



N° 1004

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE LOI (N° 917) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour
l'année 2007*,

TOME II

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

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	23
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Le Fur</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	37
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Forissier</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	57
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Emmanuelli</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	67
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	75
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Bourguignon</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE	85
<i>Rapporteur spécial : Mme Marie-Hélène des Esgaulx</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	95
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Perruchot</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES ; SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	105
<i>Rapporteur spécial : M. Louis Giscard d'Estaing</i>	
DÉFENSE : ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE ; ÉQUIPEMENT DES FORCES	117
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Michel Fourgous</i>	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE	125
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Chartier</i>	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : TOURISME	139
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	

	Pages
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	147
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Brard</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : FONCTION PUBLIQUE	155
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Tron</i>	
ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	161
<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pélissard</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	169
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	179
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	191
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</i>	
GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET INDUSTRIELLE	209
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
JUSTICE	215
<i>Rapporteur spécial : M. René Couanau</i>	
MÉDIAS ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	227
<i>Rapporteur spécial : M. Patrice Martin-Lalande</i>	
OUTRE-MER	237
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Cahuzac</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	253
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Flory</i>	
PROVISIONS	271
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE	277
<i>Rapporteur spécial : M. Daniel Garrigue</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	287
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	

	Pages
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	293
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Hénart</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS	303
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	315
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	
REMBOURSEMENTS ET DEGRÈVEMENTS	323
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Yves Cousin</i>	
SANTÉ	335
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Bapt</i>	
SÉCURITÉ	343
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Diefenbacher</i>	
SÉCURITÉ CIVILE	351
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Ginesta</i>	
SÉCURITÉ SANITAIRE	359
<i>Rapporteur spécial : M. Bruno Le Maire</i>	
SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION	369
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Binetruy</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	383
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Nayrou</i>	
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT	393
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES STATISTIQUES ET ETUDES ÉCONOMIQUES	399
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Morel-A-L'Huissier</i>	
TRANSPORTS : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS	403
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
TRANSPORTS : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE	421
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	

	Pages
TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	435
<i>Rapporteur spécial : M. Gaëtan Gorce</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI	451
<i>Rapporteur spécial : M. Frédéric Lefebvre</i>	
VILLE ET LOGEMENT : VILLE	469
<i>Rapporteur spécial : M. François Goulard</i>	
VILLE ET LOGEMENT : LOGEMENT	475
<i>Rapporteur spécial : M. François Scellier</i>	
COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	491
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Deniaud</i>	
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT COMPTE D'AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	499
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra</i>	
ANNEXE : Comptes rendus des commissions élargies	511

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE	9
A.- LA MISSION : DES PROGRÈS D'INÉGALE AMPLÉUR DANS LA PRÉSENTATION DES RAP	9
1.- Des données dont la fiabilité peut s'améliorer davantage	9
2.- Une maquette appelée à évoluer... encore	10
3.- Un louable effort en matière de bilan stratégique, d'analyse des résultats et de comptabilité d'analyse des coûts	11
<i>a) De meilleurs bilans par programme, l'absence d'une stratégie d'ensemble pour la mission ..</i>	11
<i>b) Davantage d'analyse des résultats et des écarts entre prévision et exécution</i>	12
<i>c) De trop timides progrès dans le détail des mouvements de crédits en gestion</i>	12
<i>d) L'appropriation progressive de la comptabilité d'analyse des coûts</i>	13
<i>e) L'absence de la cartographie des BOP et des UO</i>	13
B.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES DONNÉES SUCCINCTES QUI POSENT LA QUESTION DE LA TUTELLE DE L'OPÉRATEUR	14
1.- Ni les crédits, ni les actions, ni la performance de l'AEFE ne font l'objet de développements suffisants dans le RAP	14
2.- Il faut trouver les instruments d'un bon exercice de la tutelle	14
II.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	15
A.- LA MISSION : UNE EXÉCUTION CORRECTE EN DÉPIT DE DEUX DIFFICULTÉS BIEN IDENTIFIÉES	15
1.- Une exécution globalement en ligne avec les prévisions	15
2.- ... sauf en ce qui concerne les contributions internationales et le CAS immobilier	16

B.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE MONTÉE EN CHARGE SUSCEPTIBLE DE CONSTITUER UN « RISQUE BUDGÉTAIRE »	17
1.- La subvention à l'AEFE a mobilisé 60 % des crédits du programme 185.....	17
2.- La mise en œuvre de la gratuité de la scolarité pour les lycéens français : un besoin de clarification des mouvements en gestion	18
III.- PERFORMANCE.....	18
A.- LA MISSION : UN BILAN FAVORABLE, UN DISPOSITIF QUI S'AFFINE.....	18
1.- La délicate mesure de la performance de l'action diplomatique	18
2.- Un réel souci de mesure de l'efficience qui peut encore être développé.....	19
B.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES OUTILS EN PLACE, À COMPLÉTER POUR MESURER LES EFFETS D'UNE PRIORITÉ NOUVELLE	21
1.- De solides bases de départ	21
2.- Un dispositif de mesure de la performance à compléter	22

Votre Rapporteur spécial se réjouit que la Conférence des présidents ait suivi la préconisation des commissions des Finances et des Affaires étrangères pour, à l'occasion d'un examen plus approfondi que jamais du projet de loi de règlement, mettre en exergue, parallèlement à neuf autres sujets, la gestion de la mission *Action extérieure de l'État*, une mission certes modeste de par le volume de crédits mobilisés (un peu moins de 1 % des crédits de paiement du budget général) mais riche d'enseignements pour l'analyse de l'exécution budgétaire.

Ce « rendez-vous de gestion » intervient à un moment crucial pour le Quai d'Orsay, qui non seulement, à l'instar de toutes les administrations, s'apprête à mettre en œuvre les réformes décidées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), mais qui voit en outre s'achever la rédaction d'un Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dont la « commande » figurait dans la lettre de mission du ministre.

Le choix d'un thème particulier pour l'examen de la mission *Action extérieure de l'État* en commission élargie – l'enseignement français à l'étranger – est l'occasion d'aborder trois aspects plus précis de la gestion écoulée : le fonctionnement d'un opérateur (l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger-AEFE), le début de mise en œuvre de la gratuité de la scolarisation des Français de l'étranger, et enfin la problématique de la sécurité de personnes (enseignants, personnels et élèves) et de biens (les lycées français) emblématiques de la présence française à l'étranger.

I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE

Avant de se livrer, comme il le doit, à une analyse critique des documents élaborés par les services du ministère, votre Rapporteur spécial veut saluer leur meilleure appréhension de l'exercice, et la qualité grandissante de RAP 2007 par ailleurs étoffés, qui témoignent d'une appropriation croissante, par l'ensemble des gestionnaires, de la « culture de la performance » recherchée par la LOLF.

A.- LA MISSION : DES PROGRÈS D'INÉGALE AMPLEUR DANS LA PRÉSENTATION DES RAP

1.- Des données dont la fiabilité peut s'améliorer davantage

En préambule, votre Rapporteur spécial veut citer ce propos tenu par le Premier président de la Cour des comptes Philippe Séguin, au cours de son audition devant la commission des Finances, à l'occasion de la publication des rapports de la Cour sur la certification des comptes ainsi que sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007 : « *La notion de budget nous paraît dangereusement s'effriter : la disparition des chapitres et articles et leur remplacement par les missions et programmes s'est accompagnée d'une moindre précision du suivi budgétaire [...]. On ne peut évidemment se satisfaire de cette dégradation de*

l'information budgétaire là où la LOLF souhaitait plus de transparence. Il est donc nécessaire de mettre rapidement à niveau les systèmes d'information pour bénéficier de tous les avantages de la nouvelle nomenclature sans perdre la précision et la fiabilité de l'information nécessaires au suivi de la loi de finances. »

C'est là une donnée de cadrage fondamentale, qui doit conforter le Parlement dans son exigence de précision et d'exhaustivité des données d'exécution, en même temps qu'elle met le doigt, une nouvelle fois cette année, sur le lancinant problème du déploiement toujours attendu de systèmes d'information qui soient au niveau de performance exigé par la LOLF. Le ministère des Affaires étrangères et européennes n'est pas épargné par cette difficulté : le RAP du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* (105) indique ainsi (page 43), à propos des dépenses hors titre 2 : « *On constate des décalages dans le temps entre les données disponibles dans ACCORD, sur lesquelles les services se basent pour suivre leur consommation de crédits, et celles prises en compte plus tardivement dans INDIA. Par ailleurs, la comptabilisation des dépenses effectuées à l'étranger, enregistrées par COREGE, présente systématiquement un écart positif par rapport à INDIA. Des différences peuvent donc être observées entre les chiffres, tirés d'INDIA, qui figurent en chapeau de chaque titre et action et les chiffres commentés dans le RAP qui portent sur un montant globalement supérieur. »*

Par ailleurs, certes à un degré moindre qu'en 2006, il faut déplorer qu'en dépit du maillage assez large de la nomenclature issue de la LOLF, des erreurs d'imputation comptable perdurent ; le lecteur du RAP doit alors se contenter d'un avertissement général : « *Des dépenses ont pu être exécutées sur une autre action ou sur un autre titre que celui initialement prévus. »* Or de deux choses l'une : soit ces erreurs n'ont aucune incidence sur l'exécution et il faut le préciser, soit elles en ont un et il convient de mentionner les principales d'entre elles.

<p>Proposition n° 1 : mettre à niveau les systèmes d'information du ministère afin de rendre cohérentes les données budgétaires et comptables d'exécution.</p>

2.- Une maquette appelée à évoluer... encore

Entre 2006 et 2007, la mission a connu le transfert du programme *Audiovisuel extérieur* (115) vers la mission interministérielle *Médias*. Au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, le découpage en actions a été amélioré, notamment avec la création d'une action (n° 7) spécifique au réseau diplomatique. Votre Rapporteur spécial avait eu l'occasion de le demander à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, et si le pas n'avait pu être aussitôt franchi, c'était essentiellement en raison de l'incertitude liée à la création de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Proposition n° 2 : créer un programme *Réseau diplomatique et soutien* regroupant les actuelles actions n^{os} 6 et 7, l'intitulé du programme 105 remanié pouvant être conservé.

Le « nouveau » programme 105 regrouperait 933 millions d'euros de crédits de paiement et le programme *Réseau diplomatique et soutien* 627 millions d'euros. Alors que la maquette de la mission va très probablement être modifiée en projet de loi de finances pour 2009, pour demeurer stable – espérons-le ! – à l'horizon du budget triennal, **votre Rapporteur spécial insiste sur la spécificité de sa proposition qui lui semble préférable aux autres options envisagées :**

– la création, évoquée page 25 du RAP, d'un programme ne regroupant que les actions n^{os} 4 et 5 (contributions internationales et coopération militaire et de défense), serait peut-être un moyen de « protéger » d'autres crédits d'une fongibilité avec des contributions régulièrement sous-financées, mais elle ne laisserait guère de marge de manœuvre au responsable de ce nouveau programme ;

– la suppression, recommandée par le Comité interministériel d'audit des programmes dans ses rapport et avis d'avril et mai derniers⁽¹⁾, du programme *Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes (151)*, par absorption de la plupart de ses crédits dans un programme *Soutien et réseaux* et le regroupement du reliquat des crédits dans une action *Affaires consulaires*, entraînerait une regrettable perte de visibilité et de pilotage de l'action consulaire.

3.– Un louable effort en matière de bilan stratégique, d'analyse des résultats et de comptabilité d'analyse des coûts

a) De meilleurs bilans par programme, l'absence d'une stratégie d'ensemble pour la mission

Chacun des trois responsables de programme a notoirement amélioré l'exercice de présentation d'un bilan stratégique de l'exercice écoulé, sans excès d'autocritique toutefois... le plus objectif étant sans doute le bilan du programme 105.

À l'heure où se conjuguent RGPP et Livre blanc pour réfléchir à la définition stratégique d'une politique étrangère et européenne de la France dotée des moyens adéquats, votre Rapporteur spécial croit plus que jamais pertinente sa recommandation déjà formulée sur le RAP 2006 et le PAP 2008 :

Proposition n° 3 : développer une présentation stratégique de la mission dans les documents budgétaires.

(1) Avis du CIAP n° 2008 A 80-02 du 23 mai 2008, page 3, et rapport d'audit n° 2008 R 80-01 d'avril 2008.

b) Davantage d'analyse des résultats et des écarts entre prévision et exécution

Par rapport au précédent RAP, il faut saluer l'effort d'analyse des résultats dans la partie des RAP présentant les résultats de la performance et le souci d'expliquer les écarts constatés entre prévision et exécution des crédits, dans la partie consacrée à la justification au premier euro.

En particulier, pour le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, chaque sous-indicateur fait l'objet d'un commentaire résumant les principales réalisations de l'exercice et les mettant en perspective. C'est pour ce programme que l'information fournie apparaît la mieux calibrée, ce qui est heureux compte tenu de son poids dans la mission (environ deux tiers des crédits et près de deux tiers des ETPT). Les rubriques « analyse des résultats », une par objectif, se présentent toutefois régulièrement comme un simple et succinct *satisfecit* ; une présentation plus objective, par exemple sur le mode « points forts / points faibles de l'exercice » serait bienvenue.

Proposition n° 4 : au sein des rubriques d'analyse des résultats de la partie « objectifs et indicateurs de performance », adopter une présentation faisant ressortir les principaux points forts enregistrés et les points à améliorer au cours des exercices suivants.

A contrario, il doit être possible de s'affranchir de commentaires lorsqu'ils ne sont pas indispensables à l'analyse. Par exemple, est-il vraiment utile de faire figurer, page 101 du RAP du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, au terme d'une page entière de commentaire d'un indicateur dont on vient d'indiquer qu'il est considéré comme « *non renseignable* » et qu'il « *sera supprimé dans le PAP 2009* », un paragraphe sur le renforcement de la communication sur le film français dans deux festivals suisses, en précisant : « *Exemples : dîner des professionnels suisses et français autour de Michel Piccoli à Locarno, attachés de presse à Locarno et Zurich, venue d'Emmanuelle Béart, de Patrice Chéreau, d'Albert Dupontel et d'Éric-Emmanuel Schmitt à Zurich.* » ?

c) De trop timides progrès dans le détail des mouvements de crédits en gestion

Figurent cette année dans le RAP quelques données supplémentaires relatives à ce qui constitue un apport essentiel à l'information sur la consommation des crédits de l'année écoulée : l'utilisation de la réserve de précaution et l'impact des gels et dégels de crédits, l'utilisation de la fongibilité asymétrique et le suivi des amendements votés au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances. Ces informations doivent être fournies systématiquement, faute de quoi le grief de « *moindre précision du suivi budgétaire* » mentionné par le Premier président de la Cour des comptes risque de perdurer. La mention de ces éléments à l'occasion de la justification au premier

euro des dépenses effectuées est indispensable à l'analyse mais elle ne suffit pas à rendre compte de façon exhaustive des mouvements intervenus en gestion.

Proposition n° 5 : indiquer systématiquement, à la fin de la partie de chaque RAP consacrée à la présentation des crédits et des dépenses fiscales :

- l'utilisation de la réserve de précaution au cours de l'exercice ;
- l'utilisation de la fongibilité asymétrique ⁽¹⁾ ;
- le suivi des amendements de crédits votés par le Parlement.

De même faut-il, comme votre Rapporteur spécial le demandait déjà l'an dernier, compléter les tableaux des mouvements réglementaires de crédits au cours de l'exercice de la mention succincte de leur objet ; à défaut, la liste fournie n'est pas exploitable par le lecteur soucieux d'analyser la qualité de la gestion infra-annuelle. Là encore, le commentaire des mouvements les plus importants continuerait de trouver sa place au sein de la justification au premier euro.

Proposition n° 6 : assortir les tableaux de mouvements réglementaires de crédits de leur imputation par action ainsi que d'une brève mention de leur objet.

d) L'appropriation progressive de la comptabilité d'analyse des coûts

La reconstitution *ex post* des coûts complets des politiques menées dans le cadre de chacun des trois programmes de la mission, doublée de l'analyse des écarts avec la prévision, est un outil de pilotage de la dépense que seul le responsable du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* cite dans son bilan stratégique, ce qui est cohérent avec le regroupement de l'essentiel des crédits de soutien au sein de ce programme. Cette mention, que complète celle de la généralisation du contrôle de gestion à l'ensemble des services relevant du programme 105, ne peut qu'améliorer la qualité de la gestion et son évaluation.

e) L'absence de la cartographie des BOP et des UO

Compte tenu de l'importance, au stade de l'exécution de la loi de finances, des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, une présentation de leur « cartographie » serait utile à la compréhension du fonctionnement de la chaîne de la dépense. Par exemple, il n'est pas neutre, pour apprécier la performance de la gestion, de savoir quel est le degré d'autonomie budgétaire des postes diplomatiques et consulaires, lequel devrait d'ailleurs pouvoir varier en fonction de la taille du poste.

Proposition n° 7 : présenter la cartographie des BOP et des UO en indiquant quels sont les montants gérés par les responsables de BOP.

(1) Y compris s'il s'agit, comme en 2007 et contrairement à 2006, de constater que celle-ci n'a pas été utilisée.

B.- L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES DONNÉES SUCCINCTES QUI POSENT LA QUESTION DE LA TUTELLE DE L'OPÉRATEUR

1.- Ni les crédits, ni les actions, ni la performance de l'AEFE ne font l'objet de développements suffisants dans le RAP

À l'aune des données étoffées fournies dans les RAP de la mission, qu'il s'agisse des autres opérateurs du même programme *Rayonnement culturel et scientifique (185)* que sont Campus France et CulturesFrance, ou encore de l'opérateur du programme *Français à l'étranger et étrangers en France (151)* qu'est l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)⁽¹⁾, les éléments propres à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger en tant que telle sont plutôt limités.

Trois espaces sont pourtant ouverts au sein du RAP pour les développer : la justification de l'action « dédiée », la n° 5 du programme 185 *Service public d'enseignement à l'étranger*, le commentaire de l'objectif n° 5 *Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers*, auquel sont associés quatre indicateurs, et enfin la présentation de l'opérateur lui-même.

La gestion de l'opérateur par sa directrice générale sortante, dont votre Rapporteur spécial a pu apprécier la sagacité et la grande compétence, n'est ici nullement en cause ; mais à l'évidence, font défaut dans les documents budgétaires les informations qui, sans empiéter sur l'autonomie de l'AEFE, permettraient d'illustrer la réalité de la tutelle du ministère. Le contrat d'objectifs et de moyens dont la signature était annoncée pour 2008 sera peut-être prochainement l'occasion de combler cette lacune.

Proposition n° 8 : étoffer les éléments fournis sur la gestion de l'AEFE en justifiant effectivement ses dépenses au premier euro et en détaillant les principaux écarts entre prévision et exécution, par catégorie de dépenses.

2.- Il faut trouver les instruments d'un bon exercice de la tutelle

Outre les éléments descriptifs de la gestion de l'opérateur, le RAP (comme le PAP) devrait contenir des éléments de stratégie à même de renseigner le Parlement sur la conception que se fait le ministère de son rôle de pilote. À cet égard, la question du caractère adéquat du statut des opérateurs – et de l'AEFE en l'espèce – devrait être abordée sous l'angle de la recherche d'une gestion optimale, de même que les objectifs et les moyens contractualisés entre l'Agence et sa (ou ses) tutelle(s), ainsi que la définition d'une réelle stratégie de moyen terme. Par exemple, si la recherche d'un autofinancement toujours plus poussé des

(1) Une marge de progression existe indubitablement pour développer l'information relative à l'OFPRA dans le RAP mais, cet opérateur ayant été transféré à la mission Immigration, asile et intégration en 2008, votre Rapporteur spécial ne formule pas de proposition à cet égard.

établissements, couplé à la montée en charge de bourses spécifiques aux élèves français scolarisés à l'étranger, est la traduction d'une volonté politique de faire basculer le financement du service public d'enseignement à l'étranger d'une logique d'aide à la structure vers une logique d'aide à la personne, il s'agit d'un choix à exprimer clairement, de façon à en mesurer régulièrement les effets.

II.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A.- LA MISSION : UNE EXÉCUTION CORRECTE EN DÉPIT DE DEUX DIFFICULTÉS BIEN IDENTIFIÉES

Le tableau suivant retrace l'essentiel de l'exécution des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* en 2007 :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en euros)

Programme / Crédits	Autorisations d'engagement Loi de règlement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT (*)
Action de la France en Europe et dans le monde				
Exécution	1 636 694 288	1 638 082 036	1 560 156 870	8 485
Prévision		1 970 221 084	1 603 896 335	8 732
<i>dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		1 746 563 138	1 445 111 890	8 732
<i>dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		223 657 946	158 784 445	
Rayonnement culturel et scientifique				
Exécution	475 857 291	475 877 293	476 070 808	1 317
Prévision		478 521 949	479 294 599	1 350
<i>dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		479 116 076	479 116 076	1 350
<i>dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		- 594 127	178 523	
Français à l'étranger et étrangers en France				
Exécution	333 933 281	334 499 508	331 663 157	3 700
Prévision		336 609 487	338 832 970	3 398
<i>dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		334 149 571	334 149 571	3 398
<i>dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		2 459 916	4 683 399	
Totaux exécution	2 446 484 860	2 448 458 837	2 367 890 835	13 502
Totaux de prévision		2 785 352 520	2 422 023 904	13 480

(*) Répartition indicative par programme du plafond ministériel d'emplois

Source : RAP 2007.

1.- Une exécution globalement en ligne avec les prévisions...

La conclusion du *Rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère des Affaires étrangères et européennes* est sans ambiguïté : « *L'exercice budgétaire 2007 s'est déroulé sans problème majeur et le budget a été correctement exécuté.* » Ce rapport n'en consacre pas moins de substantiels développements sur les mouvements intervenus en gestion pour parvenir à un tel résultat.

La consommation des dépenses de personnel (environ un tiers du total des crédits de la mission) est restée globalement inférieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale (775,9 millions d'euros sur les 787,6 prévus), mais elle a nécessité en gestion l'ouverture de 15,2 millions d'euros à partir du programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* pour couvrir les insuffisances liées au mécanisme de change-prix utilisé pour ajuster le niveau des rémunérations des agents expatriés. Toujours au sein du titre 2, il convient de mentionner la sous-consommation, à hauteur de 17,3 millions d'euros, de rémunérations de gendarmes affectés au ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de la Défense ayant assumé lui-même une charge qui n'aurait pas dû lui incomber.

Hors titre 2, le programme *Rayonnement culturel et scientifique* n'a pas donné lieu à des écarts significatifs entre prévision et exécution (consommation de 99,9 % des crédits ouverts), tandis que pour le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* le mouvement le plus significatif a concerné les bourses allouées aux élèves français (*cf. infra*) et que les seuls écarts réellement importants en gestion ont concerné le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, à un double titre.

2.— ... sauf en ce qui concerne les contributions internationales et le CAS immobilier

L'écart d'exécution majeur de la gestion 2007 a porté sur une question qui n'est pas nouvelle et dont l'ampleur a été largement soulignée dans le rapport spécial sur le PLF 2008 ⁽¹⁾ : la sous-budgétisation des contributions internationales, et en particulier de la quote-part de la France au financement des opérations de maintien de la paix. Alors que les crédits disponibles en début d'exercice après imputation de la réserve de précaution s'élevaient à 557,4 millions d'euros – y compris pour financer les quelque 43,3 millions d'euros de contributions européennes, pour l'essentiel celle au Conseil de l'Europe –, la dépense s'est élevée à 714,6 millions d'euros, pour un besoin de 728,5 millions d'euros. L'écart a été comblé par un dégel de la réserve à hauteur de 52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40,1 millions d'euros en CP, et par l'ouverture de 105 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 117 millions d'euros de crédits de paiement en collectif de fin d'année. Les insuffisances prévisibles en 2008 sont déjà, selon la Cour des comptes, de l'ordre de 130 millions d'euros.

L'autre écart d'exécution, au sein du même programme, concerne les crédits immobiliers du titre 5 : 156,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement destinés à la prise en charge du bail locatif du nouveau centre des archives bâti à La Courneuve ont été inscrits fin 2007, sans pouvoir être engagés. Cette difficulté confirme les avertissements que votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de formuler quant au dysfonctionnement du CAS immobilier.

(1) Doc. AN n° 276, annexe n° 1, pp. 50-55.

B.– L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE MONTÉE EN CHARGE SUSCEPTIBLE DE CONSTITUER UN « RISQUE BUDGÉTAIRE »

1.– La subvention à l'AEFE a mobilisé 60 % des crédits du programme 185

L'action *Service public d'enseignement à l'étranger* a représenté, en 2007, une consommation de 281,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 99,4 % des crédits initialement prévus, et près de 60 % du total des crédits de paiement du programme *Rayonnement culturel et scientifique*. Comme le rappelle le bilan stratégique du programme, les 449 établissements scolaires français à l'étranger, et, plus particulièrement, les 246 qui dépendent de l'AEFE, accueillent 254 315 élèves (dont 95 819 Français) dans 125 pays. 2007 a marqué une augmentation sensible de ses effectifs.

Pour succinte qu'elle soit, la partie du RAP consacrée à la présentation de cet opérateur fournit un état consolidé des ressources et des dépenses de l'AEFE :

RESSOURCES ET DÉPENSES DE L'AEFE EN 2007

(en milliers d'euros)

<i>Ressources</i>				
Subventions de l'État	Autres subventions et dotations	Ressources fiscales	Ressources propres et autres	Total
<i>Prévision</i>				
332 569	2 194	0	300 980	635 743
<i>Exécution</i>				
336 244	2 482	0	323 061	661 787
<i>Dépenses</i>				
Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total	
<i>Prévision</i>				
435 672	212 504	8 000	656 176	
<i>Exécution</i>				
431 174	213 326	43 521	688 023	

Source : RAP 2007.

L'écart constaté au titre des ressources de l'État provient pour l'essentiel des 5 millions d'euros d'abondement des bourses pour les élèves français, inscrit sur les crédits du programme 151, de quelque 2 millions d'euros transférés à l'AEFE pour la gestion des bourses Major et, en sens inverse, de 3,8 millions d'euros non dégelés sur la réserve de précaution.

Quant aux investissements réalisés, principale source d'écart en exécution, ils ont concerné les établissements en gestion directe pour 13,1 millions d'euros et le siège pour 30,4 millions d'euros (dont 27,4 millions d'euros de remises en dotation).

2.– La mise en œuvre de la gratuité de la scolarité pour les lycéens français : un besoin de clarification des mouvements en gestion

Le RAP indique (page 168), au titre de la justification au premier euro, que la mise en œuvre dès septembre 2007 du programme en faveur de la scolarisation des Français de l'étranger décidé par le Président de la République, a porté sur 5 millions d'euros pour la période septembre-décembre 2007, correspondant à 4 000 élèves de terminale, ces moyens non prévus en loi de finances initiale ayant été dégagés :

– à hauteur de 2 millions d'euros par transfert depuis les programmes 115 – *Audiovisuel extérieur* et 185 – *Rayonnement culturel et scientifique* ;

– à hauteur de 3 millions d'euros par redéploiement des crédits du programme 151 – *Français à l'étranger et étrangers en France*.

Or le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) évoque (page 29), pour ce même financement complémentaire, 4,348 millions d'euros de dégel de la réserve de précaution en juillet et octobre, et 2 millions d'euros, par décret de virement du 19 novembre, à partir des programmes 115 et 209 – *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Au-delà de cette curieuse incohérence, le RAP devrait compléter l'information sur les montants redéployés par une indication précise de l'exécution de ces crédits, du montant moyen perçu par élève, du nombre d'élèves ayant profité d'un effet d'aubaine (par exemple par transfert de prise en charge de l'entreprise employant leurs parents à l'État).

Enfin, il n'est pas anodin de noter que le rapport du CBCM fait figurer au nombre des risques budgétaires potentiels, à partir de 2008, la montée en charge graduelle de ce dispositif qui représente chaque année une vingtaine de millions d'euros de crédits supplémentaires.

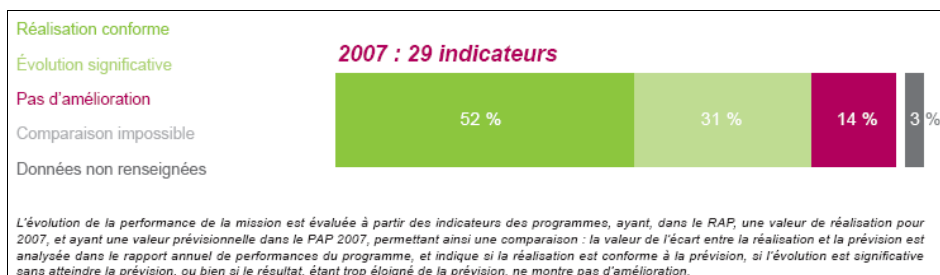
III.– PERFORMANCE

A.– LA MISSION : UN BILAN FAVORABLE, UN DISPOSITIF QUI S'AFFINE

1.– La délicate mesure de la performance de l'action diplomatique

Le graphique suivant illustre le « score » atteint par l'ensemble des gestionnaires de la mission en 2007, avec un nombre d'indicateurs en légère diminution. Si le résultat peut être qualifié de satisfaisant, c'est à la fois en raison du taux de réalisation des prévisions et de la très faible proportion de données manquantes.

ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2007



Source : Dossier de presse du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2007.

La culture de la performance est donc bien à l'œuvre pour évaluer une action qui, pourtant, *a priori*, s'y prête assez difficilement. De ce point de vue, il faut saluer la capacité à traduire en objectifs et indicateurs la conduite de l'action diplomatique, au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* : ainsi, de l'« Évaluation au sein des instances européennes du progrès des intérêts français concernant les principaux dossiers européens » ou de l'« Évaluation du traitement des principales crises en fonction des objectifs poursuivis par la France » à l'« Évaluation des principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France » ou à l'« Évaluation des principales réformes apportées au fonctionnement et à l'architecture des organisations internationales en fonction des objectifs poursuivis par la France », ce sont des listes d'une dizaine ou d'une quinzaine de sujets précis qui permettent d'établir un « tableau de bord » des principales négociations en cours et, à travers un « score » de 1 à 5, de mesurer la performance atteinte.

Devant l'appréciation délicate, dossier par dossier, du « score » à inscrire, la Cour des comptes n'a pas tort de suggérer, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2007 : « l'évaluation des performances, qui relève actuellement des services gestionnaires eux-mêmes, gagnerait à être confiée, au sein du ministère, à une instance spécifiquement chargée de contrôler la réalisation effective des objectifs attachés aux programmes ». Peut-être cette tâche pourrait-elle être confiée à l'Inspection générale des affaires étrangères.

2.– Un réel souci de mesure de l'efficience qui peut encore être développé

À côté des indicateurs précités privilégiant le point de vue du citoyen, la Cour a raison de noter également, du point de vue du contribuable, que « la gestion 2007 et le projet annuel de performances pour 2008 témoignent [...] de la priorité donnée aux objectifs et indicateurs d'efficience ». En particulier, **pour le programme Action de la France en Europe et dans le monde**, ont été supprimés deux indicateurs d'activité, tandis qu'apparaissaient, au sein de l'objectif « Assurer un service diplomatique efficient et de qualité », un indicateur d'efficience (« Coût moyen d'un envoi de la valise diplomatique ») et un indicateur d'efficacité (« Taux de dématérialisation des procédures »).

Dans ce domaine, des progrès supplémentaires pourraient toutefois être accomplis, et servir de levier à la rationalisation du réseau programmée dans la foulée des conclusions de la RGPP et du Livre blanc. Par exemple, on pourrait songer à classer les postes en fonction d'un rapport coût / activité, en incluant les dépenses de personnel, et à bâtir un indicateur mentionnant les vingt plus forts écarts à la moyenne (les dix « plus coûteux » et les dix « moins coûteux »), avec un commentaire apportant les éléments de contexte indispensables.

Pour le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, il convient de saluer l'attention portée, d'une part, au nécessaire « toilettage » des indicateurs d'un exercice sur l'autre, puisque la LOLF n'en est qu'à sa deuxième année d'exécution pleine et entière, et d'autre part, à l'efficacité des politiques menées. Sur le premier point, mentionnons la suppression de l'indicateur « Montant des ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français », qualifié de « *non renseignable* », et la suppression du sous-indicateur « Nombre de sections scolaires bilingues », en raison d'un problème de définition et de données. Sur le second point, au sein de l'indicateur de « Taux d'autofinancement des établissements culturels » en progrès en 2007 avec un résultat de 53,97 % pour une prévision de 51,5 % et une cible, à l'horizon 2010, de 60 %, le sous-indicateur spécifique aux cours de langue atteint presque, avec 99,4 %, la cible de 100 % fixée pour 2010, et ses contours ont été affinés. Le RAP indique d'ores et déjà que l'intéressant indicateur du « Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle », aux résultats mitigés, pêche en partie par la construction de l'indicateur lui-même ; des progrès sont annoncés dans le cadre du PAP 2009 qui complètera l'analyse et permettra, en plus de l'autofinancement des établissements et du cofinancement de projets, d'évaluer le travail de « réseautage » des postes.

Pour le programme *Français à l'étranger et étrangers en France*, sur les trois objectifs existants, le premier (« Veiller à la sécurité des Français à l'étranger ») doit être mieux suivi, le deuxième (« Assurer un service consulaire de qualité ») peut bénéficier d'améliorations à la marge et le troisième (« Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur ») n'est plus du ressort du ministère des Affaires étrangères et européennes depuis 2008.

Votre Rapporteur spécial souscrit à l'analyse du CIAP dans son avis précité de mai 2008, qui déplore qu'au premier objectif ne soit « *pour l'instant pas associé un indicateur de résultat relatif à la gestion de crise* ». Il faut par conséquent se réjouir que le ministère annonce l'ajout dans le PAP 2009 d'un indicateur de la « Proportion des postes diplomatiques et consulaires sécurisés par un plan mis à jour » ; la proposition du CIAP doit être retenue, qui consiste à intituler cet indicateur : « Proportion des postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan mis à jour de sécurité des ressortissants français à l'étranger ». Au demeurant, cette formulation serait plus cohérente avec l'esprit d'un programme consacré à l'action consulaire.

De même, concernant les délivrances de visas, votre Rapporteur spécial ne peut que se féliciter des progrès envisagés dans la précision des indicateurs pour le PAP 2009, en cohérence avec les recommandations du CIAP. En revanche, ces recommandations ne semblent pas aller dans le bon sens lorsqu'elles auraient pour conséquence la suppression du seul indicateur d'efficience du programme (« Coût par type de document »). Que l'absence d'une comptabilité analytique parfaitement fiable nuise à la qualité des données n'est sans doute pas contestable, mais ces données existent, et leur amélioration est essentielle à une réelle gestion par la performance.

À terme, il serait même souhaitable – quoique complexe en pratique – de parvenir à mesurer le coût des services rendus (hors documents de voyage et état civil) à nos ressortissants, qui sont à bien des égards « choyés » par rapport aux ressortissants de pays comparables.

B.– L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES OUTILS EN PLACE, À COMPLÉTER POUR MESURER LES EFFETS D'UNE PRIORITÉ NOUVELLE

1.– De solides bases de départ

Quatre indicateurs associés à l'action du programme *Rayonnement culturel et scientifique* propre au service public d'enseignement à l'étranger permettent de mesurer le degré d'atteinte de l'objectif consistant à « Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et [à] faciliter celui des élèves étrangers » : le nombre et la répartition des élèves français (dont les boursiers), nationaux et étrangers tiers dans les établissements d'enseignement français à l'étranger, le taux de réussite au baccalauréat, la part des ressources propres dans les ressources des établissements français à l'étranger et le coût moyen par élève pour l'État.

Comme le montre déjà l'analyse des résultats figurant dans le RAP, la nette progression du nombre d'élèves (4 700 élèves supplémentaires à la rentrée 2007, après 4 500 élèves supplémentaires en 2006) est encore plus forte s'agissant des élèves français, qui représentent 46,7 % des effectifs totaux contre 46,1 % en 2006 et 45,4 % en 2005. Et le commentaire de conclure pertinemment : « Cette tendance s'explique par la saturation des capacités matérielles d'accueil dans les établissements qui, couplée à la priorité donnée à l'accueil des élèves français, limite la possibilité d'inscrire les élèves étrangers. » De même la part des ressources propres et le coût moyen par élève font-ils déjà apparaître, dès 2007, une inflexion qui traduit la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français en terminale.

2.– Un dispositif de mesure de la performance à compléter

Les outils existants permettront de contribuer à la mesure objective de l'effet d'éviction, à l'égard des élèves étrangers, que la réforme va nécessairement continuer d'entraîner. L'augmentation du coût moyen par élève sera également une mesure de l'effet produit par la réforme, autrement dit du coût du surcroît de solidarité nationale dans l'aide apportée aux Français de l'étranger.

Cet indicateur sera-t-il suffisant pour discerner, en creux, l'ampleur de l'effet d'aubaine consistant à faire prendre en charge par l'État des coûts auparavant assumés par les entreprises employant des salariés expatriés ? Cela n'étant pas du tout certain, un tel indicateur pourrait être introduit dans le prochain PAP, et rattaché cette fois au programme 151.

Par ailleurs, afin que la tutelle de l'AEFE soit plus visible dans les documents budgétaires, votre Rapporteur spécial préconise d'inclure dans le prochain PAP du programme 185 un objectif consistant à « Garantir un pilotage optimal de l'AEFE », auquel seraient associés un ou plusieurs indicateurs directement reliés au suivi du contrat d'objectifs et de moyens... sous réserve de la signature effective de celui-ci par le ministère et l'opérateur.

Enfin, au titre du suivi de la sécurité des personnes et des biens en lien direct avec le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, pourrait être suggérée la mise à l'étude d'un indicateur ou d'un sous-indicateur spécifique, au sein du programme 151.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE MISSION DONT LA DÉPENSE GLOBALE EST MAÎTRISÉE	25
A.– UNE GESTION RIGOUREUSE MALGRÉ UN EXERCICE ATYPIQUE	25
B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES QUI DEVRA APPORTER DAVANTAGE D'INFORMATIONS.....	26
1.– L'effort d'analyse qui doit être approfondi.....	26
2.– Une forte diminution des erreurs d'imputation	26
3.– Une qualité largement perfectible	26
II.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE	26
A.– LE PROGRAMME PRINCIPAL DE LA MISSION.....	27
B.– LA DÉPENSE DES ACTIONS EST SOUS-CONTRÔLE	27
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	28
1.– Objectif 1 : améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile.....	28
2.– Objectif 2 : améliorer les conditions de délivrance de titres fiables.	29
3.– Objectif 3 : réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics	29
4.– Objectif 4 : moderniser le contrôle de légalité	29
5.– Objectif 5 : optimiser l'efficacité de la fonction administration.....	29
6.– Objectif 6 : réduire les coûts d'affranchissement et de téléphonie	29

III.– LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	30
A.– UN PROGRAMME BUDGÉTIVORE EN 2007	30
B.– DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX	31
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	32
1.– Objectif 1 : réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques.....	32
2.– Objectif 2 : organiser les élections au meilleur coût	32
3.– Objectif 3 : réduire les délais de publication après analyse des éléments d'information sur le respect des obligations légales faites en matière comptable, aux partis et groupements politiques.....	33
4.– Objectif 4 : réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations.....	33
IV.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR.....	33
A.– UN PROGRAMME AU COÛT MAÎTRISÉ	34
B.– LA CONSOMMATION DES ACTIONS EST SOUS CONTRÔLE.....	34
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES	35
1.– Objectif 1 : assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle.....	35
2.– Objectif 2 : améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication	35
3.– Objectif 3 : améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste.....	35
4.– Objectif 4 : améliorer la gestion immobilière du ministère.....	35
5.– Objectif 5 : améliorer la défense juridique de l'État	35

I.- UNE MISSION DONT LA DÉPENSE GLOBALE EST MAÎTRISÉE

En 2007, les crédits dont a disposé la mission se sont élevés à 2 732,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 587,39 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits provenaient de la loi de finances initiale (2 714,61 millions d'euros) réduite de 11,61 millions d'euros d'annulation, mais majorée de 29,11 millions d'euros d'ouvertures. Les crédits de paiement (2 492,25 millions d'euros) ont fait l'objet de 95,13 millions d'euros d'ouvertures.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 564,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 543,94 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits, 167,79 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommées en 2007, ainsi que 43,45 millions d'euros de crédits de paiement. Cela représente un taux de consommation de 93,9 % en autorisations d'engagement et de 98,3 % en crédits de paiement.

Avec 34 478 emplois (ETPT) pourvus pour 35 114 prévus en loi de finances initiale, cette mission réduit ses effectifs de 189 unités (- 0,5 %) tout en réduisant d'un tiers le nombre de postes non pourvus (600 au lieu de 900).

A.- UNE GESTION RIGOUREUSE MALGRÉ UN EXERCICE ATYPIQUE

Dans un contexte de rigueur budgétaire, il n'avait échappé à personne que la hausse des crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* en 2007 par rapport à 2006 (+ 283,6 millions d'euros de crédits de paiement, soit + 12,7 %) était essentiellement imputable à l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives du printemps 2007.

Ces crédits n'ont pourtant pas été suffisants. En crédits de paiement, les dépenses relatives aux élections ont dépassé les prévisions de 30 %, ce qui a nécessité l'ouverture en cours d'exercice d'importantes sommes.

S'il met à part le coût électoral de l'exercice 2007, votre Rapporteur spécial constate que la gestion des programmes de la mission AGTE a été menée avec rigueur. Non seulement les programmes n'ont pas épuisé les enveloppes qui leur avaient été consenties en loi de finances, mais deux d'entre eux (*Administration territoriale* et *Conduite et pilotage*) ont consommé un peu moins qu'en 2006, ce qui, compte tenu de l'inflation, mérite d'être salué.

B.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES QUI DEVRA APPORTER DAVANTAGE D'INFORMATIONS

1.– L'effort d'analyse qui doit être approfondi

Votre Rapporteur spécial avait regretté, l'an dernier, 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. À titre d'exemple, si le ministère justifie parfaitement les dépassements de dépenses, en crédits de paiement, de l'action *Organisation des élections*, il ne donne aucun élément d'explication sur la faible consommation des autorisations d'engagement.

2.– Une forte diminution des erreurs d'imputation

Les erreurs d'imputations liées à la nouveauté de l'exercice qui avaient entaché l'ensemble des RAP 2006 ont notablement régressé. Il reste à les éliminer totalement de manière à rendre l'analyse plus aisée.

3.– Une qualité largement perfectible

La réduction du nombre d'indicateurs de performance en 2006 et 2007 a conduit à une perte de lisibilité dans l'atteinte des objectifs assignés aux différents programmes. Un tâtonnement compréhensible a été observé lors de la mise en place de la LOLF. Mais les indicateurs doivent désormais connaître une période de stabilité si l'on veut suivre de manière cohérente l'évolution de l'action de l'État. La suppression en 2007 d'un tiers des indicateurs du programme *Conduite et pilotage* n'est pas satisfaisante, d'autant que l'objectif *Améliorer la défense juridique de l'État* se retrouve maintenant sans indicateur de performance.

À la suite des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur la politique immobilière de l'État, il a été suggéré que les rapports annuels de performances présentent désormais les principales opérations immobilières réalisées. Votre Rapporteur spécial souscrit entièrement à cette proposition et souhaite voir le RAP 2008 de la mission AGTE complété en ce sens.

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 1 682,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1 633,7 millions d'euros de crédits de paiement. En outre, 29,1 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice en autorisations d'engagement de même que 20,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget exécuté du programme s'est élevé à 1 624,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 610,7 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme *Administration territoriale* a consommé, en 2007, 423 000 euros (courants) de moins qu'en 2006 alors même que son activité n'a pas décréu.

A.– LE PROGRAMME PRINCIPAL DE LA MISSION

Le programme *Administration territoriale* représente 63,3 % du total des crédits de paiement consommés de la mission *AGTE*.

Ce programme est doté d'un plafond de 30 228 emplois. Le taux de vacances constaté (1,7 %) reste raisonnable, malgré ce qu'écrit la Cour des comptes, et constitue un volant de gestion difficile à réduire. Avec 29 703 emplois réalisés (-27 sur un an), le programme représente 86 % des effectifs de la mission. Comme en 2006, les frais de personnel ont constitué l'essentiel (80 %) des dépenses du programme avec 1 298,8 millions d'euros consommés alors que la dotation en prévoyait 1 304,6. Le taux de consommation atteint 99,6 %. Les crédits des dépenses de personnels du programme, qui s'élevaient à 1 305 millions d'euros en loi de finances initiale, ont été abondés par un report de crédits 2006 (+ 3,2 millions d'euros), par des fonds de concours (+ 10,2 millions d'euros) et ont été réduits par des annulations d'un montant de 7,5 millions d'euros ainsi que par un mouvement de fongibilité asymétrique de 6 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement représentent respectivement 15,3 % et 4,7 % 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 SOUS-CONTRÔLE

Le ministère de l'intérieur est parvenu en 2007 à ventiler de manière plus précise les agents de ce programme : tandis que lors du précédent exercice 41 % des effectifs étaient regroupés sans distinction dans la dernière action, une analyse plus nuancée permet désormais d'obtenir une vision plus réaliste de la répartition des effectifs.

En matière de coordination de la sécurité des personnes et des biens, les crédits liés aux dépenses de personnel (205,5 millions d'euros) sont ceux qui présentent les taux de consommation les plus importants (92,4 %) tandis que les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été particulièrement bien maîtrisées. Bien que l'analyse soit rendue malaisée par des erreurs d'imputation, la maîtrise de la dépense semble liée au moindre coût des opérations réalisées.

Le taux de consommation des crédits de fonctionnement de l'action n° 2 *Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres* est largement moins élevé (72 %) et s'explique par un retard subi le projet INES et le passeport électronique. En revanche, les dépenses d'investissement ont largement dépassé les montants autorisés en loi de finances initiale (237 %) dans la mesure où les règles comptables d'imputation ont abouti à faire glisser une partie des dépenses de fonctionnement vers l'investissement.

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Actions		Prévision		Réalisation
		(y compris FDC et ADP)		
01	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	AE	214 191 789	193 107 658
		CP	213 159 923	192 957 234
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance des titres	AE	649 029 321	598 451 344
		CP	631 754 321	617 172 969
03	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	AE	178 613 997	181 699 366
		CP	178 078 187	184 817 267
04	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	AE	421 183 552	417 756 998
		CP	418 885 280	416 254 287
05	Animation du réseau des préfetures	AE	213 755 157	194 697 175
		CP	233 355 276	199 445 844

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

L'action n° 3 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* a consommé légèrement plus de crédits que ce qui lui avait été octroyé : Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de cette action sont particulièrement réduites (respectivement 0,4 et 0,2 million d'euros) et leurs évolutions ne sont pas significatives.

L'action n° 5 *Animation du réseau des préfetures* a également enregistré un dépassement des moyens votés en loi de finances initiale. Les crédits de fonctionnement, qui se sont élevés à 144,4 millions d'euros en crédits de paiement ont permis de financer, outre les fournitures habituelles, le remboursement de la mise à disposition des personnels de GIAT.

Les dépenses d'investissement ont dépassé de 2,1 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 (PNE). L'écart constaté entre exécution et prévision s'explique en partie par des transferts en cours d'exercice qui ont bénéficié au PNE.

C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Administration territoriale* poursuit six objectifs, non modifiés par rapport à 2006. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs de performances légèrement remaniés 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 augmente d'année en année, même s'il reste légèrement inférieur

à l'objectif fixé (70 %). Le pourcentage d'établissements recevant du public effectivement visités par la commission de sécurité oscille entre 93 et 95 % selon les cas, en progrès continu depuis ces dernières années. L'objectif reste d'atteindre le taux de 100 %. La proportion des exercices de la sécurité civile réalisés dans les délais, faible en 2005 (51 %), a atteint 64 % en 2007. L'objectif de 100 % est fixé à 2013. Même si toutes les valeurs cibles ne sont pas atteintes, le bilan des préfetures dans le domaine de la prévention des risques traduit une incontestable amélioration de leurs performances.

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

Un premier indicateur montre une diminution des demandes frauduleuses de titres, passées de 3 775 en 2005 à 2 446 en 2006 puis 2 171 en 2007. Le choix de cet indicateur est toutefois contestable car son interprétation est malaisée. La diminution du nombre de dossiers frauduleux signifie-t-elle que la fraude a reculé ou bien que les services préfectoraux ont été davantage abusés par les fraudeurs ? Comment atteindre, avec la meilleure volonté du monde, l'objectif de transmission de 4 600 dossiers entachés de fraude si celle-ci régresse ?

Un deuxième indicateur présente la proportion des préfetures qui délivrent, dans les délais fixés, les cartes grises en temps réel. Les taux varient de 45 à 85 % en fonction de la taille des préfetures et ne sont pas toujours en progression par rapport à 2005 et 2006. Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter que cet indicateur ne s'intéresse pas également aux cartes nationales d'identité et aux passeports. Le dernier indicateur comptabilise le nombre de préfetures ou de sous-préfetures qualifiées (ISO 9001 ou Qualipref). Elles étaient 7 en 2006, lors du lancement de la démarche et 17 en 2007. L'objectif est d'obtenir désormais 15 nouvelles qualifications par an.

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 87 % en 2005, atteint désormais 92 %. L'objectif de 100 % est fixé à 2011. Le deuxième indicateur montre une stagnation du taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture, dans une phase précontentieuse. Le troisième indicateur fournit la même statistique pour les seuls actes budgétaires. Dans cette catégorie, les résultats sont meilleurs et en hausse constante : 63 % en 2005, 71 % en 2006 et 78 % en 2007.

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 – 2,36 % en 2007 contre 0,37 % en 2005 et 0,58 % en 2006 – et n'atteint pas la cible fixée à 3 %. Ce procédé informatique ne concernait en 2007 qu'une partie des préfetures, ce qui explique la modestie du résultat.

5.– Objectif 5 : optimiser l'efficience de la fonction administration

Cet objectif était assorti d'un indicateur relatif au coût de l'action soutien qui n'a pu être renseigné en 2007 et a été abandonné.

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 et du coût de téléphonie par agent. Le ministère de l'intérieur voit dans cette évolution un effet positif du rattachement progressif des préfectures aux marchés nationaux de téléphonie.

III.– LE PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Ce programme a bénéficié en loi de finances initiale de 545,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 379,3 millions d'euros de crédits de paiement. Compte tenu des échéances électorales, dont le coût est toujours délicat à prévoir, il est apparu en cours d'exercice que les autorisations d'engagement étaient trop importantes tandis que les crédits de paiement n'étaient pas suffisants. Les premières ont donc été réduites de 9,7 millions d'euros tandis que les seconds étaient abondés de 69,2 millions d'euros. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 445,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 446,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ce programme a consommé, en 2007, trois fois plus de crédits qu'en 2006, année sans élection.

Toutefois, sur la base des crédits ouverts, 90,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommés, ainsi que 2,2 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation atteint 83,1 % en autorisations d'engagement et 99,5 % en crédits de paiement.

A.– UN PROGRAMME BUDGÉTIVORE EN 2007

Ce programme représente 17,2 % du total des crédits de paiement consommés par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. À la différence du programme précédent, les frais de personnel ne constituent qu'une faible part des dépenses (26,3 % des autorisations d'engagement).

Les crédits de personnels, qui s'élevaient à 104,5 millions d'euros en loi de finances initiale ont été abondés en cours d'année de 12,9 millions d'euros qui ont permis de faire face aux imprévus liés essentiellement à l'organisation des élections. Sur un total de 117,5 millions d'euros ouverts, 117,2 millions ont été consommés (99,7 %) ce qui souligne la réalité des besoins.

Ce programme était doté d'un plafond de 1 485 ETPT, en légère hausse par rapport à 2006 (+ 27). 1 457 postes étaient réellement pourvus en 2007.

En 2007, 104 départs sont intervenus, dont 102 concernant les cultes. Ils ont été compensés par 100 entrées, dont 96 de ministres du culte. Dans ce programme, les mouvements sont particulièrement 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.

L'ensemble des dépenses hors personnel a été abondé de 56,3 millions d'euros de crédits de paiement. Au total les crédits de paiement du programme ont été augmentés de 69,2 millions d'euros en 2007, soit une hausse de 18 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Le poids prépondérant de l'organisation des élections, en 2007 ne doit pas occulter l'exécution très correcte des autres actions.

B.- DES ACTIONS AUX POIDS TRÈS INÉGAUX

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Actions		Prévision (y compris FDC et ADP)		Réalisation
		AE		
01	Financement des partis politiques	AE	80 264 408	73 220 274
		CP	73 283 613	73 220 274
02	Organisation des élections	AE	401 926 303	314 196 949
		CP	242 476 303	315 482 520
03	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	AE	4 992 774	4 992 774
		CP	4 070 265	4 036 641
04	Cultes	AE	55 979 835	55 919 063
		CP	52 156 961	51 810 095
05	Vie associative et soutien	AE	2 646 778	2 646 778
		CP	1 800 673	1 794 572

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

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, le montant effectivement réparti est nettement inférieur (73,2 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.

En 2007, L'action n° 2 *Organisation des élections* a concentré 70,7 % des crédits du programme. Les crédits de paiement accordés à cette action en loi de finances initiale se sont révélés largement insuffisants pour couvrir l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives. Le ministère de l'intérieur justifie ces dépassements par trois facteurs :

– le nombre d'électeurs a crû plus que prévu (+ 4,2 %), engendrant une hausse générale des coûts variables ;

– le nombre de votes par procuration s'est avéré deux fois supérieur à celui enregistré en 2002 ;

– faute de concurrence réelle, l'acheminement de la propagande électorale s'est soldé par un coût double de celui qui était attendu.

Un décret d'avance publié le 25 octobre 2007, d'un montant de 51,8 millions d'euros a permis d'assurer la prise en charge de l'ensemble des dépenses relatives à l'organisation des scrutins de l'année 2007.

Les crédits des trois dernières actions, qui varient peu d'une année sur l'autre, ont été consommés d'une manière conforme aux prévisions.

C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme *Vie politique, culturelle et associative* ne poursuit plus que quatre objectifs contre cinq en 2006. Ces objectifs sont chacun assortis d'un indicateur de performance.

1.– Objectif 1 : réduire les délais de mandatement de l'aide publique aux partis politiques

Le délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique à compter de la publication de la loi de finances, qui était de 22 jours en 2005, est resté stable en 2007. Cet indicateur qui varie peu et a d'ores et déjà dépassé son objectif montre ses limites. C'est la raison pour laquelle il ne figurera plus dans les prochains projets annuels de performances.

2.– Objectif 2 : organiser les élections au meilleur coût

Cet objectif méritoire est associé à un indicateur qui présente le coût moyen de l'élection par électeur inscrit. L'élection présidentielle de 2007 est revenue à 4,60 euros par électeur (90 centimes de moins que prévu) et le scrutin législatif de la même année 3,37 euros, soit 44 centimes de moins que prévu en loi de finances initiale. Ce résultat témoigne de la maîtrise du coût des scrutins par le ministère de l'intérieur, même si le coût total varie en fonction du nombre d'électeurs, de candidats et des résultats qu'ils obtiennent, dans la mesure où les remboursements dépendent du franchissement d'un seuil. Cet indicateur doit impérativement être conservé et renseigné de manière à fournir un comparatif du coût des différents types de scrutins (élections municipales, européennes, cantonales, régionales).

3.– Objectif 3 : réduire les délais de publication après analyse des éléments d'information sur le respect des obligations légales faites en matière comptable, aux 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 2006 des partis politiques, déposés avant le 30 juin 2007, ont été publiés le 27 décembre, soit moins de six mois plus tard. L'objectif, fixé à l'origine au 1^{er} février de l'année suivante, a donc été largement atteint. 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.

4.– Objectif 4 : 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 atteignait 77 % en 2007, au-delà de la cible fixée à 70 %. La mise en place d'une nouvelle organisation et une meilleure implication des agents concernés ont permis d'obtenir ces résultats encourageants.

IV– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère, ce programme a poursuivi en 2007 la réforme de ses structures, le redéploiement de ses ressources humaines (fusion des corps administratifs) et la rationalisation de ses implantations géographiques (pôle renseignement de Levallois-Perret...)

Le programme *Conduite et pilotage* a bénéficié en 2007 de 515,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement votés en loi de finances initiale et de 499,6 millions d'euros en crédits de paiement. 5,6 millions d'euros ont été ouverts et 7,9 millions annulés en autorisations d'engagement tandis que 5,9 millions d'euros ont été ouverts et 0,5 million annulés en crédits de paiement. Le budget exécuté du programme s'est élevé à 494,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 486,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu de ces modifications intervenues en cours d'exercice, 18,9 millions d'euros en autorisations d'engagement n'ont pas été consommés, de même que 18,2 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux de consommation des crédits ouverts atteint 95,9 % en autorisations d'engagement et 96,4 % en crédits de paiement.

A.- UN PROGRAMME AU COÛT MAÎTRISÉ

Ce programme représente 19,3 % du total des crédits de paiement consommés par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Les frais de personnel (211,6 millions d'euros), qui constituent 43,3 % des crédits du programme, ont été réduits de 10,6 millions d'euros en cours d'année.

L'année 2007 a été marquée par la création du ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du co-développement pour lequel le programme CPPI a servi de support en phase d'installation. Le programme a enregistré 43 suppressions d'emplois au titre des économies structurelles. Pour un plafond d'emploi de 3 400 ETPT, le nombre d'emplois pourvus moyen s'est élevé à 3 318 soit 97,8 % des effectifs autorisés.

L'ensemble des dépenses hors personnel a fait l'objet d'ouvertures de crédits pour un montant et de 16,1 millions de crédits de paiement pour faire face à un surplus de dépense lié à la mise en place en cours d'année du ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du co-développement.

B.- LA CONSOMMATION DES ACTIONS EST SOUS CONTRÔLE

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(EN EUROS)

Actions		Prévision (y compris FDC et ADP)		Réalisation
01	État-major	AE	27 835 003	27 598 143
		CP	27 835 003	27 306 744
02	Expertise audit, prévision, études	AE	18 227 446	16 237 763
		CP	18 227 446	16 096 809
03	Systèmes d'information et de communication	AE	147 219 123	139 060 176
		CP	136 378 123	133 074 181
04	Fonction de soutien de gestion des ressources humaines	AE	139 144 895	116 255 084
		CP	134 118 545	116 347 115
05	Affaires financières et immobilières	AE	85 756 306	98 821 294
		CP	85 956 306	98 166 049
06	Conseil juridique et traitement du contentieux	AE	82 396 922	80 934 501
		CP	82 396 922	80 340 194
07	Libertés publiques	AE	17 017 121	17 017 121
		CP	15 603 154	15 614 955

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses de l'action *État-major* n° 1 ont été réduites de 1,8 million d'euros ce qui traduit une consommation maîtrisée des crédits. La légère surconsommation enregistrée hors titre 2 s'explique par des ajustements qui ont dû être opérés compte tenu des recompositions gouvernementales qui ont suivi les élections.

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 5,53 millions d'euros.

L'action n° 3 *Système d'information et de communication* a enregistré une sous-consommation de sa dotation en raison de la révision à la baisse des besoins de crédits consécutifs au retard pris par les projets CRISTAL (téléphonie sur Internet), GHABI (Gestion de l'Habillement de l'Intérieur) et ORACLE.

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 la non utilisation des autorisations d'engagement de couverture pluriannuelles pour un montant de 3,5 millions d'euros.

L'action n° 5 *Affaires financières et immobilières*, en revanche, a consommé 13,6 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. En effet, au-delà de la révision annuelle classique des loyers, l'administration a dû faire face à une modification de ses baux qui prévoient désormais un paiement du terme à échoir contre un paiement à terme échu. Ainsi, à la fin de l'année 2007, le ministère a dû s'acquitter des loyers du dernier trimestre 2007 ainsi que de ceux du premier trimestre 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 crédits accordés à cette action n'ont pas été dépassés en 2007. Votre 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 (31 millions d'euros en 2007 contre 40,7 en 2006).

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE PERFECTIBLES

Le programme *Conduite et pilotage* ne poursuit plus que cinq objectifs au lieu de sept en 2006. Neuf indicateurs de performances figurent sur le RAP 2007, mais seuls six d'entre eux sont renseignés, trois ayant été abandonnés en cours d'exercice. Ils étaient quinze en 2006.

1.– Objectif 1 : assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle

Cet objectif est assorti d'un indicateur de performance abandonné en raison du caractère discutable de son interprétation (pourcentages de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de six mois)

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 passe de 59 % en 2006 à 70 % en 2007 conformément à l'objectif qui lui avait été fixé. Le second, dont les variations ne sont pas très significatives, comptabilise le nombre d'heures d'indisponibilité des systèmes d'information.

3.– Objectif 3 : améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste

Le premier des deux indicateurs associés à cet objectif nous apprend que seuls 72 % des agents affectés à un poste ont été formés à ce titre (70,5 % en 2005, 71,5 % en 2006). L'objectif de 75 % n'a pas été atteint et celui fixé pour 2009 (85 %) paraît bien ambitieux. Le second indicateur, relatif à la fiabilité des schémas d'emplois des responsables de programmes au regard de leur exécution en gestion a été abandonné en cours d'exercice et n'est plus renseigné.

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

Le premier des trois indicateurs fournit le taux de livraisons immobilières dans les délais. Particulièrement faible en 2005 (51 %), ce taux avait augmenté en 2006 (69 %) avant de marquer le pas en 2007 (67 %). Le deuxième indicateur révèle le taux de livraison qui plafonne depuis 2006 à 70 %. Le troisième indicateur, qui fournit le coût de la construction au m², n'est pas significatif dans la mesure où il ne s'appuie que sur une quantité réduite d'opérations.

5.– Objectif 5 : améliorer la défense juridique de l'État

L'unique indicateur de cet objectif, qui fournissait le taux de règlements à l'amiable, a été abandonné en cours d'année. Votre Rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur relatif à la défense juridique de l'État n'ait pu être élaboré.

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES
Compte spécial : Développement agricole et rural

Commentaire de M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	41
A.- LES INFORMATIONS DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SE SONT ENRICHIES.	41
1.- La présentation des dépenses fiscales s'est améliorée	41
2.- La justification au premier euro est globalement de bonne qualité	42
B.- LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE	43
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	43
A.- LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EST MARQUÉE PAR UNE FORTE SOUS-BUDGÉTISATION	43
1.- Le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ...	44
a) Aperçu général	44
b) Faits saillants de l'exécution par action	44
2.- Le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	46
a) Aperçu général	46
b) Faits saillants de l'exécution par action	47
3.- Le programme Forêt	48
4.- Le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	49
B.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL A ÉTÉ EXÉCUTÉ DANS UN NOUVEAU FORMAT EN 2007.	49

III.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	51
A.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION <i>AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES</i> EST MESURÉE PAR DE NOMBREUX INDICATEURS, QUI NE SONT PAS TOUS RENSEIGNÉS.....	51
1.– La performance du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	51
2.– La performance du programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés.....	52
3.– La performance du programme <i>Forêt</i>	53
4.– La performance du programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture.....	54
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i> SEMBLE ASSEZ FORMELLE	55

Le présent commentaire porte sur l'exécution, au titre de l'année 2007, des crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (APFAR)* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural (CAS DAR)*. Les tableaux suivants présentent, pour chacune de ces deux missions relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP), les principales données chiffrées de l'exécution.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION
CAS DAR**

(en millions d'euros)

Programme/Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	Exécution 2007	Exécution 2007
775 Développement agricole et rural pluriannuel	96,23	94,73
01 Développement agricole et rural pluriannuel	96,02	94,54
02 Fonction support	0,21	0,20
776 Innovation et partenariat	11,35	6,61
01 Innovation et partenariat	11,22	6,48
02 Fonction support	0,12	0,12

Source : *Rapport annuel de performances 2007*

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION
MISSION APFAR**

(en millions d'euros)

Le premier chiffre est celui voté en loi de finances initiale, le second celui des crédits consommés.

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Numéro et intitulé du programme ou de l'action		2007	2007
154	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1506,76 1569,50	1485,00 1471,45
01	Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	82,91 148,35	86,40 84,00
02	Politique du cheval	60,64 59,33	60,64 59,38
03	Appui au renouvellement des exploitations agricoles	305,59 295,08	232,62 205,52
04	Modernisation des exploitations	119,51 153,95	122,49 117,96
05	Mesures agro-environnementales et territoriales	400,27 372,19	446,82 471,79
06	Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	62,71 52,17	62,71 54,15
07	Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	475,08 488,41	473,59 478,62
227	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	685,01 905,49	707,25 898,53
01	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	433,92 416,90	455,00 402,63
02	Gestion des aléas de production	54,59 130,30	56,72 138,99
03	Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	41,81 41,22	40,82 39,81
04	Gestion des aides nationales et communautaires	154,68 317,06	154,70 317,08
149	Forêt	303,50 284,81	312,39 303,53
01	Développement économique de la filière forêt – bois	37,19 36,53	34,23 35,94
02	Mise en œuvre du régime forestier	153,22 150,81	161,99 158,88
03	Amélioration de la gestion et de l'organisation des forêts	63,07 47,23	66,11 60,43
04	Prévention des risques et protection de la forêt	50,00 50,23	50,05 48,27
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	475,32 498,52	442,83 472,93
01	Moyens de l'administration centrale	233,63 212,77	214,50 203,63
02	Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	8,91 10,49	7,44 10,23
03	Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	131,58 133,71	130,72 133,38
04	Moyens communs	101,19 141,54	90,15 125,68

Source : Rapport annuel de performances 2007

I.- PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

A.- LES INFORMATIONS DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES SE SONT ENRICHIES.

1.- La présentation des dépenses fiscales s'est améliorée.

Cette amélioration résulte de l'application d'une circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique⁽¹⁾, qui prévoit :

– le **classement des dépenses fiscales par objectif**. Les dépenses fiscales rattachées à la mission *APFAR* répondent toutes à un objectif d'aide au secteur concerné, plus ou moins détaillé (*Aider le secteur agricole, Aider les coopératives du secteur agricole, Aider le secteur agricole à produire des agrocarburants*) ;

– la **totalisation des dépenses fiscales par programme**. En dépit des limites méthodologiques propres à une telle opération, justement rappelées dans le rapport annuel de performances (RAP), cette totalisation marque un réel progrès ;

– la **présentation des dépenses fiscales sur impôts locaux**, assez nombreuses et importantes pour la mission *APFAR*, avec par exemple l'exonération des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles, dont le coût pour 2007 est évalué à 315 millions d'euros (programme 227 *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*) ;

– un **commentaire dédié aux « écarts significatifs éventuellement constatés entre le chiffrage initial et le chiffrage réactualisé d'une dépense fiscale »**. Pour certaines dépenses concernées, le commentaire dédié est satisfaisant, par exemple en ce qui concerne l'abattement d'impôt sur le revenu sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs (programme 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*). D'autres écarts significatifs ne font en revanche l'objet d'aucun commentaire, tel le crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement (programme 154), dont le chiffrage est pourtant passé de 50 à 6 millions d'euros ;

– une **évaluation des dépenses fiscales à forts enjeux**. L'une des mesures rattachées au programme 227 fait à ce titre l'objet d'un développement spécifique dans le RAP : l'exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers en faveur des biocarburants, évaluée à 500 millions d'euros pour 2007. L'évaluation est présentée en 3 parties : « Description de la dépense fiscale », « Évolution croisée du coût de la mesure pour les finances publiques et du nombre de bénéficiaires », « Efficience de la dépense fiscale ». Ce développement permet une avancée certaine, mais il conviendrait de mieux

(1) N° 1BRE-08-80, 30 janvier 2008.

souligner les avantages procurés par le recours à la dépense fiscale plutôt qu'à la dépense budgétaire.

La démarche d'amélioration de la présentation des dépenses fiscales doit être poursuivie, eu égard notamment à l'importance de ces mesures pour la mission *APFAR*, évaluées à 3,1 milliards d'euros pour 2007, soit plus que les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2007 (2,94 milliards d'euros).

2.– La justification au premier euro est globalement de bonne qualité.

L'objet de la justification au premier euro (JPE) est de fournir au Parlement une vision claire de l'emploi des crédits, en supprimant la distinction entre services votés et mesures nouvelles qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

De ce point de vue, **le RAP de la mission *APFAR* remplit globalement bien son office** :

– les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion sont clairement listés et font le plus souvent l'objet d'un commentaire éclairant à la fin de la JPE par action ;

– l'emploi des crédits par action est détaillé au niveau des différentes mesures mises en œuvre, mesures dont la finalité et les caractéristiques sont le plus souvent rappelées. Cette documentation budgétaire particulièrement dense pourrait permettre un commentaire de l'exécution bien plus détaillé que celui qui a vocation à être fait dans le cadre actuel d'examen du projet de loi de règlement.

Il subsiste **un certain nombre d'erreurs d'imputation**. Celles-ci, en général dues à l'incomplète adaptation des systèmes d'information au « mode LOLF », sont bien identifiées dans le RAP.

Finalement, la principale source de complexité dans l'exploitation du RAP résulte de l'architecture budgétaire particulière du ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP), qui fait intervenir **un grand nombre d'opérateurs** dans la gestion des crédits.

Il convient néanmoins de relever que **le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* est un peu moins clairement exposé** que les autres programmes de la mission, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel (cf. *infra*).

B.— LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE.

D'une part, il conviendrait de présenter systématiquement en volume, et pas seulement en valeur, le niveau de variation des crédits en gestion ainsi que le niveau de consommation des crédits finalement disponibles, par l'ajout aux tableaux existants de **colonnes exprimées en pourcentage**.

D'autre part, il serait utile de fournir davantage d'explications dans le passage du RAP consacré à l'**analyse des coûts**, afin que le Parlement puisse mieux apprécier les évolutions comptables permises par la LOLF.

Enfin, il conviendrait de fournir une **analyse littéraire détaillée du suivi des crédits de paiement (CP) associés à la consommation des autorisations d'engagement (AE)**. Une telle analyse devrait permettre de distinguer clairement la part des engagements non couverts qui correspond à la logique pluriannuelle de présentation systématique des crédits en AE et en CP, de la part de ces engagements non couverts qui résultent d'une budgétisation insuffisante. Cela serait d'autant plus nécessaire que la mission APFAR se caractérise par d'importantes sous-budgétisations, dont certaines seront évoquées plus bas.

II.— L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A.— LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EST MARQUÉE PAR UNE FORTE SOUS-BUDGÉTISATION.

Dotée en loi de finances initiale pour 2007 de 2,96 milliards d'euros en AE et de 2,94 milliards d'euros en CP, la mission APFAR a finalement bénéficié de 3,34 milliards d'euros d'AE et de 3,18 milliards d'euros de CP, soit un abondement de respectivement 12,8 % et 8,2 %. Fin 2007, 3,18 milliards d'euros d'AE et 3,15 milliards d'euros de CP avaient été consommés, soit des taux de consommation de 95,2 % et de 99 %. 12 781 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été utilisés, pour une prévision de 13 048 (98 %).

L'exécution budgétaire 2007 traduit la sous-budgétisation structurelle de la mission APFAR, que déplorait votre Rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008: « *Le MAP ne dispose pas en début d'exercice des crédits nécessaires pour gérer les crises qui ne manquent pas de survenir chaque année dans le monde agricole. Cette situation n'est ni nouvelle, ni récente. [...] Les reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre grèvent lourdement le budget du MAP et entravent sa capacité de réaction. [...] Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les reports de charge pourraient [dépasser] fin 2007 [...] 1 milliard d'euros. [...] Dépourvu de moyens suffisants pour gérer les crises, le MAP se voit contraint de recourir à des mesures de gestion interne, qui se révèlent insuffisantes. En effet, elles ne font que déplacer les problèmes de sous-budgétisation.* »⁽¹⁾

(1) Rapport spécial, doc. AN n° 276, annexe 3, novembre 2007, page 37.

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

a) *Aperçu général*

Doté en loi de finances initiale de 1,5 milliard d'euros en AE et de 1,48 milliard d'euros en CP, le programme 154 a finalement reçu 1,6 milliard d'euros en AE et 1,5 milliard d'euros en CP, soit + 6,6 % d'AE et + 1,3 % de CP. Cette dotation globale a été consommée à hauteur, respectivement, de 98,4 % et 98,3 %.

Les **principaux mouvement de crédits** expliquant l'écart entre les dotations initiales et les dotations finales sont les suivants :

– l'ouverture, en loi de finances rectificative , de 103,5 millions d'euros d'AE et de 17 millions d'euros de CP ;

– l'annulation de 22,4 millions d'euros d'AE et de 11,1 millions d'euros de CP, essentiellement pour contribuer au financement du programme *Interventions territoriales de l'État*.

La totalité des AE mises en **réserve** a été dégelée, tandis que 14,4 millions d'euros de CP sont demeurés en réserve (sur un total de 47,7 millions d'euros).

Seuls 7 344 **ETPT** ont été exécutés, pour un plafond fixé en loi de finances à 7 579. Cette sous-exécution s'explique par une programmation de recrutements prudente et une accélération du rythme des départs en retraite en fin d'exercice.

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

• **L'action 1 *Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux*** a vu ses AE augmenter sensiblement entre la loi de finances initiale et la fin de l'exercice (de 83 à 148 millions d'euros). Entre autres mouvements, cet accroissement s'explique pour l'essentiel par l'ouverture en loi de finances rectificative de 75,6 millions d'euros d'AE pour permettre le transfert des dossiers d'un budget opérationnel de programme (BOP) déconcentré ⁽¹⁾ vers un BOP mixte, géré par le MAP et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cette ouverture, purement technique ainsi qu'en a été informé votre Rapporteur spécial par les services du MAP, aurait pu être exposée plus clairement dans le RAP.

• **L'action 2 *Politique du cheval*** n'appelle pas de commentaires particuliers, la dotation initiale ayant été quasiment intégralement exécutée sans mouvement de crédits massif.

(1) Il s'agit du BOP dit « hippocampe », depuis lequel sont exécutés les crédits en faveur du cheval et de l'hydraulique agricole.

• **L'action 3 *Appui au renouvellement des exploitations agricoles*** a, en revanche, connu d'importants ajustements en gestion.

Ainsi, les AE ouvertes pour couvrir les charges de bonification des prêts à l'installation ont été de 82,4 millions d'euros pour une prévision de 64,6 millions d'euros). Cet abondement est bien justifié dans le RAP : « *La hausse du taux du marché et l'attractivité des prêts ont, en effet, accru leur coût pour l'État, ce qui a nécessité des financements supplémentaires pour honorer les demandes des prêts en file d'attente dans les directions départementales de l'agriculture et de la pêche* ». L'abondement en AE a été réalisé pour l'essentiel par des mouvements de fongibilité au sein du programme 154, en provenance notamment :

– de l'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF), dont les crédits sont passés de 10 à 3,9 millions d'euros en AE et de 9,9 à 2,6 millions d'euros en CP ;

– des aides à la cessation d'activité, passées de 26,5 à 8,6 millions d'euros d'AE et de 20,2 à 14 millions d'euros de CP, du fait de la parution tardive du nouveau décret encadrant ce dispositif.

• **L'action 4 *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions*** a vu ses AE initiales s'accroître de 119,5 à 153,9 millions d'euros, ce qui s'explique essentiellement par :

– la nécessité de résorber la file d'attente sur le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE), qui a conduit au dégel de 23 millions d'euros d'AE et de 11,5 millions d'euros de CP, en contrepartie d'une rationalisation du dispositif, décrite par votre Rapporteur spécial en novembre dernier ⁽¹⁾ ;

– la clôture au 31 décembre 2007 du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), qui a généré un afflux de demandes nécessitant l'abondement des AE (de 31,5 à 48,3 millions d'euros) depuis la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

• **L'action 5 *Mesures agro-environnementales et territoriales*** a ainsi vu ses AE réduites de 28,3 millions d'euros, afin d'abonder l'action 4. Cette réduction des AE a été permise par la poursuite du cofinancement de la PHAE par l'Union européenne, qui, initialement, devait être interrompu.

En revanche, les CP de l'action 5 ont été considérablement accrus. Cela s'explique par la volonté de diminuer l'important report de charges (66,5 millions d'euros) existant fin 2006 sur les contrats d'agriculture durable (CAD). Le dégel de la mise en réserve du programme ainsi que des

(1) Nicolas Forissier, rapport spécial, doc. AN n° 276, annexe 3, novembre 2007, page 46.

redéploiements de fin de gestion ⁽¹⁾ ont permis de porter la dotation en CP de 77,3 à 104,2 millions d'euros.

• **L'action 6 *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture*** s'est caractérisée par le blocage de 11 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP, qui n'ont pu être consommés mais ont été reportés vers 2008.

Concernant le domaine de la pêche, il faut préciser que l'article 8 du projet de loi de règlement pour 2007 ⁽²⁾ porte constatation d'une perte au titre d'avances consenties en 2005 et 2006 au Fonds de prévention des aléas pour la pêche (FPAP) par le CNASEA et l'Office nationale interprofessionnel de la mer (OFIMER). Il s'agissait, en 2004, de faire face à la hausse du prix du carburant. Mais, malgré un montage complexe dont le détail a été présenté très clairement par notre collègue Sénateur Joël Bourdin ⁽³⁾, le FPAP s'est avéré incapable de rembourser ces avances.

• **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*** est une action « support » supprimée dans le projet de loi de finances pour 2008 et intégrée au programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

L'action a été abondée (essentiellement en loi de finances rectificative) de 31,6 millions d'euros en AE et de 22,1 millions d'euros en CP afin de compenser le refus d'apurement communautaire qui, une fois de plus, n'a pas été budgété en loi de finances initiale.

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

a) *Aperçu général*

Doté en loi de finances de 685 millions d'euros d'AE et de 707,3 millions d'euros de CP, le programme 227 a finalement reçu 936,4 millions d'euros d'AE et 898,7 millions d'euros de CP (soit + 36,7 % et + 27 %). Les AE ont été consommées à 96,7 %, les CP à près de 100 %.

L'ampleur des mouvements de crédits en gestion illustre encore une fois la sous-budgétisation de la mission *APFAR* puisque, selon les termes du RAP, « *la dotation obtenue a permis d'engager des dossiers correspondants à des dépenses obligatoires et qui n'auraient pu être effectuées sans apports complémentaires* ».

(1) Ces redéploiements ont été, selon les termes du RAP, « rendus possibles par les retards de paiement constatés sur certaines lignes », ce qui revient à dire que le report de charges pèsera en 2008 sur d'autres dispositifs. Cela illustre bien la sous-budgétisation chronique de la mission *APFAR*.

(2) Qui fait l'objet d'un commentaire détaillé de votre Rapporteur général dans le tome I du rapport sur le projet de loi de règlement pour 2007.

(3) Joël Bourdin, Rapport spécial sur les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, annexe n° 3 au Rapport général, doc. Sénat n° 91, novembre 2007.

Parmi les **principaux mouvements**, il convient de relever :

– le décret d’avance du 25 octobre 2007, qui a ouvert 105,3 millions d’euros d’AE et 34 millions d’euros de CP permettant le financement de mesures de crise et le paiement de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) ;

– la loi de finances rectificative, qui a ouvert 162,6 millions d’euros en AE comme en CP, destinés au financement du refus d’apurement communautaire de 2006.

L’intégralité des CP mis en **réserve** a été dégelée afin de financer diverses mesures de crise, par exemple les dispositifs de lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO).

b) Faits saillants de l’exécution par action

• **L’action 1 *Adaptation des filières à l’évolution des marchés*** finance notamment la PNSVA, complément national à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), aide communautaire destinée à lutter contre la déprise agricole. La dotation initiale prévue pour la PNSVA était de 165,4 millions d’euros en AE et de 103,2 millions d’euros en CP. Mais, en cours de gestion, 82 millions d’euros (AE = CP) ont dû être transférés vers le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) afin de permettre le paiement du solde des indemnités sécheresse 2006. En effet, la situation budgétaire du MAP est telle que le FNGCA n’est pas doté en loi de finances initiale alors que, par essence, les calamités ne manquent pas de survenir en matière agricole. Cette sous-budgétisation complexifie les circuits financiers en exécution : en l’espèce, la ligne PNSVA a dû être abondée par dégel et par le décret d’avance du 25 octobre 2007, afin de garantir les versements aux exploitants.

• **L’action 2 *Gestion des aléas de production***, par effet miroir, a participé au mouvement en gestion décrit ci-dessus, le FNGCA étant financé depuis cette action. En conséquence, les AE sont passées de 55 à 130,3 millions d’euros et les CP de 56,7 à 139 millions d’euros.

• **L’action 3 *Promotion à l’international des produits et du modèle agroalimentaire français*** a en revanche connu une exécution conforme aux prévisions.

● **L'action 4 *Gestion des aides nationales et communautaires*** a vu sa dotation doubler, passant de 154,7 à 317 millions d'euros (AE = CP). Cela résulte du défaut de budgétisation en loi de finances initiale du refus d'apurement communautaire évoqué plus haut, qui a donné lieu à ouverture de 162,6 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Si l'exécution des crédits d'intervention des offices agricoles, versés pour l'essentiel depuis l'action 4, a été conforme aux prévisions en termes de volume de crédits, il convient néanmoins de signaler que le phénomène de sous-budgétisation impacte également les offices agricoles. En effet, ainsi que le signale la partie du RAP consacrée aux opérateurs, les offices contribuent désormais au financement des mesures de crise, ce qui n'entre pas en principe dans leurs attributions.

3.— Le programme *Forêt*

● Doté en LFI de 301,1 millions d'euros en AE et de 310 millions d'euros en CP, le programme 149 a vu ses AE réduites de 3 % et ses CP réduits de 1,7 %. Les dotations disponibles ont été consommées à hauteur de 97,6 % (AE) et de près de 100 % (CP).

● Les **principaux mouvements** intervenus en gestion sont donc assez modestes en comparaison de ceux décrits plus haut pour les programmes 154 et 227 :

– annulation de 4,9 millions d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP, notamment afin de gager les ouvertures opérées sur les autres programmes de la mission ;

– transfert de 4,7 millions d'euros d'AE et de 1,6 million d'euros de CP vers le financement des pôles d'excellence rurale ;

– virement de 5 millions d'euros en AE vers le programme 154.

L'action 3 *Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt* a été la plus impactée par les réductions de crédits.

● Les **crédits mis en réserve** ont été quasi-intégralement dégelés.

● Plusieurs **opérateurs** sont rattachés au programme 149 : l'Office national des forêts (ONF), l'Inventaire forestier national (IFN), le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Si les informations sont globalement de bonne qualité, notamment en ce qui concerne l'ONF, l'écart d'ETPT entre la prévision (341) et la réalisation pour les CRPF (298,5) n'est pas suffisamment commenté.

4.– Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

• Doté en loi de finances initiale de 475,3 millions d'euros en AE et de 442,8 millions d'euros en CP (y compris fonds de concours et attributions de produits), le programme 215 a finalement reçu 516,1 millions d'euros en AE (+ 8,6 %) et 477,1 millions d'euros en CP (+ 7,7 %). Ces dotations globales ont été consommées à hauteur, respectivement, de 96,6 % et de 99 %.

• Les **principaux mouvements** intervenus en cours de gestion sont les suivants :

– report de 2006 vers 2007 de 13,4 millions d'euros d'AE, concernant pour l'essentiel des investissements immobiliers et informatiques ;

– transfert de 41 millions d'euros (AE = CP) en titre 2 (cf. *infra*) ;

– annulation de 7,3 millions d'euros d'AE et de 5,5 millions d'euros de CP.

• Le programme 215 étant un programme support, les **crédits de personnel** y sont logiquement très importants : 330,7 millions d'euros en loi de finances initiale, 365,6 millions d'euros en dotation globale, consommée à hauteur de 98,7 % (AE = CP).

Le **plafond d'emplois** (5 437 après prise en compte des transferts de gestion) n'a pas été atteint, 32 ETPT n'ayant pas été consommés. Cette sous-consommation s'explique par les mêmes motifs que ceux évoqués plus haut pour le programme 154, à savoir une programmation de recrutements prudente et une accélération du rythme des départs en retraite en fin d'exercice.

• **La documentation du RAP est très dense, mais elle ne permet pas pour autant de suivre clairement l'emploi des crédits.** Ainsi, l'action 1 *Moyens de l'administration centrale* a consommé moins d'AE et de CP que prévu, respectivement 212,8 millions d'euros contre 233,6 et 203,6 millions d'euros contre 214,5. Or, les informations du RAP ne permettent pas de reconstituer ces écarts. L'action 4 *Moyens communs* fait l'objet d'une JPE de 6 pages dans lesquelles n'est pas clairement décrit l'accroissement des crédits de titre 2. Les services du MAP ont indiqué à votre Rapporteur spécial que cet accroissement résulte du transfert technique de 41 millions d'euros, correspondant au remboursement par le ministère de l'Écologie et du développement durable des agents mis à sa disposition par le MAP.

B.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL* A ÉTÉ EXÉCUTÉ DANS UN NOUVEAU FORMAT EN 2007.

• Les **recettes** du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CAS DAR), provenant de la perception de 85 % du produit de la taxe sur

le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, se montaient à 98 millions d'euros en prévision. Elles ont finalement été de 102 millions d'euros. Cet accroissement s'explique essentiellement par une sous-estimation du niveau de collecte de la taxe. Le compte a dégagé en fin d'exercice un excédent de près de 0,7 million d'euros.

• **Les dépenses du CASDAR sont, depuis 2007 ventilées en deux programmes**, le Conseil constitutionnel ayant critiqué dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006 l'architecture initiale du CAS, en un seul programme.

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

Initialement de 87,95 millions d'euros (AE = CP), la dotation de ce programme a été majorée en gestion :

– par l'ouverture de 3,9 millions d'euros résultant du surplus de recettes dégagé par la taxe affectée ;

– par le report de 2006 vers 2007 de 11,7 millions d'euros en AE et de 12,2 millions d'euros en CP.

Les AE ont été consommées à 93 % et les CP à 91 %, certains dossiers n'ayant pu être pris en compte au titre de 2007. Les crédits non consommés ont été reportés vers 2008.

• **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 (9,75 millions d'euros en AE = CP) a été majorée en gestion par les mêmes mouvements que ceux décrits pour le programme 775 : 9,5 millions d'euros par report et 0,15 million d'euros par arrêté d'ouverture.

Les taux de consommation de cette dotation globale sont faibles : 57,4 % en AE et 33,5 % en CP. Les crédits non consommés ont été reportés sur 2008.

Il est quelque peu regrettable que le RAP ne fournisse pas plus d'informations sur les motifs de sous-consommation des crédits, manifestement due à la non prise en compte de certains dossiers en 2007.

III.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE

A.- LA PERFORMANCE DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES EST MESURÉE PAR DE NOMBREUX INDICATEURS, QUI NE SONT PAS TOUS RENSEIGNÉS.

1.- La performance du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*

La performance du programme 154 est mesurée grâce à 4 objectifs et 12 indicateurs. Ce nombre élevé d'indicateurs permet certes d'associer à chacune des 5 actions du programme un instrument de mesure de la performance, mais il pourrait être judicieux, dans un souci de clarté, de réduire le nombre d'indicateurs. Par ailleurs, certains indicateurs sont d'une grande technicité, à tel point qu'il apparaît bien difficile d'en faire un commentaire éclairant. Enfin, les données disponibles n'ont pas toujours permis de renseigner complètement les indicateurs.

• L'objectif 1 *Concilier activités économiques et préservation des milieux* est associé à 4 indicateurs :

– le premier mesure le pourcentage de surfaces contractualisées en Natura 2000 sur les surfaces contractualisées en mesures agro-environnementales. Les données disponibles permettent seulement une estimation approximative, qu'il ne paraît en conséquence pas utile de commenter,

– le deuxième mesure la part d'azote maîtrisée par rapport à la part d'azote maîtrisable. La réalisation (50 %) est inférieure à la prévision, qui aurait été surestimée ;

– le troisième mesure le rapport entre le nombre d'inspections en mer de navires de pêche ciblés et le nombre d'inspections en mer de navires de pêche. La réalisation (60 %) dépasse de 10 points la prévision. L'indicateur a été simplifié en 2008, ce qui est une bonne initiative ;

– le dernier mesure le rapport entre le nombre d'inspections à débarquement de navires de pêche ciblés et le nombre d'inspections à débarquement de navires de pêche. Le résultat (12,1 %) dépasse la prévision. Là encore, l'indicateur a été simplifié dans le projet de loi de finances pour 2008.

• L'objectif 2 *Favoriser l'attractivité des territoires ruraux* est associé à 5 indicateurs :

– le taux de renouvellement des chefs d'exploitation n'est pas renseigné ;

– il en est de même du nombre d'exploitations dans les zones défavorisées rapporté au nombre d'exploitations dans les autres zones ;

– le coût moyen de l’installation par hectare installé s’est révélé inférieur à la prévision. Mais, celle-ci ayant été revue en cours d’année, le résultat n’est plus très parlant ;

– l’indice de concentration géographique de capacité de pêche a été abandonné dans le projet de loi de finances pour 2008, ce qui apparaît comme une bonne décision au regard de la complexité excessive de cet indicateur ;

– le nombre d’emplois dans la filière cheval (67 000) a dépassé la prévision initiale (61 500).

• L’objectif 3 *Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* compte 2 indicateurs :

– le coût de gestion des aides rapporté au montant des aides versées n’est pas renseigné ;

– les pénalités financières (refus d’apurement) au titre de l’année N se sont révélées nettement supérieures, en valeur absolue, à la prévision : 8,67 millions d’euros contre 1,06.

• L’objectif 4 *Mettre en œuvre les actions des directions départementales de l’agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* compte un seul indicateur, mesurant l’efficacité de la masse salariale en direction départementale de l’agriculture et de la forêt. Si le résultat est supérieur à la prévision, il faut cependant relever le caractère très incomplet de cet indicateur, reconnu d’ailleurs dans le RAP.

2.– La performance du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*

• L’objectif 1 *Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité* compte 2 indicateurs :

– la part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée fait l’objet d’une simple estimation ;

– la part des volumes commercialisés bénéficiant d’une indication géographique protégée est variable selon le type de production mais, dans l’ensemble, conforme aux prévisions.

• L’objectif 2 *Renforcer l’organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires* compte 2 indicateurs assez peu parlants en 2007 :

– le premier mesure l’évolution des regroupements d’organisations de producteurs. Outre le fait qu’il comporte en son sein 3 types de mesure, les

prévisions ont été réactualisées en 2007 si bien qu'il est délicat, sans explication précise dans le RAP, d'en apprécier les résultats ;

– le second, très sectoriel, mesure la part des produits à forte valorisation dans la production de l'industrie laitière française. En 2008, cet indicateur a été abandonné en raison des « *effets d'éléments exogènes tels que le volume de la collecte* ».

● L'indicateur associé à l'objectif 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* mesure la participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives. Les résultats sont assez bons, mais il serait peut-être plus pertinent de pouvoir disposer d'un outil plus global, estimant par exemple, si cela est possible, la part des produits français consommés dans le monde.

● L'objectif 4 *Mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* compte 4 indicateurs :

– le coût de mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) rapporté au montant des soutiens communautaires reçus n'est pas renseigné ;

– le respect du calendrier de versement des aides directes de la PAC aux exploitants fait l'objet d'une double mesure et mériterait par conséquent d'être simplifié ;

– le délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles diminue tendanciuellement, même si le résultat 2007 est légèrement supérieur à la prévision (149 jours contre 145) ;

– le montant des refus d'apurement rapporté au montant des aides communautaires versées a été inférieur à la prévision (1,07 % contre 1,8 % prévus mi-2007).

3.– La performance du programme *Forêt*

● L'objectif 1 *Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois* est assorti de 2 indicateurs qui ne sont pas renseignés pour 2007, et dont l'un a été abandonné en 2008.

● L'objectif 2 *Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier* compte 2 indicateurs :

– les surfaces de forêts avec « aménagement » forestier dans l'année ont été supérieures aux prévisions ;

– le coût de gestion des forêts publiques n'est pas connu avec précision, seules des données provisoires étant disponibles.

• L'objectif 3 *Dynamiser la gestion des forêts privées* dispose d'un indicateur mesurant les surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportées à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan. Le résultat 2007 (78,3 %) est supérieur à la prévision.

• L'objectif 4 *Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt* compte un seul indicateur mesurant le taux d'extinction des feux de forêt « naissants ». Les données provisoires sont bonnes, le taux étant de 81 % pour une prévision de 77 %.

4.– La performance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

• L'objectif 1 *Développer une politique informatique optimisant les relations du ministère de l'Agriculture et de la pêche avec les usagers* comporte 2 indicateurs qui paraissent tout à fait pertinents :

– le taux de pénétration des téléprocédures est en ligne avec la prévision (45 %) ;

– le taux d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers est de 33 %, soit 5 points au-dessus de la prévision.

• L'objectif 2 *Optimiser la formation et la gestion des ressources humaines* est également associé à 2 indicateurs :

– le premier n'est pas très éclairant, mesurant l'évolution du coût de la journée stagiaire dans les programmes de formation continue (hors enseignement) ;

– le second, en revanche, est pertinent. Il mesure le nombre d'ETP affectés à la gestion du personnel rapporté au nombre d'agents gérés. Le résultat (1,55 %) est meilleur que la prévision (1,61 %).

• L'objectif 3 *Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement* est assorti de 2 indicateurs :

– le coût du poste de travail en administration centrale a augmenté ces dernières années, ce qui, selon les termes du RAP, « démontre l'impérieuse nécessité de rationaliser la localisation des services et des agents, ce qui sera fait dans les 5 ans à venir » ;

– la dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières) est de 3 500 euros en administration centrale et de 3 246 euros en directions régionales, ce qui est en ligne avec les prévisions mi-2007.

• L'objectif 4 *Mettre en œuvre les actions des directions régionales de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* repose sur la mesure de l'efficacité de la masse salariale dans ces directions (hors services statistiques). Si le résultat dépasse la prévision, le MAP prend toutefois la précaution d'indiquer la fragilité de l'indicateur et la nécessité de le repenser.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL SEMBLE ASSEZ FORMELLE.

• 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, dont l'intitulé mériterait d'être raccourci, compte 2 indicateurs :

– le nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable est très au-delà de la prévision : 85 628 contre 66 000 ;

– le second indicateur, qui s'est avéré inopérant, a été abandonné.

• 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.* Un effort de concision, ici aussi, serait le bienvenu.

L'objectif est assorti de 2 indicateurs :

– le premier mesure les financements impliquant une UMT, rapportés aux financements du programme *Innovation et prospective* (il faut en réalité lire *Innovation et partenariat*). La réalisation (12 %) est un peu inférieure à la prévision (15 %) ;

– le second mesure les financements impliquant un réseau mixte thématique (RMT)⁽¹⁾, rapportés aux financements du programme *Innovation et partenariat*. Le taux est de 22 % pour une prévision de 20 %.

(1) UMT et RMT sont de nouvelles formes de collaboration promues par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Recommandations de votre Rapporteur spécial

- 1/ Poursuivre la démarche d'évaluation des dépenses fiscales
- 2/ Améliorer la présentation de la justification au premier euro du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, très dense mais parfois insuffisamment claire
- 3/ Enrichir les tableaux de variation et de consommation des crédits d'une colonne exprimée en pourcentage
- 4/ Développer l'analyse des coûts
- 5/ Enrichir le commentaire du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement
- 6/ Engager une profonde réforme budgétaire de nature à mettre fin à la sous-budgétisation chronique de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*
- 7/ Rationaliser le grand nombre d'objectifs, indicateurs et sous-indicateurs de performance, afin de mieux les renseigner

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Compte spécial : Prêts à des États étrangers

Commentaire de M. Henri EMMANUELLI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS	58
A.– L'INQUIÉTANTE MAIS PRÉVISIBLE BAISSÉ DES DÉPENSES TOTALES D'APD EN 2007	58
1.– Le champ des dépenses d'APD : une construction artificielle, critiquée par les pairs du CAD de l'OCDE	58
2.– Une baisse importante des dépenses d'APD en 2007, qui remet en cause l'engagement international de la France en matière d'APD	59
B.– PRÉSENTATION GLOBALE DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	60
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION APD EN 2007	60
A.– LE PROGRAMME AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	60
1.– L'aide économique et financière multilatérale	61
2.– L'aide économique et financière multilatérale	61
3.– Le traitement de la dette des pays pauvres	61
B.– LE PROGRAMME SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	62
1.– Des erreurs de calibrage des dépenses de personnel	62
2.– Les difficultés à prévoir les dépenses du fonds de solidarité prioritaire (FSP)	62
3.– L'aide-projet hors FSP	62
4.– La débudgétisation croissante de l'AFD	63
5.– La France doit respecter ses engagements internationaux	64
6.– Le partenariat avec les ONG	64
C.– LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	64
III.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	64
A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 110	64
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 209	65

La mission *Aide publique au développement* était constituée en 2007 de deux programmes :

– le programme 110 *Aide économique et financière au développement* relevant du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (981 millions d'euros de crédits de paiement consommés, contre 988 millions d'euros votés en LFI) ;

– le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* du ministère des affaires étrangères et européennes (2 072 millions d'euros de crédits de paiement consommés, contre 2 116 millions d'euros votés en LFI).

En 2008, un nouveau programme a été créé pour le codéveloppement, rattaché au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (30 millions d'euros).

Voter rapporteur présentera aussi succinctement le compte spécial *Prêts à des États étrangers*. Celui-ci retrace en trois programmes, en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement en capital des prêts consentis soit à des États émergents (pour financer des projets d'infrastructure dont la réalisation fait appel à des biens et services d'origine française), soit à des États étrangers (pour consolider les dettes de leur pays envers la France), soit encore à l'Agence française de développement (dans un but de développement économique et social).

La mission *Aide publique au développement* (APD) ne comprend pas la totalité des crédits d'APD déclarés au comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

I.- OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A.- L'INQUIÉTANTE MAIS PRÉVISIBLE BAISSSE DES DÉPENSES TOTALES D'APD EN 2007

1.- Le champ des dépenses d'APD : une construction artificielle, critiquée par les pairs du CAD de l'OCDE

Les dépenses d'aide publique au développement déclarées au CAD de l'OCDE couvrent un champ beaucoup plus large que la seule mission *Aide publique au développement*. À cette mission s'ajoutent les engagements de l'AFD, les prêts de la réserve pays émergents (RPE) les prêts de refinancement des C2D (nets des remboursements), les annulations de dettes, mais également la comptabilisation a posteriori de certaines dépenses du budget général qui ne sont pas directement de l'APD, comme les dépenses d'accueil des réfugiés, les dépenses d'accueil des étudiants étrangers et le budget de certains organismes de recherche comme le Centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD).

En ce qui concerne les dépenses du budget général, la prise en compte des dépenses de recherche, d'écolage et d'accueil des réfugiés est contestée par votre Rapporteur spécial depuis plusieurs années. L'examen par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui vient d'être achevé, critique le fait que la totalité des dépenses d'écolage soit comptabilisée : « *la notification en APD de certaines dépenses doit être revue. C'est le cas en particulier des écolages, qui s'élevaient à 1 097 millions de dollars en 2006, et pour lesquels la France est invitée à identifier précisément les bénéficiaires, pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que ceux qui répondent effectivement aux critères d'éligibilité.* »

2.– Une baisse importante des dépenses d'APD en 2007, qui remet en cause l'engagement international de la France en matière d'APD

La publication des chiffres de l'aide publique au développement pour l'année 2007 par le CAD de l'OCDE met en évidence une forte baisse de l'aide aux pays pauvres en 2007, notamment de la part de l'Union européenne (UE), et spécialement de la France : l'aide française est l'une de celle qui a le plus fortement chuté en 2007 au sein de l'UE, en passant de 0,47 % de son RNB 2006 et 2005 à 0,39 % en 2007. Avec 7,2 milliards d'euros alloués en 2007, l'APD française a en effet diminué de 16 % en termes réels, alors que, la même année, l'Espagne a accru son aide de près de 34 %.

Votre Rapporteur spécial avait mis en garde contre cette baisse prévisible, en raison de l'intégration dans le projet de loi de finances pour 2007 de prévisions d'annulations de dette qui ne pouvaient raisonnablement pas avoir lieu si vite.

Depuis 2005, une grande part des allègements de dettes est constituée par l'annulation de créances à l'égard du Nigeria et de l'Irak, également traitée en Club de Paris. En 2006, les allègements de dettes pour le Nigeria ont représenté environ 1,6 milliard d'euros et 625 millions ont été comptabilisés au titre de l'annulation de la dette irakienne. En 2007, 550 millions devraient être comptabilisés en APD au titre de l'allègement de dettes de l'Irak. Or elles concernent quasi exclusivement des créances garanties par la Coface, indûment comptabilisées en APD puisque ce sont des créances commerciales portées par des entreprises françaises.

Pour respecter l'engagement européen des 0,7 % du RNB d'ici 2015, une hausse annuelle des crédits budgétaires de 1,5 milliard d'euros serait nécessaire... D'ailleurs, l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE rappelle la France à ses engagements internationaux pour atteindre 0,7 % du RNB. « *La France devrait planifier une augmentation substantielle de son aide programmable* ».

B.– PRÉSENTATION GLOBALE DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

La Cour des comptes, dans son rapport sur la gestion 2007, souligne que « *l'architecture de la mission Prêts à des États étrangers pose un problème d'articulation avec d'autres dotations du budget de l'État et – à tout le moins – d'information sur les interventions publiques dans ce secteur* ».

Les crédits évaluatifs du programme *Prêts à l'Agence française de développement (AFD)* ont la même finalité que ceux du programme *Aide économique et financière au développement* qui est doté de crédits limitatifs. Or l'imputation des bonifications d'intérêts sur l'un ou l'autre des programmes est seulement effectuée en fonction de critères de risques. D'ailleurs, le programme Le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement (AFD)* ne présente ni objectif, ni indicateur et ses performances. La Cour des comptes conclut que « *L'utilité du maintien de deux programmes distincts n'est dès lors pas avérée. La suppression du programme 853 pourrait être envisagée dans un souci de simplicité et de clarté* ».

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial note que le volet « performance » des RAP est de plus en plus clair et détaillé. Les résultats atteints sont relativement bien expliqués.

Toutefois, de nombreux indicateurs ne sont pas encore renseignés, les données nécessaires n'étant pas disponibles avant juillet pour l'année précédente, ce qui est problématique au regard du calendrier d'examen de la loi de règlement. Certains indicateurs sont encore instables. Les progrès devront donc se poursuivre.

II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION APD EN 2007

A.– LE PROGRAMME AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Ce programme ne comporte pas de dépenses de personnel.

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007

(en millions d'euros)

Actions	Prévisions LFI		Consommation	
	AE	CP	AE	CP
Aide économique et financière multilatérale	1 160	641	1 079	625
Aide économique et financière bilatérale	523	183	483	200
Traitement de la dette des pays pauvres	170	164	151	156
Total du programme	1 816	988	1 713	981

Source : Rapport annuel de performances.

4 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice.

1.– L'aide économique et financière multilatérale

Les autorisations d'engagement ont été inférieures de 81 millions d'euros au montant voté en loi de finances initiale. C'est notamment dû aux autorisations d'engagement pour la facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIM), inférieures de 53 millions d'euros aux prévisions. L'IFFIM est une initiative lancée conjointement par le Royaume Uni et la France, qui doit permettre de lever 4 milliards de dollars à travers 9 émissions obligataires, afin de financer des programmes de vaccination et de renforcement des capacités des systèmes sanitaires dans 72 pays pauvres.

La première émission obligataire destinée à lever des fonds pour cette initiative est financée par la contribution de solidarité sur les billets d'avion.

Afin de couvrir le financement de la contribution française au remboursement des emprunts au-delà de la première tranche, un montant de 920 millions d'euros en AE a été ouvert en 2007. Seuls 867 millions d'euros ont finalement été nécessaires, en raison de la variation de certains paramètres financiers, notamment les taux de change à terme euro / dollar sur l'ensemble de la période couverte par l'engagement (2008–2027).

2.– L'aide économique et financière multilatérale

La sous-consommation des AE est due à la sous-consommation de prêts souverains au profit des prêts dits « très concessionnels » dont la ressource est fournie par le programme 853.

Un redéploiement des crédits du programme tenant compte notamment de la sous-consommation des CP sur les prêts en Outre-mer, en raison de difficultés de décaissement des prêts outre-mer au secteur privé, a permis d'abonder le financement budgétaire de l'aide bilatérale relevant de l'AFD. La fongibilité a permis d'utiliser d'autres crédits pour abonder cette action.

Une grande partie de l'aide bilatérale relevant de l'AFD s'effectue sur ressources propres (dividendes). Votre Rapporteur spécial déplore cette débudgétisation croissante, sur laquelle il reviendra dans le paragraphe B.

3.– Le traitement de la dette des pays pauvres

Votre Rapporteur spécial constate que le montant des autorisations d'engagement de l'action est erroné.

Il y a en réalité une sous-consommation des crédits, en partie due à la hausse du cours de l'euro par rapport au dollar.

B.– LE PROGRAMME SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007

(en millions d'euros)

Actions	Prévisions LFI		Consommation	
	AE	CP	AE	CP
Animation et coordination de l'aide au développement	36	36	53	55
Affirmation de la dimension culturelle du développement	184	187	246	193
Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	130	136	134	131
Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	900	869	572	784
Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	820	825	830	836
Aide aux populations touchées par les crises	70	63	71	72
Total du programme	2 140	2 116	1 907	2 072

Source : Rapport annuel de performances.

1.– Des erreurs de calibrage des dépenses de personnel

L'écart de 9 emplois (ETPT) entre prévision et réalisation est dû aux erreurs de calibrage au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2007.

2.– Les difficultés à prévoir les dépenses du fonds de solidarité prioritaire (FSP)

123 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 133 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés par le fonds de solidarité prioritaire (FSP), contre respectivement 130 millions d'euros et 172 millions d'euros prévus.

Cet écart très important est justifié dans le RAP par la longueur des projets, et de leur rythme aléatoire de réalisation, ainsi que par le transfert à l'AFD de l'aide-projet.

Votre Rapporteur spécial insiste pour que le transfert à l'AFD de certaines compétences ne soit pas l'occasion de réduire le volume des projets. À cet égard, il serait intéressant d'avoir un tableau comparatif continu des activités du FSP et de l'AFD.

La faible prévisibilité des projets FSP est un argument supplémentaire pour que les dépenses d'APD fassent l'objet d'une programmation pluriannuelle.

3.– L'aide-projet hors FSP

Les crédits de l'aide hors FSP ont fait l'objet de redéploiements de l'action 4 (*Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et*

les inégalités) vers l'action 3 (*Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement*). L'usage de la fongibilité des crédits n'a rien de critiquable en soi, mais votre Rapporteur spécial souligne que les crédits doivent être orientés prioritairement vers la lutte contre la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

4.– La débudgétisation croissante de l'AFD

Les activités de l'AFD sont de plus en plus autofinancées par ses propres dividendes, et l'État lui verse de moins en moins de crédits, alors même qu'il vient de lui transférer des compétences importantes. S'agissant du programme 209, 194 millions d'euros ont été notifiés à l'AFD pour 2007, au lieu des 230 millions d'euros initialement prévus (y compris transfert des assistants techniques).

En CP, 163 millions d'euros ont été versés, comme prévu. Ce montant a été porté à 239 millions d'euros, par adjonction de ressources issues de l'AFD (70,3 millions d'euros issus du dividende 2006 de l'AFD et 6 millions d'euros provenant de levée de provision), alors qu'il était prévu de ne le porter que jusqu'à 201 millions d'euros (avec 38 millions d'euros de dividendes). L'AFD a consommé 221 millions d'euros de crédits de paiement.

Le même phénomène se constate pour les contrats de désendettement développement (C2D) : aux 14 millions d'euros versés à l'AFD par le programme 209, se sont ajoutés 105 millions d'euros en provenance du dividende 2006 de l'agence, 12 millions d'euros de reversement de garantie, et 29,5 millions d'euros de ressources provenant du nouveau mode de refinancement des créances État (Banque de France et Natixis).

Les ressources débudgétisées sont en forte augmentation : elles ont représenté 244 millions d'euros en 2007 (dont 56 millions pour le programme 110 et 137 millions pour le programme 209) contre 83 millions d'euros en 2005 et 94,5 millions d'euros en 2006. **Au lieu de transiter par le budget de l'État, les dividendes de l'AFD sont recyclés directement dans les activités de l'établissement.** La Cour des comptes déplore cette pratique contraire à l'article 6 de la LOLF qui interdit les contractions de recettes et de dépenses.

Ce système nuit à la transparence des comptes. Ainsi, les crédits de paiement versés à l'AFD à partir des programmes 110, 209 et 853 viennent s'ajouter au prélèvement opéré par l'agence sur ses propres dividendes pour financer des charges de bonifications de prêt incombant à l'État. Cette pratique ne favorise pas une appréhension globale des crédits mobilisés par la France pour bonifier les prêts de l'AFD.

5.– La France doit respecter ses engagements internationaux

S'agissant du Fonds mondial pour le sida, les AE comme les CP ont été consommés à hauteur de 286 millions d'euros, contre 300 millions d'euros prévus et sur lesquels la France s'était engagée vis-à-vis des pays contributeurs.

S'agissant du **Fonds européen de développement (FED)**, votre Rapporteur spécial déplore chaque année la **sous-budgétisation de la participation de la France**. Or, celle-ci conduit chaque année à des redéploiements entre actions (cette année, à partir de l'action 4). La présentation des crédits dans le projet de loi de finances initial n'est donc pas sincère.

6.– Le partenariat avec les ONG

36,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été alloués aux ONG à partir de la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAIIONG) contre 38 millions prévus initialement.

Par ailleurs, de plus en plus de projets du FSP sont réalisés avec des ONG ; le RAP indique la proportion de 50 % soit environ 65 millions d'euros en crédits de paiement.

C.– LE COMPTE SPÉCIAL *PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS*

On observe d'importants écarts entre les montants votés en loi de finances initiale et l'exécution des crédits. Votre Rapporteur spécial s'interroge, avec la Cour des comptes, sur la qualité des prévisions et des échéanciers utilisés.

Seulement 182 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour une prévision de 996 millions d'euros. Cette sous-consommation ne peut s'expliquer par les retards aléatoires dans le déroulement des contrats. Comme il l'a déjà indiqué dans ses rapports précédents, votre Rapporteur spécial soupçonne le projet de loi de finances initiale de surestimer les opérations prévues afin d'afficher un montant d'APD plus important.

III.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 110

S'agissant de l'objectif consistant à faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux, les résultats de l'année 2007 ne sont pas très bons. La part des ressources subventionnées des banques de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectés aux zones géographiques prioritaires de la France est en dessous des objectifs pour l'Afrique subsaharienne et la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Toutefois, ce recul

s'explique par une concentration exceptionnelle d'opérations sur l'Inde et le Pakistan en 2007. Le RAP indique que cet écart devrait se résorber en 2008.

Le RAP comporte un indicateur de bonne gestion qui est difficile à manier : l'effet de levier de l'activité prêts de l'AFD. Si cet effet de levier est trop bas, on peut interpréter cela comme de la mauvaise gestion, mais s'il est trop élevé, on peut douter du caractère concessionnel des prêts accordés, et donc de leur caractère d'aide au développement. La cible retenue pour cet effet de levier est de 3. En 2007, l'indicateur est passé au-dessus, à 3,2.

B.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 209

Le premier indicateur mesure la proportion de l'aide gérée par le ministère des Affaires étrangères et européennes dirigée vers l'Afrique subsaharienne, les pays les moins avancés (PMA) et la ZSP, mais les chiffres ne sont pas encore disponibles pour 2007. Cependant, les prévisions révisées en milieu d'année indiquent que l'on n'attendra pas la cible.

Quant à la part de l'aide européenne allouée à l'Afrique subsaharienne, elle n'est pas non plus chiffrée pour 2007, mais elle s'élevait seulement à 36 % en 2006, ce qui est beaucoup trop peu. Il en va de même pour les PMA (33 %). La France, qui est le premier contributeur du FED, devrait mieux se faire entendre pour que l'aide européenne aille en premier lieu aux pays les plus pauvres.

Votre Rapporteur spécial déplore la réorientation de l'APD vers les pays émergents au détriment de l'Afrique et des pays les moins avancés.

L'accès à l'éducation de base s'améliore rapidement en Afrique, bien que l'objectif OMD (100 % des enfants scolarisés en 2015) soit encore loin. On est seulement à 37 % au Burkina-Faso et 46 % au Niger.

L'analyse de la performance du compte spécial est quasiment inexistante.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	68
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007.....	69
A.- PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE	69
B.- PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT ...	70
C.- PROGRAMME 158 INDEMNISATIONS DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE	71
III.- LA PERFORMANCE.....	71
A.- LES OBJECTIFS FIXÉS MANQUENT D'AMBITION	71
B.- DES EFFORTS DOIVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS.....	72
1.- Adapter les effectifs à la baisse d'activité.....	72
2.- Poursuivre la mise en oeuvre des préconisations de l'audit de modernisation de 2006	73
3.- Surmonter les difficultés liées à des situations particulières.....	73

Pour la deuxième fois et conformément aux dispositions de l'article 54-4 de la loi organique relative aux lois de finances, une annexe au projet de loi de règlement rend compte de l'exécution des engagements pris dans le projet annuel de performances.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial, bien conscient qu'une période de rodage était nécessaire, avait constaté que tant le contenu que la présentation de l'annexe pouvait être améliorée.

Concernant ce deuxième exercice, il observe des améliorations dans la présentation du document, mais également une meilleure anticipation de la consommation des crédits en loi de finances initiale. Cependant, alors que les remarques formulées l'an dernier concernant les objectifs de performance restent toujours valables, votre Rapporteur spécial déplore que dans le programme 169, l'efficacité des services soit en deçà des objectifs fixés, révélant notamment le manque d'adaptation des effectifs à la baisse de l'activité.

Les dépenses fiscales sont estimées à 490 millions d'euros pour 2007. Elles étaient de 510 millions d'euros en 2006. On peut regretter que les deux dépenses concernant les droits d'enregistrement et de timbre ne soient pas évaluées.

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

En ce qui concerne la présentation formelle du rapport annuel de performances, votre Rapporteur spécial constate tout d'abord que sa lecture est plus aisée, notamment parce que la présentation des tableaux s'est améliorée. Comme il l'avait préconisé dans la première partie de son dernier rapport spécial, ceux-ci indiquent dorénavant les crédits prévus en loi de finances initiale, les crédits ouverts et les crédits consommés. Les tableaux indiquent plus systématiquement les totaux des lignes ou des colonnes.

Le rapport annuel de performances fournit une meilleure information sur le redéploiement des crédits en cours d'exercice. La fongibilité asymétrique et la réserve de précaution sont également évoquées.

Deux systèmes d'information sont en vigueur pour le décompte des personnels. Le système relatif aux ressources humaines (SIRH) du ministère de la Défense et l'outil interministériel de décompte des emplois (INDIA-ODE) présentaient, l'an dernier, des modalités de décompte des personnels différentes. Il semble que celles-ci aient été harmonisées puisque que les calculs des effectifs par les deux systèmes donnent des résultats très peu différents. On espère que pour le prochain exercice, il ne subsistera plus aucun écart.

Votre Rapporteur spécial constate donc avec satisfaction que la plupart des remarques qu'ils avaient formulées sur la présentation du RAP ne trouvent plus à s'appliquer cette année.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

La consommation des crédits pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation s'est élevée à 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	Évolution	
Autorisations d'engagement	3 987	3 824	- 163	- 4,09 %
Crédits de paiement	3 960	3 828	- 132	- 3,33 %

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées à 242,3 millions d'euros pour rémunérer 4 838 ETPT, contre 5 177 en 2006.

A.- PROGRAMME 167 LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE

L'exécution budgétaire est très satisfaisante puisque 100,24 % des autorisations d'engagement et 99,93 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale ont été consommés. Le programme 167 a donc fait l'objet en cours d'exercice d'ouvertures de crédits supplémentaires s'élevant à 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,8 millions d'euros en crédits de paiement. Ces taux de consommation des crédits s'expliquent par la diminution, par voie d'amendement parlementaire, des crédits initialement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 (2,5 millions d'euros) afin de financer la décrystallisation de la retraite du combattant (2 millions d'euros) pour les ressortissants de pays anciennement sous souveraineté française et la mise en place d'une allocation différentielle pour les conjoints survivants les plus démunis (0,5 million d'euros).

La consommation des crédits du programme 167 s'est élevée à 271,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 265,5 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	Évolution	
Autorisations d'engagement	289,17	271,07	- 18,10	- 6,26 %
Crédits de paiement	278,20	265,49	- 12,71	- 4,57 %

La hausse des dépenses de fonctionnement (+7,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et +7,4 millions d'euros en crédits de paiement) a été compensée par une baisse des dépenses de personnel significative de près de 12 %, dont on peut se féliciter.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE II)

(en millions d'euros)

2006	2007	Évolution	
186,74	164,43	- 22,31	- 11,95 %

On constate une bonne prévision en matière d'ETPT puisque leur nombre s'est élevé à 3 524 pour 3 634 prévus. Ils étaient de 3 858 en 2006.

B.- PROGRAMME 169 MÉMOIRE, RECONNAISSANCE EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

Le programme 169 a bénéficié, par voie d'amendement parlementaire, de 94,5 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de financer la décrystallisation des prestations et de mettre en place une allocation différentielle pour les conjoints survivants des ressortissants de l'ONAC.

On note une très bonne prévision puisqu'environ 99,7 % des crédits prévus en loi de finances initiale ont été consommés.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	Évolution	
Autorisations d'engagement	3 371,64	3 413,11	+ 41,47	+ 1,24 %
Crédits de paiement	3 364,94	3 418,59	+ 53,65	+ 1,59 %

Les dépenses de personnel, soit 54,90 millions d'euros, ont rémunéré 1 278 ETPT. Il convient de rajouter les 1 822 ETPT rémunérés par les opérateurs pour un montant de 82,74 millions d'euros. Les charges de personnel représentent donc environ 4 % des dépenses du programme.

96 % des dépenses de ce programme correspondent donc au versement de prestations, subventions et aides diverses en faveur du monde combattant. Le nombre de bénéficiaires de celles-ci est cependant en baisse, de 4,85 % en ce qui concerne les pensions d'invalidité et de 0,8 % en ce qui concerne la retraite du combattant. La consommation des crédits d'intervention est cependant en hausse en raison des mesures de décrystallisation (+ 87 millions d'euros) et de la hausse de 12 % du coût unitaire moyen de la retraite du combattant.

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

La prévision de consommation des crédits en loi de finances initiale a été meilleure que pour l'exercice 2006 durant lequel environ 100 millions d'euros supplémentaires avaient été ouverts.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	2006	2007	Évolution	
Autorisations d'engagement	326,47	139,85	-186,62	-57,16 %
Crédits de paiement	317,00	144,64	-172,36	-54,37 %

Les dépenses d'intervention, correspondant aux indemnités effectivement versées, s'élèvent à 142,50 millions d'euros.

On constate une baisse importante des dépenses car la quasi-totalité des bénéficiaires potentiels des dispositifs ont fait valoir leur droit et le nombre de crédictaires est stabilisé depuis 2006.

III.- LA PERFORMANCE

Les indicateurs du programme mesurent à la fois la qualité du service offert aux usagers et l'efficacité de l'activité.

A.- LES OBJECTIFS FIXÉS MANQUENT D'AMBITION

S'agissant des indicateurs mesurant les taux de satisfaction des usagers, votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner que les objectifs assignés sont depuis leur mise en place constamment en deçà des réalisations. Pour illustrer ce propos, on peut citer l'indice de satisfaction des usagers du service des archives de la Défense. Celui-ci se situe à 81 % en 2006 et à 86 % en 2007, or l'objectif fixé était de 60 % pour 2007 et il est de 70 % pour 2008.

Cette sous-estimation de l'objectif à atteindre provient d'après le rapport annuel de performances de la prise en compte du changement de questionnaire de satisfaction en ce qui concerne la JAPD et pour le service historique de la Défense, de la prise en compte de travaux d'aménagement et de mise aux normes de la nouvelle salle de lecture. « *Ces travaux ayant été reportés à 2008, les conditions d'accueil du public et le rythme de consultation des archives (...) n'ont pas été perturbés, contribuant à un résultat meilleur que prévu.* »

Les indicateurs doivent demeurer des objectifs mobilisateurs. Même si un indicateur est appelé à plafonner, comme c'est le cas pour ceux mesurant un indice de satisfaction, il n'en demeure pas moins que la cible à atteindre peut être égale à ce plafond. Ainsi, s'agissant du taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD qui est désormais stabilisé : il se situe à 91,1 % en 2006 et à 90,7 % en 2007. L'objectif à atteindre, compte tenu des efforts entrepris pour améliorer l'approche pédagogique, doit maintenant se situer au-delà de 90 %.

S'agissant de l'indicateur portant sur *le coût moyen par participant à la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD)*, on constate une baisse obtenue grâce aux efforts de rationalisation dans l'organisation et à la baisse des effectifs de la DSN consacrés à la JAPD. Le coût moyen s'établit ainsi à 182 euros pour 2007 contre 190 euros en 2006. Ces efforts devront cependant être poursuivis notamment pour compenser le report à 2008 du paiement, initialement prévu en 2007 du marché de modernisation du passage des tests MOPATE qui devrait contribuer à une hausse du coût moyen de 3,60 euros.

B.- DES EFFORTS DOIVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS

1.- Adapter les effectifs à la baisse d'activité.

Comme cela a été rappelé le nombre de pensionnés est en baisse constante chaque année (moins 17,5 % depuis 2002). Depuis 2007, le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant commence sa décrue.

L'objectif portant sur *le nombre moyen de dossiers de pensions traités par agent* dans les directions interdépartementales des anciens combattants a été atteint grâce au surcroît d'activité induit par les mesures de décrustallisation. Il retrouve à peu près le niveau de 2005. À moyen terme, la baisse d'activité aura une répercussion importante sur l'activité des agents de ces directions.

Par ailleurs, *le nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traités par agent* est à 46 % de la valeur cible qui lui avait été assignée dans le projet annuel de performances. Le nombre de dossiers traités est en baisse de 40 % par rapport à 2006, alors que les ETP ont diminué de 0,5 %.

On constate également ce résultat pour *le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agents* de l'ONAC. Selon le rapport annuel de performances, cet indicateur doit être revu afin de prendre en compte toutes les

activités des agents. Votre Rapporteur spécial suivra avec attention l'élaboration de ce nouvel indicateur et veillera néanmoins à suivre l'adaptation des effectifs à l'activité de l'office.

2.— Poursuivre la mise en œuvre des préconisations de l'audit de modernisation de 2006

Un audit de modernisation relatif au traitement des demandes de pensions militaires d'invalidité de juillet 2006 a mis en évidence les délais importants de traitements des dossiers (environ 472 jours). Un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre à la suite de cet audit qui ont permis de réduire le délai de traitement à 430 jours. L'objectif initialement fixé est de réduire le délai à moins de 380 jours, il ne devrait être atteint qu'à partir de 2008 ou 2009.

Quoi qu'il en soit, ces résultats révèlent une nécessaire rationalisation dans la gestion des prestations en faveur du monde combattant. Votre Rapporteur spécial fonde ses espoirs sur les préconisations formulées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dont il ne manquera pas de suivre la mise en œuvre.

3.— Surmonter les difficultés liées à des situations particulières

En ce qui concerne les musées (programme 167), l'indicateur *Ressources propres des 3 musées rapportées à leur coût de fonctionnement*, on constate que seul le musée de l'air et de l'espace a atteint son objectif en atteignant un taux d'autofinancement de 62 %. Le taux d'autofinancement de ce musée est très dépendant de l'organisation bisannuelle du salon du Bourget. Il devrait être de l'ordre de 24 % en 2008, année sans salon.

Les taux d'autofinancement du musée de l'Armée et du musée national de la marine sont en retrait par rapport au taux prévus dans le projet annuel de performances. Ces deux établissements ont pâti de la poursuite de travaux, notamment du report de l'ouverture de l'Historial en 2008, qui ont rendu impossible l'accès à certaines collections, mais également de l'ouverture de nouvelles salles qui a contribué à l'augmentation des frais de fonctionnement.

Votre Rapporteur spécial espère qu'avec l'achèvement de l'ensemble des travaux de modernisation, ces établissements deviendront plus attractifs et qu'ils pourront se concentrer sur le développement de leurs recettes propres.

Enfin, s'agissant de l'institution nationale des Invalides (programme 169), le *coût de la journée d'un pensionnaire* est resté au-dessus de l'objectif fixé pour 2007. Ce résultat dû à la revalorisation des dépenses de personnel et à un effort important d'amélioration de l'hôtellerie, conjugué à un taux d'occupation des chambres en légère baisse ne devrait pas perdurer. Votre Rapporteur spécial espère que l'institution saura surmonter cette situation conjoncturelle et se mobiliser pour améliorer sensiblement ce résultat.

CONSEIL ET CONTROLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	77
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	77
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2007.....	78
1.– Des dépenses de personnel prépondérantes et contraintes	78
2.– Des dépenses de fonctionnement maîtrisées	78
3.– L'utilisation du mécanisme de fongibilité	78
C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	78
1.– La réduction des délais de jugements se poursuit	78
2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient.....	79
3.– Les reformes structurelles portent leurs fruits	79
4.– Le travail consultatif ne pâtit pas de l'augmentation du contentieux	79
II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	79
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	79
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2007.....	80
C.– UNE ÉVALUATION DIFFICILE.....	80
1.– Des actions de communication satisfaisantes	80
2.– Des résultats contrastés dans le fonctionnement de l'institution.....	81
III.– PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	81
A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE	81
B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2007.....	81
1.– Des dépenses de personnels inférieures aux prévisions	81
2.– De fortes dépenses d'investissement	82
3.– L'utilisation du mécanisme de fongibilité asymétrique et de la réserve parlementaire ...	82

C.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	82
1.– Des résultats satisfaisants obtenus pour la réalisation de deux objectifs	82
2.– Des résultats inférieurs aux prévisions pour l'indicateur masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés	82
3.– Un indicateur à améliorer.....	83

456,47 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été dépensés en 2007 sur la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un total de crédits de paiements ouverts de 472,12 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 relève de tous les titres.

Néanmoins, on observe que le titre 2 est majoritairement responsable de cette sous-consommation à l'exception du programme *Conseil économique et social*. Cette remarque s'applique particulièrement au programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* : sur 153,84 millions d'euros de CP, y compris FDC et ADP au titre des dépenses de personnel ouverts en 2007, 146,43 millions d'euros ont été consommés.

On ne peut que souhaiter qu'une meilleure gestion prévisionnelle des emplois soit mise en œuvre afin d'éviter de tels écarts.

Comme les années précédentes, les dépenses de personnels sont prépondérantes dans les trois programmes.

Dans son rapport précédent, votre Rapporteur spécial avait suggéré que soient mises en exergue les utilisations éventuelles du mécanisme de fongibilité et le suivi des crédits votés par amendement parlementaire.

La Cour des comptes et le Conseil d'État se sont pliés à l'exercice. **Votre Rapporteur spécial se félicite que ses recommandations aient été suivies d'effet.**

Par ailleurs, ces deux programmes consacrent opportunément un développement à la réserve de précaution.

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 performance (RAP). En effet, il y figure une analyse critique des résultats et des pistes d'orientations futures.

Votre Rapporteur spécial tient néanmoins à souligner que les prévisions d'augmentation des flux de contentieux ont été trop optimistes.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2007

Sur 250,97 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ouverts y compris FDC et ADP, 247, 40 millions d'euros ont été consommés.

La fonction juridictionnelle assurée par les tribunaux administratifs (TA) concentre presque la moitié des crédits de paiements consommés et 47,50 % des autorisations d'engagement (AE).

1.– Des dépenses de personnel prépondérantes et contraintes

201,79 millions d'euros de CP ont été consommés sur le titre 2. Sur les 2898 ETPT prévus par le PAP 2007, 2868 ETPT ont été consommés soit une différence de 30 ETPT, écart moindre qu'en 2006(53 ETPT de différence).La vacance d'emplois est liée à la spécificité du corps des membres du Conseil d'État dont beaucoup sont soit mis à disposition, en disponibilité ou en détachement ainsi qu'aux difficultés de recrutement au sein des tribunaux administratifs.

2.– Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

32,57 millions d'euros de CP ont été consommés sur le titre 3. Il convient de saluer la maîtrise des frais de justice, dont le coût moyen est désormais de 33 euros. Ce point avait fait l'objet de remarques dans les rapports précédents. **Votre Rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de ces dépenses qui devraient continuer leur diminution notamment avec la mise en place des téléprocédures.**

3.– L'utilisation du mécanisme de fongibilité

Afin de financer notamment l'extension de la Cour administrative d'appel de Marseille, le Conseil d'État a eu recours au mécanisme de fongibilité entre les titres 3 et 5.

C.– DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

La plupart des objectifs du programme ont été atteints et il faut s'en féliciter.

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 projet annuel de performances (PAP) 2007.

Votre Rapporteur spécial tient à saluer la performance réalisée par les tribunaux administratifs, dont les résultats de l'indicateur *proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans* s'améliorent depuis 2005, alors

même que le volume d'affaires enregistrées croit. Elles sont passées de 28 % en 2005 à 23,4 % en 2007, en deçà de l'objectif fixé dans le PAP 2007, soit 25 %.

Quant aux Cours administratives d'appel, la diminution est encore plus frappante, le taux d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans est passé de 31 % en 2005 à 10 % en 2007, chiffre très inférieur à l'objectif du PAP 2007 soit 20 %.

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 2007, à l'exception du Conseil d'État.

3.– Les reformes structurelles portent leurs fruits

Votre Rapporteur spécial tient à saluer les efforts de productivité dont ont fait preuve les magistrats. Néanmoins, les performances des magistrats des tribunaux administratifs sont à nuancer car selon l'indicateur *nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel* il n'y a pas eu de progression depuis 2005 ; le nombre d'affaires réglées par magistrat se maintient autour de 260.

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

77 % des lois et ordonnances et 62 % 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 ET SOCIAL

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

La présentation du bilan stratégique du programme n°126 ne répond toujours pas à l'esprit du RAP.

Le Conseil économique et social fait plus une présentation très circonstanciée de son activité qu'un commentaire des résultats obtenus et ne mentionne pas de pistes d'orientations futures.

Néanmoins, le RAP 2007 reflète l'évolution du programme vers une mise en conformité avec les principes de la LOLF ; ainsi, même s'il n'est pas découpé en actions, la présence de nouveaux indicateurs témoigne d'un progrès. Les

améliorations substantielles figurent dans le projet annuel de performances (PAP) 2008 et ne pourront être analysées que dans le prochain RAP.

Votre Rapporteur spécial souhaite que le prochain bilan stratégique soit une synthèse objective des résultats obtenus par rapport aux prévisions et qu'il soit fait mention le cas échéant des difficultés rencontrées.

B.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2007

En 2007, la quasi-totalité des CP ouverts, y compris FDC et ADP soit 35,89 millions d'euros a été consommée.

Plus de la moitié des dépenses relève du titre 2, soit 31,13 millions d'euros et reste des dépenses contraintes. Selon l'application budgétaire et comptable spécifique du Conseil économique et social, elles sont estimées à 28,65 millions d'euros.

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

C.– UNE ÉVALUATION DIFFICILE

Le PAP 2007 ne fixait ni cible, ni prévisions ; il est donc délicat pour votre Rapporteur spécial d'apprécier les résultats obtenus. Les analyses ne pourront donc se fonder que sur la comparaison entre les réalisations obtenues en 2006 et celles constatées en 2007 (hormis pour l'indicateur *diffusion des avis du Conseil économique et social et nombre d'abonnés au site*).

1.– Des actions de communication satisfaisantes

Les actions de communication du programme *Conseil économique et social* enregistrent de bons résultats.

Il en est ainsi des résultats de l'indicateur mesurant la diffusion des avis et le nombre d'abonnés au site du Conseil économique et social. Les prévisions du PAP 2007 ont été largement dépassées.

Le travail d'expertise auprès des pays étrangers a pris de l'ampleur.

L'ouverture croissante du Conseil économique et social sur l'extérieur et sa volonté de diffuser le modèle français se traduit dans le RAP avec l'augmentation du nombre de délégations étrangères reçues au Conseil économique et social.

2.– Des résultats contrastés dans le fonctionnement de l'institution

L'activité est restée stable et l'assiduité aux réunions a été moindre qu'en 2006.

Le délai moyen d'émission des avis a augmenté pour les avis sur saisine gouvernementale tandis qu'il a fortement diminué sur les avis sur auto –saisine.

III.– PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

Il faut relever et mettre en exergue le commentaire de la Cour des comptes dans son bilan stratégique qui constate la difficulté à évaluer des activités de conseil par des indicateurs : « *La définition d'indicateurs pertinents s'avère complexe* ».

Les efforts du programme n°164 de présenter des indicateurs d'efficience comme celui : *masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés*, n'en sont que plus méritoires.

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 2007

Sur 185,23 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 173,16 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 43,5 % des AE consommées.

1.– Des dépenses de personnels inférieures aux prévisions

Sur 153,84 millions d'euros de CP ouverts y compris FDC et ADP, 146,43 millions d'euros de CP ont été consommés en 2007.

Sur les 1 851 ETPT prévus par le PAP 2007, 1 771 ETPT ont été consommés, soit une différence de 80 ETPT. Cet écart est toutefois moindre que dans le RAP 2006 qui faisait apparaître un écart de 86 ETPT.

La Cour des comptes met en avant trois raisons : des emplois de catégories A + ont été pourvus en 2008 et ne sont donc pas comptabilisés dans le RAP 2007 ; beaucoup de magistrats sont en détachement ou en disponibilité et enfin certaines chambres régionales sont en sous-effectif.

Votre Rapporteur spécial déplore 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.– De fortes dépenses d'investissement

Une grande partie des crédits consommés a été consacrée au début de l'opération de la rénovation de la Tour des archives.

3.– L'utilisation du mécanisme de fongibilité asymétrique et de la réserve parlementaire

La Cour des comptes a eu recours au mécanisme de fongibilité asymétrique et a affecté 2,4 millions d'euros aux travaux de réhabilitation de la Tour des archives, dont le coût a été revu à hausse.

Quant à la réserve parlementaire, 0,45 million d'euros, elle a permis la réalisation d'actions pour la commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes.

C.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

1.– Des résultats satisfaisants obtenus pour la réalisation de deux objectifs

L'activité de contrôle des comptes publics est très satisfaisante et la fonction soutien est maîtrisée.

Les résultats de l'indicateur *proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée* du PAP 2007 sont supérieurs aux objectifs (19,3 % de la masse financière jugée pour l'État pour une cible de 18 %) alors même que la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale n'y est pas incluse.

Les résultats obtenus pour les indicateurs *poids de la masse salariale de la fonction soutien par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières* et *poids de la fonction soutien* correspondent aux prévisions du PAP 2007.

2.– Des résultats inférieurs aux prévisions pour l'indicateur masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés

Votre Rapporteur spécial souligne les résultats inférieurs aux prévisions, tant pour la Cour des comptes que pour les chambres régionales des comptes.

Une des explications avancées pour les chambres régionales des comptes est leur participation grandissante à des missions communes avec la Cour des comptes d'évaluation de politique publique, notamment sur saisine du Parlement, lorsque celles-ci comportent un volet déconcentré.

Votre Rapporteur spécial suggère de modifier l'indicateur afin de tenir compte de ce facteur.

3.– Un indicateur à améliorer

L'analyse de l'indicateur *activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* n'est pas pertinente.

Les saisines parlementaires au titre de l'article 58-2° de la LOLF qui avaient été incluses dans l'objectif n° 3 *d'information et d'expertise auprès des responsables nationaux et locaux* ont été en fait comptabilisées dans l'objectif n° 2, *Contribuer à la performance de la gestion publique*.

***CULTURE : CRÉATION, TRANSMISSION DES SAVOIRS ET
DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE***

Compte spécial : Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale

Commentaire de Mme Marie-Hélène des ESGAULX, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	86
A.- UNE VISION AMÉLIORÉE MAIS ENCORE PARTIELLE DES RÉSULTATS	86
B.- LA DISPERSION DES MOYENS HUMAINS	88
C.- DES OPÉRATEURS QUI CONTINUENT D'ÉCHAPPER À LA LOGIQUE DE LA LOLF	88
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX POLITIQUES CULTURELLES	89
III.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS	91
A.- LES RÉSULTATS PERFECTIBLES DES POLITIQUES CULTURELLES	91
B.- L'IMPACT CONTRASTÉ DES POLITIQUES EN FAVEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL ...	92

Les missions *Culture et Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, regroupant les crédits alloués par le budget général de l'État en 2007 en faveur des politiques culturelles, font l'objet de rapports annuels de performances (RAP) dont la présentation s'est étoffée mais dont le contenu reste perfectible. Surtout, l'appréciation que l'on peut porter sur les crédits consommés au profit des politiques culturelles en 2007 se révèle contrastée.

I.- LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

A.- UNE VISION AMÉLIORÉE MAIS ENCORE PARTIELLE DES RÉSULTATS

Les PAP 2007 des missions *Culture et Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* retenaient 22 objectifs assortis de 50 indicateurs. Les **RAP 2007 ne permettent que partiellement d'apprécier si ces objectifs ont été atteints**. On peut ainsi estimer que les périmètres des indicateurs de performance du programme *Création* incluent des actions, dispositifs et opérateurs qui ne représentent que 65 % des crédits consommés hors titre 2, contre 61 % en 2006.

On peut également rejoindre la Cour des comptes dans son triple constat critique ⁽¹⁾ :

– si les indicateurs retenus mesurent bien l'efficacité et non l'activité des services, ils ne reflètent les missions de protection et de contrôle du programme **que sous un angle quantitatif** et ne permettent pas, par exemple, d'établir une hiérarchisation des priorités d'entretien en fonction de l'état des monuments ;

– les modalités de renseignement des indicateurs comportent encore **de sérieuses limites méthodologiques**. Des travaux complémentaires doivent donc être menés pour lever les imprécisions qui subsistent sur le décompte de certaines données (par exemple, sur les informations liées à la fréquentation physique et de composition des publics des sites patrimoniaux ou sur la détermination des zones prioritaires dans le domaine de l'éducation artistique et culturelle) ;

– l'**adaptation des systèmes d'information** (« Arpège » et « Opus ») au pilotage par la performance doit être achevée et fiabilisée. En particulier, l'application « Opus » (outil de pilotage à l'usage des services) du ministère de la Culture est censée simplifier la collecte de l'information, notamment auprès des services déconcentrés ; mais **l'implication des équipes et l'extension de l'outil aux opérateurs** pour la saisie et la transmission des informations nécessaires au calcul des indicateurs **sont inégales**, ce qui explique pour partie les difficultés rencontrées pour renseigner certains indicateurs de performance.

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (27 mai 2008) : page 129.

L'attention est d'ailleurs explicitement attirée sur le fait que **le RAP fait état de données encore lacunaires s'agissant des coûts directs des charges constatées en 2007** (lesquelles ont, rappelons-le, été arrêtées en mars 2008). En effet, les immobilisations ne sont pas encore prises en compte dans leur ensemble dans le bilan de l'État. Seuls les stocks significatifs, en termes de volume et d'enjeu, figurent au bilan. Les dotations aux amortissements et les variations de stocks, ainsi que dans une moindre mesure les dotations aux provisions (nettes des reprises), ne sont donc pas exhaustives.

Pour autant, **l'appréciation de la performance 2007 a été réalisée avec sérieux**. Grâce à un accompagnement méthodologique constant depuis 2005, une amélioration sensible de la qualité et de la quantité des informations peut être relevée. Ainsi le taux de renseignement par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) des indicateurs de la mission *Culture* est-il satisfaisant puisqu'en moyenne, il s'établit à environ 90 % contre environ 65 % en 2006. Cependant, le taux de renseignement des indicateurs n'est que de 68 % pour le programme *Création* (19 indicateurs renseignés sur 23) et de 79 % pour le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (11 indicateurs renseignés sur 14).

Enfin, certains paraissent déplorer le fait que **le calendrier interministériel de préparation des documents budgétaires ne s'accorde pas toujours avec les impératifs liés à la gestion** : l'administration regrette ainsi souvent que les données issues des comptes financiers des établissements et des bilans des structures subventionnées, nécessaires au calcul de certains indicateurs, ne soient pas disponibles dans les délais de préparation du RAP. De plus, les indicateurs agrègent généralement des données portant sur un nombre important de structures subventionnées : la collecte d'information auprès des réseaux subventionnés reste donc à améliorer.

La ministre de la Culture a reconnu, lors de son audition en commission élargie, que les présentations stratégiques des programmes restaient « *encore très techniques* » et qu'il demeurerait nécessaire de « *développer les liens entre les volets performance et budgétaire* »⁽¹⁾. De plus, il semble qu'à la suite des conférences de performance de mars 2008, plusieurs indicateurs soit amenés à évoluer dans le prochain projet de loi de finances⁽²⁾.

En outre, on regrette une présentation trop vague des **dépenses fiscales associées** aux politiques culturelles. La justification de ces dépenses devra être améliorée dans le PAP 2009 et le RAP 2008.

(1) Voir le compte-rendu de la réunion de la commission élargie du jeudi 19 juin 2008 à 9 heures.

(2) À titre d'exemple, pour le programme *Création*, un indicateur sur la composition sur les publics devrait être ajouté.

B.— LA DISPERSION DES MOYENS HUMAINS

Une remarque d'ordre général doit également être rappelée : **l'existence d'un programme « soutien » au sein de la mission Culture nuit à l'appropriation des mécanismes de la LOLF par les services.**

On ne peut qu'appeler à une évolution de l'architecture de la mission *Culture*, en liaison avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme, en cours de l'organisation du ministère de la Culture et de la communication ⁽¹⁾. Le chantier de la ventilation des crédits de rémunération – notamment ceux des DRAC et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine ⁽²⁾ – du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* vers les autres programmes mérite d'être lancé.

Par ailleurs, on rappellera que **plus de la moitié des crédits sont présentés comme des subventions pour charges de service public versées à des opérateurs** : or, ces dotations financent indifféremment des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Il reste, au demeurant, difficile de déduire de la seule lecture du RAP la part des subventions aux opérateurs destinée à financer des travaux et des investissements.

C.— DES OPÉRATEURS QUI CONTINUENT D'ÉCHAPPER À LA LOGIQUE DE LA LOLF

Comme l'ont déjà dénoncé tant votre Rapporteur spécial que nos collègues membres de la MILOLF ⁽³⁾, la présentation des différents opérateurs publics doit être substantiellement renforcée, sous peine de laisser subsister une forte zone d'incertitude et d'ignorance sur une part croissante des crédits de l'État, le nombre des opérateurs ne cessant de croître de même que le volume de leurs crédits.

Rappelons les deux principales réserves qui continuent de restreindre la capacité d'analyse et de contrôle du Parlement. D'une part, **les RAP ne rendent compte que des « principaux opérateurs », ce qui amène à négliger certains établissements importants.** D'autre part, lorsqu'ils sont mentionnés, **ces opérateurs « principaux » ne donnent pas lieu – tant s'en faut – à un examen détaillé de toutes leurs activités,** dépenses exécutées, emplois et crédits proposés. Il convient au contraire que chacune de ces rubriques soit renseignée avec une précision comparable à celle exigée pour les services de l'État.

(1) Une nouvelle organisation de l'administration centrale du ministère a été décidée à l'issue du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 : trois directions générales et un secrétariat général vont être créées et se substituer aux dix directions actuelles. Cette nouvelle organisation devrait être plus proche de la structuration du budget de la mission Culture en trois programmes correspondant aux trois piliers des politiques culturelles.

(2) Les effectifs et crédits de personnels associés sont aujourd'hui inscrits à l'action n° 7 du programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

(3) Mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances. Voir le rapport d'information de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Doc. AN n° 3165, XII^{ème} législature, 15 juin 2006) : pages 28 et 29.

Le renvoi aux rapports d'activité de ces organismes peut certes être utile pour ne pas trop alourdir les RAP : il ne doit cependant pas être systématique ou se substituer à une analyse synthétique. En effet, l'absence d'un examen complet pourrait conduire à un **risque de débudgétisation déguisée** tant s'agissant des crédits, des emplois, que de l'immobilier ou de l'endettement de l'État. Le décompte des emplois en ETPT continue également de poser problème à nombre d'opérateurs culturels.

Or, comme le relève la Cour des comptes ⁽¹⁾, l'action du ministère de la Culture dépend très largement des opérateurs qui lui sont rattachés (plus de 80 sur l'ensemble de la mission) : *« ceux-ci absorbent la moitié environ des crédits et sont entièrement ou substantiellement responsables des résultats mesurés par 18 des 30 indicateurs associés à la mission. Ce mode de gestion pèse sur le pilotage de celle-ci. En particulier, le fait de rémunérer via les opérateurs un nombre croissant de fonctionnaires de l'État prive de signification le plafond d'emplois (qui s'applique aux seuls agents payés sur le titre 2) »*.

Votre Rapporteur spécial souhaite donc un enrichissement substantiel de la partie consacrée aux opérateurs dans les RAP, qui constitue une entrave à la transparence budgétaire sur l'usage des crédits alloués aux établissements culturels.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX POLITIQUES CULTURELLES

On ne peut nier qu'au total, les députés disposent, à la lecture des RAP, d'une information sincère : **les résultats présentés dans les RAP sont globalement conformes aux engagements pris lors de la présentation des PAP** et la performance est mesurée de manière encourageante.

Le bilan de l'exécution 2007 des missions *Culture* et *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* est retracé dans les tableaux ci-dessous. Si l'on met de côté les dépenses de personnel, l'ensemble des programmes ont disposé pour réaliser leurs missions en 2007 de 3,34 milliards d'euros de crédits de paiement (y compris fonds de concours et attributions de produits), dont 2,77 milliards d'euros au titre de la mission *Culture*.

La destination de ces crédits est variable, mais le budget reste caractérisé par **la part déterminante des subventions** aux opérateurs (établissements publics ou associations), au détriment de la dépense directe par les services administratifs de l'État.

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes, précité : page 126.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION CULTURE

Programme / Action <i>prévision LFI (y compris FDC et ADP)</i>	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2006	2007	2006	2007
Consommation				
Patrimoines	1 119 523 049 1 100 394 215	1 143 308 824 1 154 961 576	1 001 259 551 1 024 079 462	1 188 372 886 1 153 853 432
Création	937 340 217 788 658 553	792 513 421 788 954 147	947 542 303 787 352 933	799 395 630 794 787 493
Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	595 698 270 641 810 228	641 057 284 638 950 101	605 022 949 638 455 042	648 751 928 643 400 369
Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	105 149 121 76 306 895	81 139 597 79 523 530	105 518 540 75 367 629	80 437 540 78 282 536
Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	193 892 262 25 711 422	33 746 088 31 261 576	194 350 061 28 313 263	33 585 521 33 772 093
Économie des professions et des industries culturelles	42 600 564 44 830 008	36 570 452 39 218 940	42 650 753 45 216 999	36 620 641 39 332 495
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	868 283 537 847 681 504	846 936 930 804 058 529	881 160 856 821 455 622	858 506 059 826 233 534
Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	331 842 393 345 543 457	328 961 279 312 714 542	339 447 432 319 033 241	331 210 390 321 429 181
Soutien à l'éducation artistique et culturelle (<i>libellé modifié</i>)	31 409 900 28 986 396	30 472 065 32 076 690	31 409 900 29 666 350	30 472 065 32 168 745
Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	35 047 126 32 300 608	32 611 167 32 343 533	34 696 704 34 901 369	34 343 167 40 662 815
Actions spécifiques en faveur des publics	32 724 712 34 326 114	44 386 559 42 527 201	28 885 915 32 998 409	43 212 559 42 315 431
Politiques territoriales (<i>libellé modifié</i>)	34 198 084 18 993 668	21 260 342 18 521 279	37 816 484 20 854 580	25 919 144 22 138 584
Action culturelle internationale	17 518 152 20 155 004	21 263 677 22 044 389	17 518 152 20 198 703	21 263 677 22 049 832
Fonctions de soutien du ministère (<i>libellé modifié</i>)	385 543 170 367 376 257	367 981 841 343 830 895	391 386 269 363 802 970	372 085 057 345 468 946

MISSION CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE

Programme / Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2006	Exécution 2007
Industries cinématographiques	261 733 000	290 515 385	261 733 000	290 515 385
Production et création	124 500 000	140 064 385	124 500 000	140 064 385
Distribution et promotion	43 500 000	57 500 000	43 500 000	57 500 000
Diffusion	81 600 000	80 000 000	81 600 000	80 000 000
Fonction support	12 133 000	12 951 000	12 133 000	12 951 000
Industries audiovisuelles	222 241 000	245 046 000	222 241 000	245 046 000
Production et création audiovisuelles	205 800 000	227 800 000	205 800 000	227 800 000
Promotion et vente de programmes audiovisuels en France et sur les marchés étrangers	4 230 000	4 230 000	4 230 000	4 230 000
Soutien aux industries techniques	1 550 000	1 700 000	1 550 000	1 700 000
Fonction support	10 661 000	11 316 000	10 661 000	11 316 000
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 951 996	25 777 484	25 936 985	25 792 070
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 926 930	25 765 156	25 911 919	25 780 167
Fonction support	25 066	13 328	25 066	11 903

LFI : loi de finances initiale – FDC : fonds de concours – ADP : attributions de produit
Source : RAP Culture et Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale 2007

La consommation des crédits du programme *Création* s'établit à 98,9 % des AE et 99,1 % des CP en 2007, celle des crédits du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* à 94,9 % des AE et 98,5 % des CP. S'agissant de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, les taux de consommation (AE comme CP) s'établissent à 82 % pour le programme *Industries audiovisuelles*, 87 % pour le programme *Industries cinématographiques* et 99,7 % pour le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale*.

Quant au niveau des reports de crédits opérés sur la mission *Culture* demeure élevé (83,9 millions d'euros, soit près de 32 % des crédits d'investissement ouverts en 2006) mais concerne presque exclusivement le programme *Patrimoines*, commenté par notre collègue Nicolas Perruchot.

III.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS

A.- LES RÉSULTATS PERFECTIBLES DES POLITIQUES CULTURELLES

Pour autant que la lecture des RAP permette d'en juger, la performance des politiques culturelles financées par les crédits de la mission *Culture* apparaît **plutôt conforme aux objectifs** fixés, même si les résultats sont assez disparates.

L'un des critères forts pour apprécier cette performance est l'impact des dépenses engagées sur les pratiques et la fréquentation des lieux culturels, la diffusion et la transmission des œuvres constituant un axe fondamental. De ce point de vue et **dans le domaine du spectacle vivant, des arts plastiques et du livre, les résultats obtenus en 2007 sont contrastés.**

À titre d'exemple, **la fréquentation payante des institutions de spectacle** subventionnées a connu au cours de la saison 2006–2007 une croissance relativement importante (+ 3,5 %), mais cette évolution n'est pas homogène sur l'ensemble des structures. Elle **dépend pour beaucoup des chiffres de fréquentation de l'opéra national de Paris** (+ 1 %), qui représente à lui seul un tiers du volume des spectateurs payants. Ce résultat à la hausse s'explique d'ailleurs en partie par l'effet de réouverture de certains lieux (grande halle de la Villette) et par la mise en place de dispositifs visant à mieux répondre aux attentes du public (adaptation des abonnements, simplification des ventes de places sur Internet). Cette hausse de la fréquentation payante se traduit également dans le maintien du taux de places vendues par rapport au nombre de places en vente.

Autre exemple, dans le secteur des arts plastiques, la fréquentation se maintient au-dessus de 1,6 million de visiteurs, grâce à la gratuité des structures subventionnées en région et à l'existence, dans près de trois quarts des structures, d'un service des publics. Mais la tendance recouvre **des disparités selon les réseaux** et l'on regrette une baisse de la fréquentation dans les institutions parisiennes (Palais de Tokyo notamment).

Pour autant, comme on l'a déjà souligné, les modalités de renseignement des indicateurs comportent des limites méthodologiques qui n'aident pas à la juste appréciation des performances.

B.- L'IMPACT CONTRASTÉ DES POLITIQUES EN FAVEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL

Quant au financement des industries cinématographiques et audiovisuelles, on rappellera que **le statut du centre national de la cinématographie (CNC) pose certaines difficultés du point de vue de la performance**. Comme le rappelle la Cour des comptes⁽¹⁾, le fait que le CNC, opérateur de l'État chargé de contribuer à l'exécution des orientations définies par celui-ci, soit aussi le responsable du programme, dont dépend la définition de la stratégie, crée une confusion qui ne se prête pas à la mise en œuvre d'une véritable démarche de performances. On déplore d'ailleurs l'absence de contrat de performance pour le CNC.

Au demeurant, les crédits affectés au CNC sont partagés entre trois programmes et plusieurs actions, au sein des missions *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* et *Culture*. Si, depuis la loi de finances pour 2008, les crédits sont désormais présentés par destination et par titre, aucun état ne présente de manière synthétique les objectifs assignés à l'opérateur et ses moyens. La mise en place d'un tel document reste nécessaire.

Pour autant, l'année 2007 a vu conjointement se renforcer les aides en amont de la production cinématographique⁽²⁾ et les moyens pour inciter les producteurs et les auteurs à intégrer les nouveaux supports de diffusion dans leurs projets⁽³⁾. Cet appel à projets a suscité un réel engouement puisque plus de 160 dossiers ont été proposés. En revanche, le volume de production audiovisuelle aidée a baissé en 2007 (- 9,4 %), de même que le montant des investissements des diffuseurs (- 8,2 %). Les aides accordées par le CNC suivent ce mouvement de repli (- 13,5 %)⁽⁴⁾. Dans un contexte publicitaire contraint pour les chaînes historiques, les chaînes de la TNT et en particulier les chaînes gratuites n'ont pas encore pris le relais en termes de production audiovisuelle, même si elles offrent des débouchés importants en termes de ventes.

Au total en 2007, **on doit regretter que la part de marché du cinéma français en France s'établisse à seulement 36,5 % en 2007** (65 millions d'entrées) **contre 45 % en 2006** et que la performance du cinéma français à

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes, précité : pages 227 et 228.

(2) En poursuivant l'effort entrepris en faveur des aides sélectives aux industries cinématographiques, notamment l'aide à l'écriture et l'avance sur recettes, et en modernisant les soutiens automatiques aux industries cinématographiques.

(3) Grâce à la mise en place d'une aide aux projets conçus pour une exploitation multi-supports, dans un souci de décloisonnement entre le cinéma, l'audiovisuel et le multimédia.

(4) Pour autant, le secteur de la production audiovisuelle aidée reste à un niveau d'heures important. Quant aux investissements, ils se consolident à un niveau important pour atteindre en 2007 1,23 milliard d'euros, soit le niveau le plus élevé après ceux des années 2006 et 2004, depuis la création du compte de soutien.

l'étranger soit obérée par un contexte où de nombreux cinémas nationaux voient leur part de marché progresser sur leur territoire (Corée, Japon, Allemagne, Italie...). Ainsi, en 2007, 310 films français ont été projetés en salle à l'étranger (pour une fourchette prévisionnelle de 340 à 370) et la part des films français parmi les films sélectionnés dans les principaux festivals internationaux est de 17 % seulement (pour une prévision de 20 à 22 %).

On relève par contre que 58 % des films ayant fait l'objet d'un avis favorable au titre de l'avance sur recettes sont des **premiers et deuxièmes films**, ce qui est supérieur aux objectifs fixés dans le PAP et traduit la volonté politique de favoriser le renouvellement de la création cinématographique. On regrette néanmoins que seuls 7 de ces films aient été sélectionnés dans les principaux festivals internationaux, ce qui est inférieur aux prévisions fixées à 12 films.

Concernant le **court métrage**, le bilan 2007 des aides du CNC à la production des films de court métrage est positif : la sélection et les prix obtenus dans les festivals nationaux et internationaux témoignent de la vitalité du secteur, comme le prouve la sélection de deux courts métrages français aux Oscars 2008 et l'Oscar obtenu par le court-métrage *Le Mozart des pickpockets* de Philippe Pollet-Villard.

Enfin, le nombre de semaines de **tournages réalisés en France** depuis 2004 confirme l'effet positif du crédit d'impôt « cinéma », qui génère sur le territoire français aussi bien des retombées économiques vertueuses qu'un développement culturel renouvelé. Ainsi, en 2007, sur les 185 films d'initiative française agréés, 120 ont fait l'objet d'une demande d'agrément provisoire de crédit d'impôt (119 sur 164 films d'initiative française en 2006), dont 40 premiers films et 25 deuxièmes films. Par ailleurs, les résultats de l'indicateur visant à évaluer l'impact de ces mesures sur la part des dépenses réalisées en France, en particulier leur capacité à stopper le mouvement de délocalisation constaté au cours des années antérieures, montrent que l'objectif recherché (la stabilisation du ratio afin de stopper le mouvement croissant de délocalisation constaté les années antérieures) est atteint. Ainsi, le mouvement de localisation des dépenses en France semble s'être enraciné durablement.

CULTURE : PATRIMOINES

Commentaire de M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	96
A.– UNE APPRÉHENSION TRONQUÉE DES CRÉDITS ET DES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES.....	96
B.– UNE PRÉSENTATION DÉFICIENTE DES DÉPENSES FISCALES	97
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE CULTURELLE DES PATRIMOINES	98
III.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS	100
A.– LES RÉSULTATS EN TERMES D'ACCESSIBILITÉ ET DE FRÉQUENTATION	100
B.– L'EFFICACITÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT : L'AVANCEMENT DES CHANTIERS CULTURELS ET LE FINANCEMENT DES MONUMENTS HISTORIQUES	101

Le commentaires généraux portant sur l'articulation et la performance des missions *Culture* et *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* figurant dans le commentaire de notre collègue Mme Marie-Hélène des Esgaulx, on rendra compte ici de l'exécution et des performances du seul programme *Patrimoines*, sur lesquelles la ministre de la Culture et de la communication, Mme Christine Albanel, a été amenée à apporter certaines explications, lors de son audition en commission élargie ⁽¹⁾.

I.- LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

A.- UNE APPRÉHENSION TRONQUÉE DES CRÉDITS ET DES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

À l'image des commentaires pouvant être formulés pour l'ensemble des rapports annuels de performances pilotés par le ministère de la Culture et de la communication, **le RAP *Patrimoines* 2007 ne permet donc que partiellement d'apprécier si les objectifs fixés par le PAP ont été atteints.**

On peut ainsi estimer que les périmètres des indicateurs de performance du programme *Patrimoines* incluent des actions, dispositifs et opérateurs qui représentent 83 % des crédits consommés hors titre 2, contre 79 % en 2006 : c'est mieux, mais encore perfectible.

L'appréciation de la performance 2007 a cependant été réalisée avec sérieux, le taux de renseignement des indicateurs du RAP *Patrimoines* étant d'environ 92 % (22 indicateurs renseignés sur 24) contre 76 % en 2006. Pour autant, votre Rapporteur spécial parvient au même constat que notre collègue Mme Marie-Hélène des Esgaulx et déplore tout à la fois :

– une **vision**, certes améliorée, mais **encore partielle des résultats** ;

– une **dispersion des moyens humains**, imputable notamment à l'existence d'un programme « soutien » au sein de la mission *Culture*, qui fait obstacle à une ventilation des crédits de rémunération des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ⁽²⁾ vers le programme *Patrimoines* ;

– la **grande pauvreté de l'information relative aux opérateurs**.

Ainsi, la partie du RAP *Patrimoines* consacrée aux opérateurs ne détaille les missions, le financement, les emplois et les résultats que pour quatre opérateurs seulement – tenus pour « principaux » –, négligeant une présentation détaillée de la performance des treize opérateurs suivants :

(1) Voir le compte-rendu de la réunion de la commission élargie du jeudi 19 juin 2008 à 9 heures.

(2) Les effectifs et les crédits de personnels des SDAP sont inscrits à l'action n° 7 du programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

- la réunion des musées nationaux ;
- la cité de l’architecture et du patrimoine ;
- l’établissement public du musée du quai Branly ;
- l’établissement public du musée et du domaine national de Versailles ;
- le musée d’Orsay ;
- le musée Guimet ;
- le musée Henner ;
- le musée Moreau ;
- le musée Rodin ;
- l’union centrale des arts décoratifs ;
- l’institut national d’histoire de l’art ;
- l’institut national de recherches archéologiques préventives ;
- la Cinémathèque française.

B.– UNE PRÉSENTATION DÉFICIENTE DES DÉPENSES FISCALES

Votre Rapporteur spécial tient également à rappeler que les **dépenses fiscales associées** aux politiques culturelles sont généreuses. Le récent rapport d’information de la commission des Finances sur les niches fiscales⁽¹⁾ propose d’ailleurs d’encadrer et de rénover le dispositif « Malraux »⁽²⁾ et de moderniser le dispositif applicable aux monuments historiques⁽³⁾.

Pour autant, la Cour des comptes dénonce une prise en compte partielle de ces dépenses, « *qui exclut notamment le principal dispositif de mécénat prévu par le code général des impôts* » (soutien à la diffusion culturelle et aux musées)⁽⁴⁾. **Trop vagues, la présentation et surtout la justification des dépenses fiscales devront être améliorées dans le PAP 2009 et le RAP 2008.**

(1) Voir le rapport d’information sur les niches fiscales de MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno (Doc. AN n° 946, 5 juin 2008).

(2) Quatre préconisations sont formulées : (a) convertir le dispositif en une réduction d’impôt et moduler son taux selon le poids des contraintes d’urbanisme supportées (30 % dans les secteurs sauvegardés, 20 % dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) ; (b) plafonner l’assiette de cette réduction d’impôt à 45 000 euros par an ; (c) ouvrir le bénéfice du dispositif aux locaux professionnels et, sous réserve d’un engagement de conservation du bien, aux propriétaires occupants pour leur résidence principale ; (d) pour les logements loués, porter la durée de l’engagement locatif à 9 ans.

(3) Trois préconisations sont formulées : (a) subordonner le bénéfice du dispositif à un engagement de conserver l’immeuble pendant 10 ans et, le cas échéant, de maintenir, pendant la même période, son ouverture au public ; (b) interdire le bénéfice du dispositif aux immeubles nouvellement mis en copropriété ; (c) plafonner le déficit annuellement imputé au titre des monuments historiques qui ne sont pas ouverts au public.

(4) Dont le coût est estimé entre 190 et 200 millions d’euros. Voir le rapport de la Cour des comptes précité : page 125.

La lecture du RAP ne permet ainsi pas de comprendre le chiffrage défaillant de la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors Nationaux et autres biens culturels spécifiques (article 238 *bis*-0 A du code général des impôts). Alors que cette mesure avait coûté 20 millions d'euros à l'État en 2006, le PAP 2007 avait de toute évidence sous-estimé le besoin (l'évaluant à seulement 5 millions d'euros). Ce décalage est d'autant plus frappant que le chiffrage 2007 de la mesure dans le RAP faisait état de 10 millions d'euros ⁽¹⁾.

Lors de son audition en commission élargie, la ministre de la Culture a expliqué que les écarts d'évaluation du coût de la réduction d'impôt sur les sociétés du dispositif Trésor national s'expliquaient par des dates différentes de prise en compte de la dépense par son ministère et par celui chargé du budget, le premier chiffrant les opérations à la date de l'année « n » de décision d'achat, le second recensant la dépense en année « n+1 » (au moment du paiement par l'entreprise mécène de l'impôt sur les sociétés). Cet exemple prouve que **davantage d'explications serait utile.**

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE CULTURELLE DES PATRIMOINES

Caractéristique forte du budget de la culture, la **part déterminante des subventions** aux opérateurs (établissements publics ou associations), au détriment de la dépense directe par les services administratifs de l'État, doit être rappelée. Ainsi, **pour le programme Patrimoines, ces crédits** (hors titre 2) **ont été exécutés pour 57 % par les opérateurs**, pour 30 % par les services déconcentrés et pour 13 % par les services centraux. Au total, le programme a consommé 1,15 milliard d'euros de crédits en 2007.

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial déplore un niveau de consommation et de reports encore perfectibles. Atteignant 94,8 % des crédits de paiement mais seulement 79,4 % des autorisations d'engagement ⁽²⁾, le **taux de consommation** (crédits consommés rapportés aux crédits ouverts) du programme *Patrimoines* continue de préoccuper et contraint à poser la question d'un déficit de pilotage des opérations culturelles. Quant au **niveau des reports de crédits** opérés pour l'exercice 2007, il demeure trop élevé (un tiers des crédits d'investissement ouverts en 2006). Précisons que l'intégralité de ces reports correspond à des fonds de concours tardifs, dont la majorité (70 millions d'euros) provenait du centre des monuments nationaux ⁽³⁾.

(1) D'après le RAP 2007, seules six entreprises ont bénéficié de la mesure.

(2) Ces crédits incluent les crédits gelés qui n'ont pas été annulés en fin de gestion, mais ont été reportés sur 2008 (28,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,9 millions d'euros en crédits de paiement), le programme ne pouvant les consommer. Par ailleurs, les crédits ouverts prennent en compte les reports de crédits correspondant aux autorisations d'engagement affectées et non engagées avant 2007.

(3) Correspondant à la fraction du produit des droits de mutation à titre onéreux attribuée pour le financement des travaux sur les monuments historiques. Ces reports relèvent essentiellement du titre 5 et de l'action n° 1 Patrimoine monumental.

À ce titre, la Cour des comptes rappelle avec pertinence dans son récent rapport sur l'exécution, qu'une situation similaire connue au début des années 2000 avait conduit à un ajustement de crédits en loi de finances initiale pour 2004... diminuant de moitié le montant des reports (210 millions d'euros contre 449 millions d'euros en 2003)⁽¹⁾.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

<i>Programme / Action</i> <i>prévision LFI (y compris FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2006	2007	2006	2007
<i>Patrimoines</i>	1 119 523 049 1 100 394 215	1 143 308 824 1 154 961 576	1 001 259 551 1 024 079 462	1 188 372 886 1 153 853 432
Patrimoine monumental et archéologique	320 838 891 298 780 630	349 098 112 383 038 452	283 872 847 308 375 323	423 105 330 394 445 716
Architecture	30 272 328 19 622 751	25 427 675 25 379 503	30 569 963 19 861 479	25 878 675 24 346 262
Patrimoine des musées de France	403 769 256 437 379 369	429 855 303 419 393 787	371 921 020 395 217 010	429 442 516 434 059 324
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	102 902 177 97 199 162	95 387 825 91 067 235	61 004 661 59 311 813	61 896 456 63 912 115
Patrimoine écrit et documentaire	208 386 176 203 259 431	198 236 450 195 006 185	198 586 176 195 043 042	198 346 450 195 403 959
Patrimoine cinématographique	26 738 508 24 179 125	22 198 000 21 467 180	28 689 171 25 863 671	26 598 000 22 691 393
Patrimoine linguistique	3 425 561 3 271 777	3 875 393 3 799 112	3 425 561 3 438 777	3 875 393 3 807 093
Acquisition et enrichissement des collections publiques	23 190 152 16 701 970	19 230 066 15 264 122	23 190 152 16 968 347	19 230 066 15 187 570

LFI : loi de finances initiale
FDC : fonds de concours
ADP : attributions de produit
Source : RAP Culture 2007

Enfin, on doit souligner le **très faible usage de la « fongibilité asymétrique »**. Ainsi, la part des crédits « fongibilisés » en 2007 par rapport aux crédits disponibles (crédits ouverts diminués du gel résiduel) s'est élevée à 3,31 % des AE et 5,47 % des CP du programme s'agissant de la fongibilité entre titres, et de 0,27 % des AE et 1,45 % des CP s'agissant de la fongibilité entre actions.

Quant à la **« fongibilité asymétrique »** (part des crédits de titre 2 « fongibilisés » en 2007 en titre 3 par rapport aux crédits de titre 2 disponibles), elle **s'est élevée à 1,02 % des crédits** de paiement et des autorisations d'engagement du programme *Patrimoines* en 2007. Il semble, au surplus, que la fongibilité asymétrique ne recouvre que des opérations d'ordre purement « technique » visant des dépenses de personnels qui devaient être effectuées en dépenses de fonctionnement pour des raisons de nomenclature comptable⁽²⁾. On peut alors **se demander si cette souplesse de gestion qu'offrait la LOLF n'est pas en passe de rester lettre morte.**

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (27 mai 2008) : page 126.

(2) Dépenses de personnels effectuées par les opérateurs ou dépenses de personnels effectuées en application d'une convention de mise à disposition.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial – et comme l'année précédente d'ailleurs –, les arbitrages budgétaires entre les actions des programmes continuent d'avoir lieu à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de finances ⁽¹⁾.

Dans le courant de l'année, des arbitrages marginaux ont pu être décidés à l'occasion de chaque mouvement budgétaire (crédits dégelés de la réserve de précaution, annulations de crédits, mouvements de crédits entre actions pris à l'initiative des responsables de budgets opérationnels de programme ⁽²⁾), mais la quasi totalité des reports de crédits (reports issus des fonds de concours et attributions de produits non consommés en 2007) a été affectée sur simple décision du responsable de programme.

III.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CRÉDITS PUBLICS

A.– LES RÉSULTATS EN TERMES D'ACCESSIBILITÉ ET DE FRÉQUENTATION

On regrette que les indicateurs qui mesurent l'**accessibilité physique des collections** enregistrent un certain tassement en 2007. Pour les musées, le taux d'ouverture des salles des collections permanentes connaît une baisse de 3 % entre 2006 et 2007, qui s'explique notamment par les contraintes de certains parcours de visite et la difficulté à maintenir au niveau adéquat les moyens humains et techniques de surveillance de ces espaces. Ce taux d'ouverture moindre n'entraîne toutefois pas de fléchissement de la fréquentation des musées qui subissent le plus ces contraintes.

La fréquentation physique poursuit ainsi sa progression tirée par le dynamisme d'un petit nombre d'établissements, alors que la fréquentation virtuelle, après une très forte hausse en 2006, connaît un ralentissement de son rythme de croissance. Concernant la **fréquentation des lieux patrimoniaux**, les résultats 2007 dépassent les prévisions, avec une hausse globale de 5,7 %. La fréquentation des musées nationaux (qui représentent 74 % de la fréquentation totale) progresse de 7,5 % entre 2006 et 2007.

Cette progression masque cependant des situations variées. La conjoncture touristique a surtout bénéficié aux grands établissements franciliens ⁽³⁾. Relevons,

(1) Au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, les arbitrages entre actions ont été proposés par les responsables de programme avec l'appui de la direction de l'administration générale et validés par le cabinet ministériel. La répartition des crédits a ensuite été présentée à la direction générale des finances publiques en conférence de répartition et a donné lieu à arbitrage du Premier ministre dans les cas de divergence.

(2) En exécution budgétaire, les responsables de BOP ont été amenés à réaliser des mouvements de crédits entre actions sur leur budget. Ces mouvements n'ont pas été soumis à l'arbitrage préalable du responsable de programme. Néanmoins, comme en 2006, ils sont justifiés postérieurement dans le cadre du RAP 2007.

(3) Versailles (+ 12 %), musée du Louvre (maintien au-dessus de la barre des 8 millions de visiteurs), centre Pompidou (+ 6%), monuments nationaux gérés par le CMN en Île-de-France (+ 11 %), Mont Saint-Michel (+ 16 %) et Carcassonne (+ 21 %).

du reste, que le **taux de satisfaction des visiteurs** du Louvre et des monuments gérés par le centre des monuments nationaux (CMN) se maintient à un niveau élevé (96 %). La politique de l'offre se révèle également vertueuse : le passage en année pleine des musées ouverts ou rouverts en 2006 (Orangerie, Quai Branly, Arts décoratifs) puis les réouvertures de 2007 (donjon de Vincennes, cité de l'architecture) ont eu un impact positif sur le niveau de fréquentation.

En revanche, la situation est moins favorable pour les établissements plus petits pour lesquels le tassement observé en 2006 se confirme. Dans les autres secteurs patrimoniaux, la fréquentation a eu tendance à stagner : celle des salles de lecture des Archives nationales est relativement stable, celle des salles de recherche de la bibliothèque nationale de France diminue légèrement, celle des cinémathèques est en léger recul et l'effet « ouverture » de la cinémathèque française (inaugurée en 2006) ne s'est pas prolongé en 2007.

Pour autant, comme on l'a souligné, les modalités de renseignement des indicateurs comportent des limites méthodologiques qui n'aident pas à la juste appréciation des performances. La Cour des comptes fait ainsi observer que l'indicateur mesurant la fréquentation des jeunes publics « *est renseigné, selon les établissements, par comptage ou par sondage. Les données ne sont donc pas homogènes et comportent, pour certaines, une importante marge d'incertitude, qui ne contribue pas à éclairer utilement le débat sur la gratuité des entrées* »⁽¹⁾.

B.- L'EFFICACITÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT : L'AVANCEMENT DES CHANTIERS CULTURELS ET LE FINANCEMENT DES MONUMENTS HISTORIQUES

L'année 2007 a été présentée comme une année importante en termes d'avancement des chantiers d'investissement, ne serait-ce qu'avec l'ouverture de la cité de l'architecture et du patrimoine. On doit donc d'autant plus **déplorer le nombre encore bien trop significatif de chantiers retardés en 2007**.

Parmi les retards les plus importants, on peut citer les travaux des cathédrales de Blois, de Tours ou de Strasbourg. Lors de son audition en commission élargie, la ministre a imputé ces retards « *aux stop and go qui ont marqué la politique budgétaire. Ils sont, en effet, dus aux périodes de mobilisation, démobilitation puis de re-mobilisation des entreprises qui entre temps prennent d'autres chantiers pour faire face à leurs besoins économiques* ».

Ainsi, au musée d'Orsay, la subvention d'investissement – qui avait plus que doublé par rapport à 2006 – n'a été exécutée qu'à hauteur de 49 % du programme d'investissement prévisionnel, le déroulement des travaux du tympan

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes précité : page 129. La même remarque peut être formulée pour la mesure du taux de satisfaction des visiteurs. Quant à l'indicateur relatif à la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales, il ne donne pas une image pertinente de l'efficacité des services, car l'évolution de la fréquentation d'un établissement peut être fortement affectée par des facteurs indépendants de l'action de ses responsables.

Est et du pavillon Amont ayant pris du retard⁽¹⁾. De même, les dépenses d'investissement du musée du Louvre se sont élevées à 16,5 millions d'euros au total, pour une prévision de 30,9 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 53,4 % seulement, certains travaux ayant dû être décalés en 2008.

Signalons, par ailleurs, qu'en 2007, **les opérateurs du programme Patrimoines n'ont consacré que 13 % des subventions** versées par l'État à l'investissement. Si l'établissement public de Versailles ne reçoit qu'une subvention d'investissement et si la subvention du château de Chambord est à 60 % consacrée à l'investissement, ce dernier ne correspond qu'à une faible part de la subvention versée aux Arts décoratifs (1 %), à la cité de l'architecture et du patrimoine (2 %), à la cinémathèque française (3 %), à l'institut national d'histoire de l'art (5 %) ou à la bibliothèque nationale de France (7 %).

Au demeurant, les allers-retours dans le financement des monuments historiques et du CMN peuvent légitimement être dénoncés. Certes, un effort budgétaire a été effectué en 2007 en faveur des monuments historiques appartenant à l'État : après l'affectation du dégel 2006 aux travaux de restauration sur des monuments appartenant à l'État, le Gouvernement a ainsi affecté une fraction de la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux au centre des monuments nationaux afin qu'il poursuive l'exécution de ces travaux. 140 millions d'euros ont été alloués à cet établissement (70 millions d'euros au titre de 2006 et 70 millions d'euros au titre de 2007).

Mais ces modalités particulières de financement retenues pour l'année 2007, contredites l'année suivante par la « re-budgétisation » des crédits⁽²⁾, n'ont de toute évidence pas permis d'améliorer les performances de l'État, l'année 2007 ayant été marquée par des difficultés dans les travaux de restauration, imputés sur le programme *Patrimoines*, et les services du ministère n'ayant pu absorber le surcroît de moyens liés à la mise à disposition de 140 millions d'euros de fonds de concours issus de la taxe sur les droits de mutation, du fait notamment d'un montage administratif complexe entre le CMN et les DRAC.

Consciente des entraves à la bonne performance des crédits des monuments historiques, la ministre de la Culture a d'ailleurs lancé, à la fin de l'année 2007, une mission pour mieux répartir les compétences entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage : le service national des travaux (SNT), les conservations régionales des monuments historiques (CRMH), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). Ses conclusions doivent être rendues à la fin du premier semestre 2008.

(1) Les difficultés sur le tympan Est ont conduit l'établissement à demander un diagnostic complet sur l'état de la structure. L'opération de restructuration du pavillon Amont doit encore être approfondie et faire l'objet d'un concours architectural.

(2) Article 50 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. Voir le rapport général de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2008 (Doc. AN n° 276, tome 2, 11 octobre 2007) : pages 341 à 347.

Comme l'a parfaitement bien analysé la Cour des comptes⁽¹⁾, les raisons de ces faiblesses sont connues, liées notamment à l'exigence d'une **programmation pluriannuelle des grands chantiers dans un contexte budgétaire tendu** et à la **montée en puissance des grands établissements publics culturels**, qui tendent de plus en plus à concevoir, programmer et piloter par leurs propres moyens leurs projets⁽²⁾.

La Cour des comptes, rappelons-le, avait montré la nécessité d'une réforme profonde, fondée notamment sur la **mise en place d'un document d'orientation pluriannuel à l'échelle du ministère de la Culture et de ses établissements publics afin d'asseoir la programmation des différents chantiers dans un cadre cohérent**. Cette démarche constituerait de surcroît le préalable à la mise en place de la pluriannualité budgétaire. Il demeure plus que jamais nécessaire de clarifier les conditions – notamment budgétaires – dans lesquelles les grands établissements publics culturels sont appelés à exercer leur propre maîtrise d'ouvrage ou doivent être incités à utiliser les moyens du ministère afin de mutualiser les outils et les compétences.

(1) Voir le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les grands chantiers culturels (12 décembre 2007).

(2) L'évolution du plan de charge des opérateurs spécialisés est disparate, les perspectives d'activité de l'EMOC et du SNT s'étant notamment réduites ces dernières années et l'émergence du CMN en tant que maître d'ouvrage spécialisé sur l'ensemble des monuments historiques de l'État rendant difficilement tenable la situation actuelle.

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

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

SOMMAIRE

	Pages
L'EXÉCUTION TRÈS CONTRAINTÉ DU BUDGET DE LA MISSION DÉFENSE EN 2007	107
I.– UN CERTAIN MANQUE DE LISIBILITÉ DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES ARMÉES	107
A.– MALGRÉ LES EFFORTS ENTREPRIS, LA SOUS-BUDGÉTISATION DES OPEX S'EST POURSUIVIE EN 2007	107
B.– LES RAP NE RETRACENT PAS FIDÈLEMENT LA RÉALITÉ DE LA DÉPENSE.....	108
C.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES TRÈS ATTENDU	109
II.– LE PROGRAMME PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES	109
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS	109
1.– Le plus lourd des budgets de la défense.....	109
2.– Des effectifs en régression	110
B.– UN RAPPORT DE PERFORMANCES PAS ENTIÈREMENT FIABLE.....	110
C.– DES ACTIONS CARACTÉRISÉES PAR DE LOURDES DÉPENSES EN ENTRETIEN DES MATÉRIELS	111
D.– LA PERFORMANCE.....	112
1.– Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliées	112
2.– Tenir la posture de dissuasion nucléaire	112
3.– Disposer d'une capacité d'intervention extérieure.....	112
4.– Assurer la protection sur le territoire et dans les approches aéro-maritimes	113
5.– Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé au moindre coût.....	113
6.– Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnels	113
7.– Améliorer le taux de disponibilité technique.....	113
8.– Améliorer la qualité de service du soutien interarmées	113

III.– LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE	114
A.– UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS	114
B.– LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS.....	114
C.– LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS.....	115
1.– Respecter les échéances juridiques ou légales	115
2.– Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais	115
3.– Rationaliser le développement des projets informatiques.....	116
4.– Assurer la mise en œuvre de l'action sociale dans les meilleurs délais et au meilleur coût	116

L'EXÉCUTION TRÈS CONTRAINTE DU BUDGET DE LA MISSION DÉFENSE EN 2007

En 2007, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 35,84 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et à 36,25 milliards d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits ont bénéficié, en cours d'exercice, d'importants abondements : 6,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Pourtant, en raison des mesures de régulation budgétaire strictes imposées en fin d'exercice, l'exécution budgétaire 2007 s'est avérée largement inférieure au total des crédits ouverts.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 35,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 36,85 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement 86 % et 95,7 % des crédits disponibles.

La structure de la mission reste stable et les modifications de périmètres sont moins nombreuses qu'au cours de l'exercice précédent. Les effectifs réalisés (322 066 ETPT) font apparaître un déficit de 7 841 emplois par rapport à la loi de finances initiale pour les quatre programmes, ce qui représente 2,4 % des effectifs.

I.- UN CERTAIN MANQUE DE LISIBILITÉ DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES ARMÉES

A.- MALGRÉ LES EFFORTS ENTREPRIS, LA SOUS-BUDGÉTISATION DES OPEX S'EST POURSUIVIE EN 2007

La multiplication des interventions des armées françaises à l'extérieur de nos frontières, a conduit les autorités politiques du pays à composer avec le budget de la défense pour financer les opérations extérieures (« OPEX »).

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, largement sous-estimée, s'est élevée, en 2007, à 360 millions d'euros. Or, au moment même où ces crédits étaient votés, l'état-major des armées prévoyait **un surcoût d'un montant de 600 millions d'euros !** Dans ces conditions, la représentation nationale peut légitimement s'interroger sur l'utilité du débat budgétaire, exercice destiné autant à prévoir qu'à autoriser une dépense. À quoi bon graver dans le marbre de la loi une dépense autorisée pour un montant de 360 millions d'euros alors que la réalité de la dépense sera proche du double ?

Cette sous-budgétisation dans la présentation des dépenses liées aux OPEX contrevient aux dispositions de l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Elle induit des conséquences directes en matière de dépenses d'équipement, puisque les ouvertures de crédits qui interviennent en cours d'exercice pour financer les OPEX sont le plus souvent gagées par des annulations d'achats de matériel, réduisant l'équipement dont les militaires ont besoin et brouillant la visibilité de nos industriels avec qui des contrats ont pourtant été passés. Cela se traduit par des pénalités payées aux entreprises avec lesquelles il convient de négocier des rééchelonnements de livraison et de paiement.

La Cour des comptes note que *« la politique du ministère en matière de marchés, qui se caractérise par un recours fréquent à la formule de l'avenant, s'avère dispendieuse et la qualité de la budgétisation est perfectible sur plusieurs dotations, par exemple celles contribuant au financement des opérations extérieures »*. La Cour confirme, par ailleurs, que *« les crédits d'équipement ont, de nouveau mais plus fortement en 2007, été mobilisés pour financer les opérations militaires extérieures, à hauteur de 289 millions d'euros. »*

B.- LES RAP NE RETRACENT PAS FIDÈLEMENT LA RÉALITÉ DE LA DÉPENSE

Les montants relatifs aux opérations extérieures qui sont inscrits dans le rapport annuel de performances n'ont qu'un lointain rapport avec la réalité.

Selon les services du ministère de la Défense, la différence entre les chiffres présentés dans le rapport et la réalité s'explique de deux manières : d'abord, une partie des dépenses liées aux OPEX n'est pas imputée sur l'action n° 6 *Surcoûts liés aux opérations extérieures* du programme 178, mais sur les actions propres à chaque armée, au sein du même programme ; ensuite, un certain nombre de dépenses liées aux OPEX et aux missions intérieures sont déclaratives et n'apparaissent pas explicitement dans les comptes du ministère.

Alors que la réalité des opérations extérieures pour 2007 s'élève à 685 millions d'euros, le rapport de performances présente des montants de 545 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 511 millions d'euros en crédits de paiement. Pour les missions 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 1,3 million d'euros, alors qu'ils sont estimés par l'état-major des armées à environ 20 millions d'euros.

Force est de constater que, dans ce domaine au moins, l'un des principaux objectifs de la LOLF qui était d'améliorer la lisibilité du budget n'est pas encore atteint.

C.– UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES TRÈS ATTENDU

Alors que l'article 46 de la LOLF dispose que les rapports annuels de performances doivent être publiés « *avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* », le RAP 2007 de la mission *Défense* est parvenu à l'Assemblée nationale – sous une forme provisoire – le 11 juin 2008, soit avec 11 jours de retard, ce qui a réduit considérablement le temps laissé aux parlementaires pour examiner ce document de 580 pages, dans l'optique du débat prévu le 19 juin.

Votre Rapporteur spécial souhaite qu'un tel retard ne se reproduise plus.

II.– LE PROGRAMME *PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES*

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES PRÉVISIONS

1.– Le plus lourd des budgets de la défense

Avec ses 20,9 milliards d'euros inscrits en autorisations d'engagement et ses 21 milliards inscrits en crédits de paiement, ce programme est de loin le plus élevé de la mission *Défense*.

Il a fait l'objet en cours d'exercice d'importants abondements : 471 millions d'euros de fonds de concours et 1,7 milliard d'euros d'ouvertures pour les autorisations d'engagement, ce qui a porté les crédits disponibles à 23,062 milliards d'euros. Pour les crédits de paiement, les fonds de concours ont également apporté 471 millions d'euros contre 605 millions d'euros pour les ouvertures intervenues en cours d'exercice, portant le total disponible à 22,096 milliards d'euros. Les taux de consommation ont atteint 95,6 % en autorisations d'engagement (22,049 milliards d'euros) et 99,1 % en crédits de paiement (21,903 milliards d'euros).

Le choix de positionner la majeure partie des crédits mis en réserve sur les équipements a permis de préserver les besoins de fonctionnement des forces qui exigent des dépenses régulières tout au long de l'année. Toutefois, la levée tardive de la réserve a gêné la gestion des dépenses courantes. Le programme a bénéficié d'une ouverture de crédits supplémentaires de 146,5 millions d'euros destinée à compenser les surcoûts liés aux opérations extérieures, traditionnellement sous-évaluées. Aucun recours n'a été fait à la fongibilité asymétrique.

À ce programme ont été associées, en 2007 des dépenses fiscales d'un montant de 57 millions d'euros de dépenses fiscales : 37 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* : 288 085 ETPT réalisés (contre 290 234 en 2006) pour 294 508 autorisés. Le déficit, qui s'élève à 6 423 postes non pourvus (2,2 %), s'explique en partie par des départs supérieurs aux prévisions parmi les sous-officiers et les personnels civils de catégorie A. La légère sous-réalisation des recrutements militaires (- 528) s'explique par l'anticipation, au cours du second semestre 2007, des réductions d'effectifs annoncées pour 2008.

Les forces terrestres sont restées de loin en 2007 celles qui comptaient les effectifs les plus étoffés (147 149 emplois réalisés) devant les forces aériennes (63 683), les forces navales (49 321), le service de santé (14 960) et le service des essences (2 198).

B.– UN RAPPORT DE PERFORMANCES PAS ENTIÈREMENT FIABLE

Comme cela a déjà été indiqué, l'imputation comptable des dépenses afférentes aux opérations extérieures et aux missions intérieures n'a pas été réalisée de façon satisfaisante en 2007. Un exemple : le carburant dépensé par un navire de la marine nationale qui se rend sur un théâtre d'opération extérieure n'est règlementairement considéré comme dépensé en opération que lorsque le navire arrive sur zone. Or, généralement, le carburant fait l'objet d'un seul achat qui a été imputé dans sa totalité sur l'action relative à l'activité de la marine.

Les différents états-majors se livrent donc à une estimation des frais réellement imputables aux opérations extérieures ou aux missions intérieures. Ce montant – déclaratif – est pris en compte par l'état-major des armées pour estimer le coût financier de ces missions, mais il n'apparaît pas dans la comptabilité du programme qui ne peut pas être qualifiée d'analytique. Les chiffres fournis pour ce programme ne sont donc pas réellement utilisables.

C.- DES ACTIONS CARACTERISÉES PAR DE LOURDES DÉPENSES EN
ENTRETIEN DES MATÉRIELS

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION (EN EUROS)

Actions		Prévision (y compris FDC et ADP)		Réalisation
01	Planification des moyens et conduite des opérations	AE	935 434 008	949 689 514
		CP	930 733 448	923 871 375
02	Préparation des forces terrestres	AE	9 072 959 784	9 221 652 391
		CP	9 019 647 454	8 918 622 067
03	Préparation des forces navales	AE	4 326 190 050	4 539 781 529
		CP	4 474 043 636	4 367 827 990
04	Préparation des forces aériennes	AE	5 016 680 310	5 188 392 773
		CP	5 114 232 387	5 606 263 534
05	Logistique interarmées	AE	1 140 650 785	1 603 157 080
		CP	1 121 983 845	1 574 712 647
06	Surcoût lié aux opérations extérieures	AE	360 000 000	545 270 223
		CP	360 000 000	511 095 162
07	Surcoût lié aux opérations intérieures	AE	90 000	1 522 440
		CP	90 000	1 282 632

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

Les principales dépenses relatives à la préparation des forces terrestres, hors dépenses de personnel, concernent le maintien en condition opérationnelle des matériels. Les commandes ont concerné notamment des contrats de prestations multi-flottes (70 millions d'euros), de maintien en condition de l'hélicoptère Tigre (35 millions d'euros), de l'hélicoptère Gazelle (57 millions d'euros), de l'hélicoptère Puma (40 millions d'euros), de l'AMX 10 RC (40 millions d'euros), du char Leclerc (7 millions d'euros)...

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 début du carénage du porte-avions *Charles de Gaulle* qui a débuté le 1^{er} juillet. Mais les frégates *Jeanne d'Arc*, *Georges Leygues* et *De Grasse*, ainsi que des bâtiments de la composante amphibie (*Foudre*, *Marne*, *Var*, *Somme*, *Meuse*, *Sirocco*) ont également connu des arrêts techniques parfois majeurs.

Le groupe aérien a également fait l'objet de contrats d'entretien : 19 millions d'euros pour les avions de guet aérien Hawkeye, deux contrats d'un montant global de 21,8 millions d'euros pour les Super étendard modernisés, plusieurs contrats d'un montant cumulé de 37,7 millions d'euros pour les Rafale...

La préparation de l'armée de l'air fait apparaître des surconsommations de crédits que le rapport de performances attribue principalement à des erreurs d'imputation. Le rapport met néanmoins en évidence la lourde charge que constitue le prix élevé des carburants ainsi que les surcoûts liés aux opérations extérieures, notamment en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels déployés. Les principaux contrats d'entretien passés en 2007 concernent les Mirage 2000 (261 millions d'euros), les ravitailleurs KC-135 (211 millions d'euros), les Alphajet (82 millions d'euros), les Transall (78 millions d'euros), les Mirage F1 (62 millions d'euros), les Rafale (70 millions d'euros), les hélicoptères (70 millions d'euros)...

Enfin, l'analyse des surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures confirme que les imprécisions d'imputations comptables aboutissent à des résultats qui n'ont qu'un lointain rapport avec la réalité : 511 millions d'euros pour les OPEX et 1,3 million d'euros pour les opérations intérieures contre respectivement 685 millions d'euros et « *une vingtaine* » dans la réalité.

D.— LA PERFORMANCE

Huit objectifs ont été assignés à ce programme. Ces objectifs sont assortis d'indicateurs dont 19 sont rendus publics, d'autres étant classifiés.

1.— Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliées

Les deux premiers indicateurs, qui mesurent les compatibilités des postes de commandement ont atteint 100 % pour la totalité de leurs critères. L'objectif pour les années à venir consistera donc à conserver ce niveau de qualification. Le troisième indicateur, qui mesure la satisfaction des besoins exprimés en matière de renseignement, connaît une progression constante.

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 trois 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 38 % 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*, pendant le second semestre 2007 (contrat rempli à 61 % par le groupe aéronaval). Pour les mêmes raisons, ce chiffre sera encore plus faible en 2008.

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

Les trois indicateurs, très détaillés, sont plus rassurants que les précédents et 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.

5.— Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé au moindre coût

Trois indicateurs s'attachent à analyser, par armées, trois critères fondamentaux en matière de personnel : le coût du recrutement, le taux de fidélisation et le coût de la reconversion. Le premier montre une maîtrise certaine des armées en matière de coût de recrutement. Le coût de la reconversion, pour sa part, s'est avéré largement inférieur aux prévisions. L'indicateur relatif à la fidélisation, jugé peu fiable, est abandonné.

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

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 chasse, fixé à 180 heures par an. Le nombre d'heures de vol réalisé par les pilotes de transport s'est avéré inférieur d'un quart aux prévisions.

7.— Améliorer le taux de disponibilité technique

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* ». Ainsi, les hélicoptères de l'armée de terre ont une disponibilité qui n'atteint pas 55 %.

8.— Améliorer la qualité de service du soutien interarmées

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. Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter l'absence d'indicateur lié au service de santé.

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 (3,1 milliards d'euros pour une enveloppe globale de 3,8 milliards d'euros). La consommation des crédits de paiement, en revanche, est conforme aux prévisions : 3,1 milliards d'euros pour 3,17 milliards d'euros de crédits inscrits.

Les effectifs réalisés de ce programme se sont élevés à 9 869 agents pour un plafond autorisé de 10 247 emplois. Le déficit, qui s'élève à 378 postes, reflète « la volonté du ministère de la Défense d'employer préférentiellement ces catégories de populations dans les forces plutôt que dans les soutiens ». La diminution du nombre d'emplois réalisés par rapport à 2006 s'élève à 25.

B.- LES RÉSULTATS TRÈS DIVERS DES ACTIONS

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Actions		Prévision		Réalisation
		(y compris FDC et ADP)		
01	Direction et pilotage	AE	52 239 614	71 341 443
		CP	51 560 557	68 891 629
02	Fonction de contrôle	AE	25 760 385	23 864 068
		CP	25 760 112	23 868 511
03	Gestion centrale	AE	1 513 755 624	1 375 281 517
		CP	1 487 280 006	1 371 216 979
04	Politique immobilière	AE	1 312 674 420	1 406 218 500
		CP	1 382 062 743	1 404 970 150
05	Systèmes d'information ; d'administration, et de gestion	AE	115 560 712	109 128 813
		CP	125 488 248	83 050 341
06	Action sociale	AE	143 175 244	150 126 480
		CP	141 820 244	147 341 157

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

Dans un contexte de sous-consommation des dotations, l'action^o 1, 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 en 2007. En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, les dépenses ont excédé d'environ 35 % l'enveloppe accordée. C'est en frais de personnels que le dépassement est le plus marqué : + 45 %.

Les lecteurs du rapport de performances ne pourront que s'agacer qu'un tel dépassement, portant sur 17,28 millions d'euros, ne trouve aucune explication dans le document alors que, quelques pages loin, une dépense d'habillement relative à l'action n° 2 *Fonction de contrôle* portant sur 497 euros est décrite avec précision comme « *correspondant à des achats de vêtements pour les cinq personnels affectés en Polynésie* ».

Les dépenses d'infrastructures sont caractérisées 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 le char Leclerc, l'hélicoptère tigre ou le VB CI. Notons que les derniers ateliers destinés à la maintenance et au remisage des chars Leclerc seront livrés cette année à Verdun et à Marseille, au moment même où le nombre de chars en ligne dans les unités devrait être fortement réduit. Les réalisations immobilières liées au pôle stratégique de Paris (îlot Saint-Germain, École militaire, Balard) sont gelées dans l'attente de décisions.

La sous-consommation des crédits de l'action consacrée aux systèmes d'information d'administration et de gestion est principalement due au fait que ses crédits ont été minorés de 21,5 millions d'euros afin de faire face aux dépenses urgentes et inéluctables d'autres actions. Par ailleurs, l'abandon de certaines prestations qui étaient confiées à des sociétés spécialisées et qui ont été récupérées en interne a également permis de réaliser des économies (0,6 million d'euros).

C.- LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TRÈS MITIGÉS

Quatre objectifs et neuf indicateurs ont été associés au programme.

1.- Respecter les échéances juridiques ou légales

La réalisation de cet objectif en 2007 n'est pas aisée à quantifier compte tenu du faible nombre de textes de loi nécessitant un décret. En revanche, la durée d'élaboration moyenne d'un décret – 23 mois – continue d'augmenter mécaniquement en raison du grand nombre de décrets en attente depuis l'adoption du nouveau statut général des militaires. Elle devrait se rapprocher de l'objectif de six mois lorsque ce stock aura été résorbé.

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

Les objectifs de maîtrise des délais et des coûts de réalisation des infrastructures ont été atteints en 2007. En matière de délais, les résultats ont même été meilleurs que ceux de l'exercice précédent.

3.– Rationaliser le développement des projets informatiques

En 2007, les objectifs de mutualisation d'un maximum de projets informatiques n'ont pas été atteints. Il semble même que la mutualisation régresse. En matière de coûts, le résultat 2007 fait apparaître une réelle dérive (+ 5 %) qui n'a pas permis d'atteindre l'objectif initial (+ 3 % maximum).

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

Si le premier des deux indicateurs met en évidence la nécessité de consentir de nouveaux efforts pour améliorer la réactivité de l'action sociale, le second confirme que la majorité des crédits d'action sociale (55,6 %) sont consacrés au fonctionnement de l'action et non aux prestations elles-mêmes, comme cela était pourtant l'objectif.

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 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	118
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	118
B.– L'ANALYSE DU RÉSULTAT DES ACTIONS PÂTIT DU GRAND NOMBRE D'ERREURS D'IMPUTATIONS	118
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES PERFECTIBLES	120
II.– LE PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES	120
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PRUDENTE, DANS L'ATTENTE DES DÉCISIONS À VENIR.....	120
1.– Un sous-engagement des crédits pour préserver l'avenir	120
2.– La poursuite de la réduction des effectifs	121
B.– UNE GESTION GLOBALEMENT ATTENTISTE DES CRÉDITS DES ACTIONS, EXCEPTION FAITE DE LA DISSUASION	121
C.– LA PERFORMANCE	123
1.– Mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais	123
2.– Mettre à disposition les autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais	123

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 1,7 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,66 milliard d'euros de crédits de paiement. Ce programme a fait l'objet d'abondements en cours d'exercice : 15,2 millions d'euros ont été ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits. 69,9 millions d'euros ont en outre été ouverts en cours d'exercice en autorisation d'engagement, ainsi que 8,8 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, le programme a consommé 1,73 milliard d'euros d'autorisations d'engagement sur 1,78 milliard d'euros de crédits ouverts, soit 97,1 %, ainsi que 1,65 milliard d'euros de crédits de paiement sur 1,69 milliard d'euros disponibles, soit 97,9 %.

Ce programme est le moins consommateur d'effectifs des quatre. Pour 9 116 postes ouverts en loi de finances, 8 734 ont été pourvus en 2007, ce qui représente une hausse de 89 postes par rapport à 2006. Les 382 postes vacants représentent 4,2 % des effectifs. La structure des emplois se caractérise par une forte proportion d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A (42 % des effectifs), ce qui s'explique par les missions de haut niveau confiées à ce programme : analyse stratégique, recherche du renseignement, études et recherche technologique, diplomatie de défense...

B.- L'ANALYSE DU RÉSULTAT DES ACTIONS PÂTIT DU GRAND NOMBRE D'ERREURS D'IMPUTATIONS

L'action n° 2 *Prospective des systèmes de force* aurait consommé moins de crédits que prévu, dans la mesure où la part française du financement du budget de l'agence européenne de défense (AED) aurait été notablement inférieure à la prévision adoptée en LFI. Le ministère attribue donc à des erreurs d'imputations comptables les chiffres qui font apparaître une surconsommation importante des crédits de cette action.

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Actions		Prévision (y compris FDC et ADP)		Réalisation
01	Analyse stratégique	AE	3 842 379	3 497 599
		CP	3 742 379	3 242 332
02	Prospective des systèmes de forces	AE	36 508 593	44 447 007
		CP	39 899 593	40 842 595
03	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	AE	521 222 946	523 788 416
		CP	538 005 006	535 481 628
04	Maintien des capacités technologiques et industrielles	AE	1 032 635 159	1 049 451 123
		CP	977 531 449	960 914 104
05	Soutien aux exportations	AE	17 832 798	19 533 997
		CP	17 832 798	19 157 392
06	Diplomatie de défense	AE	96 951 589	89 512 784
		CP	96 951 589	89 417 292

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

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 enregistré une consommation intégrale de sa dotation. La DGSE et la DPSD ont enregistré en 2007, à des degrés divers, d'importants écarts entre le nombre de postes ouverts en loi de finances et le nombre de postes pourvus. Ce phénomène s'explique notamment par un nombre de départs d'agents qualifiés vers le secteur privé plus important que prévu. Cet écart tient aussi à la rigueur de la sélection et à la longueur des procédures de recrutement qui ne facilitent pas une embauche rapide lorsque des postes sont ouverts.

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 place consacrée à 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 2007, les études liées à l'espace ont consommé moins de crédits que prévu (65,7 millions d'euros de crédits de paiement contre 81,9 millions d'euros) alors que la recherche concernant le nucléaire, en revanche, a largement dépassé la dotation octroyée : 58,3 millions d'euros contre 37,3 millions d'euros.

Les chiffres relatifs à l'action n° 5 *Soutien aux exportations* semblent indiquer que cette action a consommé plus qu'elle n'était autorisée. En réalité, les erreurs d'imputations comptables reconnues par le ministère de la Défense ne facilitent pas la lecture des statistiques présentées dans le rapport de performances.

Enfin, les 96,9 millions d'euros attribués par la loi de finances initiale à l'action n° 6 *Diplomatie de défense* ont couvert les besoins des postes, liés à la diplomatie de défense, implantés dans 105 pays, ce qui constitue l'un des plus importants – et des plus coûteux – réseaux d'attachés de défense du monde.

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 2008.

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. 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.

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 des capacités nécessaires à la défense d'autre part. L'un des deux indicateurs, censé mesurer la « *performance de traitement des dossiers d'investissements étrangers en France* » mériterait d'être explicité. Qualifié de « *précis et fiable* », il affiche invariablement un résultat de 100 %.

Les deux derniers objectifs et indicateurs portent sur les exportations d'armement et mettent notamment en évidence une réduction du temps de traitement des dossiers d'exportation des matériels de guerre. Compte tenu du poids financier de l'action n° 6 relative à la diplomatie de défense, votre Rapporteur spécial regrette qu'aucun objectif ne lui soit assigné.

II.– LE PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PRUDENTE, DANS L'ATTENTE DES DÉCISIONS À VENIR

1.– Un sous-engagement des crédits pour préserver l'avenir

Ainsi que le relève la Cour des comptes, l'exécution budgétaire 2007 s'est caractérisée par un niveau global de dépenses très inférieur aux crédits ouverts. Les consommations, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, se sont avérées inférieures aux crédits accordés en loi de finances initiale, alors même que la ressource a été largement abondée en cours d'exercice par des fonds de concours et des attributions de produits, mais aussi par les reports de l'exercice précédent.

En autorisations d'engagement, les crédits s'élevaient à 10,17 milliards d'euros en loi de finances initiale. Abondée à hauteur de 3,167 milliards d'euros en cours d'exercice, l'enveloppe disponible atteignait donc un montant total de 13,3 milliards d'euros dont seulement 9,2 milliards (68,8 %) ont été dépensés en cours d'exercice. En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finance initiale (10,4 milliards d'euros) ont été abondés en cours d'exercice de 1,14 milliard d'euros, ce qui a porté la dotation disponible à 11,546 milliards d'euros. Les crédits consommés se sont élevés à 10,196 milliards d'euros (87 % des ressources ouvertes).

Les responsables du programme justifient cet écart par une limitation volontaire des engagements afin de préserver des marges de manœuvre dans l'attente des décisions à venir. Pour les crédits de paiement, en revanche, ce sont les habituelles limitations budgétaires qui ont empêché une meilleure réalisation du budget.

2.- La poursuite de la réduction des effectifs

Le programme comptait, en 2007, 15 378 emplois réalisés, en baisse de 292 (- 1,9 %) par rapport à 2006, pour un nombre d'emplois autorisés de 15 670. Le taux de vacances, qui s'élève à 4,1 %, est justifié notamment par des départs à la retraite plus importants que prévus. Le décalage du plan de recrutement des personnels civils n'a pas permis de combler tous les emplois vacants.

B.- UNE GESTION GLOBALEMENT ATTENTISTE DES CRÉDITS DES ACTIONS, EXCEPTION FAITE DE LA DISSUASION

CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Actions		Prévision (y compris FDC et ADP)		Réalisation
01	Équipement de la composante interarmées	AE	2 155 249 080	1 819 714 811
		CP	1 845 980 000	1 877 813 119
02	Équipement des forces terrestres	AE	2 248 811 215	1 682 508 239
		CP	1 863 042 655	1 690 302 141
03	Équipement des forces navales	AE	2 542 476 759	2 380 181 295
		CP	2 194 870 115	2 109 865 391
04	Équipement des forces aériennes	AE	1 318 507 397	1 215 455 677
		CP	2 557 638 808	2 432 792 472
05	Préparation et conduite des opérations d'armement	AE	1 909 127 467	2 087 269 421
		CP	1 943 634 577	2 084 996 259

FDC = fonds de concours

AE = autorisations d'engagement

ADP = attribution de produits

CP = crédits de paiement

Les actions du programme *Équipement des forces* ont enregistré une **large sous-consommation de leurs crédits**, en particulier pour ce qui concerne les autorisations d'engagement.

La principale raison de ce phénomène tient à la cadence de livraison des principaux matériels qui a été limitée « *afin de préserver des marges de manœuvres dans l'attente de décisions à venir* ». C'est le cas de l'hélicoptère de combat Tigre dont la cible initiale avait déjà été réduite sensiblement (215 appareils à l'origine, 120 en 2007) et qui pourrait connaître une nouvelle baisse.

D'une manière générale, **la plupart des programmes d'équipement de l'armée de terre ont fait l'objet de reports de commandes**. Entrent dans cette catégorie le canon Caesar, les munitions Aced et Galix, le VHM (véhicule de haute mobilité), le VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie), la tenue Félin, les systèmes d'information et de communication SIR, SICF, Atlas canon... D'autres équipements, en revanche, ont subi des retards en raison de difficultés techniques rencontrées par les industriels. C'est le cas du drone de reconnaissance DRAC ou des systèmes de guerre électronique SGEA et SAEC.

L'année 2007 a vu la réception par l'armée de terre des derniers chars Leclerc, dont le premier avait été livré en 1992. Les forces terrestres disposent désormais de la totalité des 406 chars de combat commandés. Le Livre blanc sur la défense préconise de n'en conserver que 250.

Pour ce qui concerne la Marine nationale, les programmes liés à la dissuasion nucléaire n'ont pas été affectés par cette sous-consommation et ont même bénéficié de reports de crédits de l'année 2006. Les programmes relatifs au Rafale et à la modernisation du Super Etendard ont également bénéficié de reports. En revanche, les autres programmes ont fait l'objet d'une **gestion prudente dans l'attente des décisions à venir**.

Le deuxième porte-avions a constitué la figure emblématique des projets suspendus aux décisions du Président de la République. Une partie des crédits qui devaient lui être consacrés ont été redéployés en direction des sous-marins nucléaires d'attaque *Barracuda*. Les torpilles Mu 90 ont fait l'objet d'un report de commande destiné à « *préserver des marges de manœuvre* » ; le programme de frégates antiaériennes *Horizon* a également fait l'objet d'un report d'engagement, mais pour des raisons techniques. Cette gestion prudente n'a pas empêché l'admission au service actif, le 1^{er} août 2007, du bâtiment de projection et de commandement *Tonnerre*.

L'armée de l'air a suivi la même démarche que les autres forces : si la rénovation des forces nucléaires (Mirage 2000 N) a été poursuivie, la rénovation des ravitailleurs C 135, en revanche, « *a été repoussée afin de préserver des marges de manœuvre* ». C'est pour des raisons techniques que des reports d'engagement ont été enregistrés dans le programme d'avion de transport A 400 M : l'industriel a annoncé un retard de livraison de 12 mois. Le programme

Rafale s'est poursuivi en 2007 selon les prévisions, seules des commandes de rechanges ou de pièces optionnelles ont été repoussées par sagesse.

La consommation généreuse des crédits de paiement de l'action n° 1 *Équipement de la composante interarmées* trouve son origine dans la **sanctuarisation des équipements liés à la dissuasion nucléaire** (missile ASMP/A, missile M 51...) ainsi que par l'effort soutenu à l'égard **des moyens d'observation** (satellite Hélios II), **de communication** (réseau Socrate) **et de commandement** (Syracuse III).

C.– LA PERFORMANCE

Deux objectifs, assortis de neuf indicateurs, sont assignés à ce programme.

1.– Mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais

Les quatre premiers indicateurs mettent en évidence les retards enregistrés dans la réalisation des équipements des forces, qu'il s'agisse de retards liés à des difficultés techniques de mise au point des matériels ou de retards liés au report de commandes évoqués plus haut dans l'attente des décisions présidentielles.

Compte tenu du caractère atypique de cet exercice marqué par une grande prudence d'engagement, il ne semble pas nécessaire de s'alarmer des chiffres obtenus et qui s'échelonnent entre 63 % et 80 % de réalisation des équipements prévus.

Le cinquième indicateur met en évidence une stabilité du montant des intérêts moratoires versés au cours des trois dernières années, tant en valeur absolue (15,5 millions d'euros) qu'en pourcentage de la totalité des paiements (0,2 %).

2.– Mettre à disposition les autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais

Les quatre indicateurs de ce programme soulignent que la réalisation des équipements de cohérence s'effectue avec moins de difficultés que celle des équipements principaux. La composante interarmées a dépassé ses objectifs initiaux (112 %), tandis que l'armée de terre et la marine ont atteint les scores respectables de 80 % et 90 %. Seule l'armée de l'air, avec un résultat de 50 %, a enregistré de nouveaux retards, concernant notamment le soutien initial de l'A 400 M ou la rénovation du C 135.

DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE

Commentaire de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- DES OBSERVATIONS INCOMPLÈTEMENT PRISES EN COMPTE EN 2007	127
A.- UN PÉRIMÈTRE DE MISSION PROVISOIRE	128
B.- DES RECOMMANDATIONS DIVERSEMMENT APPLIQUÉES	129
II.- DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SOUS CONTRÔLE MAIS DES DÉPENSES FISCALES NON MAÎTRISÉES	130
A.- DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	131
B.- L'UTILISATION DES REPORTS DE CRÉDITS POUR UNE SOUPLESSE DE GESTION ACCRUE	132
C.- LA CONTRIBUTION EMBLÉMATIQUE DES FONDS DE CONCOURS	133
D.- DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES ET INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES	133
III.- LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	134
A.- L'ÉVALUATION TROP LIMITÉE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES</i>	134
B.- LA DIFFICILE MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 127 CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL	136
C.- LA QUALITÉ DES INDICATEURS ET DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 199 <i>RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES</i>	137
D.- LES PERFORMANCES PERFECTIBLES DU PROGRAMME N° 174 <i>PASSIFS FINANCIERS MINIERS</i>	138

SYNTHÈSE

Le rapport annuel de performances 2007 de la mission Développement et régulation économiques illustre les acquis et les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de la LOLF

Au titre des acquis, le RAP 2007 met bien en évidence la maîtrise des dépenses budgétaires pour l'ensemble des programmes de la mission. Les indicateurs de performance relatifs au programme n° 199 Régulation et sécurisation des échanges de biens et services se révèlent pertinents à l'usage et montrent une amélioration des résultats de l'action de l'État dans un contexte de dépenses en légère décreue.

Au titre des difficultés rencontrées, le rapport annuel de performances pour 2007 voit son utilité réduite par les changements de périmètre ministériel intervenus en 2008. Par ailleurs, de nombreux indicateurs de performance restent insatisfaisants, en particulier ceux du programme n° 134 Développement des entreprises. Enfin, il n'existe aucune mesure de la performance des dépenses fiscales de la mission, dont certaines ne sont d'ailleurs même pas chiffrées. Or, ces dépenses fiscales sont très supérieures aux dépenses budgétaires et connaissent un rythme d'accroissement élevé.

L'examen du rapport annuel de performances 2007 de la mission Développement et régulation économiques montre, s'il en était besoin, que l'application de la LOLF doit encore être améliorée.

Le rapport annuel de performances pour 2007 de la mission *Développement et régulation économiques*, le deuxième du genre, est un outil d'évaluation de l'efficacité de l'action publique dans ce domaine. Ce rapport s'inscrit dans une série d'ajustement du périmètre de la mission, en 2007 et en 2008.

Ce rapport est utile pour suivre la prise en compte des recommandations de votre Rapporteur spécial émises à propos du projet annuel de performances pour 2007.

Il est d'une importance majeure pour évaluer la maîtrise des dépenses et l'efficacité de l'action publique dans les domaines du développement des entreprises (programme n° 134), du contrôle et de la prévention des risques technologiques et du développement industriel (programme n° 127), de la régulation et de la sécurisation des échanges de biens et services (programme n° 199) et enfin de la gestion des passifs financiers miniers (programme n° 174).

I.- DES OBSERVATIONS INCOMPLÈTEMENT PRISES EN COMPTE EN 2007

Votre précédent 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 2007. Certaines d'entre elles ont été prises en compte, notamment pour le périmètre de la mission. D'autres ne l'ont pas été mais pourront l'être à l'avenir.

A. – UN PÉRIMÈTRE DE MISSION PROVISOIRE

Ainsi que l'avait noté le Rapporteur spécial, M. Hervé Novelli, la mise en place de la mission *Développement et régulation économiques* n'était pas achevée lors de la préparation du projet annuel de performances 2007 et son périmètre était encore perfectible.

Le programme *Développement des entreprises* comprenait des actions qui ne concouraient en rien à sa finalité. Ainsi, l'action *Télécommunications, postes, société de l'information* comportait des crédits qui auraient dû 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, aurait dû être placée dans le programme *Presse* de la mission *Médias* avec l'aide au numéro pour la presse d'opinion. Cette recommandation n'a été mise en pratique ni pour 2007 ni pour 2008.

On pouvait aussi regretter que les crédits de l'autorité de Sûreté nucléaire (ASN) pour 2007 proviennent non seulement de la mission *Développement et régulation économique* mais aussi de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* par l'intermédiaire de l'action *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, ce qui obligeait l'autorité à passer des conventions avec deux directions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Dans le même ordre de préoccupation, votre Rapporteur spécial proposait de rassembler l'ensemble des crédits concourant à la politique de l'énergie, y compris la recherche. Cette proposition n'a été satisfaite qu'en 2008 et ceci, d'une manière incomplète. Un programme *Énergie et matières premières* a bien été constitué dans la loi de finances pour 2008. L'action n° 1 *Politique de l'énergie et des matières premières* a été extraite de la mission *Développement et régulation économiques* et intégrée, sous forme du programme n° 174, en 2008 à la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Le volet recherche sur l'énergie, malgré la recommandation du Rapporteur spécial, continue toutefois de faire partie de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Le programme n° 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* a correspondu en 2007 au périmètre d'action des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Les objectifs, en conséquence, en étaient disparates. C'est la raison pour laquelle ce programme a disparu du projet annuel de performances pour 2008 et ses actions reprises, d'une part, par le nouveau programme n° 134 *Développement des entreprises, des services et des activités touristiques* de la présente mission, et, d'autre part, le programme n° 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*.

B.– DES RECOMMANDATIONS DIVERSEMENT APPLIQUÉES

Votre Rapporteur spécial, M. Hervé Novelli, regrettait que le projet annuel de performances pour 2007 ne chiffre les dépenses fiscales du programme *Développement des entreprises* qu'à hauteur de 30% dans le PAP 2007. L'accueil fait à cette observation est décevant. Seules 41 % des dépenses fiscales *ex post* 2007 du même programme sont chiffrées.

Une réforme de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) avait été mise en place par l'adoption d'un amendement de la commission des Finances à la loi de finances rectificative pour 2005. Votre Rapporteur spécial recommandait la mise en place d'un groupe de travail sur l'équipement commercial, de manière à rénover plus complètement la TACA dans le sens d'une plus grande équité entre les commerces.

Votre Rapporteur spécial appelait à un renforcement de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Cette tutelle a été effectivement réformée par le décret du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle exercée par l'État sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Le renforcement souhaité devrait résulter de la déconcentration de la tutelle. Le préfet de département l'exerce désormais sur les chambres de commerce et d'industrie et les groupements interconsulaires, et le préfet de région pour les chambres régionales de commerce et d'industrie. Le ministre continue de l'exercer sur la tête de réseau, l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie.

Votre Rapporteur spécial pour 2007 avait particulièrement insisté sur l'importance de l'aide à la création d'entreprise et à l'exportation.

L'augmentation importante de la dotation à Oséo-Sofaris pour 2007 au titre des garanties d'emprunt a permis d'atteindre l'objectif d'un doublement des prêts à la création d'entreprise.

La rationalisation du réseau de soutien à l'exportation figurait parmi les objectifs du projet annuel de performances pour 2007. Les résultats en sont mitigés.

La suppression d'emplois réalisée par Ubifrance en 2007 est inférieure à l'objectif, avec trois emplois supprimés au lieu de quarante-six. Mais le nombre d'entreprises clientes d'Ubifrance est passé de 12 778 en 2006 à 15 005 en 2007, soit une augmentation de 17,4 % avec un taux de satisfaction très élevé. C'est sans doute pour faire face à la croissance de son activité qu'Ubifrance a maintenu pratiquement constants ses effectifs.

Autre motif de préoccupation, votre Rapporteur spécial pour 2007 signalait une augmentation des effectifs concernant le contrôle de la sûreté nucléaire. Le programme n°127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* prévoyait, d'après le projet annuel de performances

pour 2007, la création de treize emplois à temps plein travaillé (ETPT) affectés à l'action *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* et quatre emplois au sein de la direction générale de l'Énergie et des matières premières (DGEMP) pour assurer l'interface entre la nouvelle autorité de sûreté nucléaire (ASN) et les ministères concernés. Votre Rapporteur spécial regrettait que la création d'une autorité indépendante conduise à augmenter le nombre d'emplois. Cette observation a été prise en compte puisque la consommation du plafond autorisé de 315 emplois n'a été en exécution que de 304.

Votre Rapporteur spécial avait également souligné le reversement prévu par la COFACE de 2,35 milliards d'euros à l'État. Ce sont en tout 2,9 milliards d'euros qui ont été reversés en 2007, en application de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative. La Cour des comptes a renouvelé, dans son rapport de certification des comptes de l'État en 2007, sa recommandation d'une intégration du compte des procédures publiques géré par la COFACE aux comptes de l'État.

En vigueur d'octobre 2005 à juin 2007, le plan *Cap export*⁽¹⁾ visait le renforcement du dispositif d'aide à l'exportation sur 25 pays cibles et cinq pays pilotes (Chine, États-Unis, Inde, Japon et Russie). Un nouveau plan, intitulé *Force 5*, a été mis en place, en 2007, pour traiter les problèmes structurels de l'exportation, identifiés comme le nombre insuffisant d'entreprises de taille moyenne et le déficit d'innovation et de compétitivité des PMI PME françaises.

On peut s'interroger sur les difficultés entraînées par la multiplication, année après année, des objectifs et sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir, au contraire, à concentrer les moyens d'action sur un nombre restreint d'objectifs sur une durée plus longue.

II.— DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SOUS CONTRÔLE MAIS DES DÉPENSES FISCALES NON MAÎTRISÉES

La mission *Développement et régulation économiques* s'est déroulée, en 2007, par le moyen, d'une part, de dépenses budgétaires d'un montant de près de 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, et, d'autre part, de dépenses fiscales de 12,6 milliards d'euros.

Si en exécution, les crédits de paiement sont inférieurs de 4 % aux prévisions, les dépenses fiscales sont supérieures de 8 % aux évaluations.

Les réels efforts de maîtrise des dépenses budgétaires effectués par les responsables de programme sont donc plus qu'effacés par la croissance des dépenses fiscales. **Or, les dépenses fiscales représentent les trois-quarts des moyens de cette politique publique.** Globalement, les prévisions de dépenses fiscales sont démenties de près de 950 millions d'euros, ce qui est à l'évidence un

(1) Les trois principaux objectifs de *Cap Export* ont été les suivants : favoriser l'emploi dans le domaine de l'export en particulier des jeunes, gagner des marchés à l'exportation, jouer collectif à l'export.

résultat insatisfaisant et illustre la problématique générale de la maîtrise insuffisante des dépenses fiscales.

A.– DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Pour 2007, les dépenses budgétaires de la mission *Développement et régulation économiques* s'élèvent, en exécution en 2007, à 3,95 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement et à 3,94 millions d'euros pour les crédits de paiement.

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

Pour l'ensemble des crédits de la mission, les taux de consommation sont en effet de 94,6 % pour les autorisations d'engagement, soit une moins-value de 226,7 millions d'euros, et de 96 % pour les crédits de paiement, soit une moins-value de 165 millions d'euros. C'est le programme n° 134 *Développement des entreprises*, avec une moins-value de 151 millions d'euros, qui apporte la contribution la plus importante à la réduction des dépenses.

Cette gestion rigoureuse est logiquement complétée par une pratique restrictive des transferts de crédits de 2007 à 2008.

D'après la LOLF, les autorisations d'engagement non consommées sont susceptibles d'être reportées dans leur totalité, tout en ne pouvant alimenter que les crédits autres que ceux de personnel. Les reports de crédits de paiement sont, pour leur part, plafonnés à 3 % des crédits initiaux ouverts sur un programme par la loi de finances de l'année précédente.

On notera que les reports vers 2008 de crédits 2007 de la mission *Développement et régulation économiques* sont effectués par cinq arrêtés signés le 28 mars 2008, soit trois jours avant la date limite du 31 mars posée par la LOLF.

Le mécanisme de report est d'abord utilisé pour transférer au programme n° 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* les crédits non consommés du programme n° 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* de 2007.

Pour les autres programmes, les reports de 2007 à 2008 d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement non consommés s'accompagnent, d'annulations de crédits de la mission, pour respectivement 11,3 et 7,19 millions d'euros, ces crédits étant toutefois mis à disposition d'autres missions.

On signalera enfin une nouveauté par rapport au RAP 2006, à savoir des retraits d'engagement relatifs à des années antérieures, qui ont été effectués pour un total de 13,88 millions d'euros, soit 0,4 % du montant total ⁽¹⁾.

Sur un plan général, c'est le programme n° 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* qui, en 2007, a reçu la priorité, avec 46,7 % des coûts complets de la mission *Développement et régulation économiques*, suivie du programme n° 134 *Développement des entreprises* (31,7 %), du programme n° 174 *Passifs financiers miniers* (16,3 %) et du programme n° 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* (5,3 %).

B.- L'UTILISATION DES REPORTS DE CRÉDITS POUR UNE SOUPLESSE DE GESTION ACCRUE

La mission *Développement et régulation économiques* a bénéficié d'une gestion souple des reports de crédits de 2006 à 2007. Si les opérations effectuées sont conformes à la lettre de la LOLF, on peut toutefois considérer qu'elles infléchissent la volonté du législateur.

En premier lieu, les reports de crédits traduisent des difficultés du gouvernement à réaliser les opérations prévues en loi de finances initiale. On peut d'ailleurs regretter à cet égard une insuffisance des justifications apportées à cet égard par le rapport annuel de performances. En second lieu, les arrêtés de report ont permis de réallouer des crédits d'un programme à un autre, voire d'une mission à une autre

Ainsi que l'ont prévu les arrêtés du 30 mars 2007 ⁽²⁾, au terme des deux reports concernant chacun des deux programmes, les autorisations d'engagement du programme n° 134 *Développement des entreprises* ont été augmentées de 16,47 millions d'euros, au détriment des autorisations d'engagement du programme n° 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* amputé du même montant.

Par ailleurs, les crédits de paiement de la mission *Développement et régulations économiques* ont pu globalement être augmentés d'un demi-million d'euros par les deux mêmes arrêtés, grâce à une contribution de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*.

Ces modifications, bien que marginales, réduisent à l'évidence l'exactitude des intentions présentées par le projet annuel de performances.

(1) Ces opérations entraînent une différence entre les autorisations d'engagement de la loi de règlement et de celles du RAP 2007.

(2) Arrêtés du 30 mars 2007 portant reports de crédits, publiés au JO du 31 mars 2007 – NOR : BUDB0750199A et BUDB0750200A.

C.- LA CONTRIBUTION EMBLÉMATIQUE DES FONDS DE CONCOURS

Les fonds de concours du programme *Développement des entreprises* ont été, en 2007, abondés en cours d'exercice, passant de 3,6 millions d'euros en prévision à 110 millions d'euros en exécution.

Principale explication, le BOP PME s'est vu doté d'un montant de 100 millions d'euros correspondant à la **contribution de Total au financement de l'aide à la cuve** dont le montant a été doublé pour la période allant du 10 novembre 2007 au 31 janvier 2008⁽¹⁾.

D.- DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES ET INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

La mission *Développement et régulation économiques* comprend 103 dépenses fiscales, dont 101 rattachées au seul programme *Développement des entreprises*.

Les 103 dépenses fiscales de la mission s'élèvent pour 2007, dans leur chiffrage actualisé à 12,61 milliards d'euros.

Elles représentent ainsi 3,2 fois le montant des crédits de paiement en exécution.

Une rigueur au moins équivalente à celle observée en gestion des dépenses budgétaires devrait donc s'appliquer aux dépenses fiscales.

Or l'on constate, d'une part, une hausse rapide des dépenses fiscales de la mission, et, d'autre part, une imprécision trop grande de leur évaluation.

Les dépenses fiscales de la mission *Développement et régulation économiques* sont en effet, en 2007, en hausse de 930 millions par rapport à 2006, soit 8 %⁽²⁾.

Cette hausse des dépenses fiscales est imputable, d'une part, à hauteur de 325 millions d'euros au dégrèvement de taxe professionnelle pour investissement nouveau (DIN), qui bénéficie à 185 000 entreprises, et, d'autre part, à hauteur de 883 millions d'euros, à la montée en puissance du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, qui bénéficie à 990 000 ménages.

(1) Une première aide à la cuve de 75 euros avait été instituée au titre de la période comprise entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2005 en faveur des ménages non imposables à l'impôt sur le revenu qui utilisent le fioul domestique comme mode de chauffage dans leur habitation principale par le décret n° 2005-1626 du 21 décembre 2005. Cette aide a été portée à 150 euros au titre de la période comprise entre le 10 novembre 2007 et le 31 janvier 2008.

(2) Chiffrage actualisé pour 2007 et chiffrage définitif pour 2006.

Par ailleurs, le montant actualisé des dépenses fiscales 2007 de la mission est supérieur de 949 millions à l'évaluation initiale de 11,66 milliards d'euros, soit 8,1 %.

L'écart entre le chiffrage initial et le chiffrage définitif s'explique de deux façons, d'une part par l'introduction dans l'intervalle de nouvelles mesures, et, d'autre part, par l'imprécision des chiffrements. Les nouvelles mesures entrées en vigueur en 2006, dont on peut admettre la difficulté à les chiffrer pour le projet annuel de performances de 2007, ou appliquées pour la première fois en 2007 après la publication du PAP 2007, ne représentent qu'un surplus de 112 millions, soit 11 % de l'écart enregistré. C'est donc bien l'imprécision des évaluations elles-mêmes qui est la cause principale de l'écart entre le chiffrage initial et le chiffrage actualisé.

On peut se demander si cette situation est saine à long terme. Elle montre en tout cas que les études d'impact avant l'adoption d'une mesure sont insuffisantes.

III.- LES LACUNES DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

En 2007, la mission *Développement et régulation économiques* a compté 4 programmes, 25 actions, 25 objectifs et 43 indicateurs de performance. Ce nombre important se justifie par la multiplicité des buts poursuivis par la mission. Du fait de la difficulté de rassembler des informations pertinentes, le nombre d'objectifs a toutefois baissé d'une unité par rapport à 2006 et le nombre d'indicateurs de dix unités.

Le rapport annuel de performances présente des informations synthétiques sur le plan budgétaire, avec les tableaux récapitulants, au début du document, les dépenses pour les quatre programmes, et, sur le plan comptable, avec les coûts complets de chacun des quatre programmes. On peut regretter qu'il manque une synthèse comparable pour la performance globale de la mission.

La réduction de 2006 à 2007 des coûts complets de la mission *Développement et régulation économiques* s'élève à 4,6 %. Quelles conséquences cette réduction des coûts a-t-elle eu sur les performances de la mission?

Les indicateurs de performance ont précisément pour objet de répondre à cette interrogation. Dès lors, il convient de les examiner, programme par programme, tout en vérifiant leur qualité et leur exhaustivité.

A.- L'ÉVALUATION TROP LIMITÉE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Le programme n° 134 *Développement des entreprises* se caractérise en 2007 par une diminution de 4,3 % de son coût complet, soit une économie de 55,8 millions d'euros.

Les indicateurs utilisés dans ce programme sont théoriquement au nombre de 11 mais ils sont en réalité 18, en raison de l'existence de sous-indicateurs, dont les résultats ne sont pas ultérieurement agrégés.

Ces indicateurs, qui se rapportent à 6 objectifs, permettent de vérifier que **la réduction de moyens n'a pas eu pour conséquence une diminution de résultats**. En effet, ces indicateurs font, en quasi-totalité, apparaître une amélioration de la performance.

On peut distinguer à cet égard les indicateurs de performance reposant sur la mesure de résultats indiscutablement liés à l'action de l'État. S'agissant du soutien à l'exportation, le nombre de clients d'Ubifrance, les recettes commerciales et le taux de satisfaction des clients ont augmenté dans des proportions significatives. L'indicateur relatif aux économies d'énergie générées par les certificats d'économies d'énergie montre également des résultats satisfaisants.

Pour d'autres indicateurs de performance, l'interprétation est plus délicate. Il s'agit des cas où l'action de l'État participe à l'obtention de résultats mais ne peut en être tenue pour la cause unique. Ainsi, d'une part, les indicateurs relatifs aux entreprises aidées, d'une part par Oséo (taux de croissance ou de survie comparés aux autres), et, d'autre part, par le FISAC ou dans le cadre des mutations industrielles (taux de survie), montrent une amélioration de 2006 et 2007, plaidant en faveur de l'efficacité des politiques suivies. Mais d'autres causes comme le positionnement concurrentiel des produits et services proposés, leurs coûts et leurs prix conditionnent à l'évidence les résultats obtenus.

C'est aussi le cas pour d'autres indicateurs, comme la croissance de la production d'énergies renouvelables, la diffusion des chauffe-eau solaires ou des chaufferies à bois dont le développement est favorisé par les crédits d'impôt ou les aides de l'ADEME mais dépend également d'autres facteurs comme les prix du pétrole ou du gaz naturel.

Il faut également signaler le cas des indicateurs liés à la formation (objectif n° 5), dont les variations ne sont pas significatives compte tenu des niveaux atteints, par exemple en ce qui concerne les taux de placement à 6 mois des élèves ingénieurs, qui dépassent quasiment toujours 90 %.

La méthode des enquêtes d'opinion est utilisée pour produire l'indicateur n° 6.1 relatif à la complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise.

Les enquêtes d'opinion auprès des usagers pourraient, de fait, être davantage utilisées qu'actuellement pour l'évaluation des politiques publiques.

Au total, si les dépenses budgétaires semblent d'une efficacité accrue en 2007 par rapport à 2006, il convient de rappeler que **l'on ne dispose d'aucune**

évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales associées au programme, qui représentent pourtant onze fois le montant des crédits de paiement consommés à ce titre en 2007.

Les conclusions tirées des indicateurs de performance sont en conséquence très partielles, sinon fragiles.

Un tel cas de figure où les dépenses fiscales dépassent les dépenses budgétaires, souligne la difficulté de l'évaluation de l'efficacité de l'action de l'État.

B.– LA DIFFICILE MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 127 CONTRÔLE ET PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Le programme n° 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*, a contribué, avec une réduction de 33,4 millions d'euros, soit -13,8 % de ses coûts complets, à la maîtrise des dépenses. Il importe de se demander dans quelle mesure les performances du programme ont pu être conservées, voire améliorées malgré la réduction de moyens.

Les huit indicateurs de performances du programme fournissent des éléments de réponse.

Par rapport à 2006, le nombre d'accidents dus au gaz a diminué de 8 % mais celui des accidents dans les mines et carrières a augmenté de 6%. L'indicateur du coût des inspections des installations classées montre une stabilité de celui-ci. Le contrôle des appareils de mesure améliore ses performances. Il en est de même pour le contrôle de la sûreté nucléaire. Enfin, les financements accordés aux PME pour leur faciliter l'accès aux nouvelles technologies de production et de l'information sont en nette croissance.

Ainsi, pour ce programme relatif aux risques technologiques, la réduction des coûts ne s'accompagne pas d'une diminution des performances mais au contraire d'une efficacité accrue.

Mais quelles sont la qualité et l'exhaustivité des indicateurs de performance utilisés ?

Les indicateurs de performance doivent porter sur les paramètres de l'action publique considérée et sur les résultats obtenus sauf lorsque ceux-ci dépendent de facteurs extérieurs.

Les indicateurs actuellement utilisés, que ce soit pour les inspections des installations classées ou pour la sûreté nucléaire, sont en fait des

indicateurs de moyens et non pas de résultats⁽¹⁾. D'où leur caractère très limitatif.

Il convient sans aucun doute de les revoir.

C.- LA QUALITÉ DES INDICATEURS ET DES PERFORMANCES DU PROGRAMME N° 199 RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES

Le programme n° 199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* a vu ses coûts complets de mise en œuvre diminuer de 126,8 millions d'euros entre 2006 et 2007, soit de 6,4 %. À lui seul, il est à l'origine des deux tiers de la réduction des coûts de la mission.

Cette diminution des moyens utilisés ne s'est pas accompagnée d'une diminution de l'efficacité des actions des administrations concernées, direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) et direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Composé de 9 actions qui poursuivent 8 objectifs, ce programme est assorti, en 2007, de 14 indicateurs, après une réduction de 4 unités par rapport à 2006.

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 performances des différentes actions ont été en 2007 en progression sensible par rapport à 2006.

C'est notamment le cas pour le renforcement de la lutte contre les pratiques préjudiciables au bon fonctionnement des marchés. Les délais de décision des autorités administratives indépendantes sont réduits, aussi bien pour l'autorité de régulation des Communications électroniques et des postes (ARCEP), que pour la commission de régulation de l'Énergie (CRE) et le Conseil de la concurrence. La lutte contre les fraudes douanières et les contrebandes a remporté de grands succès, à l'exception notable des saisies de cannabis en diminution de 30 %. Les délais de dédouanement ont été réduits de 12 %. Les taux de satisfaction des usagers dans leurs demandes à la DGDDI et à la DGCCRF, déjà élevés, sont encore en augmentation.

Des progrès supplémentaires devront toutefois encore être faits pour accroître le temps de travail consacré aux enquêtes et leur ciblage.

(1) *La sûreté de réseaux de transport ou de distribution de gaz ou des installations classées dépend des contrôles préventifs réalisés par l'administration mais aussi de la maintenance et de la rénovation pratiqués par les exploitants.*

D.– LES PERFORMANCES PERFECTIBLES DU PROGRAMME N° 174 *PASSIFS FINANCIERS MINIERS*

Le programme n° 174 *Passifs financiers miniers* est composé de quatre actions, dont la mise en œuvre, en 2007, a nécessité une dépense de 643 millions d'euros en coûts complets, soit une hausse de 4,5 % par rapport à l'exécution 2006.

Le surcroît de dépenses provient essentiellement des actions n° 1 *Gestion de l'après mines* et n° 2 *Prestations à certains retraités des mines*.

La mise en sécurité de l'ensemble du territoire minier résulte d'actions s'étalant sur plusieurs années, d'où la difficulté de définir des indicateurs adéquats. Les indicateurs mis en place pour ce domaine, qui portent sur le taux de diagnostic des concessions, l'exactitude des devis de travaux et le respect des délais pour ceux-ci, font état de progrès significatifs.

Les indicateurs relatifs à la gestion des prestations de l'après mines, dont la qualité méthodologique est incontestable, montrent que des progrès sont à faire pour améliorer l'efficacité de la gestion.

Le rapport annuel de performances 2007 de la mission *Développement et régulation économiques* fournit incontestablement un ensemble d'informations très utiles pour évaluer l'efficacité de l'action publique dans le domaine couvert. Il met en lumière les progrès effectués pour maîtriser les dépenses publiques et accroître l'efficacité de l'État dans ce contexte.

La mission *Développement et régulation économiques* pose clairement le problème des dépenses fiscales qui échappent aux contraintes d'évolution, avec une progression élevée de 2006 à 2007, ainsi qu'aux contraintes de l'évaluation, puisqu'elles sont souvent non chiffrées et que leur efficacité n'est jamais estimée.

Le rapport de votre commission des Finances sur les niches fiscales ⁽¹⁾ trouve dans le RAP 2007 une illustration supplémentaire de la pertinence de son diagnostic.

(1) Rapport n° 946, Assemblée nationale, 5 juin 2007.

DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES
TOURISME

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2007	141
A.– UN BILAN STRATÉGIQUE À COMPLÉTER	141
B.– UNE PRÉSENTATION ENCORE PERFECTIBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES	142
C.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS	142
D.– LES OPÉRATEURS : UNE LACUNE, L'ANCV	143
II.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007	143
A.– LES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS	143
B.– DES DÉPENSES FISCALES 20 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES	143
C.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL	144
D.– LA DETTE DU PROGRAMME <i>TOURISME</i> : UN REFLUX BIENVENU, MAIS À POURSUIVRE	144
III.– DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE	145
A.– OBJECTIF N° 1 : AUGMENTER LA CAPACITÉ DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS.....	145
B.– OBJECTIF N° 2 : ATTIRER ET FIDÉLISER UN NOMBRE CROISSANT DE TOURISTES ÉTRANGERS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À L'AUGMENTATION DES RECETTES TOURISTIQUES	145
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.....	146
D.– OBJECTIF N° 5 : EXPÉRIMENTATION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES-VACANCES.	146

En 2007, le **programme 223 *Tourisme***, exprimant l'action du ministère délégué au tourisme au service de la politique touristique du Gouvernement, s'inscrivait encore dans la mission interministérielle **Politique des territoires** ⁽¹⁾.

Au cours de cet exercice, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 86,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 86,47 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Les mouvements de crédits opérés en cours d'exercice ont porté les autorisations d'engagement à 95,52 millions d'euros et les crédits de paiement à 100 millions d'euros.

Les crédits consommés en 2007 se sont élevés à 79,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 92,34 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* ;
- action 3 : *Accès aux vacances*.

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

Le pilotage du programme est assuré par la direction du tourisme, administration centrale dont le directeur est le responsable de programme.

I.- OBSERVATIONS SUR LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES 2007

A.- UN BILAN STRATÉGIQUE À COMPLÉTER

La présentation des principales réalisations couvrant les trois axes de développement de la politique publique du tourisme – Promotion de l'image de la France ; Développement du Plan Qualité Tourisme et d'un tourisme durable sur l'ensemble du territoire ; Amélioration de l'accès aux vacances –, ne permet pas

(1) Le changement de nomenclature budgétaire intervenu pour la loi de finances 2008, a placé le tourisme au niveau d'une action dans le programme Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique de la mission ministérielle **Développement et régulation économiques**.

d'apprécier suffisamment la performance globale et l'évolution en 2007 du programme Tourisme.

Au-delà de l'annonce des 6,7 % du PIB et des 79 millions de visiteurs qui confirment la place prépondérante du tourisme dans l'économie nationale, il serait souhaitable de faire figurer également dans le bilan stratégique les données statistiques marquantes de l'activité touristique, telles que l'évolution annuelle du nombre de visiteurs, l'évolution du pourcentage du PIB que représente le tourisme, les comparaisons internationales ou encore le volume d'emplois représenté.

Préconisation n° 1 : établir le bilan de l'année touristique permettant de juger de la place et de l'évolution du tourisme dans l'économie française.

B.- UNE PRÉSENTATION ENCORE PERFECTIBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

- Les tableaux récapitulant les mouvements de crédits gagneraient à être assortis de commentaires.

Préconisation n° 2 : commenter les tableaux récapitulatifs des mouvements de crédits en précisant les motifs des ouvertures ou des annulations de crédits.

- La même remarque peut être faite pour les **fonds de concours**, qui ont représenté plus de 10,65 millions d'euros au cours de cet exercice.

Préconisation n° 3 : ajouter au tableau présentant les fonds de concours des informations concernant leur ventilation par action et titre et indiquer leur provenance.

C.- LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

L'analyse des résultats de l'objectif n° 5 *Expérimentation sur l'évaluation de l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale des chèques-vacances* ne figure pas au rapport.

Préconisation n° 4 : proposer une analyse des résultats pour chaque objectif du programme.

D.– LES OPÉRATEURS : UNE LACUNE, L'ANCV

À côté des deux opérateurs principaux du programme *Tourisme* que sont le GIE Maison de la France, et le GIP ODIT-France, l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) est évoquée dans la partie opérateurs du rapport annuel de performance. Cependant l'ANCV n'est pas considérée comme opérateur du programme. Curieusement, l'une des raisons avancées est l'absence de subvention pour charges de service public reçue par l'ANCV. Or suite à l'intégration effectuée en 2007 du groupement d'intérêt public Bourse Solidarité-Vacances au pôle social de l'ANCV, une telle subvention, certes modeste – 0,4 million d'euros – a été versée à l'ANCV. Par ailleurs, cet organisme participe à la performance du programme *Tourisme* au travers de l'objectif 5 (Expérimentation des mesures fiscales). Enfin l'ANCV a participé au travers d'un fonds de concours à l'apurement de la dette du programme *Tourisme*. Une présentation plus élaborée de l'ANCV serait donc la bienvenue.

Préconisation n° 5 : proposer une présentation plus détaillée de l'Agence nationale des chèques-vacances.

II.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007

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	86 248 282	86 466 605
Ouvertures /annulations (dont FDC et ADP)	+ 9 267 216	+ 13 540 170
Totaux des crédits ouverts	95 515 498	100 006 775
Totaux des crédits consommés	79 347 635	92 335 334

Les crédits ont été consommés à hauteur de **79,35 millions d'euros en autorisations d'engagement** (83 % des crédits ouverts) et **92,34 millions d'euros en crédits de paiement** (92 % des crédits ouverts), soit un taux de consommation satisfaisant en ce qui concerne les crédits de paiement.

B.– DES DÉPENSES FISCALES 20 FOIS SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Huit dépenses fiscales contribuent au programme *Tourisme*, dont six à titre principal, pour un montant total évalué à 1 993 millions d'euros.

Parmi les dépenses fiscales contribuant à titre principal, le *taux de TVA de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels* est qualifié de dépense

fiscale à forts enjeux. À ce titre, une présentation particulière de cette dépense fiscale figure au rapport.

Évaluée à **1 700 millions d'euros en 2007**, pour 37 000 bénéficiaires, cette mesure représente plus de 18 fois les crédits consommés par le programme. Ce dispositif, antérieur à 1979, profite à l'ensemble du secteur d'activité. Considérant notamment les 36 % de clientèle étrangère en ce qui concerne les nuitées hôtelières, ce dispositif semble présenter une incidence certaine sur la balance des paiements.

C.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le programme prévoyait 330 ETPT, dont 182 agents de catégorie A (55 %), 55 agents de catégorie B (15 %) et 97 agents de catégorie C (30 %) pour l'exercice 2007.

Les crédits consommés pour dépenses de personnel, d'un montant de 21,13 millions d'euros, représentent 96 % des crédits ouverts, la réalisation s'établissant à 323 ETPT.

D.– LA DETTE DU PROGRAMME *TOURISME* : UN REFLUX BIENVENU, MAIS À POURSUIVRE

Au 31 décembre 2006, s'agissant des contrats de plan État-régions 2000-2006 (CPER), les restes à payer s'élevaient à 33,4 millions d'euros.

En 2007, les dépenses se sont élevées à 13,8 millions d'euros : aux 7,5 millions d'euros de crédits ouverts initialement, se sont ajoutés 4,4 millions d'euros de crédits déployés en gestion et 1,9 million d'euros d'opérations annulées.

Les restes à payer s'établissent au 31 décembre 2007 à 19,7 millions d'euros, soit une diminution de 41 % des restes à payer.

En qui concerne le programme de consolidation des équipements de tourisme social (PCETS), les dettes s'élevaient à 9,96 millions d'euros au 31 décembre 2006. Le fonds de concours versé par l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) a permis de déléguer 5,5 millions d'euros en crédits de paiement, pour apurer ces dettes, qui devraient être soldées en 2008.

Le solde du programme des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2007 s'élève à 36,9 millions d'euros (49,9 millions d'euros au 31 décembre 2006).

III.- DES PERFORMANCES SATISFAISANTES DANS L'ENSEMBLE

Quatre objectifs ⁽¹⁾ permettent de juger de la performance du programme *Tourisme* en 2007.

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 55,3 % pour une prévision de 55 %. Les apports financiers des partenaires se sont élevés à 43,6 millions d'euros pour un objectif de 36 millions d'euros.

L'indicateur 1.2 indique que le GIP ODIT-France a fédéré 71 % de partenariat autour des études réalisées. L'objectif a été atteint.

L'indicateur 1.3 qui mesurait la valorisation de l'offre collectée par Bourse Solidarité Vacances (BSV) a été supprimé en 2007, compte tenu de la dissolution de BSV et de l'intégration de sa mission au sein du pôle social de l'ANCV.

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 progression du nombre de connexions au site « franceguide.com » (de 17,3 millions en 2006 à 18,7 millions en 2007) mais n'atteint pas l'objectif de 23 millions de connexions prévu au PAP 2007. Le nombre de dossiers de ventes traités par le site, bien qu'en augmentation, n'est pas à la hauteur des prévisions : 9 603 dossiers traités pour un objectif de 18 000.

La filiale du GIE « Franceguide SAS » a vu son chiffre d'affaire progresser de 139 000 euros à 156 000 euros, mais en deçà de ce qui était envisagé. La perte d'un client qui lui apportait 40 % de ses dossiers d'hébergements locatifs explique ces difficultés.

L'indicateur 2.2 vise à évaluer les équivalents publicitaires des retombées presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France. Les résultats des deux premiers sous-indicateurs sont inférieurs aux prévisions. L'harmonisation des méthodes d'évaluation de la mesure des équivalents publicitaires explique ces résultats. Le troisième sous-indicateur, mettant en rapport ces résultats et la subvention versée à Maison de la France par l'État n'a pas été renseigné du fait de son abandon dans le PAP 2008.

(1) Un cinquième objectif, Permettre l'accès aux vacances de publics cibles en mobilisant les différents partenaires a été abandonné en 2007, au cours de l'élaboration du PAP 2008.

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 2007 pour atteindre 13,7 % des hôtels et 10,8 % des campings (respectivement 10,9 % et 9,8 % en 2006) dépassant les prévisions inscrites au PAP 2007.

Les taux d'occupation de ces établissements sont également conformes aux prévisions.

D.– OBJECTIF N° 5 : EXPÉRIMENTATION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE DES CHÈQUES-VACANCES.

L'indicateur 5.1 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. Une nouvelle étude portant sur le deuxième semestre 2007 et le premier semestre 2008 permettra de mettre à jour cette donnée.

L'indicateur 5.2 mesure l'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites. 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 5,78 pour une prévision de 4,12.

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Compte spécial : Publications officielles et information administrative

Commentaire de M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE EN 2007	148
A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	148
B.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	149
1.– Les Journaux officiels	150
2.– La Documentation Française	150
II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES	151
A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	151
B.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	152
1.– Les Journaux officiels	152
2.– La Documentation Française	153

L'analyse de l'exécution budgétaire et de la performance des services du Premier ministre pour l'année 2007 prend en compte le fait que ces services constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions. Dans le cadre du programme *Coordination du travail gouvernemental* et du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, ils peuvent être regroupés autour des trois fonctions suivantes :

- la fonction d'état-major liée à la direction du Gouvernement, qui peut elle-même se décliner en coordination générale, coordination en matière de défense et coordination sectorielle ;

- la fonction de stratégie et de prospective ;

- la fonction d'information administrative et de diffusion publique.

Sont également rattachées au Premier ministre, en raison de leurs missions, un certain nombre d'autorités administratives et instances indépendantes, l'inscription de leurs crédits au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* constituant l'une des garanties de leur indépendance.

I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE EN 2007

Au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, seul le programme *Coordination du travail gouvernemental* est analysé ici. Il est couplé avec la mission *Publications officielles et information administrative*.

A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

D'une manière générale, la consommation des dotations a été nettement inférieure aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. Pour les autorisations d'engagement, elle représente 324,8 millions d'euros pour 381,6 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit 85 % des crédits ouverts. La consommation des crédits de paiement a représenté 326,2 millions d'euros, soit 91 % des 356,2 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008.

La relative faiblesse de la consommation des crédits s'explique par deux facteurs essentiels, d'une part la régulation budgétaire et d'autre part un transfert de dotations d'investissement du Secrétariat général de la défense nationale à destination de la mission *Défense*.

Le rapport annuel de performances précise que les crédits ouverts hors titre 2 en loi de finances initiale pour 2007 se sont vus appliquer une mise en réserve de précaution à hauteur de 5 % de leur montant. L'application de cette mesure a été effectuée de manière homothétique sur chacun des budgets opérationnels de programme, compte tenu de l'autonomie budgétaire reconnue aux différentes entités regroupées au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Cette réserve de précaution s'élevait lors de sa mise en place à 9 554 191 euros en autorisations d'engagement et à 8 283 096 euros en crédits de paiement. À la suite des deux mesures d'annulation de crédits dans le cadre des décrets d'avance pris les 6 avril et 25 octobre 2007, son montant résiduel au 31 décembre 2007 était de 3 994 921 euros en autorisations d'engagement et de 114 199 euros en crédits de paiement.

Recommandation n° 1 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

Une seule action a consommé des crédits au-delà de la dotation estimée par la loi de finances initiale : le taux de consommation de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental* est de 110 %. Le dépassement, d'environ 5 millions d'euros, ne donne pas lieu à des explications précises alors que le document prend soin d'expliquer que « *les crédits consommés par le service de l'Intendance du Premier ministre s'élèvent à 3 082 960 euros en autorisations d'engagement et 3 108 252 euros en crédits de paiement pour une dotation en loi de finances initiale de 3 010 180 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le dépassement de cette dotation est lié à l'engagement, non prévu initialement, de deux nouveaux marchés (crèmerie et boulangerie), ainsi qu'à la mise en place du nouveau Gouvernement.* »

Recommandation n° 2 : Expliquer les causes de l'écart constaté lorsque, sur une action du programme, la consommation des crédits est nettement différente des prévisions.

Par ailleurs, le RAP indique que 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,2 millions d'euros en 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. Deux décrets de transfert du 30 août 2007 ont effectivement abondé, à partir du programme *Coordination du travail gouvernemental*, le programme *Équipement des forces*, pour 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 0,5 million d'euros de crédits de paiement et le programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, pour 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10,27 millions d'euros de crédits de paiement. Ces mouvements expliquent, avec la régulation budgétaire, la faible consommation des crédits en 2007, en particulier pour les autorisations d'engagement.

B.- LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

La mission comporte deux programmes n° 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* qui retracent 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 2007, les recettes encaissées pour la Direction des Journaux Officiels ont atteint 180,7 millions d'euros et sont proches de la prévision en loi de finances initiale de 182,9 millions d'euros. En fait, le poste « Autres recettes » a été porté en exécution à 33,8 millions d'euros en 2007 à comparer à 7,7 millions d'euros en 2006. Il s'agit d'encaissements « *en instance d'importation définitive* », les difficultés informatiques et comptables liées à la mise en place de la nouvelle application de gestion/relations clients (GRC) ayant entraîné des retards de facturation et d'encaissements.

La consommation des crédits est nettement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale, elle s'est élevée à 135,7 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 148,7 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale. La principale économie est constatée sur les dépenses de personnel avec 565 ETPT réalisés fin 2007 au lieu de 617 prévus en loi de finances initiale. Les emplois fixés en loi de finances initiale pour 2007 ne tenaient pas compte du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAPAAT) signé en décembre 2006.

Recommandation n° 3 : Récapituler en exécution (et en prévision) l'ensemble des dépenses de personnel en précisant leur nature (rémunérations directes, charges sociales, ...) et leur imputation par titre et par action, afin de prendre en considération l'imputation au titre 3 des frais afférents à la SACIJO.

Alors que la consommation d'autorisations d'engagement est globalement conforme aux prévisions, avec des engagements supérieurs aux prévisions sur le titre 3, la consommation de crédits de paiement apparaît nettement inférieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale, de 89 millions d'euros à comparer à 100,6 millions d'euros. En fait, il demeure un important montant de charges à payer, de 8,1 millions d'euros, à fin 2007.

2.– La Documentation française

Les recettes de la Documentation française ont atteint 18 millions d'euros en 2007 au lieu de 17 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Elles ne contribuent que partiellement au financement des besoins du programme n° 622 qui sont assurés essentiellement par déversement des excédents des Journaux Officiels.

Les dépenses constatées s'élèvent à 37 millions d'euros de crédits de paiement, elles sont très inférieures aux 48,2 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. La Documentation Française disposait de 382 ETPT (hors CIRA) au lieu de 415 prévus par la loi de finances initiale, du fait d'un nombre de vacances de postes supérieur aux prévisions. Le principal poste d'économie est celui des moyens de fonctionnement du titre 3 avec 15,7 millions d'euros de crédits de paiement consommés au lieu de 25,9 ouverts en loi de finances initiale. Un certain nombre de projets, lancés en 2007, devraient aboutir en 2008.

II.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES

A.- LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

La mesure de la performance des services du Premier ministre se heurte à des difficultés spécifiques à ces services comme à des écueils présents également dans les autres secteurs budgétaires de l'État.

Comme indiqué dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, les difficultés d'exécution résultent du caractère très hétérogène du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les prévisions budgétaires sont difficiles à réaliser avec précision sur de petites entités qui ne sont agrégées que dans un souci de présentation budgétaire et non de pilotage centralisé. La coordination réalisée par le secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, est volontairement limitée en raison de la tradition de forte autonomie de tous les services relevant du Premier ministre, sans même parler des autorités administratives indépendantes. Cet éclatement budgétaire se traduit également en termes de mesure de la performance : celle-ci n'est que lacunaire car elle ne peut pas être globale, sans pour autant cerner chaque service ou instance pris individuellement.

La présentation du bilan stratégique du RAP illustre bien cette difficulté : elle mentionne aussi bien la création du centre d'analyse stratégique que les efforts de maîtrise des coûts de la fonction *Soutien* ou la couverture de 85 % du territoire par la télévision numérique terrestre. Pour le reste, elle met en exergue l'appropriation véritable de la démarche de performance par l'ensemble des organismes dépendant du Premier ministre.

Les indicateurs de performance sont, comme pour les autres budgets de l'État, d'un faible secours pour apprécier, justement, la performance.

L'indicateur de performance concernant la politique de communication gouvernementale, qui est constitué par les résultats d'un sondage sur la visibilité des campagnes de communication gouvernementales, n'est absolument pas pertinent. Il a été remplacé en loi de finances initiale pour 2008 par un indicateur concernant le taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population internautes.

L'indicateur de pourcentage d'économies réalisées par la globalisation des achats n'est pas renseigné et a été également remplacé en loi de finances initiale pour 2008.

L'indicateur d'évaluation du montant des dépenses immobilières par m² présente des résultats inférieurs aux prévisions du PAP, il fait l'objet en loi de finances initiale pour 2008 d'évolutions méthodologiques de nature à affecter les résultats.

L'indicateur de nombre d'agents gérés par gestionnaire de ressources humaines est de 51,98 en 2007 au lieu de 37 prévus au PAP. Le RAP estime que « *l'approche quantitative de l'indicateur est un élément intéressant de comparaison entre entités ; elle permet plus difficilement d'orienter l'action.* ». Le résultat aberrant semble s'expliquer par des variations de périmètre : 3 525 agents gérés au lieu de 2 153.

L'indicateur de performance des services du Médiateur de la République, pourcentage de dossiers traités en moins de 130 jours en 2007 et délai moyen d'instruction des dossiers pour le budget 2008, est en fait d'un intérêt limité : le raccourcissement des délais n'est pas un gage d'efficacité, les délais peuvent dépendre de la complexité des dossiers ou du sérieux avec lequel les demandes sont instruites.

L'indicateur du taux de publications du centre d'analyse stratégique présentées dans les délais fixés ne donne pas d'éclairage sur la qualité des travaux d'expertise réalisés au sein du centre.

Les éléments servant à renseigner l'indicateur de sécurité des systèmes d'information de l'État ne sont pas vérifiables.

En définitive, les indicateurs de performance sont d'un faible intérêt pour mesurer, justement, la performance.

B.— LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

1.— Les Journaux officiels

Les indicateurs de performance correspondant à l'objectif de recueil, traitement et conservation à moindre coût et sans altération des données donnent des résultats contrastés compte tenu d'une part de la réalisation du plan de dématérialisation du processus d'acquisition des données et, d'autre part, de l'application des mesures RECAPS qui impliquent des surcoûts temporaires.

Les indicateurs de performance correspondant à l'objectif de diffusion des données sont bons mais les coûts rapportés au nombre de visiteurs des sites Legifrance et Journal Officiel dépendent des efforts de renouvellement comme de la fréquentation et sont donc peu significatifs.

L'indicateur de coût de soutien global divisé par le total des dépenses est affecté par des changements de périmètre qui émoussent l'intérêt d'une comparaison d'un exercice à l'autre.

2.– La Documentation française

Le coût unitaire de consultation du site service-public.fr est satisfaisant alors que celui du renseignement administratif téléphonique est très supérieur aux prévisions du PAP. Les indicateurs de satisfaction des usagers sont bons. L'indicateur de diffusion commerciale des publications éditées par la Documentation française est inférieur aux prévisions, à cause, selon la Documentation française, de la faible attractivité commerciale d'une trentaine de publications éditées pour le compte de différentes administrations.

***DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
FONCTION PUBLIQUE***

Commentaire de M. Georges TRON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	156
II.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS TRADUIT LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	158

I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DOIT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

À la suite du rattachement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) au ministère du Budget, le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* a été rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet de loi de finances pour 2008.

La définition de la stratégie de performance du programme *Fonction publique* est toujours perturbée par le fait que le secrétariat général du Gouvernement a gardé dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* les crédits de personnel de la DGAFP. La conséquence en est que le bilan stratégique du programme est signé par le secrétaire général du Gouvernement, M. Serge Lasvignes, alors que c'est le directeur général de la DGAFP, M. Paul Peny, qui en assume directement la charge. En découle également le fait que la batterie d'objectifs et d'indicateurs est plus développée pour les actions impliquant des crédits d'intervention (action sociale et formation interministérielle) que pour celles n'en nécessitant pas (pilotage des ressources humaines de l'État).

Proposition : le programme *Fonction publique* devrait contenir une action nouvelle consacrée au pilotage des ressources humaines de l'État, action qui regrouperait les crédits d'intervention, de personnel, de fonctionnement et d'investissement de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le bilan stratégique du programme rappelle l'effort réel entrepris depuis quelques années par la DGAFP pour piloter la fonction publique de l'État. Ces efforts sont amplement développés dans les publications récentes de la DGAFP, notamment :

– Annexe générale « jaune » au projet de loi de finances pour 2008 sur la fonction publique ;

– Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2006–2007) :

volume 1 (faits et chiffres) ;

volume 2 (gestion prévisionnelle des ressources humaines) ;

volume 3 (rapport d'activité ministérielle).

– « *Conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines 2007 : relevé des bonnes pratiques ministérielles* » septembre 2007 – collection Point Phare.

La DGAFP est en effet chargée de promouvoir la modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'ensemble des ministères, sous toutes ses dimensions : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; démarche métiers ; mobilité ; fusion des corps ; mobilité⁽¹⁾ ; politique de rémunération, notamment intéressement à la performance ; recrutements ; diversité et égalité des chances ; formation ; handicapés ; professionnalisation... Les ministres Éric Woerth et André Santini ont présenté publiquement le 17 avril dernier le dépôt du « *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* ». Rédigé par M. Jean-Ludovic Silicani, ce livre blanc fournit les pistes de réformes pour les mois à venir. Toutes ces actions s'insèrent dans le cadre de l'objectif fixé par le Président de la République de revenir sur l'augmentation historique des effectifs de la fonction publique, avec la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La présentation de l'action de l'ENA et des IRA (pages 99 et 101 du rapport annuel de performances) est par trop générale et intemporelle et ne montre aucune stratégie de performance, ni dans l'optimisation des formations, ni dans la maîtrise des coûts.

L'objectif n° 1 (*Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique*) montre que le dispositif de rémunération à la performance a concerné 182 cadres, pour une prévision de 185. Une nouvelle cible sera définie dans le projet annuel de performances pour 2009, en raison de l'extension du dispositif aux sous-directeurs et chefs de bureau.

L'objectif 2 (*Optimiser la formation initiale des fonctionnaires*) montre que le coût par élève dans les IRA et à l'ENA se rapproche des prévisions et des cibles. On peut cependant s'interroger sur la signification de l'indice relatif à l'ENA, qui n'inclut que les dépenses de fonctionnement, alors que le transfert du siège à Strasbourg a occasionné des coûts d'investissement très élevés. En outre le rapport annuel de performances précise que la valeur de l'indicateur pour l'ENA ne constitue d'une estimation dans la mesure où elle est déterminée à partir d'une balance provisoire des comptes, le compte financier 2007 n'étant pas encore définitivement établi.

Proposition : les opérateurs de l'État doivent inscrire leur programmation budgétaire et leur compte financier d'exécution dans le même calendrier que les services de l'État.

L'indicateur *Coût de gestion du prestataire extérieur en charge de la gestion de certaines prestations* de l'objectif n° 3 (*Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle*) a largement dépassé la prévision et même la cible. L'explication fournie en est l'appel d'offre lancé pour le recrutement des gestionnaires des prestations CESU, qui a permis une baisse de ces coûts. Il est étonnant de constater que cette mesure de bon sens (appel d'offre)

(1) Voir le rapport (n° 926) présenté le 4 juin 2008 par M. Jacques Alain Bénisti au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi (n° 845) relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

n'a pas été anticipée lors de la détermination des valeurs de prévision et de cible. Comment dès lors ne pas penser que ces valeurs sont fixées *ex ante* à des niveaux volontairement bas pour les besoins de la cause ?

II.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS TRADUIT LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

L'exécution des crédits en 2007 montre une forte augmentation des crédits d'action sociale interministérielle (+ 51 millions d'euros en CP) par rapport à 2006. Cette évolution est le signe de l'effort du Gouvernement en la matière, notamment à la suite des « accords Jacob » du 25 janvier 2006 et dans le cadre des négociations avec les agents publics sur l'augmentation du pouvoir d'achat.

Le programme *Fonction publique* comporte seulement les crédits de nature interministérielle consacrés à l'action sociale et à la formation professionnelle. Si ces crédits gérés par la DGAFP sont importants, ils ne couvrent qu'une faible partie de l'action de l'État en matière d'action sociale ou de formation. Votre Rapporteur spécial suggère donc que le rapport annuel de performances, comme le projet annuel de performances, présente une évaluation indicative des dépenses d'action sociale, qu'elles soient interministérielles ou ministérielles. La même proposition vaut pour les dépenses de formation des agents publics.

Proposition : le rapport annuel de performances devrait fournir une évaluation de l'ensemble des dépenses d'action sociale et de formation initiale et professionnelle de l'État, qu'elles soient interministérielles ou ministérielles.

Comme cela avait déjà été signalé par votre Rapporteur spécial l'an dernier, il est dommage que les commentaires explicatifs des mouvements de crédits figurent page 86, alors que ces mouvements sont détaillés dans les tableaux figurant à la page 78 du rapport annuel de performances. Le mouvement le plus important concerne une ouverture de crédits de près de 60 millions d'euros en AE et CP au titre de l'action sociale interministérielle, dédiés à la poursuite des accords de 2006 et 2007 en la matière. Les délais très restreints de mise en œuvre du nouveau dispositif *chèque emploi services universel* (CESU) 3-6 ans et les nouvelles actions de réservation de logements et de crèches, ainsi que les modalités de financement de ces dernières opérations, n'ont cependant pas permis de consommer la totalité des crédits ouverts. En fin d'année, la loi de finances rectificative en a tiré les conséquences en annulant 3,8 millions d'euros (AE) et 20,8 millions d'euros (CP). Du fait de cette ouverture de crédits en cours d'année, les dépenses d'action sociale relative au logement ont connu une consommation (19,2 millions d'euros en CP) très supérieure à la dotation initiale (9,4 millions d'euros en CP).

L'exécution des comptes de l'ENA et des IRA montre une consommation légèrement supérieure à leurs dotations initiales respective. L'explication fournie en est l'augmentation des coûts salariaux et de la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

De nombreuses petites erreurs comptables entachent la présentation des tableaux d'exécution des crédits d'action sociale.

Aucune fongibilité asymétrique n'a pu être exercée dans le cadre du programme *Fonction publique*, du fait du rattachement des crédits de personnel (titre 2) à l'autre programme de la mission. Hors titre 2, une fongibilité de faible ampleur a été effectuée de l'action n° 2 (impossibilité de consommer tous les crédits d'action sociale abondés en cours d'année) vers l'action n° 1 (dotation pour financer les dépenses de personnel de l'ENA et des IRA).

Le total des emplois rémunérés par l'ENA et les IRA (1 449 ETPT) est très légèrement inférieur à la prévision initiale (1 454 ETPT).

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Commentaire de M. Jacques PÉLISSARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- DES COMPTES POUR LE MOINS INCERTAINS	162
A.- LA MODICITÉ DU BUDGET	162
B.- QUELLE FIABILITÉ POUR LES COMPTES DE LA MISSION ?	162
II.- LES INFORMATIONS SUR LES DÉPENSES FISCALES ET LES OPÉRATEURS DANS LE RAP	165
A.- UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES	165
B.- DES OPÉRATEURS INÉGALEMENT SUIVIS	166

Le bilan de l'exécution et de la gestion des crédits de la mission *Écologie et développement durable* porte sur une structure budgétaire et sur un volume de crédits très comparables à ceux de l'exercice 2006 dont l'analyse, présentée au début du rapport spécial n° 276 annexe 16 sur les crédits de la protection de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 2008, peut s'appliquer également à l'exercice 2007. Au demeurant, cette structure a disparu en projet de loi de finances pour 2008 puisque l'administration de l'environnement a été fondue au sein de l'ensemble constitué par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) après les échéances électorales du printemps 2007. L'exécution 2007 est donc la dernière à s'inscrire dans un cadre ancien, alors que la transition était déjà en cours au second semestre. Mais elle est aussi singulière à un autre titre : les comptes apparaissent dépourvus de toute fiabilité.

I.- DES COMPTES POUR LE MOINS INCERTAINS

A.- LA MODICITÉ DU BUDGET

On constate, comme en 2006, que, par son volume, la mission *Écologie et développement durable* est l'une des plus modestes, puisqu'elle ne représentait en 2007 qu'environ 685 millions d'euros en loi de finances initiale et 410 millions d'euros en exécution. Elle se réduit en effet pour l'essentiel à la dotation budgétaire du ministère de l'Écologie.

Les remarques générales sur l'exercice 2006 s'appliquent également à l'exercice 2007 : la mission *Écologie et développement durable* n'agrège qu'une faible part des crédits budgétaires, les ressources propres des opérateurs échappent à l'analyse de la performance et il en est de même des dépenses fiscales.

La mission *Écologie et développement durable* est, en 2007 comme en 2006, structurée en trois programmes, le programme n°181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*, le programme n°153 *Gestion des milieux et biodiversité*, le programme de soutien n°211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable*. La taille des deux premiers programmes avait été critiquée parce que trop faible, ils ont été fusionnés en projet de loi de finances pour 2008, le troisième programme a vu son champ inscrit en PLF 2008 dans le grand programme de soutien du MEDAD.

B.- QUELLE FIABILITÉ POUR LES COMPTES DE LA MISSION ?

Les comptes présentés dans le rapport annuel de performances apparaissent manquer de fiabilité pour deux raisons : en premier lieu, des *dégagements* (sic) massifs d'autorisations d'engagement aboutissent à une consommation négative d'autorisations d'engagement en 2007, par ailleurs des erreurs d'imputation sont mentionnées sur la totalité du rapport, ce qui obère

l'espoir d'une analyse quelconque de la performance. Pour cette raison probablement, les éléments de présentation physique de la performance au sein du RAP (bilan stratégique, présentations des programmes, analyses des résultats, justifications au premier euro) sont déconnectés du chiffrage de l'exécution budgétaire et revêtent un caractère littéraire ou programmatique.

Le total des autorisations d'engagement consommées n'a donc atteint que 263,9 millions d'euros, alors que les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2007 s'élevaient à 701,8 millions d'euros (y compris les fonds de concours FDC et les attributions de produits ADP). La consommation de crédits de paiement s'est élevée à 410,1 millions d'euros à comparer à 685,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Une première explication des écarts, qui vaut surtout pour les autorisations d'engagement, est à rechercher au sein du programme n°181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* dont la consommation d'autorisations d'engagement est négative (-12 millions d'euros), l'essentiel portant sur l'action n°4 *Gestion des déchets et évaluation des produits*. Selon l'explication du RAP, les montants des autorisations d'engagement, figurant dans les tableaux d'exécution budgétaire, doivent être corrigés pour donner une vision exacte des crédits mis à la disposition des deux directions concourant à la mise en œuvre du programme n°181.

Un *dégagement* d'autorisations d'engagement à hauteur de 137,9 millions d'euros a ainsi été comptabilisé par l'outil Accord Lolf sur l'exercice 2007, ce qui donne une idée fautive de la consommation des autorisations d'engagement des actions 1 et 4 de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR). En effet, jusqu'à l'année 2006 incluse, l'ADEME a enregistré 137,9 millions d'euros d'annulations d'opérations engagées sur des autorisations d'engagement antérieures à 2006, diminuant d'autant le reste à couvrir par des crédits de paiement.

La deuxième explication tient en l'existence du programme de soutien n°211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* qui, en gestion, transfère la majeure part des crédits de rémunérations à d'autres missions ministérielles. La commission des Finances a toujours exprimé des réticences de principe à l'endroit des programmes de soutien. Ils font en effet obstacle à une mise en œuvre à grande échelle de la fongibilité asymétrique, au sein des trois programmes, entre les crédits de personnel et les autres crédits. Circonstance aggravante, ils ne permettent pas d'apprécier le coût complet des différents programmes.

Non seulement le programme n° 211 regroupe l'essentiel des crédits de personnel de la mission, mais ces crédits ont été transférés par les décrets du 23 août et du 27 novembre 2007 à quatre programmes extérieurs à la mission, comme le retrace très précisément le rapport de performances. Sur les 315 millions d'euros inscrits en loi de finances, 212 millions n'auront fait que

transiter par le programme. La masse de manœuvre englobée par la fongibilité se révèle ainsi très inférieure aux dépenses fiscales associées au programme et présentées de manière très sommaire.

La fongibilité asymétrique n'est d'ailleurs pas évoquée par le rapport annuel de performances.

La troisième explication du manque de fiabilité des comptes pour 2007 tient dans l'in vraisemblable abondance des erreurs d'imputation, celles-ci étant mentionnées pratiquement à chaque page du RAP. Les rédacteurs du document ont donc été amenés à présenter, après les tableaux d'exécution budgétaire, des tableaux qui *« reflètent la consommation réelle des crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, déduction faite du désengagement des autorisations d'engagement de l'ADEME et après correction des erreurs d'imputation des divers services gestionnaires (en administration centrale et en services déconcentrés). Ces erreurs s'expliquent essentiellement par le fait que, pour la deuxième année de gestion en mode LOLF, les services ne maîtrisaient pas encore complètement les nouveaux schémas d'organisation financière des BOP et surtout la nouvelle nomenclature d'exécution des dépenses, qui a d'ailleurs dû être complétée et adaptée en cours de gestion.*

C'est ainsi, par exemple, que les responsables de BOP de bassin, dont les dépenses auraient dû être imputées exclusivement sur des actions de la direction de l'eau, ont imputé certaines de leurs dépenses sur les actions relevant de la DPPR, à hauteur de 610 252 euros en autorisations d'engagement et 1 094 941 euros en crédits de paiement. De même, les DRIRE ont imputé des dépenses sur les actions de la DE à hauteur de 396 194 euros en autorisations d'engagement.

Il s'agit bien d'erreurs d'imputation, car les crédits utilisés ont finalement été employés de façon conforme à la programmation initiale, qui faussent la lisibilité de l'exécution des budgets lorsqu'il n'est tenu compte que des résultats bruts. Le présent rapport mentionne, par action et par titre, les erreurs d'imputation qui ont pu être identifiées. ». Cette dernière phrase laisse supposer que des erreurs d'imputation n'ayant pas été identifiées peuvent réserver d'autres surprises, par exemple sur l'exécution 2008.

Les erreurs d'imputation peuvent avoir un impact considérable pour des postes de dépenses ponctuels. À titre d'exemple, sur l'action n°2 *Prévention des risques naturels* du programme n°181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*, *« le montant des dépenses pour immobilisations corporelles de l'État est surestimé de 3 198 941 euros en autorisations d'engagement et 272 511 euros en crédits de paiement, du fait d'erreurs d'imputation des responsables des BOP de bassin sur cette action. La consommation réelle s'élève donc à 721 717 euros en autorisations d'engagement et à 43 725 euros en crédits de paiement ».*

Par ailleurs, comme pour les années précédentes, l'analyse des crédits est perturbée par le recours au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit *fonds Barnier*. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 avait autorisé le versement d'un tel fonds de concours dans la limite de 40 millions d'euros. Le versement effectif de crédits de paiement n'a été que de 18 843 534 d'euros pour le programme n°181. Le *fonds Barnier* est fortement sollicité ce qui a justifié une augmentation de la ressource qui lui est affectée par la loi de finances pour 2008.

Recommandation n° 1 : Fournir un tableau de financement des fonds extra-budgétaires sur lesquels peuvent être prélevées des ressources destinées à remplir les objectifs du programme, rendre compte de manière exacte de l'emploi de ces prélèvements et justifier, le cas échéant, le maintien de ce genre de financement.

En dernier lieu, il n'est question nulle part dans le rapport de la réserve de précaution et du sort des crédits gelés en 2007, sauf pour observer ponctuellement, et sans qu'il soit possible d'en avoir une compréhension synthétique, la levée de réserve sur tel ou tel poste de dépense.

Recommandation n° 2 : Faire le point sur la mise en œuvre de la réserve de précaution, sur les annulations de crédits consécutives à leur mise en réserve et sur l'imputation de ces annulations au niveau le plus fin de la nomenclature.

II.- LES INFORMATIONS SUR LES DÉPENSES FISCALES ET LES OPÉRATEURS DANS LE RAP

A.- UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES

La masse des dépenses fiscales associées au programme se révèle très supérieure au total des crédits budgétaires qui y sont inscrits.

L'analyse des dépenses fiscales, présentée pages 30 et 31 du rapport spécial n° 276 annexe 16 sur les crédits de la protection de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 2008, a mis en évidence que trois dépenses fiscales concentrent l'essentiel du coût d'ensemble du dispositif, soit, pour 2008, 4 590 millions d'euros sur 4 835 millions. Dans le périmètre de la mission en 2007, deux d'entre elles ont fait l'objet d'une analyse par le RAP, la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration et le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable.

Recommandation n° 3 : Justifier de manière circonstanciée le maintien des dépenses fiscales dont le nombre de bénéficiaires n'a pu être déterminé ou dont le montant estimé est nul, et fournir des indications précises sur la contribution des autres dépenses fiscales aux objectifs impartis à la mission.

Le coût de la déduction des dépenses de grosses réparations avait été estimé à 1 000 millions d'euros initialement en 2007, coût réévalué à 1 100 millions d'euros par le RAP (comme par le PAP 2008). Elle est réputée concerner à titre principal le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement* et à titre subsidiaire le programme n°181. Le RAP précise que la fiabilité de l'estimation est l'ordre de grandeur et que la réévaluation résulte essentiellement d'un changement de méthode.

Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable a représenté un coût constaté de 1 873 millions d'euros en 2007 à comparer à une estimation initiale de 1 000 millions d'euros.

Les éléments d'explication insérés dans le RAP sont précieux pour l'analyse des dépenses fiscales. Les autres dépenses fiscales mentionnées sont d'un coût faible à nul, et il est également proposé une explication des variations d'estimation quand elles existent.

B.– DES OPÉRATEURS INÉGALEMENT SUIVIS

La Cour des comptes observe que, de 2005 à 2008, pour les quatre plus importants opérateurs rattachés à la mission *Écologie et développement durable*, les subventions sur crédits budgétaires sont passées de 533 à 333 millions d'euros, quand les taxes qui leur sont affectées ont cru de 72 à 361 millions d'euros.

Si, comme dans le RAP 2006, les renseignements fournis sur les opérateurs sont très inégaux, on constate une augmentation au moins quantitative de l'information transmise. Cependant, l'analyse des résultats, qui est préparée par chaque opérateur, est souvent descriptive et ne permet pas de faire la liaison entre les activités de l'organisme et la consommation des crédits. C'est particulièrement flagrant en ce qui concerne l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont « l'analyse des résultats » récapitule les quatre secteurs d'activité fort conceptuels (« connaître », « convaincre et mobiliser », « conseiller », et « aider à réaliser ») qui ont été mis en place dans le cadre du contrat d'objectifs 2007–2010. C'est d'autant plus dommage que l'ADEME a mis en place une batterie impressionnante d'indicateurs de performance ; le RAP aurait donc pu être l'occasion de faire en quelque sorte le bilan de départ du suivi de ces indicateurs.

Recommandation n° 4 : Fournir des données beaucoup plus précises sur l'emploi par les opérateurs des ressources propres qui leur sont affectées et prendre en compte dans le pilotage des performances les financements auxquels elles contribuent.

On peut s'interroger sur la fiabilité du RAP s'agissant des opérateurs. Le tableau récapitulatif des ETPT des opérateurs rattachés au programme n° 153 est faux : on ne dénombre pas au total 12 290 ETPT en prévision 2007 mais 5 207 car les ETPT de l'ONEMA n'étaient pas prévus à 7 870 mais à 787...

Il ne pourrait s'agir que d'une simple coquille, mais, à partir d'une erreur somme toute banale, les calculs des effectifs agrégés deviennent complètement faussés. Les opérateurs rattachés au programme sont réputés disposer d'effectifs supérieurs au double des effectifs prévus.

Les indicateurs de performance retenus pour l'exercice 2008 ont été entièrement remaniés dans le cadre de la création de la grande mission *Écologie, développement et aménagement durables*. La Cour des comptes observe que certains indicateurs qui retraçaient des performances médiocres ou en baisse ont été supprimés en 2008, par exemple dans les politiques de l'eau ou de la biodiversité, pourtant affichées comme prioritaires.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2007.....	170
A.– UNE BONNE GESTION DES CRÉDITS DANS LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE	170
B.– LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOI MINISTÉRIEL QUASI ATTEINT.....	171
C.– LES MESURES DE FONGIBILITÉ LIMITÉES	171
D.– LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES CATÉGORIELLES	172
E.– UNE GESTION PRAGMATIQUE DES AUTRES CRÉDITS	172
F.– L'EXÉCUTION DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	173
II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS, DANS L'ATTENTE D'UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION	174
A.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ.....	175
B.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	175
C.– LE PROGRAMME <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i>	176
D.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ.....	177
E.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	177

I.- L'EXÉCUTION DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE EN 2007

Cette mission représente le premier poste de dépenses de l'État et la moitié environ de ses agents, soit plus de 1 million. Les crédits de la mission sont des crédits de personnel pour 95 % d'entre eux.

L'année 2007 a constitué une année de construction des bases sur lesquelles les réformes à venir vont se fonder, elle a aussi été une année de préparation à une évaluation nouvelle de l'enseignement à tous les niveaux, afin de mieux en mesurer, à terme, l'efficacité.

Ces évolutions et la mesure de la performance telle qu'elle peut actuellement être faite pour chacun des programmes seront évoquées dans la deuxième partie de cette analyse.

A.- UNE BONNE GESTION DES CRÉDITS DANS LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE

En 2007, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 59 293 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 58 986 millions d'euros de crédits de paiement.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 59 052 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 58 769 millions d'euros en crédits de paiement. **La consommation des crédits s'est ainsi élevée à 99,6 %.** Les crédits consommés ont respecté la norme de dépense fixée par la loi de finances initiale, mais cette consommation proche de 100 % marque aussi une gestion tendue.

Au sein de ce total, les crédits de titre 2 se sont élevés à 54 159 millions d'euros et, pour les autres titres, à 3 546 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 544 millions d'euros en crédits de paiement.

Les écarts en exécution ont été relativement faibles par rapport à la programmation budgétaire initiale, et en diminution par rapport à 2006.

En outre, la gestion a été pragmatique, avec le recours à la fongibilité asymétrique et les mouvements de crédits entre les programmes, afin de respecter la norme budgétaire. Cependant, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel note un écart par rapport à la programmation plus marqué sur l'exécution des dépenses hors titre 2 que pour les dépenses de masse salariale. Pour ces dernières dépenses, l'écart par rapport à la programmation a été de 2,7 %.

Ces écarts à la prévision budgétaire initiale reflètent les actions des gestionnaires, et en particulier les décisions politiques nouvelles mises en œuvre : le recrutement supplémentaire d'auxiliaires de vie scolaire pour l'accueil des élèves handicapés, la mise en place d'études dirigées dans 900 collèges situés en

zone d'éducation prioritaire, la suppression des décrets Robien de révision des charges horaires et la relance des contrats aidés. Les dépenses de bourses et de forfait d'externat sont également à l'origine du dépassement.

Le volume des reports de crédits (110 millions en crédits de paiement) est raisonnable en valeur relative.

B.- LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOI MINISTÉRIEL QUASI ATTEINT

Le plafond d'emplois a été fixé pour 2007 à 1 044 980 ETPT ; il a été consommé à hauteur de 1 040 929 ETPT. **Ce sont donc 4 051 emplois qui n'ont pas été consommés.** Il faut rappeler que ce plafond d'emplois a été établi en réduction de 59 467 ETPT par rapport à celui de 2006.

L'excédent dégagé est dû essentiellement aux 2 400 emplois laissés vacants en cours d'année par les personnels TOS dont les départs ne sont plus remplacés, cette charge incombant désormais aux collectivités territoriales.

Les crédits de personnel ont été consommés à 99,6 %.

La prévision initiale a permis des marges de manœuvre suffisantes pour financer l'intégralité de la hausse supplémentaire de la valeur du point fonction publique de 0,3 % au 1^{er} février 2007 (s'ajoutant aux 0,5 % prévus) et dont le coût s'est élevé à 167,5 millions d'euros. **Il est néanmoins souhaitable que la hausse du point fonction publique soit prévisible dès l'établissement du budget de l'année**, car à titre d'exemple, la hausse non budgétée a tout de même représenté 44 millions d'euros pour le programme *Premier degré*.

Sur les 213 millions d'euros de crédits ouverts non consommés, 69,7 millions ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007, 33,2 millions ont fait l'objet d'un décret de virement pour couvrir le déficit des programmes de l'enseignement supérieur tandis que 82 millions d'euros faisaient l'objet de mesures de fongibilité asymétrique.

C.- LES MESURES DE FONGIBILITÉ LIMITÉES

L'administration a eu recours au mécanisme de la fongibilité asymétrique de façon très marginale, puisque l'ensemble des mesures a porté sur 82 millions d'euros. Ces mesures ont été les suivantes :

– les services académiques ont vu reconnaître la bonne gestion de leur masse salariale et ont été autorisés à redéployer 25 millions d'euros vers d'autres types de dépenses ;

– des subventions d'un montant total de 16,2 millions d'euros ont été versées à des associations assurant la mise en œuvre de politiques éducatives afin de compenser la transformation de 312 mises à disposition d'agents en détachement ;

– la compensation de la prise en charge par le CNED, à compter du 1^{er} octobre 2007, de la rémunération de 677 personnels enseignants du premier et du second degré affectés sur des postes de réemploi au sein de l'établissement, pour un montant de 9,8 millions d'euros ;

– le recrutement de contrats aidés supplémentaires pour l'accompagnement des élèves handicapés, pour un montant de 31 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que la fongibilité asymétrique a été conçue comme un moyen de conférer aux gestionnaires de programme davantage d'autonomie pour une gestion plus efficace et plus performante, aussi le recours à cette faculté ne doit pas conduire le ministère à diminuer l'année suivante les crédits qui ont donné lieu à fongibilité l'année précédente.

Si les gestionnaires doivent craindre une diminution de leurs crédits comme conséquence de leur bonne gestion du personnel, alors que tant de besoins sont constatés dans le domaine du fonctionnement et de l'investissement, l'esprit et la lettre de la LOLF sont alors loin d'être respectés.

D.– LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES CATÉGORIELLES

Au titre des mesures catégorielles, 95 millions d'euros ont été versés dont 37,8 millions relèvent de mesures interministérielles mises en œuvre dans le cadre du protocole du 25 janvier 2006 (accords Jacob) :

– 23 millions d'euros en faveur des personnels enseignants du 1^{er} degré, permettant la poursuite de l'intégration dans le corps des professeurs des écoles et la majoration de l'indemnité de sujétions spéciales allouées aux directeurs d'écoles maternelles et élémentaires ;

– 7,5 millions d'euros pour les personnels enseignants du second degré afin d'augmenter les possibilités d'accès à la hors classe des différents corps ;

– 6 millions d'euros pour les personnels de direction et d'encadrement ;

– 15,7 millions d'euros pour les personnels ATOSS, sous la forme de revalorisations catégorielles de la filière laboratoire et de revalorisations indemnitaires, notamment de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité forfaitaire pour travail supplémentaire (IFTS).

E.– UNE GESTION PRAGMATIQUE DES AUTRES CRÉDITS

À la suite du recours à la fongibilité asymétrique, les crédits disponibles se sont élevés à 3 703,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3 644,7 millions d'euros de crédits de paiement.

La consommation de ces crédits s'est élevée à 96,6 % pour les autorisations d'engagement et à 98,1 % pour les crédits de paiement. Les crédits non consommés ont été pour partie annulés (15,8 millions d'euros en CP), et pour partie reportés sur la gestion 2008 (50,6 millions d'euros).

La réserve de précaution s'est élevée à 76 millions d'euros sur le titre 2 et à 63 millions d'euros sur les autres titres. Deux programmes ont été exonérés de la mise en réserve de crédits, le programme *Enseignement du second degré* en raison de l'importance des économies déjà faites en loi de finances initiale, et le programme *Vie de l'élève* en raison du caractère obligatoire et incompressible des dépenses qui y figurent.

Au total, 63 millions d'euros ont été mis en réserve. Ces crédits ont été en partie annulés dans le cadre des décrets d'avance des 6 avril et 25 octobre 2007 (13,76 millions d'euros), puis pour financer la loi de finances rectificative du 27 décembre 2007 (2 millions d'euros). Les autres crédits ont été dégelés en toute fin de gestion.

Au cours de cette année 2007, comme l'année précédente, **le ministère s'est efforcé de résorber les restes à payer**, qui ont diminué de 28 millions d'euros à 18 millions d'euros sur le hors titre 2. Cette action a notamment porté sur les frais de changement de résidence (-18 % de restes à payer par rapport à 2006), sur les frais de déplacement (-72 %) et sur les dépenses liées aux examens et concours (-54 %).

F.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

Pour 2007, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 1 582,88 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 1 277,39 millions d'euros de crédits de paiement.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 1 557 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 1 275 millions d'euros de crédits de paiement. Une annulation de 10,9 millions d'euros s'est appliquée aux autorisations d'engagement, et 7,5 millions d'euros ont été ouverts, sur le titre 2, en crédits de paiement.

Les crédits pour 2007 ont permis la revalorisation de la ligne « assistants d'éducation » (+1,2 million d'euros, soit une hausse de 6 % du poste). Les effectifs enseignants ont diminué en 2007, dans une proportion faible : 10 ETPT ont été supprimés dans l'enseignement public, soit 30 postes à la rentrée 2007.

Le ministère a maintenu des emplois de vacataires au sein du programme par rapport à 2006, qui était une année très basse ; ces vacataires sont indispensables à l'ajustement régional entre besoins pédagogiques et moyens.

Dans l'enseignement agricole public, la dotation globale horaire pour 2007 a été en légère diminution par rapport à 2006, au niveau national (- 0,27 %, soit une diminution de 12 543). Le solde net a été de + 0,5 classe.

L'enseignement agricole privé « temps plein » emploie près de 5 000 personnels enseignants, la plupart sous contrat de droit public. L'effectif enseignant a subi en 2007 une légère baisse, à hauteur de 8 ETPT, qui équivalent à 8 postes, mais de façon moins drastique qu'en 2006 (- 47 ETPT). Cette mesure équivaut à une baisse de - 0,75 % de la dotation globale horaire.

Cette baisse a permis de financer les mesures de requalification des enseignants de « catégorie 3 ». Ces enseignants sont rémunérés sur une grille indiciaire inférieure à celle des autres professeurs et seront donc requalifiés : cette mesure était très attendue par les enseignants du privé.

Malgré cette légère baisse, le nombre de classes ouvertes dans l'enseignement agricole privé « temps plein » est en progression à la rentrée 2007, avec un solde net de + 2 classes.

L'enseignement de rythme approprié subit depuis plusieurs années, et malgré les amendements votés au titre du projet de loi de finances initiale pour 2006, une dégradation importante du report de charge. Ce report s'est élevé à 25 millions d'euros à la fin 2006, et s'établit à 20,26 millions d'euros à fin 2007. La ressource budgétaire s'élevant à 180,96 millions d'euros (avant dégel, le gel de crédits portant sur 12,2 millions d'euros), l'évolution du report de charges sera de 24 millions d'euros si le dégel des crédits est intégral et de 36,2 millions d'euros si aucun dégel de crédits n'intervient.

II.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE EN PROGRÈS, DANS L'ATTENTE D'UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION

Pour l'ensemble de la mission, la mesure de la performance repose sur 26 objectifs et 109 indicateurs, dont 76 % sont renseignés, contre 42 % il y a un an. Certains indicateurs majeurs pour l'évaluation des performances de l'enseignement scolaire sont encore absents des projets et rapports annuels de performances, comme les sorties sans diplôme ou qualification, l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences, par exemple.

Le ministère reconnaît que pour près de 40 % des indicateurs, la comparaison de la performance d'une année sur l'autre est encore impossible. Pour 45 % des indicateurs, la réalisation a été conforme aux prévisions ou une évolution significative favorable a été constatée. Pour 16 % des indicateurs, on ne constate pas d'amélioration de la performance.

Ce rapport annuel de performances pour 2007 permet de constater les progrès accomplis dans la mesure de la performance, comme les progrès réalisés dans la poursuite de certains des objectifs que le ministère de l'Éducation nationale s'est donnés. Cependant votre Rapporteur spécial considère que cette mesure appelle **l'élaboration d'une véritable évaluation de l'efficacité de notre**

système scolaire, qu'il s'agisse de l'efficacité de son enseignement ou de son organisation.

A. – LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Pour ce qui concerne l'enseignement primaire, une réflexion s'est engagée sur le contenu des enseignements, leur organisation et sur les modalités d'évaluation des acquis des élèves du primaire. Elle conduira au renouvellement des programmes à la rentrée scolaire 2008 et à la réorganisation du temps scolaire. Dès 2007, l'accompagnement éducatif a été mis en place dans les écoles des communes volontaires et sera étendu en 2008. Pour ce programme, on note que les indicateurs relatifs à l'acquisition des compétences de base des élèves ne sont disponibles que pour la réalisation 2007, et qu'il n'est donc pas possible d'établir de comparaison.

En ce qui concerne la proportion d'élèves apprenant l'allemand, l'objectif de 13,6 % ne pourra pas être tenu, et les résultats marquent une nouvelle baisse. Le maintien de cet objectif suppose qu'il soit proposé aux familles des classes bi-langues beaucoup plus nombreuses dans les établissements.

La comptabilisation des élèves handicapés ou atteints de maladies invalidantes est actuellement plus précise. Elle permet de constater l'augmentation sensible du nombre d'élèves handicapés pour lesquels il existe un projet personnalisé de scolarisation : ceux-ci étaient au nombre de 81 000 en 2006 ; ils sont plus de 91 500 en 2007.

Les indicateurs portant sur le remplacement montrent une situation stable au niveau national comme dans la plupart des académies. Le taux de remplacement des enseignants progresse (il est de 91,93 % en 2007) et le taux de rendement du remplacement est aussi en amélioration (plus de 80 %).

B. – LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Une nouvelle réflexion s'engage sur les enseignements au lycée ainsi que sur l'organisation de la scolarité. Des transformations importantes toucheront également l'enseignement professionnel, avec la généralisation du baccalauréat en trois ans. La mesure principale de la rentrée scolaire 2007 a été la mise en œuvre de l'accompagnement éducatif dans les collèges relevant de l'éducation prioritaire ; cet accompagnement éducatif sera généralisé à l'ensemble des collèges à la rentrée scolaire 2008. L'évaluation qualitative n'est pas encore disponible, cependant, on sait que l'accompagnement a été mis en place dans plus de 95 % des établissements concernés, et que 30 % des élèves s'y sont inscrits.

En ce qui concerne l'évolution des redoublements, des données montrent une nette baisse des décisions de redoublement, qui devrait se poursuivre grâce aux programmes personnalisés de réussite éducative d'une part, et à la généralisation de l'accompagnement éducatif à tous les collèges d'autre part. À

terme, le redoublement ne devrait rester qu'une solution de dernier recours. Au cours de l'année 2007, tous les élèves de troisième ont pu bénéficier d'un entretien personnalisé d'orientation : cet entretien a globalement été réalisé.

L'indicateur portant sur la proportion d'élèves handicapés est en augmentation ce qui s'explique par le développement des unités pédagogiques d'intégration et la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2005. En 2007, les effectifs d'élèves handicapés scolarisés dans le second degré ont augmenté de 16,8 %, résultat qui doit être salué.

Un autre indicateur important traduit une progression favorable en 2007 : la proportion de jeunes en situation d'emploi sept mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études). Cette proportion est passée de 51 % en 2005 à 55 % en 2006, selon les dernières données disponibles.

Le taux de remplacement de plus de quinze jours des enseignants s'est élevé à 96 %, le taux de rendement du remplacement s'élève à 82 %, ce dernier chiffre étant inférieur à la prévision. On constate donc que l'efficacité des dispositifs de remplacement et de suppléance s'est globalement améliorée car les moyens consacrés aux remplacements ont quant à eux diminué de 2 725 ETP au cours des trois dernières années : le taux de rendement a donc progressé de plus de dix points en cinq ans. Des progrès sont encore attendus en 2008.

C.– LE PROGRAMME *VIE DE L'ÉLÈVE*

L'un des objectifs principaux du programme est l'augmentation du pourcentage d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement individuel ou d'un accueil en structure collective. Le recrutement de 2 700 AVS à la rentrée 2007 a contribué à améliorer cet accueil. Une autre priorité est celle de la santé scolaire, mais les progrès sont dans ce domaine difficiles eu égard à la difficulté de recruter des médecins scolaires dans certaines régions. Cette situation explique la baisse du taux de la réalisation du bilan de santé à six ans qui est de 67 % au plan national, mais qui peut se réduire à 33 % dans certaines académies.

La proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement de vie scolaire s'élève à 21 % pour l'accompagnement individuel (18 % en 2006) et à 24 % pour l'accompagnement collectif (22,5 % en 2006). Les personnels disponibles permettent aujourd'hui un potentiel d'accompagnement de 18 170 ETP, qui permet d'accompagner 33 000 élèves au premier janvier 2008.

L'affectation d'assistantes sociales dans les zones d'éducation prioritaires reste encore beaucoup trop faible.

D.– LE PROGRAMME *ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ*

Pour ce programme également, des indicateurs importants ne sont pas encore documentés ; cependant, l'indicateur provisoire mesurant la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences de base en français et en mathématiques, établi à partir d'un échantillon représentatif d'élèves, est très positif puisqu'il se situe au-dessus de 90 %. Comme il a déjà été observé, l'objectif relatif à l'apprentissage de l'allemand ne pourra pas être atteint. On constate une nette baisse des décisions de redoublement à tous les niveaux de décision.

La proportion des élèves handicapés intégrés traduit une augmentation de 22 % sur le premier degré et une stabilité sur le second degré. L'indicateur portant sur le remplacement des enseignants est très satisfaisant, atteignant 99 %, ce qui permet d'espérer atteindre la cible de 100 % inscrite dans le projet annuel de performances de 2008.

E.– LE PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

L'insertion professionnelle des élèves 45 mois après l'obtention d'un diplôme de formation initiale est en progression par rapport à 2006 et 2005. Le taux de réussite aux examens est aussi globalement en légère progression, sans toutefois atteindre les prévisions. L'indicateur du taux d'heures d'enseignement délivré devant 10 élèves et moins a progressé à 11 %. En réalité, l'orientation des gestionnaires est favorable au regroupement des classes comportant différentes options ; cependant, la baisse des effectifs contribue à la progression de cet indicateur.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> : L'IMPACT DU RETOUR À UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT CLASSIQUE.....	180
II.- LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE INFORMATION PAUVRE	185
III.- LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : REPORTS DE CHARGES SUR L'ÉPARGNE LOGEMENT	186
IV.- LE PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i> : HORS PERFORMANCE	190

À 41,4 milliards d'euros de dépenses en 2007 ⁽¹⁾, la mission *Engagements financiers de l'État* est, 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*). Ces programmes trouvent leurs prolongements au plan patrimonial, en tant que passifs inscrits au bilan de l'État ou en tant que passifs éventuels mentionnés en annexe de ce bilan.

I.- LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT : L'IMPACT DU RETOUR À UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT CLASSIQUE

Le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* a pour objet, selon le bilan stratégique présenté dans le RAP par le directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTPE), de permettre à l'État « *d'assurer le financement de l'État en toutes circonstances, c'est-à-dire aussi bien au quotidien qu'à moyen et long terme, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales* ». Les crédits sont évaluatifs, c'est-à-dire que les dépenses peuvent « *s'imputer[r], si nécessaire, au-delà des crédits ouverts* » (article 10 de la LOLF). C'est précisément ce qui s'est produit en 2007 : la charge nette de la dette de l'État – avant *swaps* – a atteint **39,6 milliards d'euros**, soit 359 millions d'euros de plus que les crédits votés en loi de finances initiale.

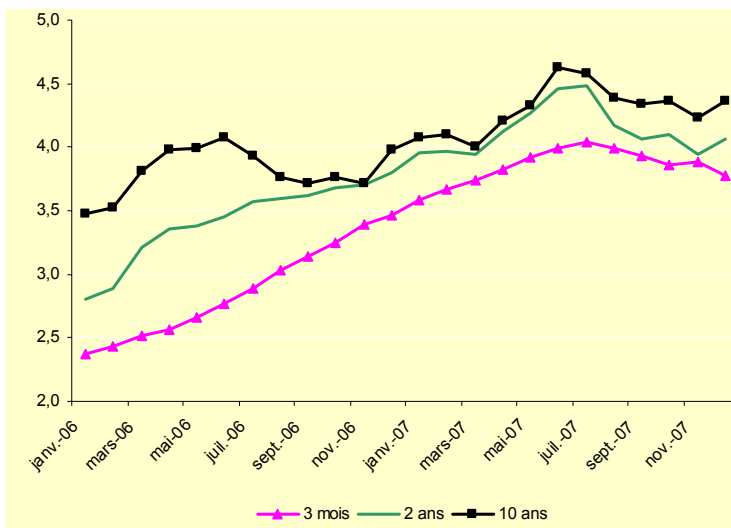
Dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2008, présenté en octobre 2007, votre Rapporteur spécial avait souligné qu'un tel dépassement était probable, compte tenu de la hausse des taux d'intérêt intervenue au premier semestre 2007 ⁽²⁾ (voir le graphique ci-après). Aucun crédit supplémentaire n'avait cependant été ouvert par la loi de finances rectificative de décembre. Dès lors, conformément à l'article 10 précité, « *les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ». C'est ainsi que l'article 4 du présent projet de loi de règlement tend à ajuster les crédits à la dépense effective – ce que le RAP omet d'ailleurs de préciser ⁽³⁾.

(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 tient à une erreur d'imputation comptable ayant majoré le montant des AE réellement engagées.

(2) Rapport n° 279, Annexe n° 15, p. 41.

(3) Plus généralement, les ouvertures et annulations de crédits proposées dans le projet de loi de règlement devraient figurer dans les RAP, dans la rubrique « Récapitulation des mouvements de crédits ».

ÉVOLUTION DES TAUX SUR TITRES D'ÉTAT EN 2006 ET 2007



Source : Agence France Trésor.

Sur le fond, comparée à l'année 2006, l'exécution budgétaire de 2007 s'analyse comme un « retour à la normale ». En 2006, la dette de l'État avait diminué de 2,3 points de PIB et même reculé en euros courants, en raison de la sollicitation massive de produits de cessions d'actifs (en particulier les sociétés concessionnaires d'autoroutes) et de l'abaissement au strict minimum du « matelas de trésorerie » de l'État, c'est-à-dire la réduction du compte courant du Trésor en fin d'année.

En 2007, l'encours de la dette de l'État est reparti à la hausse, en valeur absolue (+ 44 milliards d'euros) comme en pourcentage du PIB (+ 0,2 point)⁽¹⁾ : c'est ce que les commentaires associés au présent projet de loi de règlement désignent pudiquement comme le « retour à un mode de financement plus classique »⁽²⁾. La charge nette de la dette a, quant à elle, augmenté de plus de 600 millions d'euros par rapport à 2006 – et de 855 millions d'euros en prenant en compte l'impact budgétaire des opérations de *swaps* de taux.

• Le **bilan stratégique** du responsable de programme s'efforce de faire apparaître les éléments clés de la gestion. Toutefois, il ne comporte aucun passage sur la charge de la dette proprement dite, ce qui paraît singulier au regard de l'intitulé et de l'objet du programme. En outre, il gagnerait à être complété par des éléments plus prospectifs relatifs à l'exercice en cours – afin de donner quelque consistance au fameux « chaînage vertueux » promu par la LOLF.

(1) Est visée dans ce paragraphe la seule dette négociable de l'État exprimée en valeur nominale, telle qu'elle figure page 33 du RAP. En comptabilité nationale, le taux d'endettement de l'État a reculé de 49,4 % à 49,1 % du PIB entre 2006 et 2007, du fait notamment du transfert à la Caisse de la dette publique de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF (article 82 de la loi de finances rectificative pour 2007).

(2) Rapport de présentation du Compte général de l'État 2007, p. 57.

• Les résultats des **11 indicateurs associés aux 8 objectifs** du programme, reproduits dans le tableau ci-dessous, sont très satisfaisants dans l'ensemble.

PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2007

Objectif	Indicateur	Prévision 2007	Résultat 2007
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 277 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 306 %
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	- 108
	Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	- 3,9
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>	6,4 ans	Sans objet ^(a)
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 ^(b)	100 millions d'euros	95 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 ^(b)	EONIA + 0,0781 %
	Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA - 0,02 %	swap EONIA - 0,027 %
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 %	95 %
8. 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	1
	Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	(composite)	(composite)
	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 : 24
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 19
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 12	

(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 2007 était de 7,1 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 :

– pour la première fois, le taux d’annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à un million d’euros affectant le compte du Trésor a atteint la cible de 95 %. Seuls les départements des Ardennes et de Haute-Corse affichent un taux d’annonce nul ;

– les résultats de la gestion de la dette obligataire, mesurés grâce aux indicateurs « temps » et « allocation », sont conformes aux prévisions et en progrès par rapport à 2006 ;

– les taux moyens de couverture des adjudications ont été très largement dépassés et se sont révélés meilleurs qu’en 2006, en particulier celui relatif aux OAT et aux BTAN ;

– le solde moyen de l’État à la Banque de France en fin de journée est passé, pour la deuxième année consécutive, sous la cible de 100 millions d’euros. L’indicateur ne prend néanmoins pas en compte les journées dites de « faibles taux », jours où les conditions de rémunération susceptibles d’être obtenues sur le marché interbancaire sont moins favorables que celles offertes par la Banque de France. Or, ces journées ont été significativement plus nombreuses en 2007 qu’en 2006 (135 journées au lieu de 41) en raison de la crise financière née au mois d’août 2007 aux États-Unis. En pratique, le solde du compte à la Banque de France est donc demeuré supérieur à 100 millions d’euros durant tout le second semestre 2007.

À l’inverse, certains résultats sont inférieurs aux prévisions :

– le nombre d’incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie a été supérieur aux prévisions. Ceux qui dégradent le niveau du compte à la Banque de France ont été au nombre de 24, au lieu d’un objectif nul. On doit cependant regretter le manque de clarté des informations figurant dans le RAP, en particulier quant aux conséquences financières de ces incidents ;

– la rémunération des opérations de pensions livrées a été très légèrement inférieure à la prévision (de 2,7 points de base en moyenne). Afin d’appréhender plus concrètement l’efficacité du placement de la trésorerie de l’État, le RAP devrait mentionner explicitement la « perte » pour l’État – ou, plus exactement, le « gain manqué » – que la différence de rémunération représente ;

– la durée de vie moyenne de la dette n’a pas été ramenée à 6,4 ans, mais cet objectif est conditionné à la reprise du programme de *swaps*. Les conditions de marché, caractérisées par la modération des taux à long terme et la faible pente de la courbe des taux, ont plutôt favorisé un léger allongement (13 jours) de la durée moyenne de la dette, qui atteignait 7 ans et 29 jours à la fin de l’année 2007. Il est néanmoins regrettable que le RAP ne propose pas un indicateur susceptible de

rendre compte du bon « arbitrage » entre réduction de la durée de vie de la dette et augmentation de la variabilité de sa charge.

• La **justification au premier euro** (JPE) a été enrichie cette année de commentaires par action (*Dettes négociables, Dettes non négociables, Trésorerie de l'État*), conformément aux préconisations de votre Rapporteur spécial. Les éléments essentiels déterminant l'évolution de la charge de la dette sont présentés en distinguant contexte économique et financier d'une part, contexte budgétaire d'autre part. Pour le premier, une décomposition des effets « taux », « volume » et autres est désormais fournie par type de titres, ce qui est très appréciable. Afin de faciliter les comparaisons d'une année sur l'autre, elle mériterait, comme la décomposition de ces effets pour l'ensemble de la charge de la dette, d'être complétée par un tableau indiquant les montants en valeur absolue. En 2007, l'effet « taux », c'est-à-dire le refinancement à moindre coût, a continué de jouer en sens opposé à l'effet « volume » (c'est-à-dire l'alourdissement de la charge de la dette dû à l'augmentation de son stock de dette), en particulier pour les titres à long terme (OAT).

Les indicateurs de contexte budgétaire présentent notamment le tableau de financement de l'État, dont le contenu est régulièrement enrichi d'une loi de finances à l'autre, au risque de compliquer les comparaisons à long terme ⁽¹⁾. En 2007, le besoin de financement de l'État s'est établi à 105 milliards d'euros, soit environ 10 milliards d'euros de moins que prévu initialement et 11 milliards d'euros de moins qu'en 2006. Votre Rapporteur spécial rappelle qu'un ressaut très sensible est en revanche attendu en 2008 (à 146,9 milliards d'euros), compte tenu du volume exceptionnel d'amortissements de titres à moyen et long terme.

En 2007, le besoin de financement a été couvert par des émissions à moyen et long terme inférieures de 9 milliards d'euros aux prévisions et par un recours accru aux titres de court terme (BTF), dont l'encours est passé de 66 milliards d'euros fin 2006 à 78 milliards d'euros fin 2007. C'est, en quelque sorte, la contrepartie logique de l'abaissement drastique du niveau du compte du Trésor en fin d'année 2006 qui, par construction, ne pouvait pas être renouvelé en 2007 ⁽²⁾. Par ailleurs, le niveau des recettes de cessions d'actifs affectées au désendettement de l'État a été quasiment nul en 2007 (100 millions d'euros, à comparer à 13 milliards d'euros en 2006) : alors que la loi de finances initiale tablait sur 8 milliards d'euros de rachats de titres par la Caisse de la dette publique, cette dernière a finalement été sollicitée pour apurer les dettes accumulées par l'État à l'égard du régime général de la sécurité sociale (soit plus de 5 milliards d'euros au 31 décembre 2006).

(1) À cet égard, il conviendrait que les suggestions d'améliorations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (p. 37-42) puissent, sans préjuger ici du bien-fondé de chacune d'entre elles, rapidement déboucher sur une présentation stabilisée du tableau de financement.

(2) Après 13,8 milliards d'euros au 31 décembre 2006, le compte courant du Trésor s'établissait à 21,9 milliards d'euros au 31 décembre 2007 (dont 8 milliards d'euros de billets de trésorerie émis par l'ACOSS et acquis par l'État, non pris en compte dans la dette publique au sens du traité de Maastricht).

Le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement présenté dans le RAP ne devrait théoriquement poser aucun problème pour un programme exécuté en « AE=CP ». Il aurait cependant fallu l'assortir de commentaires, afin d'expliquer la présence singulière d'un montant négatif d'AE non affectées au 31 décembre 2007 (régularisation *a posteriori* du dépassement en exécution de 359 millions d'euros) et d'appareils « restes à payer » de 4,5 millions d'euros (dus en réalité à une erreur d'imputation comptable datant de 2006).

Enfin, et quoiqu'il ne s'agisse pas d'une obligation figurant dans la LOLF, il est très regrettable que ce RAP ne fournisse aucune information actualisée sur l'exécution 2008 : crédits consommés à la dernière date disponible et, surtout, prévision d'exécution sur l'ensemble de l'exercice.

II.- LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE INFORMATION PAUVRE

Egalement placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, le programme *Appels en garantie de l'État* retrace les dépenses budgétaires découlant de la mise en jeu de la garantie de l'État. Conformément à l'article 10 de la LOLF, ses crédits sont évaluatifs.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2007

(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	5,5	24	32	52	179,1	292,6
Dépenses	—	22	13	40,7	206,9	282,5

- Le **bilan stratégique** fait état des limites de l'application de la logique de performance à l'égard de garanties dont l'octroi est extérieur à la volonté du responsable de programme et dont l'efficacité doit en réalité « être évaluée à la lumière de la politique sectorielle qui la sous-tend ». Seule l'action *Développement international de l'économie française* est donc vraiment évoquée, au motif que la DGTPE exerce sur celle-ci « une action directe et continue ». La plupart des éléments relatifs aux dispositifs dépendant de cette action trouveraient cependant mieux leur place dans la justification au premier euro.

- Pour les mêmes raisons, les **objectifs et indicateurs** ne permettent de mesurer la performance que d'une seule des cinq actions, ce qui est regrettable. L'action *Développement international de l'économie française* se voit ainsi assignée 3 objectifs, assortis de 5 indicateurs. On peut en particulier relever que :

- l'analyse des résultats de l'indicateur 1.1 fournit des informations intéressantes sur l'évolution des risques pesant sur les procédures d'assurance-

crédit, mais que les « *commentaires techniques* » associés demeurent rédigés dans un langage inintelligible ;

– l’objectif n° 2 a été enrichi d’un deuxième indicateur renseignant sur le nombre d’entreprises ayant bénéficié d’une garantie de change. En 2007, ce fut le cas de seulement 104 entreprises (dont 11 PME), au lieu de 147 en prévision ;

– si le taux de retour de l’assurance-prospection est supérieur à la prévision, son effet de levier est moindre qu’attendu. Le ratio entre les exportations générées par les prospections et les indemnités versées par l’État aux entreprises n’atteint en effet que 18,1 % (1 euro versé génère 18,10 euros d’exportations), à comparer à une prévision de 20 %. Cet indicateur présente cependant des limites importantes, dès lors qu’il a tendance à sur-pondérer les anciens dossiers et donc à minorer les performances les plus récentes.

D’une manière générale, les analyses des résultats figurant dans la partie « performance » du RAP sont très descriptives, alors qu’on attend du responsable de programme qu’il présente des voies d’amélioration de sa gestion.

• La **justification au premier euro** de ce programme est particulièrement pauvre. Les dépenses de deux actions (*Agriculture et environnement ; Financement des entreprises et industrie*) ne sont tout simplement pas commentées. La JPE de l’action n° 5 (*Autres garanties*), de loin la plus significative au plan budgétaire, est spécialement elliptique et ne mentionne même pas le fait que le dépassement des dépenses de près de 30 millions d’euros a pu être financé par redéploiement depuis d’autres actions du programme.

D’une manière plus générale, la JPE souffre d’un manque global de précision. Il conviendrait de rappeler systématiquement les hypothèses sous-tendant la prévision de dépense (par exemple, lorsque cela est possible, en distinguant un « effet volume » et un « effet prix »), de les confronter aux réalisations effectives et d’expliquer le décalage entre les deux (à quoi est-il dû ? est-il exceptionnel ou amené à se reproduire ? etc.). En outre, les dépenses budgétaires ne constituant que la « partie émergée » de l’État garant, la JPE devrait être enrichie d’éléments d’information sur le montant des encours garantis et sur les principaux risques identifiés à court et moyen terme.

III.– LE PROGRAMME ÉPARGNE : REPORTS DE CHARGES SUR L’ÉPARGNE LOGEMENT

Le programme *Épargne*, dont le responsable est le directeur général du Trésor et de la politique économique, 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.

DEPENSES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2007

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses
Épargne logement	1 143,2	1 362,6
Instruments de financement du logement	5,8	6,4
Total	1 149,0	1 369,0

• À l'instar de celui de l'année précédente, le **bilan stratégique du programme pour 2007 est très pauvre** :

– il se contente de commenter succinctement certains indicateurs, sans proposer de synthèse globale ;

– il ne dit rien de la gestion des crédits, passant sous silence l'élément majeur de la gestion 2007, à savoir – comme en 2006 – le « dérapage » des dépenses liées aux primes d'épargne logement (220 millions d'euros de crédits ont été ouverts pour cette raison en loi de finances rectificative de fin d'année) ;

– il est muet sur la mise en œuvre des leviers d'action qui ne passent pas par une dépense budgétaire, alors même que ce programme a vocation à retracer, plus largement, la politique de l'État en matière d'épargne (notamment l'épargne réglementée), qui ne donne pas lieu à une dépense budgétaire. Cette lacune est d'autant plus regrettable que les dépenses fiscales rattachées au programme sont aussi nombreuses (31 dispositions dérogatoires) que coûteuses (6 milliards d'euros au total en 2007).

C'est pourquoi, en sens inverse, il convient de saluer l'éclairage particulier donné sur une **dépense fiscale « à forts enjeux »** ⁽¹⁾, à savoir l'exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance vie. Cette dépense fiscale a privé l'État de 2,8 milliards d'euros de recettes en 2007, perte qui, comme l'indique le RAP, doit être rapprochée du montant alloué par les entreprises d'assurance-vie au financement des entreprises, *via* les placements en actions et obligations, qui s'élève à environ 600 milliards d'euros.

• La mesure de la performance, quant à elle, est articulée autour de **3 objectifs assortis de 8 indicateurs** (dont deux ont été modifiés dans la loi de finances pour 2008). Sans prétendre à l'exhaustivité, trois résultats peuvent être mis en exergue.

En premier lieu, le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social (indicateur 1.1) a atteint 62 %, à

(1) À titre expérimental, des évaluations de 13 dépenses fiscales dites « à forts enjeux » sont présentées dans les différents RAP.

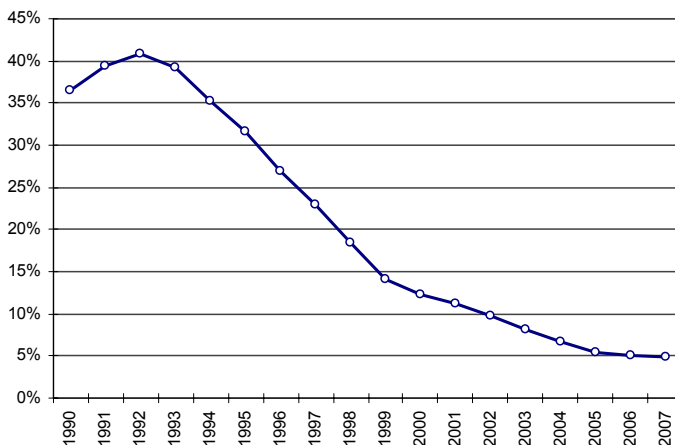
comparer à une prévision de 55 %. Toutefois, cet indicateur n'est pas suffisamment indépendant du contexte économique (coût des opérations) et financier (niveau des taux d'intérêt) global, non plus que des autres déterminants de l'équilibre prudentiel des fonds d'épargne. **Un indicateur construit autour d'une évaluation de la part des ressources « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social – illustrant la vision des bénéficiaires du dispositif – mériterait sans doute d'être étudié, afin d'illustrer le caractère plus ou moins attractif pour l'emprunteur de la ressource publique.** Les indicateurs 1.2 et 2.1 permettent néanmoins de renseigner sur le coût de cette ressource, par l'intermédiaire des marges moyennes des établissements de crédits sur les prêts locatifs sociaux (marge moyenne nulle en 2007) et sur les prêts sociaux de location-accession (marge moyenne de 14 points de base en 2007).

En deuxième lieu, le taux de sinistralité sur les prêts à l'accession sociale bénéficiant de la garantie de l'État a été moindre que prévu (0,06 % au lieu de 0,08 %). Là aussi, l'effet de la conjoncture économique influe sur l'indicateur : en cas de difficultés de remboursement de son prêt à l'accession sociale, la revente du bien par l'emprunteur, dans un contexte de hausse des prix, lui permet de limiter les pertes pour lui comme pour l'établissement prêteur.

En dernier lieu, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts continue de diminuer, pour s'établir à 4,8 % en 2007. Ce résultat, s'il est très éloigné de la cible 2009 de 8 %, est meilleur que la prévision initiale de 4,5 %. Le responsable de programme y voit les premiers effets de la réforme de 2002 (qui conditionne désormais la prime à la réalisation effective d'un prêt ⁽¹⁾) et de la hausse des taux d'intérêt en 2007, qui a rendu plus attractifs les taux des prêts épargne logement.

(1) Cette réforme, prévue en loi de finances pour 2003, ne produit ses effets que très progressivement, puisque le versement de la prime ne peut pas intervenir avant le troisième anniversaire du plan (50 % du montant de la prime, puis 100 % au bout de quatre ans). Concrètement, les comptes ouverts à partir du 12 décembre 2002 n'ont donc 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.

TAUX DE TRANSFORMATION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE LOGEMENT EN PRÊTS



Malgré tout, la transformation des dépôts en prêts demeure actuellement fortement contrebalancée par les conséquences des modifications du régime fiscal et social des « vieux » PEL en 2006, qui visent précisément à lutter contre l'utilisation de ces instruments d'accès à la propriété comme de simples outils d'épargne. La fiscalisation des intérêts des PEL de plus de 12 ans et le versement anticipé de la CSG et de la CRDS sur les PEL de plus de 10 ans ⁽¹⁾ ont ainsi entraîné une « décollecte » massive de l'épargne logement, les fermetures de PEL ne s'accompagnant alors que très rarement d'une transformation en prêts. Cette tendance – ponctuelle mais puissante – n'a que légèrement ralenti en 2007.

- Dans ces conditions, l'élément clé de la **justification au premier euro** est la dépense enregistrée sur l'action *Épargne logement* qui, à 1,3 milliard d'euros, est supérieure de 220 millions d'euros (soit 19 %) aux crédits initiaux – montant correspondant aux crédits supplémentaires votés en loi de finances rectificative de fin d'année.

Toutefois, comme en 2006, cette ouverture complémentaire de crédits n'a pas été suffisante. La JPE permet ainsi de déduire que, compte tenu du nombre de primes d'épargne logement payées par le Crédit foncier de France aux établissements bancaires, **le besoin en crédits a atteint près de 1,5 milliard d'euros en 2007 – soit environ 150 millions d'euros de plus que la dépense budgétaire effective, entraînant autant de reports de charges sur la gestion 2008.** Comme en 2006, les dépenses ont donc été « couvertes » en 2007 par un découvert contracté auprès du Crédit foncier de France, lequel s'est creusé

(1) Article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (n° 2005-1579 du 19 décembre 2005) et article 7 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005).

d'une année sur l'autre pour atteindre 623 millions d'euros fin 2007⁽¹⁾. Selon un rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de février dernier, **ce phénomène devrait se reproduire en 2008, l'insuffisance de la dotation budgétaire étant estimée à environ 230 millions d'euros.**

• La présentation des **charges constatées** (ou coûts directs) sur l'action *Épargne logement* en 2007, fondée sur des données de comptabilité générale incluant notamment les charges à payer, confirme un décalage – de près de 125 millions d'euros – avec les dépenses budgétaires. Pour que ces données soient véritablement exploitables, il conviendrait néanmoins que le RAP expose les principales opérations expliquant concrètement les différences entre résultats budgétaires et résultats comptables.

IV.– LE PROGRAMME MAJORATION DE RENTES : HORS PERFORMANCE

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. La responsabilité en incombe au directeur général du Trésor et de la politique économique. Toutefois, compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est – à juste titre – dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

Les crédits votés en 2007 s'établissaient à 230 millions d'euros. Une partie d'entre eux (3,4 millions d'euros) ont servi de gage à des ouvertures de crédits par le décret d'avance n° 2007-1529 du 25 octobre 2007. Les crédits finalement disponibles sur le programme ont donc atteint 226,6 millions d'euros, soit à 12 000 euros près, la dépense effective en 2007.

En conséquence, quoiqu'elle puisse être affinée (sur le nombre d'assurés, l'âge moyen des bénéficiaires ou l'évaluation des transferts aux mutuelles), la prévision de dépense se révèle relativement satisfaisante.

On peut en revanche regretter que la justification au premier euro du RAP ne comporte qu'un nombre global de crédirentiers bénéficiaires en 2007 (534 000), sans autre précision⁽²⁾.

(1) À noter que le montant de 843 millions d'euros figurant dans le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (p. 138) et dans le Compte général de l'État 2007 annexé au présent projet de loi de règlement (p. 105) ne tient pas compte des dépenses de 220 millions d'euros effectuées durant la période complémentaire de janvier 2008, sur les crédits ouverts par le collectif budgétaire de décembre 2007.

(2) Le RAP indique néanmoins qu'une « demande d'information a été lancée auprès de l'ensemble des opérateurs, sociétés d'assurance et mutuelles, concernant le nombre de crédirentiers et leur âge moyen ».

***GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL***

Commentaire de M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- INTRODUCTION : UNE MOINDRE PRÉCISION BUDGÉTAIRE	193
II.- DES OBJECTIFS ATTEINTS SANS CONVAINCRE	193
A.- LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE	194
B.- RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS	194
C.- L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES	195
III.- LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2007 DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	195
A.- LES CRÉDITS 2007	195
1.- Montant et suivi des crédits ouverts en 2007	195
2.- Des dépenses fiscales en léger repli	196
3.- Des dépenses complètes supérieures aux coûts complets	196
B.- L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE ADMINISTRATION MOINS NOMBREUSE ET PLUS CHÈRE	196
1.- Une consommation des emplois (ETPT) qui anticipe les réductions 2008	196
2.- Flux et variation des effectifs : toujours plus de soutien	198
3.- Des éléments salariaux en forte hausse malgré la réduction des effectifs	199
4.- Un exercice de la fongibilité asymétrique toujours téléguidé	199

C.– LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES : DES QUASI ACTIONS TRANSITOIRES MAL RENSEIGNÉES	199
1.– Le système d'information Copernic informe mal sur ses coûts.....	200
2.– Les zones d'ombre du programme informatique Hélios.....	200
IV.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156 : LA DÉTECTION DES ERREURS D'IMPUTATION POUR AFFINER LES RÉSULTATS DES EXERCICES POSTÉRIEURS ?	200
1.– Action 01 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i> : un ETPT non supprimé et tout part à la hausse.....	200
2.– Action 02 : <i>Fiscalité des PME</i> : des prévisions budgétaires respectées grâce à de moindres effectifs et des erreurs d'imputation comptables	201
3.– Action 03 : <i>Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i> : le va-et-vient des imputations comptables ne justifie pas les dépenses	202
4.– Action 04 : <i>Fiscalité des marchandises et des moyens de transport</i>	202
5.– Action 05 : <i>Gestion financière de l'État hors fiscalité</i> : le transfert des activités domaniales perturbe des prévisions cependant respectées.	202
6.– Action 06 : <i>Gestion des pensions</i> : la présence de contractuels ne parvient pas à satisfaire les effectifs prévisionnels	203
7.– Action 07 : <i>Gestion financière du secteur public local hors fiscalité</i> : des requalifications catégorielles de nouveau inexpliquées	203
8.– Action 08 : <i>Gestion des fonds déposés</i> : une efficience repérée	204
9.– Sous-action 09-01 : <i>Soutien Copernic</i> : une exécution qui explose, faisant planer le doute sur la sincérité des prévisions.....	204
10.– Sous-action 09-02 : <i>Soutien autre que Copernic</i> : le maximum de couverture pour les coups durs et une synthèse d'une clarté aveuglante !	206

I.- INTRODUCTION : UNE MOINDRE PRÉCISION BUDGÉTAIRE

Le bilan de l'exercice 2007 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* répond globalement à tous ses objectifs. Pourtant, malgré des effectifs réduits à 127 974 ETPT et des dépenses contenues (un peu plus de 8 milliards d'euros), votre Rapporteur spécial ne peut éviter de formuler des réserves sur le rapport annuel de performances de ce programme dont la plus importante est la suivante : **une moindre précision budgétaire qui affecte en particulier la justification au premier euro.**

La seule remarque formulée dans le commentaire de l'exercice 2006 et respectée dans le rapport 2007 est la sommation des listes de chiffres. Pour les prochains rapports, votre Rapporteur spécial préconise :

Proposition n° 1 : d'éviter les **erreurs d'imputation budgétaire** à répétition ;

Proposition n° 2 : d'**unifier les règles de saisie budgétaire** et de veiller à la correspondance entre une autorisation d'engagement et son pendant en crédit de paiement;

Proposition n° 3 : de rendre plus cohérente l'action *Soutien*, actuellement fourre-tout ;

Proposition n° 4 : de **faire référence à l'exécution de l'exercice antérieur** afin de permettre les comparaisons et le suivi ;

Proposition n° 5 : 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.

II.- DES OBJECTIFS ATTEINTS SANS CONVAINCRE

L'ensemble des engagements de ce programme est respecté tant en matière de performance que de consommation de crédits et de plafond des effectifs.

Le directeur général de la nouvelle direction générale des Finances publiques ⁽¹⁾ assume depuis peu la responsabilité du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* dont il défend le bilan pour 2007.

(1) Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des Finances publiques.

La finalité *Rendre les services au meilleur coût et assurer la transparence des comptes publics* couvre les travaux entrepris par la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) afin de respecter ses engagements auprès de la Cour des comptes. **Ces efforts ont permis la levée partielle des réserves prononcées sur les comptes de l'exercice 2006.**

Le *Nouveau rôle assigné au service France Domaine*, faisant suite au transfert en janvier 2007 de ce service à la DGCP, est évoqué sans qu'il soit possible **d'évaluer l'efficacité de son action.**

Le bilan s'achève par l'évocation de la création de la direction générale des Finances publiques. C'est l'un des plus grands chantiers de la réforme de l'État engagés depuis ces dernières années **mais dont, curieusement, les préparatifs sont indécélables dans le présent rapport annuel de performances.**

A.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Les prévisions de l'objectif *Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers* sont respectées au point que le responsable de programme met en garde contre une possible dégradation ultérieure. Toutefois, dans le cadre d'un système déclaratif, cet objectif relève plus de la raison d'être de l'administration fiscale que d'un véritable axe stratégique.

Le deuxième objectif, *Faciliter l'impôt*, n'est pas pleinement satisfait. L'indicateur concernant le niveau de développement des procédures dématérialisées est atteint pour les professionnels (article 1695 *quater* du code général des impôts) mais le nombre de particuliers télé-déclarants ne correspond pas aux prévisions pour des raisons extérieures à l'administration (équipement et connectivité, maîtrise des TIC et résistances historiques et sociologiques).

L'objectif de lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et amendes comporte des indicateurs dont les cibles ne semblaient satisfaisantes ni à votre Rapporteur spécial ni à la Cour des comptes et ne sont que partiellement atteints en 2007.

B.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS

Les résultats de l'objectif *Maîtrise des coûts des administrations financières*, dépassant parfois les prévisions, paraissent satisfaisants. Mais ils ne sont pas toujours aisés à lire. Si les taux différenciés d'intervention sont satisfaisants, les coûts de gestion des produits comme des recettes sont en hausse.

La DGCP était dans l'obligation d'*Améliorer la qualité comptable*, la Cour des comptes certifiant dorénavant les comptes de l'État. Les résultats 2007 sont dès lors atteints. Mais la question du niveau retenu pour les cibles reste posée. Un « rattrapage » dans la mise en œuvre au sein des départements de plans d'actions à dimension mixte a été réalisé en 2007.

C.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES

L'objectif d'*Optimisation, par accélération des délais de traitement, de la qualité du service rendu aux agents publics en matière de gestion* » est propre à l'action 06 *Pensions* dont la logique de rattachement au programme ne s'impose pas. Les cibles définies pour l'exercice 2007 sont atteintes. Mais, limités à la durée de traitement d'un dossier ou d'un courrier, ces indicateurs n'illustrent pas les enjeux de cette action alors que la gestion des pensions de l'État nécessite de longue date une rénovation en profondeur. **Un ou deux indicateurs illustrant les efforts à accomplir seraient bienvenus.**

La réduction des délais de paiement des dépenses publiques est un objectif illustré par un indicateur à trois volets partiellement renseignés. Votre Rapporteur spécial rappelle que **la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles qu'en soient ses modalités.**

L'objectif visant au *Renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local* est renseigné par deux indicateurs dont les cibles sont atteintes. **Mais en tant qu'élus locaux et gestionnaires d'une collectivité importante, votre Rapporteur spécial exprime toutes ses réserves sur ces résultats.**

La cible de l'indicateur relatif à la fraude fiscale n'a pas été atteinte et quatre sous-indicateurs ne sont également pas satisfaits. **À travers le prisme des indicateurs, le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* répond globalement aux objectifs de performance qui lui ont été imposés. Mais peut-on s'en contenter ?**

III.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2007 DU PROGRAMME *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL*

A.– LES CRÉDITS 2007

1.– Montant et suivi des crédits ouverts en 2007

Le montant total des autorisations d'engagement du programme ouvertes en 2007 s'est élevé à 8 451 millions d'euros (dont 207,5 millions par décrets et arrêtés et 7,2 millions de fonds de concours et attributions de produits).

Le montant total des crédits de paiement ouverts en 2007 s'est élevé à 8 253 millions d'euros.

95 % des autorisations d'engagements ouvertes et 97 % des crédits de paiement ont été consommés au cours de l'exercice.

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2007 est en baisse d'environ 5 % par rapport à l'exercice précédent. Ils représentent, comme en 2006, environ 9 % des AE ouvertes en 2007.

2.– Des dépenses fiscales en léger repli

Au nombre de trois, les dépenses fiscales se sont élevées en 2007 à **135 millions d'euros**. Deux d'entre elles sont stables et représentent environ ¼ du montant global. La troisième concerne la réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique. Son coût est inférieur de 10 millions d'euros aux prévisions, du fait d'une moindre augmentation des télé-déclarations 2007 d'impôt sur le revenu.

3.– Des dépenses complètes supérieures aux coûts complets

Le rapport annuel de performances du programme 156 apporte quelques éléments d'information, encore balbutiants, de comptabilité analytique. **Les dépenses complètes** (comptabilité budgétaire) du programme **sont évaluées à 8 350 millions d'euros. Les coûts complets**, lacunaires, **sont plus faiblement estimés : 8 225 millions d'euros sans que l'on puisse exploiter cette donnée.**

B.– L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : UNE ADMINISTRATION MOINS NOMBREUSE ET PLUS CHÈRE

1.– Une consommation des emplois (ETPT) qui anticipe les réductions 2008

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 6 610 millions d'euros pour 2007. Elles affichent un solde positif de 41 millions d'euros.

Elles ont financé le traitement « moyen » de 127 974 ETPT, soit 1 109 ETPT de moins que le permettait le PAP 2007. Le nombre d'ETPT à fin 2006 s'élevait à 130 505 unités.

Ces résultats peuvent être appréciés comme **une anticipation des réductions prévues pour 2008.**

• La ventilation des ETPT par catégorie

Par rapport à 2006, les effectifs des agents A+ augmentent d'environ 13 % et représentent en 2007 1,9 % des ETPT du programme. Le nombre d'agents de catégorie C, qui représentent encore 43 % des effectifs, diminue de 4,5 % par rapport à 2006. La proportion d'agents des catégories A et B reste pratiquement stable.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 156 POUR L'EXERCICE 2007

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT 2006	Prévision PAP 2007 ETPT	Réalisé en ETPT 2007	Variation par rapport aux prévisions RAP 2006
A+	1 921	1 953	2 512	+ 591
A	28 331	28 499	27 772	- 559
B	42 494	42 988	42 488	- 6
C	57 759	55 643	55 202	- 2 557
Total	130 505	129 083	127 974	- 2 531

Ces variations ont un effet significatif sur les dépenses de personnel.

Avec 130 505 agents, les dépenses de personnel 2006 se sont élevées à 6,5 milliards d'euros. Elles atteignent 6,58 milliards d'euros en 2007 malgré la perte de 2 531 ETPT : **une administration moins nombreuse mais plus chère !**

SUIVI DES DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) 2006 ET PRÉVISION/RÉALISATION 2007

Catégorie des agents	Crédits consommés en 2006	Crédits demandés pour 2007	Crédits consommés en 2007	Variation 07/06 en %
A+	220 003 861	211 526 418	319 744 934	+ 51 %
A	1 956 127 599	2 026 533 286	1 945 847 539	- 4 %
B	2 066 225 775	2 141 218 015	2 122 315 322	- 1 %
C	2 248 668 183	2 232 628 215	2 189 309 630	- 2 %
Total	6 491 025 418	6 611 905 934	6 577 217 425	- 1 %

Comme l'a indiqué votre Rapporteur spécial dans ses précédents rapports, **la réduction des effectifs de la catégorie C finance l'augmentation des agents A+.**

2.– Flux et variation des effectifs : toujours plus de soutien

Les départs ont été supérieurs aux prévisions avec une accélération des départs à la retraite. **447 départs définitifs ETP ne sont pas justifiés** ⁽¹⁾.

L'importance de ces départs a permis un flux d'entrée soutenu dont 74 % au titre de recrutements.

La catégorie A+ a bénéficié d'un renfort global de 591 ETPT par rapport aux prévisions 2007 alors que les entrées/sorties affichent un solde négatif d'environ 131 ETP.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la provenance des 591 ETPT de catégorie A+ nouvellement comptabilisés dans le programme ⁽²⁾.

La tendance générale est la baisse des effectifs pour les actions, baisse supérieure aux prévisions. La 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 2007 DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156

	Intitulé de l'action	Prévision en ETPT	Réalisation en ETPT	Variation
01	Fiscalité des grandes entreprises	798	799	+ 1
02	Fiscalité des PME	30 374	29 779	- 595
03	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	36 546	35 136	- 1 410
04	Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	784	772	- 12
05	Gestion financière de l'État hors fiscalité	8 959	9 383	+ 424
06	Gestion des pensions	1 131	1 101	- 30
07	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	26 040	26 014	- 26
08	Gestion des fonds déposés	1 491	1 432	- 59
09	Soutien	22 960	23 558	+ 598
	<i>Soutien Copernic</i>	350	360	- 10
	<i>Soutien autre que Copernic</i>	22 610	23 198	+ 588
	Total	129 083	127 974	- 1 109

(1) Après la publication du RAP 2007, l'administration fiscale a indiqué à votre Rapporteur spécial que cet écart « est largement dû à des différences de périmètre. Sur les 822 "autres départs définitifs" mentionnés au RAP, 293 correspondraient en fait, d'une part, au solde des flux temporaires et, d'autre part, à un double-compte des départs du service France Domaine ».

(2) L'administration fiscale a également indiqué à votre Rapporteur spécial que cet écart provenait d'une mauvaise application dans le PAP 2007 des critères de délimitation des catégories A et A+ définis par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

3.– Des éléments salariaux en forte hausse malgré 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 d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et hors prestations sociales. On constate une hausse généralisée toutes catégories, sensiblement marquée pour le coût moyen d'entrée.

Le coût moyen d'entrée d'un cadre A+ s'élevait à 65 759 euros en 2006 ; il est de 103 572 euros en 2007, soit 37 813 euros supplémentaires par agent A+.

Les rémunérations dites d'activité se sont élevées en 2007 à **4 415 millions d'euros**. En 2006, elles s'élevaient à 4 388 millions d'euros. **Elles enregistrent une augmentation de 27 millions d'un exercice à l'autre alors que 2 531 ETPT n'ont pas été renouvelés.**

Les mesures générales sont estimées à 46,9 millions d'euros. **Le coût du rachat de jours de congés non pris a représenté 5,6 millions d'euros.**

Les mesures catégorielles ressortent à 55,74 millions d'euros. L'impact du glissement – vieillesse – technicité (GVT) est supérieur de 20 millions d'euros aux prévisions. Les contributions et cotisations sociales sont en légère hausse alors que la contribution au CAS *Pensions* correspond aux prévisions. Les prestations sociales sont en hausse sensible (+ 12 millions d'euros).

4.– Un exercice de la fongibilité asymétrique toujours téléguidé

Votre Rapporteur spécial conserve un sérieux doute sur la massive « fongibilité asymétrique » (38,9 millions d'euros), qui ne résulte pas d'un effort de gestion action par action, BOP par BOP, mais traduit des décisions prises au niveau central. Il convient de rappeler que la fongibilité n'a nullement été conçue dans la LOLF comme une modalité de régulation budgétaire. Outil au service de l'initiative des gestionnaires, elle ne doit pas être utilisée paradoxalement pour les placer sous tutelle.

C.– LES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES : DES QUASI ACTIONS TRANSITOIRES MAL RENSEIGNÉES

La mission *Gestion et contrôle des finances publiques* ne fait l'objet pour l'exercice 2007 que d'un seul paragraphe réservé aux programmes informatiques dans le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (mai 2008)⁽¹⁾.

(1) Rapport disponible sur le site de la Cour des comptes : <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RRGB/Rapport-resultats-2007.pdf>.

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. En 2007, le montant cumulé des AE s'élèverait à 837 millions d'euros, celui des CP à 709,7 millions d'euros. Mais les ambitions du programme Copernic ont été réduites et certaines applications ne seront pas remplacées. La Cour des comptes estime proche de 1,8 milliard d'euros le coût de l'ensemble de ce projet. **Votre Rapporteur spécial a repéré des dépenses, au sein des différentes actions, qui lui paraissent devoir être rattachées au coût global du projet Copernic (cf. *infra*).**

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 semble que les dépenses propres au projet Hélios ⁽¹⁾ se soient élevées à 1,11 million d'euros d'AE et 4,53 millions de CP. Elles sont inférieures aux prévisions, certaines dépenses programmées ayant pu être engagées dès 2006.

On rappellera que le coût total de ce projet informatique était révisé dans le projet de loi de finances pour 2007 à 139 millions d'euros sur la période 2001–2007 et l'on s'étonne d'un total achevé arrêté à 98,35 millions d'euros dans le rapport annuel de performances 2007.

IV.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156 : LA DÉTECTION DES ERREURS D'IMPUTATION POUR AFFINER LES RÉSULTATS DES EXERCICES POSTÉRIEURS ?

1.– Action 01 : *Fiscalité des grandes entreprises* : un ETPT non supprimé et tout part à la hausse

- Les effectifs et les dépenses de personnel

799 ETPT, personnels de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) sont mobilisés sur cette action depuis le PAP 2006. À une unité près, la réalisation est conforme aux prévisions.

La suppression de 8 ETPT entre 2006 et 2007 génère une réduction des dépenses de personnel d'environ 1,3 million d'euros, mais la présence d'un ETPT supplémentaire par rapport aux prévisions pour 2007 et la variation des éléments salariaux entraînent une augmentation des dépenses de personnel d'environ 0,57 million d'euros par rapport à celles-ci.

(1) Indistinctes au sein de la sous action Soutien autre que Copernic.

- Les autres dépenses

La consommation des AE et des CP est supérieure aux prévisions relatives aux dépenses de fonctionnement : respectivement + 3,51 et + 1,24 millions d'euros. Comme en 2006, les écarts constatés tant pour les AE que pour les CP seraient occasionnés par la forte hausse des **frais de justice**. Cette justification est partielle et n'explique par l'ampleur de cette augmentation.

Les dépenses d'investissement de cette action sont négligeables. Votre Rapporteur spécial a eu la surprise de lire que « *l'engagement de 0,08 million d'euros ... correspond à une dépense de fonctionnement que son montant rend éligible à la classe 2 et qui de ce fait est réimputé sur le titre 5 par les applications comptables.* ».

2.– Action 02 : *Fiscalité des PME* : des prévisions budgétaires respectées grâce à de moindres effectifs et des erreurs d'imputation comptables

- Les effectifs et les dépenses de personnel

595 ETPT supplémentaires étaient prévus sur cette action mais le renfort se limite à 165 ETPT par rapport à l'exercice 2006. La « consommation » d'ETPT sur des services de contrôle fiscal (DNEF, DSIP, DIROCFI) serait de – 202 ETPT et – 393 ETPT pour les services des impôts des entreprises (SIE), les inspections de contrôle et les brigades de vérifications.

Il aurait été intéressant de savoir si cette « consommation négative » correspond à une rationalisation des services, à un gain de productivité ou à un retard dans les recrutements.

Les dépenses de personnel se sont élevées à 1 596 millions d'euros sans que la non consommation de 595 ETPT soit répercutée financièrement.

- Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement de cette action ont été légèrement moins élevées que les prévisions. L'écart est de 2,51 millions d'euros en AE et de 1,79 million d'euros en CP. Cet écart serait imputable à plus de 5 millions environ de dépenses inscrites *par erreur* sur les comptes de l'action soutien 09-02 et des dépenses informatiques importantes (liées aux applications téléTVA et Medoc). **De telles inscriptions nourrissent les doutes de votre Rapporteur spécial sur l'évaluation des dépenses réelles du projet informatique Copernic.**

Il est difficile de comprendre pourquoi est mentionnée une erreur d'imputation comptable en investissement de 0,01 million d'euros !

Ainsi la consommation totale de cette action s'établit à 1 655 millions d'euros pour les AE et 1 654 millions d'euros en CP, respectant par des biais les prévisions.

3.– Action 03 : *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* : le va-et-vient des imputations comptables ne justifie pas les dépenses

- Les effectifs et les dépenses de personnel

L'action 03 regagne plus de la moitié de l'encadrement supérieur A+ qu'elle avait perdu en 2006 mais sans atteindre le total des ETPT prévus pour 2007. « Manquent » – 1 410 ETPT.

Compte tenu de cette réduction drastique des effectifs, les dépenses de personnel sont inférieures aux montants inscrits au budget. Elles s'établissent à 1 663 millions d'euros pour 1 704 millions inscrits en loi de finances.

- Les dépenses de fonctionnement

Elles atteignent des montants supérieurs aux prévisions pour 2007 et sont du même ordre de grandeur que les dépenses enregistrées en 2006.

Les écarts en AE (32 millions d'euros) et en CP (25 millions) sont justifiés, **mais votre Rapporteur spécial doit se contenter de suppositions pour 74 millions d'euros pour lesquels aucune justification n'est apportée.**

La consommation totale de cette action s'établit à 1,77 milliard d'euros pour les AE et 1,76 milliard d'euros pour les CP. Elle correspond aux sommes budgétées, les dépenses de personnel moindres (– 41 millions d'euros) permettant de faire coïncider la réalisation avec la prévision budgétaire en dépit d'un va-et-vient d'écritures comptables.

4.– Action 04 : *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport*.

L'exécution de cette action n'appelle pas de commentaire particulier.

5.– Action 05 : *Gestion financière de l'État hors fiscalité* : le transfert des activités domaniales perturbe des prévisions cependant respectées.

- Les effectifs et dépenses de personnel

Alors que cette action devait enregistrer une réduction d'une centaine d'ETPT, elle bénéficie de 424 ETPT supplémentaires dépassant ainsi ses effectifs 2006. Cette augmentation est due à l'intégration de la totalité des agents affectés aux missions domaniales qui comptent en 2007 1 905 ETPT. Les dépenses de personnel augmentent donc de 490 millions d'euros.

- Les autres dépenses

Plus de 12,95 millions d'euros de dépenses ayant été portées sur l'action Soutien 09-02 la consommation de cette action s'établit à 507 millions d'euros pour les AE et pour les CP et correspond à 1 % près aux prévisions.

Votre Rapporteur spécial s'étonne de la divergence des pratiques dans les écritures budgétaires. Les erreurs d'imputation sont multiples.

6.- Action 06 : Gestion des pensions : la présence de contractuels ne parvient pas à satisfaire les effectifs prévisionnels

- Les effectifs et les dépenses de personnel

1 101 ETPT ont assuré en 2007 les tâches confiées à cette action, en deçà des prévisions des effectifs de l'année 2006. 30 ETPT font défaut dont 1/3 pour l'encadrement. Pourtant la forte augmentation des dossiers de pensions que ces services gèrent est bien connue. Les centres chargés de la mise en paiement des pensions sont le plus affectés par cette réduction des effectifs.

De ce fait, les dépenses de personnel de l'action *Pensions* se « limitent » à 56,5 millions d'euros, pour une estimation de 58,3 millions. Elles sont quasi stables par rapport à celles de l'exercice 2006. 400 000 euros de crédits de titre 2 ont été transférés sur le titre 5 de l'action pour participer aux dépenses d'investissement.

- Les autres dépenses

Le service des *Pensions* ayant son propre BOP, ses dépenses sont relativement bien appréhendées. Elles sont en hausse à la suite de l'affectation de dépenses d'affranchissement. Ce service a réalisé des économies dont une partie a été reportée sur les dépenses d'investissement (pratique de la fongibilité). Aucune précision n'a été apportée sur la pratique du loyer budgétaire à Nantes.

La consommation totale de cette action s'établit à 62 millions d'euros en AE et en CP pour une prévision d'environ 60,8 millions d'euros.

7.- Action 07 : *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* : des requalifications catégorielles de nouveau inexpliquées

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Le nombre final d'ETPT de cette action est globalement conforme aux prévisions mais selon une ventilation qui profite à la catégorie A+. Le montant de dépenses de personnel est conforme aux prévisions à + 2 % près. Cependant, malgré un solde de -155 ETPT, ces dépenses 2007 sont supérieures de 39 millions d'euros à celles de 2006.

- Les autres dépenses

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement présentait une égalité de montants entre AE et CP (15 millions d'euros). Bien que les dépenses réalisées soient inférieures de près de 4,2 millions d'euros, elles conservent cette égalité. Certains frais ont été saisis sur l'action *Soutien 09-02* et un manque de visibilité sur les procédures de poursuite justifie une consommation limitée à 71 % des crédits inscrits. Cette action n'a pas évité une erreur d'imputation sur les dépenses d'investissement. Elle génère plus de la moitié des fonds de concours et des attributions de produits du programme 156.

8.— Action 08 : *Gestion des fonds déposés* : une efficience repérée

Cette « micro-action » enregistre une réduction des effectifs ETPT par rapport aux prévisions et au réalisé 2006 (1 432 pour 1 491). La moindre consommation des ETPT induit des dépenses de personnel inférieures aux prévisions (67 millions d'euros réalisés pour 72,6 millions prévus).

Un million d'euros, correspondant à des dépenses d'affranchissement informatique, a été inscrit sur les dépenses de fonctionnement. Cette affectation comptable a été permise par une réorganisation et une centralisation du système d'affranchissement.

La consommation totale de cette action atteint 68 millions d'euros voués pour 98 % aux dépenses de personnel pour une prévision budgétaire de 72,5 millions d'euros. Elle a « libéré » plus de 4,6 millions d'euros.

9.— Sous-action 09-01 : *Soutien Copernic* : une exécution qui explose, faisant planer le doute sur la sincérité des prévisions.

Cette sous-action de soutien est entièrement dédiée au projet informatique transversal Copernic du programme 156.

- Les effectifs et dépenses de personnel

Les effectifs 2007 affectés au projet Copernic bénéficient de renforts supérieurs aux prévisions. Mais quel est le nombre de personnes qui travaillent également à ce projet dans le cadre de contrats de sous-traitance dont les prestations sont saisies en dépenses de fonctionnement (titre 3) ?

- Les dépenses de fonctionnement de la sous-action *Copernic*

Alors qu'il s'agit d'un projet circonscrit obéissant en principe à un plan d'action opérationnel pluri-annuel de réalisation et de financement, l'écart entre les prévisions de dépenses et leur exécution est considérable.

DÉPENSES 2007 DE TITRES 3 ET 5 DE LA SOUS-ACTION SOUTIEN COPERNIC

	Titre 3 (fonctionnement)			Titre 5 (investissement)		
	LFI	Exécution	Variation	LFI	Exécution	Variation
Autorisations d'engagement	4 967 294	34 668 500	+ 697 %	53 425 919	36 657 418	68 %
Crédits de paiement	4 967 294	60 183 742	+ 1 212 %	128 652 919	63 614 442	49 %

Le projet annuel de performances 2007 avait précisé que les 5 millions d'euros de crédits de paiement de titre 3 correspondraient à des paiements au titre d'engagements nouveaux. **Les autorisations d'engagement imprévues sur des dépenses de fonctionnement se sont élevées à près de 30 millions d'euros.**

Ces chiffres suscitent beaucoup d'interrogations.

L'écart entre l'exécution des CP et celle des AE de titre 3 révèle **des reports de crédits substantiels de l'ordre de 25 millions d'euros**. Une **condamnation judiciaire pèse pour 4,66 millions d'euros**.

Les dépenses liées aux contrats de sous-traitance s'élèvent à plus de 47 millions d'euros sans que la sous-traitance pour les services informatiques et celle pour études et recherches soient distinguées.

- Les dépenses d'investissement de la sous-action *Copernic*

Les dépenses d'investissement enregistrent au contraire des mouvements inverses, significatifs des retards cumulés (cf. tableau *infra*).

L'explication selon laquelle « *le recours à des contrats de sous-traitance de services informatiques et diverses dépenses autres dépenses ont entraîné des imputations sur le titre 3* » ne justifie pas l'abandon ou le report de dépenses d'investissement.

TOTAL DES DÉPENSES HORS TITRE 2 DE LA SOUS ACTION COPERNIC 2007

(en euros)	Prévisionnel	Réalisé	Écart
Autorisations d'engagement	58 393 213	71 325 918	+ 12 932 705
Crédits de paiement	133 620 213	123 798 184	- 9 822 029

Dépenses de personnel comprises, la sous-action Copernic affiche 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.

10.– Sous-action 09–02 : *Soutien autre que Copernic* : le maximum de couverture pour les coups durs et une synthèse d'une clarté aveuglante !

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les effectifs prévisionnels de cette sous-action ont été modifiés au cours de l'exécution : 23 198 ETPT y sont inscrits, soit + 598 ETPT. Malgré la présence de renforts (+ 588 dont + 1 092 cadres A), les dépenses de personnel s'établissent à 1 325,95 millions d'euros alors que les prévisions s'élevaient à 1 412,08 millions d'euros

- 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 2007

(en millions d'euros)

	Titre 3 (fonctionnement)			Titre 5 (investissement)		
	LFI	Exécution	Variation	LFI	Exécution	Variation
Autorisations d'engagement	1 166 222 041	941 346 216	80 %	181 337 353	205 076 734	113 %
Crédits de paiement	1 002 798 336	896 846 713	89 %	153 290 698	246 298 221	160 %

Parmi eux, sont comptabilisés les crédits affectés au programme Hélios qui se répartissent de la manière suivante :

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME INFORMATIQUE HELIOS

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Crédits consommés
Autorisations d'engagement	0	29,90
Crédits de paiement	1,11	8,80

Des dépenses de fonctionnement liées au programme informatique de l'ex DGCP ont été saisies en 2007. Les dépenses indivises de cette direction sont de 569,75 millions d'euros en AE et de 483,15 millions en CP, soit respectivement un écart de + 1,5 % et de - 5,8 % avec les prévisions.

La situation n'est pas identique pour l'ex-DGI. Les dépenses indivises de cette direction sont de 419,05 millions d'euros en AE et de 413,07 en CP et les écarts rapportés aux prévisions importants (respectivement + 44,4 % et + 18,5 %). Deux facteurs sont présentés comme étant à l'origine de ces écarts. Le premier tiendrait à l'apprentissage de l'élaboration d'un budget distinguant les charges des

investissements. Le second, louable, serait dû aux efforts de rationalisation de la dépense : le « dépenser mieux ».

- Les dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*

Votre Rapporteur spécial regrette la disparition de la ventilation 2006 (investissements immobiliers, informatiques, mobiliers et techniques, télécommunications), certes insuffisamment renseignée, à la fois dans la perspective de la mise en place de la direction générale des Finances publiques et d'une approche « action ».

- L'ex DGCP a beaucoup moins consommé d'AE que prévu alors que ses dépenses de CP ont été supérieures malgré le transfert de 16 millions d'euros aux comptes de l'ex DGI et de l'administration centrale pour le financement de projets immobiliers.

L'ex DGCP a consommé en informatique ⁽¹⁾ 58,3 millions d'euros de CP supplémentaires du fait de « dépenses informatiques Copernic etc. ». **Votre Rapporteur spécial ne s'explique pas la présence de dépenses Copernic dans cette sous-action. Ne s'agit-il pas là d'erreurs d'imputation comptable?**

- L'ex DGI a consommé au-delà de ses prévisions : 114,84 millions d'euros en AE et 117,03 millions en CP. **La fongibilité déclarée de crédits ne dispense pas de mentionner les raisons ou les efforts de gestion réalisés.**

- Un budget opérationnel commun aux deux directions pour financer des opérations immobilières communes (hôtels des finances ?) aurait bénéficié d'un surcroît de crédits. **Votre Rapporteur spécial aurait apprécié quelques développements sur les crédits et le fonctionnement de ce budget opérationnel.**

- Des écritures de réimputation comptable des charges aux immobilisations participent à la consommation de titre 5 pour un montant de **48,9 millions d'euros en AE** ⁽²⁾ **dont on ignore l'usage.**

(1) Bien que le programme informatique Hélios soit entré dans sa phase de déploiement et génère moins de dépenses d'investissement, des précisions auraient été appréciées.

(2) Toutefois, il faut distinguer l'exercice de la fongibilité (asymétrique ou pas) des corrections d'imputation comptables qui se confondent dans les soldes.

GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES :
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE
ET INDUSTRIELLE

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>SOUTIEN</i> GAGNERAIT À ÊTRE DÉVELOPPÉE.....	210
II.- DE NOMBREUSES ERREURS D'IMPUTATION COMPTABLE NUISENT À LA LISIBILITÉ DE LA REDDITION DES COMPTES	211

I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME SOUTIEN GAGNERAIT À ÊTRE DÉVELOPPÉE

Suite à la scission du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (Minefi) en deux ministères (l'un chargé de l'économie, l'autre du budget), et suite à la modification consécutive de la maquette budgétaire, le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* de la mission *Stratégie Gestion et contrôle des finances publiques* a été renommé *Stratégie Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* et rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet de loi de finances pour 2008.

Les deux pôles principaux du programme sont le secrétariat général, commun aux deux ministères chargés de l'économie et du budget, et la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP). Ce programme assure les missions de soutien à l'ensemble des administrations économiques et financières. Le bilan stratégique, tel que décrit par le responsable de programme, ne donne cependant pas l'impression d'une forte ambition dans la définition d'une stratégie propre à ces fonctions soutien. Les ministères économique et financier auraient pourtant un rôle exemplaire à jouer en la matière.

Ces fonctions soutien, qui existent dans tous les ministères, sont très importantes par l'importance de leurs crédits. Elles représentent des enjeux forts en termes de modernisation de l'administration : rôle du secrétaire général de l'administration, corps d'inspection, réforme de la gestion des ressources humaines, action sociale, adaptation de la gestion financière et comptable au cadre instauré par la LOLF, mise en œuvre de la nouvelle gestion immobilière de l'État, rationalisation des achats, parc automobile, logistique, politique informatique, affaires juridiques, communication... La définition de programmes soutien pour chacun des grands ministères permet une mutualisation des actions sur des problématiques qui sont transversales aux services opérationnels. Les objectifs d'une stratégie ambitieuse pourraient inclure l'optimisation de l'utilisation des compétences, la maîtrise des coûts et l'amélioration de la qualité des prestations rendues.

Proposition : les ministères économique et financier devraient définir et mettre en œuvre une stratégie de performance exemplaire en matière de fonctions soutien.

Votre Rapporteur spécial note en particulier que le programme ne regroupe pas l'ensemble des dépenses immobilières des ministères économique et financier. Les ministères expliquent que le périmètre d'action du programme comprend les dépenses liées aux opérations immobilières de l'administration centrale gérées par la DPAEP. Celles des directions à réseaux sont financées par les différents programmes concernés, même si la DPAEP intervient de manière

obligatoire pour conduire les plus importantes d'entre elles (d'un montant supérieur à 3 millions d'euros) ou à la demande des directions pour les autres. Dans le cadre de la réforme en cours de la politique immobilière de l'État, votre Rapporteur spécial estime que l'on pourrait réfléchir à une mutualisation plus grande de la fonction immobilière, permettant un pilotage effectif au niveau de l'ensemble des ministères économique et financier. Un tel regroupement budgétaire permettrait notamment de connaître de façon consolidée le coût total de l'immobilier dans ces ministères.

L'objectif n° 1 mesure la connaissance par le grand public et les agents des actions entreprises par les ministères économique et financier. Pour les agents, le résultat 2007 (56 %) est très inférieur à la prévision (65 %) et à la cible (67 %). S'agissant de la modernisation des ministères économique et financier, notamment la fusion entre la direction générale des Impôts (DGI) et la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), votre Rapporteur spécial se demande s'il faut croire sur parole le rapport annuel de performances quand il conclut que *« les actions de communication destinées à en assurer l'accompagnement n'avaient pas encore produit tous leurs effets, sans toutefois remettre en cause l'adhésion des agents des deux ministères à la démarche. »* On lit par ailleurs que la consommation (25,1 millions d'euros en CP) des dépenses de communication des ministères a dépassé la prévision en début d'année (23,6 millions d'euros). Une des actions de communication concernait pourtant l'*« accompagnement du changement dans le cadre de la fusion de la DGI et de la DGCP »*.

L'objectif n° 3 mesure deux aspects ponctuels de la gestion des ressources humaines : nombre d'entretiens d'évaluation-notation et formation des agents de catégorie C. Le pourcentage des entretiens d'évaluation-notation réalisé en 2007 (69,4 %) est très inférieur à la prévision (82 %) et à la cible (83 %). L'explication fournie pointe la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information des ressources humaines (SIRH).

L'objectif n° 5 mesure les gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats. Les excellents résultats obtenus en 2007 (243,3 millions d'euros), alors que la prévision était de seulement 150 millions d'euros, montrent une fois de plus l'utilité d'une action en la matière. Les indicateurs liés au pourcentage des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines et à des fonctions logistiques sont utiles à suivre.

II.- DE NOMBREUSES ERREURS D'IMPUTATION COMPTABLE NUISENT À LA LISIBILITÉ DE LA REDDITION DES COMPTES

S'agissant des crédits, le rapport annuel de performances comporte de nombreuses erreurs d'imputation budgétaire, notamment pour les crédits relatifs à l'immobilier, ce qui nuit fortement à la lisibilité du document. Le ministère explique que la préparation du PLF 2007 n'avait pas pu prendre en compte l'ensemble des règles de répartition des crédits entre titre 3 et titre 5 consécutives à la mise en place de la LOLF : en particulier, des dépenses de nature immobilière

s'exécutent en titre 3 alors que des dépenses d'acquisition informatique constituent des immobilisations relevant du titre 5. L'expérience acquise en 2006 et au début de 2007 a permis d'améliorer la prise en compte de cette question pour la préparation du PLF 2008.

Les tableaux synthétiques présentés pages 76 et 77 du rapport annuel de performances ne permettent pas de comparer l'exécution 2007 à l'exécution 2006, car l'un est présenté hors fonds de concours et attributions de produits, l'autre avec. Les ministères expliquent que la nouvelle présentation provient directement des résultats figurant dans l'application FARANDOLE.

La comparaison 2006/2007 ne peut se faire que sur les montants agrégés au niveau du programme :

– en ce qui concerne les AE, entre le montant « *total des AE consommées* » figurant dans la colonne « *Total y.c. FDC et ADP* » de 2006, soit 726 091 890 €, et le montant « *totaux des AE consommées* » figurant dans la colonne « *Total* » 2007, soit 765 563 273 € ;

– en ce qui concerne les CP, entre le montant « *total des CP consommés* » figurant dans la colonne « *Total y.c. FDC et ADP* » de 2006, soit 687 212 158 €, et le montant « *totaux des CP consommés* » figurant dans la colonne « *Total* » 2007, soit 734 829 115 €.

Cette augmentation importante constatée entre 2006 et 2007, en AE mais surtout en CP, provient de l'intégration dans le programme de nouvelles dépenses liées essentiellement à l'extension du périmètre des loyers budgétaires.

L'augmentation de 9,615 M€ constatée sur l'action 2 (expertise, audit, évaluation, contrôle) correspond :

- à l'élargissement du périmètre des corps de contrôle : transfert de 36 emplois de contrôleurs généraux économiques et financiers (CGEFI), pour 6 millions d'euros,
- à différentes mesures indemnitaires relatives notamment au corps des CGEFI (1,1 million d'euros),
- diverses mesures générales et plus particulièrement la revalorisation des taux de cotisations employeurs - CAS pension, FNAL et CNAF – cotisations assises sur des assiettes assez larges.

Sur l'action 5 (appui et soutien), l'augmentation importante constatée entre 2006 et 2007 est essentiellement liée à une augmentation de périmètre de 50,8 millions d'euros des loyers budgétaires.

Les dotations du programme ont fait l'objet des mouvements de crédits suivants :

En hors titre 2 en autorisations de programme :

- reports d’AE affectées et non engagées et reports de fonds de concours tardifs : 49,8 millions d’euros ;
- fonds de concours et attributions de produits : 2,6 millions d’euros (dont 1,2 million d’euros en provenance de tiers, notamment l’INPI, pour la réalisation de campagnes de communication et 0,9 million d’euros pour la rémunération de prestations fournies par l’IGPDE) ;
- transferts pour 0,076 million d’euros (remboursements de la Commission européenne par l’intermédiaire des services du Premier ministre) et virements correspondant à diverses prestations réalisées entre différents services du ministère (0,73 million d’euros) ;
- annulation des crédits en mis en réserve par deux décrets d’avance (20,446 millions d’euros, dont 1,3 million d’euros dans le cadre de la régulation « *hébergement d’urgence, grippe aviaire et FNADT* ») et de crédits ouverts en reports annulés par la loi de règlement (7,7 millions d’euros).

En hors titre 2 en crédits de paiements :

- reports de 2006 sur 2007 : 11,2 millions d’euros ;
- fonds de concours et attributions de produits : 2,6 millions d’euros (dont 1,2 million d’euros en provenance de tiers, notamment l’INPI, pour la réalisation de campagnes de communication et 0,9 million d’euros pour la rémunération de prestations fournies par l’IGPDE) ;
- transferts pour 0,076 million d’euros (remboursements de la Commission européenne par l’intermédiaire des services du Premier ministre) et virements correspondant à diverses prestations réalisées entre différents services du ministère (0,394 million d’euros) ;
- annulation des crédits en mis en réserve par deux décrets d’avance (16,8 millions d’euros, dont 0,27 million d’euros dans le cadre de la régulation « *hébergement d’urgence, grippe aviaire et FNADT* »).

En titre 2 :

- annulation par la LFR de crédits en mis en réserve (8,5 millions d’euros en autorisations de programme et en crédits de paiement).

Le seul mouvement de fongibilité asymétrique, qualifiée de « technique », opéré en 2007 pour un montant de 9,3 millions d’euros, a visé à transférer des crédits initialement budgétés en titre 2 dont l’exécution se réalise de fait en titre 3. Il s’agit du remboursement de personnels mis à disposition par des organismes extérieurs à l’administration (France Télécom, La Poste, CNASEA, Agence unique de paiement, ...).

Votre Rapporteur spécial note toujours que les crédits regroupés sous la rubrique « actions innovantes » constituent un « fourre-tout » d'actions très différentes : étude du dossier amiante, système d'information des ressources humaines (SIRHIUS), suivi des fluides de l'Agence centrale des achats...

Les données figurant dans le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement sont directement issues des données fournies par FARANDOLE. Le commentaire donné pages 101 et 102 du rapport annuel de performances n'explique pas pourquoi on passe de 85,4 millions d'euros à 116,2 millions d'euros entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2007.

JUSTICE

Commentaire de M. René COUANAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'EXÉCUTION DE LA MISSION JUSTICE EN 2007 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	216
A.- LA MASSE SALARIALE.....	217
B.- DES CRÉDITS ÉVALUATIFS DÉSORMAIS MAÎTRISÉS.....	218
C.- NORMALISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ; PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PERTURBÉE PAR L'URGENCE.....	219
D.- LE PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOI MINISTÉRIEL : UN PILOTAGE EN VOIE D'AMÉLIORATION.....	220
II.- MÉTHODE ET MESURE DE LA PERFORMANCE POUR LA MISSION.....	221
III.- LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	222
A.- UNE BONNE CONSOMMATION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS MAIS UNE GESTION DIFFICILE DES INVESTISSEMENTS.....	222
B.- UNE PERFORMANCE EN PROGRESSION, DES ACTIONS À ENTREPRENDRE POUR OBTENIR UNE VÉRITABLE AMÉLIORATION QUALITATIVE DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS.....	223

I.- L'EXÉCUTION DE LA MISSION JUSTICE EN 2007 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

En 2007, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 7 086 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 6 254 millions d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits de paiement comprenaient 3 684 millions d'euros de dépenses de personnel, 1 775 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, 434 millions d'euros d'investissement et 359 millions d'euros en intervention.

Les mouvements de gestion intervenus en cours d'année ont porté ces montants initiaux à 8 064 milliards d'euros en AE et 6 221 millions d'euros en CP. La dépense exécutée s'élève à 6 950 millions d'euros en AE et 6 167 millions d'euros en CP, dont 3 669 millions d'euros en titre 2.

Marque d'une gestion tendue, la consommation des crédits reste proche de 100 % (99,9 % pour les dépenses de personnel et 98,1 % pour les dépenses hors personnel).

Les crédits non utilisés sur la mission s'élèvent à 54 millions d'euros de crédits de paiement, soit 0,86 % des crédits ouverts, contre 29,3 millions d'euros en 2006 soit 0,49 %. Cette non-consommation est d'ordre habituel, l'année 2006 ayant plutôt été « hors norme » du fait du passage à la LOLF. Pour 23 millions d'euros, les raisons données par l'administration sont les suivantes : crédits arrivés après la clôture, mouvements de crédits tardifs ou encore rejets de paiement par les comptables publics.

Le taux d'exécution des crédits s'élève donc à 99,14 %, ou 99,5 % si l'on déduit des crédits ouverts les 23 millions d'euros mentionnés plus haut.

Les principales masses de dépenses en crédits de paiement sont les suivantes :

(en millions d'euros)

Masse salariale	3 669
Anciens crédits évaluatifs et provisionnels	781
Fonctionnement des services	877
Investissement	387
Intervention	427

Les crédits de personnel ont été consommés à 99,9 %, soit 3 669 millions d'euros. Les crédits hors dépenses de personnel ont été consommés à hauteur de 98,1 %, soit 2 498 millions d'euros.

A.– LA MASSE SALARIALE

Les rémunérations représentent 59 % des dépenses de la mission. Pour ces crédits retracés au titre 2, l'exécution 2007 a présenté une situation contrastée selon les programmes.

1) **Des marges de manœuvre sur les programmes *Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)* et *Justice judiciaire*.**

Les marges sur le programme 182 *PJJ*, prévues dès le premier compte rendu d'exécution, ont permis de financer le déficit du programme 107 *Administration pénitentiaire*. Elles sont dues en partie aux difficultés de recrutement (certains concours restent peu attractifs), qui ont obligé la PJJ à recourir de façon accrue aux éducateurs contractuels. Les personnels contractuels, de 800 en 2006, étaient 1 100 à la fin de l'année 2007.

Le programme 166 *Justice judiciaire* a, pour la première fois, connu une exécution excédentaire. Cette situation est principalement due à une faible consommation des crédits « dégelés » le 12 juin 2007 et de ceux issus du décret de virement du 21 août 2007 pour le recrutement de 500 vacataires exceptionnels. Par ailleurs, la consommation des vacations et remboursements de salaires des conseillers de prud'hommes a été moins importante que prévue initialement.

Il convient de rappeler ici que, à l'issue de la période 2003–2007, les objectifs de la loi d'orientation et de programmation de la Justice (LOPJ) n'ont été que partiellement atteints.

Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion budgétaire pour 2007, s'agissant des effectifs, les créations d'emplois prévues par la LOPJ ont représenté 63 % de la cible pour la mission avec des écarts significatifs selon les directions (81 % pour l'administration pénitentiaire mais seulement 47,5 % pour les services judiciaires).

La structure des emplois créés a accusé en 2007 une nouvelle détérioration du rapport entre le nombre des magistrats et celui des greffiers.

Pour les dépenses d'investissement, indique la Cour, « *la consommation des crédits de paiement (462 millions d'euros) représente, pour l'ensemble de la mission, environ 50 % des objectifs initiaux sans qu'il soit possible d'identifier le taux d'exécution des opérations relevant de la LOPJ.* »

Il est indispensable de prendre en considération les difficultés extrêmes que rencontrent certains tribunaux du fait du manque de personnel de greffe et de secrétariat. Si la réforme de la carte judiciaire aura un impact favorable en mutualisant les personnels au bénéfice des cours, les effets ne se feront sans doute pas sentir à brève échéance ; il convient donc que le ministère et sa nouvelle

Direction des ressources humaines prennent en compte les besoins rapidement, en procédant aux nominations de fonctionnaires sans retard.

Trois mouvements de fongibilité sont intervenus pour un montant global de 8 millions d'euros, soit beaucoup moins qu'en 2006 (20 millions d'euros) :

– 0,3 million d'euros pour financer la réalisation de l'École nationale de la PJJ à Roubaix (programme 182) ;

– 4,26 millions d'euros au sein du programme 213 *Conduite et pilotage* ;

– 3,72 millions d'euros au sein du programme 166 *Justice judiciaire*, mais le mouvement est intervenu trop tardivement pour que les crédits puissent être utilisés.

2) Une insuffisance de crédits pour le programme *Administration pénitentiaire* à hauteur de 4 millions d'euros.

L'insuffisance des crédits a été financée par décret de virement en provenance des programmes *Protection judiciaire de la jeunesse* et *Conduite et pilotage*. Cette insuffisance est liée à la modification du calendrier des concours de la DAP : les recrutements de surveillants ont été concentrés en 2007 sur le premier semestre et non échelonnés sur l'ensemble de l'année, avec deux promotions de 650 surveillants entrées à l'ENAP en mai et juin.

Les crédits non consommés sur la masse salariale de la mission se limitent à 5,5 millions d'euros.

On soulignera que le projet de loi de finances avait été construit avec l'hypothèse d'une hausse de la valeur du point fonction publique de 0,8 %, alors que le financement prévu était de 0,5 % seulement ; de plus cette hausse est intervenue intégralement dès le 1^{er} février. La dépense supplémentaire a été financée en gestion, ce qui conduit à une réduction de fait des crédits disponibles au titre 2. Cette adaptation a été possible car le plafond d'emploi n'a pas été saturé, notamment pour la PJJ. Il n'en demeure pas moins que, **pour l'avenir, une prévisibilité plus grande doit être assurée aux gestionnaires.**

B.– DES CRÉDITS ÉVALUATIFS DÉSORMAIS MAÎTRISÉS

Les anciens chapitres évaluatifs et provisionnels représentent plus d'un million d'euros, soit près d'un sixième des crédits. Les crédits inscrits sur ces chapitres étaient, avant le passage à la LOLF, régulièrement sous-évalués au regard de la dépense constatée de l'année.

Pour **les frais de justice**, les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient de 390 millions d'euros pour une dépense s'établissant à 388,6 millions d'euros, soit une exécution très proche de la prévision initiale (99,6 %). Ce niveau d'exécution est à comparer aux dépassements en gestion de 3 % en 2006 et surtout de 36 % en 2005.

De même, la **dépense d'aide juridictionnelle** a été contenue en 2007, restant comme en 2006 en deçà des crédits ouverts : 324,1 millions d'euros pour 326,9 millions d'euros de crédits ouverts en LFI, soit un taux d'exécution de 99,1 %, identique à 2006.

Il doit être souligné que cette situation traduit **une amélioration remarquable de la prévision et de la gestion des crédits**, contrastant avec la situation qui avait cours il y a deux années encore, où l'on ne pouvait que constater chaque année le dépassement de l'enveloppe de crédits prévue par la loi de finances initiale.

La dépense consacrée au **secteur associatif habilité** par la Protection judiciaire de la jeunesse a été stable par rapport à 2006 : cette dépense s'élève à 285,9 millions d'euros pour des crédits ouverts de 392,8 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 91,7 %. L'exécution a permis une baisse du report de charges, qui se limite à 18 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007 contre 54 millions d'euros en 2006.

Il convient, là encore de se féliciter de cette réduction de la dette aux associations, régulièrement critiquée par le Parlement ; il serait souhaitable que cette dette soit enfin apurée en 2008.

C.- NORMALISATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ; PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PERTURBÉE PAR L'URGENCE

- En ce qui concerne le fonctionnement, le rythme d'exécution de la dépense est bien meilleur qu'en 2006, où la consommation des crédits n'avait réellement débuté qu'au deuxième trimestre du fait de la transition vers la gestion en « mode LOLF ».

- S'agissant de l'investissement immobilier, le montant des crédits consommés s'élève à 381,2 millions d'euros, pour une dotation initiale de 369,9 millions d'euros, soit un dépassement de 3 % des crédits votés.

La Cour des comptes a relevé, dans son rapport précité sur l'exécution budgétaire pour 2007, que l'exercice budgétaire a été marqué par la faible consommation des autorisations d'engagement ouvertes (86 %, dont 42,7 % sur le titre 5), du fait de l'insuffisante couverture en crédits de paiement. Ce phénomène touche principalement les investissements des programmes *Justice judiciaire* et *Administration pénitentiaire*.

La Cour note que « de nombreux projets engagés au titre des programmes 166 et 107 ont été reportés sine die (266 opérations judiciaires, soit 55 % des chantiers en cours, et 54 opérations pénitentiaires). Les opérations nouvelles engagées en 2007 ou prévues en 2008 sont peu nombreuses et justifiées par des obligations de mise aux normes ou de sécurité ». L'administration indique en réponse que l'Agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la Justice (AMOTJ), de même que les agences régionales, doivent faire face aux travaux les plus urgents, mettant en cause la sécurité même des bâtiments, et qui sont parfois imprévus, au détriment des opérations prévues.

D.- LE PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOI MINISTÉRIEL : UN PILOTAGE EN VOIE D'AMÉLIORATION

En 2006, les équivalents temps plein travaillés (ETPT) non utilisés s'élevaient à 3 580 ETPT.

La gestion 2007 est marquée par une forte progression des ETPT consommés sur la mission par rapport à la gestion antérieure : l'écart entre les ETPT ouverts, 72 023, et les ETPT consommés, 69 863, a été réduit à 2 160, soit 3 % du total.

MOYENNE DES ETPT CONSOMMÉS EN 2006 ET 2007

Programme	107	166	182	213	Total
Moyenne d'ETPT 2007	31 019,54	28 947,54	8 482,87	1 521,69	69 971,52
Moyenne d'ETPT 2006	30 065	28 866	8 228	1 504	68 663
Évolution	954,5	81,4	254,8	20,69	1 308,5

Cette progression se concentre à plus de 70 % sur le programme *Administration pénitentiaire*. Ce programme a eu pour objectif une consommation optimale du plafond d'emploi, en concentrant les recrutements sur le début d'année 2007 afin que les personnels soient prêts à être affectés dans les nouveaux établissements pénitentiaires pour majeurs à ouvrir en 2008 et 2009.

Les difficultés de pilotage de l'année 2006 ont été dues pour l'essentiel au passage à la LOLF, donc d'une comptabilisation en emplois à une comptabilisation en ETPT. Cela a conduit, pour le ministère de la Justice en particulier, à préserver une marge de sécurité lors de ce basculement, expliquant une part de l'écart constaté en 2006 entre la consommation et les ETPT disponibles. La meilleure consommation en 2007 est le résultat d'un pilotage amélioré, notamment au sein de l'administration pénitentiaire.

Le programme *Justice judiciaire* a été le plus éloigné de la consommation du plafond d'emploi, puisque 4,5 % des ETPT n'ont pas été consommés. Des progrès importants sont cependant réalisés cette année, d'abord avec la création de la Direction des ressources humaines en juillet dernier, ensuite grâce au fait que la Direction des services judiciaires s'est dotée, en 2008, d'outils de pilotage de la masse salariale beaucoup plus précis.

II.- MÉTHODE ET MESURE DE LA PERFORMANCE POUR LA MISSION

Votre Rapporteur spécial se félicite que davantage de données relatives à l'exécution des crédits de la mission fassent à présent agrégés globalement au niveau de la mission. Il serait souhaitable que cette totalisation incluse les crédits annulés, la gestion de la réserve de précaution en cours d'année, une vision globale des mesures de fongibilité, notamment en pourcentage des crédits, ou encore le total des ETPT non consommés.

La justification des crédits par action pourrait faire figurer un total de la prévision, de même qu'il présente un total de la réalisation. L'écart entre prévision et consommation pourrait être calculé et donné en pourcentage, pour conférer une meilleure lisibilité à ces chiffres et faire apparaître les difficultés éventuelles.

Le bilan stratégique par programme a été plus éclairant cette année, rappelant les objectifs de court et moyen termes assignés à l'action de l'administration ; ce bilan ne doit pas hésiter à apprécier leur atteinte ou non, en fonction des obstacles rencontrés. Cette synthèse ne pourra que mieux accompagner les commentaires techniques apportés dans la description de la performance.

Votre Rapporteur spécial avait consacré, dans son rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2008, un développement sur la gestion budgétaire des emplois du ministère. Il avait désapprouvé la « correction technique » effectuée à la demande du ministère des Finances, portant sur 1700 ETPT « vacants depuis plusieurs années » selon le programme de performance pour 2008. Il souhaite appeler à nouveau à une meilleure gestion des emplois, qui constitue aussi une performance indispensable de l'administration centrale.

Il apparaît en effet que **la lenteur des nominations des magistrats du siège, et plus encore celle de l'affectation de greffiers et de fonctionnaires de catégorie C désorganise et perturbe de nombreuses juridictions**. Le délai fréquent de six mois est excessif. Nous sommes aujourd'hui dans une situation où les chambres des juridictions peuvent être privées de greffier pendant plusieurs mois, empêchant donc la mise à disposition des jugements des parties pendant cette durée.

Votre Rapporteur spécial souligne que l'administration avait instauré un indicateur de performance très utile, portant sur le délai de nomination

des fonctionnaires à leur poste. L'amélioration de la performance à cet égard ne pourra être constatée puisque l'indicateur a purement et simplement été supprimé à la demande du ministère des Finances, sans aucune information du Parlement ni de la Cour des comptes. La disparition de cet indicateur facilitera sans doute de futures « corrections techniques » rétives au contrôle.

Votre Rapporteur spécial demande le rétablissement de cet indicateur pour 2009, et souhaite à nouveau une gestion des emplois plus efficace, approuvant pleinement l'initiative récente de la Garde des Sceaux en faveur de la création d'une direction des ressources humaines. Les indicateurs correspondant à cette gestion devraient d'ailleurs être étoffés et précisés pour 2009.

III.– LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'année 2007 est marquée par l'augmentation des publics pris en charge en milieu ouvert et fermé, accentuée par l'absence de décret de grâce au mois de juillet. Ces publics pris en charge sont en hausse de 3,2 % : 64 003 personnes écrouées (61 076 détenus et 2 927 personnes non hébergées) et 149 000 personnes suivies en milieu ouvert. Le nombre de personnes écrouées a augmenté de 6 %. Le nombre de condamnés s'est accru de 12,6 %, tandis que le nombre de prévenus continue de baisser (– 9 % par rapport à 2006).

La politique de développement des aménagements de peine décidée par le Garde des Sceaux s'est poursuivie : le nombre de condamnés bénéficiaires a progressé de 34 % entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, passant de 3 692 à 4 943.

Cette progression résulte du recours accru au placement sous surveillance électronique (PSE) : le recours au bracelet fixe a augmenté de 52 % et concerne 2 560 mesures. Les premiers bracelets mobiles (PSEM) sont entrés en service en 2007, mais n'ont concerné alors qu'une vingtaine de personnes. Les mesures de semi-liberté ont progressé de 22 % et les placements extérieurs de 14 %. Le nombre des libérations conditionnelles a également augmenté de 9 % pour atteindre 6 436 personnes.

A.– UNE BONNE CONSOMMATION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS MAIS UNE GESTION DIFFICILE DES INVESTISSEMENTS

• Les crédits ouverts pour le programme se sont élevés à 3 289 millions d'euros de crédits d'engagement et à 2 215 millions d'euros de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement consommées se sont élevées à 2 580 millions d'euros et les crédits de paiement consommés à 2 208 millions d'euros.

Ces derniers crédits ont été consommés à 99,1 %, le solde non utilisé s'élevant à 6,9 millions d'euros.

Ce montant non consommé s'explique par des aléas de gestion : marchés publics disponibles avec quelques semaines de retard, rejets de mandatements par les trésoreries générales en fin d'année, factures de fournisseurs arrivées trop tard pour être payées sur l'exercice.

- Les opérations d'investissement prévues pour 2007 ont souffert, pour un grand nombre d'entre elles (qui peuvent être de petites opérations de réparation ou d'entretien) du fait de la nécessité d'intervenir de façon plus urgente dans d'autres établissements.

Ainsi, la Cour des comptes a relevé, dans son rapport précité, la faible consommation en 2007 (42,7 %) des autorisations d'engagement ouvertes sur le titre 5, du fait de l'insuffisante couverture en crédits de paiement. La Cour note, ainsi qu'il a été souligné plus haut, que 54 opérations pénitentiaires ont dû être suspendues ou retardées. « *Les opérations nouvelles engagées en 2007 ou prévues en 2008 sont peu nombreuses et justifiées par des obligations de mise aux normes ou de sécurité* », selon la Cour.

En 2007, le montant de crédits de paiement consommés en titre 5 *Immobilier* sur ce programme s'est établi à 238,3 millions d'euros pour un montant de crédits ouverts de 260,4 millions d'euros soit un niveau de consommation s'élevant à 91,4 % (source India au 29 janvier 2007). Les crédits d'engagement consommés s'établissent à 88 millions d'euros en immobilier « traditionnel » et à 447 millions d'euros en immobilier selon les procédures de PPP et de AOT-LOA.

La dotation budgétaire pour 2007 n'a pas permis la poursuite de l'ensemble des opérations confiées à l'Agence pour la maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTJ).

Certaines opérations ont dû être reportées pour réaliser les économies nécessaires à la poursuite des opérations privilégiées par la Direction de l'administration pénitentiaire. Tel a été le cas pour les travaux concernant l'établissement de Fleury-Mérogis, et en particulier de son quartier « courtes peines » de Fleury, travaux pourtant attendus depuis longtemps ; huit autres quartiers courtes peines et quartiers de semi-liberté ont été affectés par ces retards.

Il est regrettable que les dépenses d'investissement dans l'immobilier constituent souvent la variable d'ajustement permettant de faire face aux urgences et aux mises en sécurité qui ne peuvent être retardées.

B.- UNE PERFORMANCE EN PROGRESSION, DES ACTIONS À ENTREPRENDRE POUR OBTENIR UNE VÉRITABLE AMÉLIORATION QUALITATIVE DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS

Les objectifs retenus pour l'action de l'administration pénitentiaire sont pour la plupart adaptés et les indicateurs renseignés à l'exception d'un seul (le *pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve de*

36 mois ayant respecté l'obligation enjointe), pour lequel les données n'ont pu être collectées par inadaptation du système d'information. Le suivi de cet indicateur sera possible pour l'année 2008, d'après les informations recueillies par notre Rapporteur spécial.

La plupart des indicateurs affichent cependant un résultat paradoxal : ce résultat apparaît en baisse alors que la performance de l'administration a été meilleure, en raison du dénominateur qui varie en fonction de la population pénale, laquelle est en hausse significative, comme il a été souligné.

L'interprétation de plusieurs indicateurs doit donc souvent être nuancée. Ces inconvénients ont été pris en compte par le ministère de la Justice qui va remplacer une partie de ces indicateurs par de nouveaux dans le projet annuel de performance pour 2009.

● **Le coût de la journée de détention**

L'indicateur portant sur le coût de la journée de détention est à manier avec circonspection, car il affiche une diminution forte pour les maisons d'arrêt en gestion publique, par exemple, passant de 14,85 euros à 11,33 euros ; le coût de la journée de détention en établissement pénitentiaire apparaît également en baisse. Il s'agit en réalité de l'effet de la progression du nombre de détenus.

En réalité, le nombre de journées de détention a été en progression de 6,2 %. L'indicateur sera modifié pour 2008 et divisé en quatre mesures différentes qui devraient donner une plus juste information.

Le coût de la journée de détention dans les établissements en gestion mixte n'est pas disponible pour 2007.

De manière générale, **le Parlement dispose encore de peu d'informations lui permettant de se prononcer sur les avantages et inconvénients de la gestion mixte.** L'administration pénitentiaire a mis en place, en juillet 2006, une mission dont l'objectif est d'élaborer un plan d'action (appliqué depuis le 1^{er} janvier 2008) pour améliorer la fonction de contrôle de gestion au plan régional.

Il serait souhaitable de procéder à un examen approfondi des résultats de la gestion mixte en comparaison avec la gestion publique, dans la mesure où la première concerne aujourd'hui le tiers des journées de détention et concernera plus de la moitié de celles-ci à la fin de la construction des 13 200 places.

● **L'insertion professionnelle des détenus**

L'objectif n° 6 du programme se traduit par des résultats assez satisfaisants eu égard à l'augmentation de la population pénale. En effet, le résultat pour chacun des indicateurs est légèrement inférieur à la cible prévisionnelle, mais

en valeur absolue, le nombre de personnes détenues en formation professionnelle a augmenté de 5,8 % et de 0,4 % en formation générale.

En 2007, 38,2 % des détenus ont bénéficié d'une activité rémunérée, qu'il s'agisse d'un travail ou d'une formation professionnelle ; la prévision était établie à 39,7 %. L'écart entre la réalisation et l'objectif est donc de 1,5 point. Les résultats étaient en proportion plus élevés en 2005, 38,8% et en 2006, 39,2 % étaient légèrement supérieurs à ceux de 2007. Une fois encore, le léger recul de ce taux traduit l'effet de l'augmentation du nombre de détenus, passé de 54 906 en 2006 à 58 052 en 2007.

L'offre de travail et de formation a progressé de 2,6 % en 2007. L'administration est à la recherche de nouvelles solutions pour l'emploi des détenus, et prépare la création de nouveaux ateliers dans plusieurs établissements. Il est souhaitable que cette question soit placée au premier rang des préoccupations, notamment à la faveur de l'examen du prochain projet de loi pénitentiaire.

MÉDIAS
Compte spécial : Avances à l’audiovisuel public

Commentaire de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES	228
A.– MISSION <i>MÉDIAS</i>	228
1.– Une présentation lacunaire des crédits	228
2.– Des indicateurs disparates et peu homogènes	229
B.– MISSION AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC	230
1.– Une structure de mission enfin conforme à la LOLF	230
2.– Un assemblage d’indicateurs de meilleure qualité mais encore trop composite	230
II.– EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCE DES CRÉDITS	231
A.– MISSION <i>MÉDIAS</i>	231
1.– Un manque de visibilité budgétaire	231
2.– Des performances perfectibles	232
B.– MISSION AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC	233
1.– La progression des recettes du compte de concours financiers	233
2.– Les dépenses en faveur des sociétés audiovisuelles	234

I.- PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES

A.- MISSION MÉDIAS

1.- Une présentation lacunaire des crédits

En 2007, les deux missions dont est chargé votre Rapporteur spécial (la mission *Médias* et le compte spécial *Avances à l'audiovisuel public*) ont permis de mettre un total d'un peu plus de **3,28 milliards d'euros de crédits** de paiement effectivement consommés **au service de la politique publique des médias**.

Mais cette totalisation a peu de sens : d'une part, la nature spécifique du financement de l'audiovisuel public à travers l'affectation directe du produit de la redevance au sein d'un compte spécial ne peut pas être comparée aux crédits mobilisés par le budget général de l'État à travers la mission *Médias* ; d'autre part, le compte rendu exhaustif des interventions en faveur des médias impliquerait *a minima* d'ajouter :

– **156,40 millions d'euros versés à La Poste au titre de l'aide au transport de presse** et imputés au sein de l'action n° 4 du programme *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économiques* ;

– **25,79 millions d'euros** imputés sur le programme *Soutien à l'expression radiophonique locale* de la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* ;

– **30,56 millions d'euros alloués au Conseil supérieur de l'audiovisuel** via l'action n° 9 du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;

– **2,08 millions d'euros**, imputés sur l'action n° 1 du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, correspondant au paiement de la **subvention du groupement d'intérêt public « France télé numérique** » (2 millions d'euros) et au versement d'une subvention de fonctionnement au centre d'accueil de la presse étrangère (0,08 million d'euros de crédits de titre 6) ;

– **0,3 million d'euros**, imputés sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission *Action extérieure de l'État*, correspondant au « *coût de la tutelle exercée sur les opérateurs audiovisuels par les services* » du ministère des Affaires étrangères.

Comme l'a (trop souvent) répété la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF ⁽¹⁾, **l'ensemble des crédits participant à telle ou telle politique publique doit être rassemblé au sein d'un même programme**. Une dispersion des crédits entre des programmes alors qu'ils participent d'une même politique est **inacceptable**, et ce pour deux raisons : du point de vue du Parlement, cela réduit grandement la lisibilité de la politique et l'on risquerait de revenir aux errements constatés sous le régime de l'ordonnance de 1959 ; du point de vue du responsable de programme « *le principe de responsabilisation suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Par conséquent, l'intégralité des crédits participant à une politique donnée, quelle que soit la nature de ces crédits, doit être regroupée au sein d'un même programme* ».

Or, l'analyse des coûts des RAP *Médias* ne rend compte que de certains des déversements en provenance de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, **empêchant par là-même de fournir une vision exhaustive des dépenses publiques en faveur des médias**. C'est d'autant plus regrettable que la comptabilité d'analyse des coûts constitue un élément clef de la réforme budgétaire, censé permettre de ventiler de façon précise les versements de dépenses entre programmes. Les schémas de déversement analytique devraient donc apporter une clarification exhaustive, permettant de raisonner en termes de coûts complets pour la politique publique des médias.

2.– Des indicateurs disparates et peu homogènes

Au demeurant, le rattachement à un responsable unique des moyens imputés sur les programmes *Audiovisuel extérieur* et *Chaîne française d'information internationale* permettrait d'optimiser la gestion aujourd'hui éclatée des crédits consacrés au financement des opérateurs de l'audiovisuel extérieur, dont le financement relève du compte spécial *Avances à l'audiovisuel public*.

Comme le fait remarquer la Cour des comptes ⁽²⁾, et « *pour une meilleure information du Parlement, cette réorganisation devrait s'accompagner d'un découpage en actions plus fin* » du programme *Audiovisuel extérieur* et d'une « *harmonisation des objectifs et indicateurs destinés à mesurer les performances des différents opérateurs* ».

Le dispositif de mesure de la performance révèle un certain **déséquilibre entre les objectifs et indicateurs pilotés par le Premier ministre** en liaison avec le ministère de la Culture et de la communication, **et ceux pilotés par le ministère des Affaires étrangères et européennes**.

(1) Voir, par exemple, le rapport d'information de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Doc. AN n° 1554, XI^{ème} législature, mai 2004).

(2) Voir le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 (27 mai 2008) : pages 144 et 145.

Il est plus que curieux que le programme *Audiovisuel extérieur* (31,8 % des crédits de la mission) ne dispose que de 2 objectifs et 4 indicateurs alors qu'il regroupe un tiers des crédits de la mission et s'appuie sur de nombreux acteurs aux problématiques fournies (TV5 Monde, Radio France Internationale, Monte Carlo Doualiya, Canal France International, Médi 1)... là où le programme *Chaîne française d'information internationale* est doté de 3 objectifs et 5 indicateurs pour seulement 14,2 % des crédits de la mission et un destinataire unique (France 24).

Bref, quoique amélioré par rapport à l'an dernier, **le dispositif de mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur* apparaît encore insuffisant**. Les indicateurs relatifs à l'audiovisuel extérieur doivent être améliorés de manière à être plus fiables et plus faciles à mesurer.

B.– MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– Une structure de mission enfin conforme à la LOLF

Votre Rapporteur spécial se réjouit d'avoir, avec votre commission des Finances, finalement convaincu le Gouvernement quant à la structure du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*. **Cette mission**, qui était – il y a trois ans encore – une mission monoprogramme contraire à la LOLF ⁽¹⁾, **est, depuis l'adoption d'un amendement de votre Rapporteur spécial, découpée en cinq programmes**, c'est-à-dire en autant de programmes que d'opérateurs financés par le compte :

- le programme *France Télévisions* ;
- le programme *ARTE–France* ;
- le programme *Radio France* ;
- le programme *Radio France Internationale* ;
- le programme *Institut national de l'audiovisuel*.

2.– Un assemblage d'indicateurs de meilleure qualité mais encore trop composite

Cette structuration doit permettre de **calquer les indicateurs de performance des programmes sur ceux figurant dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM)** des cinq opérateurs financés par la redevance audiovisuelle. Ce n'est malheureusement pas totalement le cas dans le RAP 2007, ces contrats n'ayant pas tous été signés à temps et leurs indicateurs n'étant pas tous opérationnels dans les faits.

(1) Comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2005–530 DC du 29 décembre 2005.

Par rapport au RAP de l'an dernier (lui-même amélioré par rapport à celui de l'année précédente), **l'effort d'harmonisation des objectifs a été amplifié**, même si l'on pourrait probablement définir un ou deux indicateurs véritablement communs à tous les opérateurs afin de rendre possible une comparaison intégrale des performances respectives des bénéficiaires de la redevance. Cependant, il reste délicat d'admettre que l'action de l'établissement public INA se mesure comme celle des sociétés du groupe France Télévisions...

Comme l'a relevé la Cour des comptes ⁽¹⁾, il conviendra de veiller à ce que les indicateurs soient mieux hiérarchisés et trouver les moyens d'une meilleure articulation avec la mission *Médias*. Les crédits budgétaires qui viennent en complément du financement par la redevance de RFI sont en effet rattachés à cette mission, assortis d'indicateurs différents de ceux retenus pour cet opérateur sur la mission *Avances à l'audiovisuel public*.

II.- EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCE DES CRÉDITS

A.- MISSION MÉDIAS

1.- Un manque de visibilité budgétaire

En 2007, la mission *Médias* a bénéficié de 488,73 millions d'euros de crédits effectivement consommés au bénéfice des aides à la presse et de l'audiovisuel extérieur (à commencer par le soutien à France 24, RFI et TV5 Monde). Dix objectifs étaient fixés à ces politiques publiques. **Les RAP 2007 ne permettent que partiellement d'apprécier si ces objectifs ont été atteints**. En effet, comme le relève la Cour des comptes ⁽²⁾, la justification au premier euro manque encore de contenu faute de reposer sur une explication suffisante des déterminants physiques et financiers des contrats d'objectifs et de moyens ou des conventions de subventions signés entre l'État et les opérateurs.

L'année 2007 a été marquée par la stabilité globale des crédits, seules les aides à la presse ayant progressé. Comme les années précédentes, **notre Rapporteur spécial déplore le manque de visibilité budgétaire des opérateurs** liée, d'une part, à l'incertitude sur la date de la levée de la réserve légale pour les sociétés bénéficiant des crédits du programme *Audiovisuel extérieur* et, d'autre part, à l'annulation de crédits sur ce même programme ainsi que, dans une moindre mesure, sur le programme *Presse*.

Si la mise en réserve appliquée à RFI et TV5 Monde a été réduite en 2007 selon les mêmes modalités que celles appliquées aux opérateurs de l'État, cette mesure n'est intervenue qu'en toute fin de gestion, ce qui a permis d'équilibrer la gestion 2007 des deux opérateurs. En revanche, comme le fait observer la Cour

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes, précité : pages 224 et 225.

(2) Voir le rapport de la Cour des comptes, précité : page 144.

des comptes, la réduction de la subvention versée à Canal France international a conduit cet opérateur à réduire les activités de sa banque de programmes et ses actions de coopération.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

Programme / Action Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2006	2007	2006	2007
Presse	278 646 122 330 969 571	272 212 721 263 864 291	278 646 122 253 420 750	272 212 721 263 725 707
Abonnement de l'État à l'AFP	107 795 977 107 795 945	109 412 916 109 412 883	107 795 977 107 795 945	109 412 916 109 412 883
Aides à la presse	170 850 145 223 173 626	162 799 805 154 451 408	170 850 145 145 624 805	162 799 805 154 312 824
Chaîne française d'information internationale	65 000 000 63 000 000	69 542 118 69 542 118	65 000 000 63 000 000	69 542 118 69 542 118
Audiovisuel extérieur		159 191 844 155 457 489		159 191 844 155 457 489

LFI : loi de finances initiale
FDC : fonds de concours
ADP : attributions de produit
Source : RAP Médias 2007

2.– Des performances perfectibles

Comme l'an dernier, on observe que la sous-consommation des crédits budgétaires pèse principalement sur les aides à la presse figurant sur l'action n° 2 du programme *Presse*. Pour autant, au-delà des problématiques d'exécution *stricto sensu*, **c'est la performance des politiques publiques de soutien à la presse** – à commencer par l'utilité et l'efficacité des très nombreuses aides – **qui suscite le plus d'interrogations**. Certes, les résultats des indicateurs du RAP *Presse* en 2007 ne sont pas mauvais : ils font apparaître que les instruments que s'est donné l'État pour atteindre ses objectifs sont globalement adéquats et s'adaptent bien aux besoins du secteur. Mais la situation générale de la presse rend urgente et vitale une réflexion de fond sur les raisons des blocages et des difficultés du secteur et, ce faisant, une possible remise à plat du système d'aides publiques.

Pour le reste, la **création de France 24** est trop récente pour que l'analyse de la performance du programme *Chaîne française d'information internationale* permette de dégager des enseignements clairs. La lecture du RAP fait néanmoins apparaître que, fin décembre 2007, France 24 était effectivement initialisée dans 85 millions de foyers numériques uniques (un même foyer pouvant recevoir plusieurs versions linguistiques de France 24) ⁽¹⁾. Du point de vue linguistique, 70 millions de foyers reçoivent la version anglaise, 65 millions la version française et 45 millions la version arabe.

(1) Sur ses zones de diffusion (Europe, Proche et Moyen Orient, Afrique, Washington.), le taux de pénétration dans les foyers numériques est de 90 %, 64 % de la distribution de France 24 se fait en Europe, 34 % en Afrique et au Moyen Orient, et 2 % aux États-Unis. France 24 a conclu en 2007 des accords avec différents groupes hôteliers internationaux (Accor, Hyatt, Marriot, Starwood) et est diffusée dans des lieux où circulent ses cibles : l'Organisation des nations unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le State Department, la Commission européenne...

B.– MISSION AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– La progression des recettes du compte de concours financiers

Le montant de la redevance audiovisuelle due par les particuliers est resté inchangé à 116 euros en France métropolitaine et à 74 euros outre-mer en 2007. Les recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* se sont donc élevées à 2,79 milliards d'euros, l'exécution budgétaire ayant été marquée par une **sensible augmentation des encaissements bruts** de redevance (+ 5,7 %) au titre de 2006 et du rendement des encaissements de la redevance des professionnels adossée à la TVA.

ENCAISSEMENTS DE REDEVANCE AUDIOVISUELLE

(en millions d'euros)

	Exécution 2006	Exécution 2007
Encaissements bruts	2 256,86	2 387,73
Frais d'assiette de recouvrements et de trésorerie	41,43	42,76
Encaissements nets de redevance	2 215,43	2 344,97
Dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	505,11	445,54
Total des recettes du compte de concours financiers	2 720,54	2 790,51

Remarque : les encaissements bruts et nets de redevance, ainsi que le total des recettes du compte de concours financiers, ont été retraités : les restitutions des sommes indûment perçues de redevance audiovisuelle sont, dans ce tableau, comptabilisées en moindres recettes du compte de concours financiers pour assurer la comparabilité des données.

Source : rapport spécial 2007 et RAP 2007

Le produit des encaissements bruts de redevance audiovisuelle s'est établi à 2 387,73 millions d'euros. Les frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie s'élevant à 42,76 millions d'euros en 2007, les **encaissements nets de redevance** sont portés à 2 344,97 millions d'euros, soit une progression de 5,8 %. Cette progression reflète tant la meilleure accoutumance à la réforme de 2004 ⁽¹⁾ pour les particuliers et la croissance des encaissements de redevance des professionnels.

Enfin, les **dégrèvements de redevance pour motifs sociaux** se sont élevés à 445,54 millions d'euros, pour un plafond de prise en charge par le budget général voté à 509 millions d'euros ⁽²⁾. Comme le dénonce avec force la Cour des comptes ⁽³⁾, la plus-value nette de recettes réalisée sur le produit de la redevance (+ 63,5 millions d'euros) « s'est traduite par une diminution à due concurrence des remboursements d'exonérations et de dégrèvements, prévus en loi de finances initiale pour 2007 à 509 millions d'euros et qui ne se sont élevés qu'à 445,54 millions d'euros en exécution (alors que ceux opérés pour motifs sociaux ont représenté 556,8 millions d'euros) ».

(1) Articles 41 et 55 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005. Voir le rapport d'information de M. Patrice Martin-Lalande sur le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle (Doc. AN n° 671, 31 janvier 2008).

(2) Article 38 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. Ces dégrèvements sont imputés sur le programme Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de la mission Remboursements et dégrèvements.

(3) Voir le rapport de la Cour des comptes, précité : page 225.

Le report de tout ou partie de cet excédent sur l'exercice 2008 « *aurait permis de mieux respecter l'obligation de remboursement intégral des exonérations et dégrèvements pour motifs sociaux par le budget général, tout en atténuant les conséquences pour le budget de l'État des évolutions prévisibles de l'année 2008 : les augmentations des dotations des opérateurs prévues aux contrats d'objectifs et de moyens devraient en effet atteindre 3,6 %, niveau qui sera probablement inférieur à l'évolution de la ressource en l'absence d'une revalorisation du taux de la redevance* ».

Votre Rapporteur spécial fera un point précis sur les recettes de redevance et les perspectives financières de l'audiovisuel public, à l'automne prochain, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009.

2.- Les dépenses en faveur des sociétés audiovisuelles

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2006	Exécution 2007
France Télévisions	1 872 190 000	1 918 990 000	1 872 190 000	1 918 990 000
ARTE-France	208 490 000	214 328 000	208 490 000	214 328 000
Radio France	505 490 000	518 872 000	505 490 000	518 872 000
Radio France Internationale	57 030 000	57 717 000	57 030 000	57 717 000
Institut national de l'audiovisuel	77 340 000	80 455 000	77 340 000	80 455 000

Source : RAP Avancés à l'audiovisuel public 2007

S'agissant de **France Télévisions**, on constate que l'audience cumulée de France 2, France 3, France 5 est en diminution (-1,8 point) par rapport à 2006, alors que la télévision en général perd seulement 0,8 point d'audience cumulée. La part du coût de grille (hors coût de diffusion) dans les charges opérationnelles des chaînes du groupe France Télévisions dépasse légèrement l'objectif fixé ; les dépenses de programmes constituent bien la priorité du groupe par rapport aux autres charges, dont la croissance est maîtrisée. Le coût de grille augmente de 2,4 %, principalement du fait des programmes sportifs et des documentaires, tandis que le coût de grille consacré aux jeux, variétés et divertissements diminue. Pour autant, la maîtrise des coûts des organismes de l'audiovisuel public rend toujours nécessaire la maîtrise de l'évolution des charges de personnel. Après avoir baissé en 2006, on constate ainsi que la proportion des charges de personnel dans les charges d'exploitation remonte.

S'agissant d'**ARTE-France**, l'érosion de l'audience cumulée hebdomadaire, constatée en 2006, se poursuit (-1,1 point). En 2007, la totalité de l'augmentation du plan de production et d'achats de programmes d'ARTE-France (+1,1 million d'euros par rapport à 2006) a été affectée à des programmes de culture et de connaissance, l'objectif fixé étant donc dépassé. Les engagements en faveur de la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques (fiction,

cinéma, documentaire et spectacle vivant) européennes ont atteint 58,3 millions d'euros en 2007, progressant plus vite que la ressource publique, ce qui atteste d'un réel effort en la matière, essentiel pour le soutien de ce secteur.

S'agissant de **Radio France**, l'audience cumulée, après une chute en 2006, remonte fortement (+ 1,9 point), et davantage que celle de la radio en général (+ 1,5 point). La croissance la plus forte revient à France Info, qui a largement revu sa politique éditoriale après un recul en 2005–2006. Les audiences de France Inter et France Bleu augmentent. Enfin, le public des stations de Radio France se rapproche légèrement du public de l'ensemble de la radio, même s'il demeure nettement plus âgé. En revanche, la satisfaction des auditeurs n'est pas encore mesurée. Le COM prévoyait la mise en place d'un baromètre qualitatif au cours de l'année 2007 : votre Rapporteur spécial regrette qu'il ne soit pas encore finalisé.

S'agissant de **Radio France Internationale**, le jugement est brouillé par les faiblesses des indicateurs retenus. En particulier, l'un des seuls indicateurs potentiellement opérationnels (mesurant le nombre de visiteurs uniques sur le site Internet de RFI et dont le résultat 2007 est très inférieur à la cible du PAP) réalise en fait un comptage des visites, et non des visiteurs. Le chiffre de 2007 n'est d'ailleurs pas comparable aux précédents, car la nouvelle méthodologie retenue induit mécaniquement une augmentation. RFI indique, par ailleurs, avoir observé, à l'aide d'autres éléments, une stagnation du trafic sur son site internet.

S'agissant de l'**Institut national de l'audiovisuel** enfin, les objectifs en matière de préservation des fonds menacés de dégradation sauvegardée en numérique sont supérieurs aux prévisions du PAP 2007. En effet, le plan de sauvegarde et de numérisation des fonds (PSN), initié en 1999 et qui a pour objectif la sauvegarde intégrale des fonds menacés de dégradation à l'horizon 2015, a poursuivi en 2007 une progression supérieure à l'objectif fixé⁽¹⁾. De même, la part du chiffre d'affaires de l'INA résultant des cessions de droits (au sein de son chiffre d'affaires total) est très supérieure à l'objectif fixé initialement et continue d'augmenter après la forte progression réalisée en 2006. Enfin, l'évolution du nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public est elle aussi supérieure à la prévision initiale.

(1) En revanche, la part des supports physiques conservés en environnement contrôlé (58 %) est nettement en dessous de l'objectif du COM. L'INA précise que l'atteinte de l'objectif nécessite la construction d'unités de stockage qui devait avoir lieu en 2006-2007 mais dont le projet a été abandonné.

OUTRE-MER

Commentaire de M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	239
A.– LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES S'EST LÉGÈREMENT AMÉLIORÉE DEPUIS L'EXERCICE 2006.	239
B.– DE NOMBREUSES IMPERFECTIONS COMPLIQUENT L'ANALYSE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2007	240
1.– Les erreurs d'imputation, récurrentes, limitent l'intérêt de l'analyse de l'exécution.....	240
2.– Certains indicateurs de performance ne sont pas renseignés.....	240
3.– Le rapport annuel de performances pourrait être amélioré	241
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007.....	241
A.– LE PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i>	242
B.– LE PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i>	243
C.– LE PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER</i>	245
III.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION <i>OUTRE-MER</i>	246
A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> EST LIMITÉE PAR UNE INFORMATION INSUFFISANTE.	246
B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> N'OFFRENT PAS UNE VUE D'ENSEMBLE DE LA PERFORMANCE.....	248
C.– LES OUTILS DE MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER</i> SONT PEU SATISFAISANTS.....	250

En 2007, la mission *Outre-mer* comportait trois programmes : *Emploi outre-mer* (n° 138), *Conditions de vie outre-mer* (n° 123), *Intégration et valorisation de l'outre-mer* (n° 160). Cette maquette a évolué en 2008, la mission ne rassemblant désormais que les programmes 138 et 123. Une partie du programme 160 a été transférée vers le programme 123, tandis que les moyens de personnels et de gestion relèvent désormais de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. En outre, l'essentiel des crédits destinés au financement des contrats aidés outre-mer, rattachés en 2007 au programme 138, sont, depuis l'adoption de la loi de finances pour 2008, financés par la mission *Travail et emploi*. Ces modifications de périmètre sont liées à la transformation du ministère de l'Outre-mer en secrétariat d'État rattaché au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en millions d'euros)

<i>Ligne 1 : LFI</i> <i>Ligne 2 : consommation fin 2007</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Numéro et intitulé du programme ou de l'action	2007	2007
138– Emploi outre-mer	1 159,30 1 229,20	1 155,20 1 109,30
01– Abaissement du coût du travail et dialogue social	841,20 800,20	834,90 793,10
02– Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	318,10 429,00	320,20 316,20
123– Conditions de vie outre-mer	448,10 463,50	390,60 409,20
01– Logement	210,75 259,80	175,75 197,30
02– Aménagement du territoire	119,15 103,70	100,15 115,50
03– Continuité territoriale	57,50 45,70	54,00 40,90
04– Sanitaire et social	56,90 50,30	56,90 52,00
05– Culture, jeunesse et sports	3,80 4,00	3,80 3,50
160– Intégration et valorisation de l'outre-mer	408,20 476,90	411,60 476,00
01– Collectivités territoriales	306,60 386,25	312,10 386,40
02– Coopération régionale	3,00 2,70	3,00 2,50
03– Soutien et état-major	98,60 88,00	96,60 87,10

Source : Rapport annuel de performances – Projet de loi de règlement 2007

I.- PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

A.- LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES S'EST LÉGÈREMENT AMÉLIORÉE DEPUIS L'EXERCICE 2006.

En application d'une circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique⁽¹⁾, trois améliorations substantielles de la présentation des dépenses fiscales devaient être introduites dans le RAP 2007 :

– le **classement des dépenses fiscales par objectif**. Ce classement a bien été opéré pour les dépenses fiscales de la mission *Outre-mer*, avec un objectif unique et très laconique : *Aider certains espaces géographiques (Outre-mer)* ;

– la **totalisation des dépenses fiscales par programme**, qui figure bien dans le RAP 2007, ce qui marque un réel progrès ;

– la **présentation des dépenses fiscales sur impôts locaux**. Seul le programme 123 est concerné par cette catégorie, avec l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des immeubles anti-sismiques dans les départements d'outre-mer (DOM), pour un coût inférieur à 500 000 euros.

La circulaire prévoyait que « *les écarts significatifs éventuellement constatés entre le chiffrage initial et le chiffrage réactualisé d'une dépense fiscale feront l'objet d'un commentaire dédié* ». Cette préconisation a été suivie d'effet pour l'une des principales mesures relatives aux *Conditions de vie outre-mer*, à savoir la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer, en application de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. L'évolution du chiffrage entre le projet de loi de finances pour 2007 (410 millions d'euros) et le RAP 2007 (500 millions d'euros), soit une augmentation de 22 %, serait ainsi due « à celle du nombre de bénéficiaires du dispositif ». Pour être dédié, le commentaire reste allusif. En outre, des évolutions comparables en volume ne font l'objet d'aucun commentaire ; il en va ainsi de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs outre-mer, prévue à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, et dont l'évaluation est passée de 170 millions d'euros à 220 millions d'euros, soit une progression de 29 %.

Au demeurant, **cette relative amélioration de la présentation des dépenses fiscales apparaît bien insuffisante au regard de l'importance de la dépense fiscale pour la mission *Outre-mer***. Le volume total de la dépense fiscale (chiffrage actualisé pour 2007 présenté dans le RAP) s'élève à 2,67 milliards d'euros, alors que les crédits de paiement, après imputation des différents mouvements de crédits, sont de seulement 2,07 milliards d'euros. Un tel ratio permet de s'interroger sur la pertinence de l'exercice auquel se livre le Parlement en analysant l'exécution des seuls crédits budgétaires, sans disposer

(1) N° 1BRE-08-80, 30 janvier 2008.

d'une information suffisante sur l'emploi et l'efficacité de la dépense fiscale. À ce sujet, votre Rapporteur spécial partage les conclusions de la mission d'information de la commission des Finances sur les niches fiscales, dont il était membre, et qui a formulé dans son rapport un certain nombre de propositions tendant à améliorer la gouvernance des dépenses fiscales, notamment en étendant à ces mesures la logique de performance prévue, pour les crédits budgétaires, par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)⁽¹⁾.

B.– DE NOMBREUSES IMPERFECTIONS COMPLIQUENT L'ANALYSE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2007

1.– Les erreurs d'imputation, récurrentes, limitent l'intérêt de l'analyse de l'exécution

Sans souci d'exhaustivité, votre Rapporteur spécial a relevé pas moins d'**une douzaine d'erreurs d'imputation des crédits** reconnues dans le RAP, dues à une défaillance des systèmes d'information ou à des traitements incorrects au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP), notamment locaux.

L'exercice étant encore en phase de rodage, l'existence de ce type d'erreurs est compréhensible. Mais force est de constater qu'**aucune amélioration sensible ne s'est produite depuis la présentation du RAP 2006**.

Si l'élimination progressive de ces erreurs doit bien évidemment être l'objectif premier des gestionnaires, **il pourrait être opportun, en cas de survenance d'une erreur d'imputation, de la signaler dans les tableaux du RAP**, afin que ceux-ci puissent indiquer dans une colonne finale les montants réellement disponibles ou utilisés, retraités desdites erreurs. Actuellement, ce retraitement est opéré, partiellement, à l'occasion de la justification au premier euro (JPE), dont la lecture est rendue de ce fait extrêmement fastidieuse et ne permet pas d'avoir facilement une vision consolidée des moyens affectés à telle ou telle mesure de politique publique.

Dans ces conditions, l'analyse de l'exécution ne peut que revêtir un caractère superficiel, alors même que la LOLF entend revaloriser la loi de règlement, outil d'analyse de la performance.

2.– Certains indicateurs de performance ne sont pas renseignés

Sans rentrer dans le détail de la satisfaction des objectifs et de la pertinence intrinsèque des indicateurs, thèmes qui seront abordés dans la dernière partie du présent commentaire, il convient de signaler, à ce stade, que **3 indicateurs sur 18** figurant dans le RAP ne sont pas renseignés. Dans sa

(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.

plaquette de présentation du projet de loi de règlement, le Gouvernement reconnaît ainsi que 17 % des indicateurs de performance de la mission *Outre-mer* ne sont pas renseignés.

Le manque d'informations relatives à la performance provient pour partie du fait que le secrétariat d'État à l'Outre-mer (SEOM) ne dispose manifestement pas de toutes les données qui sont censées lui être communiquées, en particulier par d'autres services de l'État. Cela pose, au fond, la **question essentielle du rôle du SEOM**. Le SEOM, qui gère à peine plus de 10 % des crédits de l'État à destination de l'outre-mer, n'est, semble-t-il, pas en mesure de jouer un rôle de pilotage. Cette situation a conduit le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à engager une profonde réforme des services du SEOM, sur laquelle votre Rapporteur spécial reviendra lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

3.– Le rapport annuel de performances pourrait être amélioré

Il serait 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 2007, font l'objet d'une présentation très succincte dont le détail n'apparaît pas suffisamment clairement dans la justification au premier euro ;

– 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.

II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

Dotée en loi de finances initiale pour 2007 de 2,01 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,95 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), la mission *Outre-mer* a finalement bénéficié de 2,26 milliards d'euros d'AE et de 2,07 milliards d'euros de CP. Fin 2007, 2,12 milliards d'euros d'AE et 1,99 milliard d'euros de CP avaient été consommés, soit des taux de consommation de 93,8 % et 96,1 %. 4 717 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été utilisés, pour une prévision de 4 895.

A.– LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER*

• Doté de 1,159 milliard d'euros d'AE et de 1,155 milliard d'euros de CP en loi de finances initiale (y compris fonds de concours et attribution de produits), le programme 138 a reçu, après mouvements de crédits, une dotation globale de 1,252 milliard d'euros d'AE et 1,116 milliard d'euros de CP, soit + 8 % d'AE et - 3,4 % de CP. Cette dotation globale a été consommée à hauteur, respectivement, de 97,4 % et 99,4 %.

• Les **principaux mouvements de crédits** expliquant les écarts entre dotations initiales et dotations finales sont les suivants :

– l'annulation de 46 millions d'euros d'AE et de 45,3 millions d'euros de CP, imputée pour l'essentiel sur l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social*. **Sans la moindre ligne d'explication**, il est permis de penser que cette annulation correspond, au moins pour partie, aux crédits précédemment mis en réserve ;

– le report de l'exercice 2006 vers l'exercice 2007 d'une dotation de 121,2 millions d'euros, répartie sur l'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi et affectant par conséquent, pour l'essentiel, les AE de l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi*. Le RAP ne fournissant **aucune explication à l'importance du montant du report**, votre Rapporteur spécial s'est reporté au commentaire qu'il a pu faire de l'exécution du premier semestre 2007 durant l'examen du projet de loi de finances pour 2008, commentaire qui expliquait l'importance des reports de 2006 vers 2007 à la fois par le volume des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 (64 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP), le rattachement tardif de fonds de concours (17,7 millions d'euros en AE et 22,3 millions d'euros en CP) et des reports techniques induits par l'application ACCORD-LOLF (135 millions d'euros en AE) ⁽¹⁾.

L'absence d'abondement en gestion des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, relevant de l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social*, a contribué à **creuser encore la dette contractée par l'État auprès des organismes de sécurité sociale**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2008 adressées à votre Rapporteur spécial, le SEOM évaluait le montant global de la compensation, pour 2007, à 1 094,3 millions d'euros ; seuls 781,85 millions d'euros ayant été exécutés, le stock de dette se serait donc accru, au cours de l'exercice 2007, de 312,45 millions d'euros, dépassant désormais le milliard d'euros. Or, la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2007, fait état d'un stock de dette de 545 millions d'euros. Les informations figurant dans le RAP ne permettent pas de

(1) Doc. AN n° 276, annexe 27, novembre 2007.

comprendre cet écart, qui résulte manifestement de l'application de la convention d'annulation des dettes et créances réciproques, signée le 1^{er} octobre 2007 par l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)⁽¹⁾.

- Des **mesures de fongibilité** assez significatives ont été prises en cours d'exécution, en particulier sur l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi*. Ainsi, les besoins de financement supplémentaires constatés pour le volet mobilité du projet initiative jeune (PIJ-mobilité), qui permet aux jeunes de moins de 30 ans de suivre un cursus de formation qualifiante hors de leur collectivité d'origine, ont été assurés en bonne partie par des mesures de fongibilité arrêtées dans le cadre du dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP.

- Si l'objet même de la fongibilité est d'accroître la marge de manœuvre des gestionnaires, **certains mouvements suscitent tout de même l'étonnement**. La JPE de l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi* retrace l'évolution des crédits destinés aux actions d'évaluation desdites mesures. Initialement dotée de 80 000 euros, en AE comme en CP, cette ligne a finalement bénéficié de plus de 3 millions d'euros, « *les différents responsables locaux [ayant] choisi de mobiliser une partie de leurs crédits pour assurer le financement des opérations qu'ils entendent mener en matière d'accompagnement des bénéficiaires de contrats aidés et notamment des jeunes en fin de contrat emploi-jeune pour les aider à trouver une solution de reclassement avant la fin ou à la fin de leur contrat* ». L'accroissement massif des crédits destinés aux actions d'évaluation aura donc servi à financer des mesures n'ayant *a priori* pas de lien direct avec l'évaluation.

B.- LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

- Initialement doté de 448 millions d'euros d'AE et de 390,6 millions d'euros de CP, le programme a finalement reçu 509,4 millions d'euros d'AE et 466,8 millions d'euros de CP (+ 13,7 % et + 19,5 %). Seuls 91 % des AE et 88 % des CP ont été consommés.

- Ces **taux d'exécution relativement faibles** s'expliquent pour l'essentiel par l'ouverture importante de crédits en cours d'exercice, crédits qui n'ont pu être consommés avant la fin de l'année :

- report de 2006 vers 2007, pour un montant de 79,9 millions d'euros d'AE et 53,4 millions d'euros de CP ;

- ouverture de 40 millions d'euros de CP en loi de finances rectificative pour 2007.

(1) *Après la souscription par la Caisse de la dette publique de billets de trésorerie de l'ACOSS, émis pour un montant de 5 milliards d'euros.*

Parmi les autres **mouvements de crédits** intervenus en 2007, il faut relever l'annulation de 19,8 millions d'euros d'AE et de 16,7 millions d'euros de CP.

La remarque formulée plus haut à propos des mouvements intervenus sur le programme 138 vaut également pour le programme 123 : **aucune explication d'ensemble n'est donnée quant aux motifs et à la destination des crédits concernés.**

• Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2007, le fait qu'une part non négligeables des crédits soit inutilisée fin 2007 apparaît paradoxal, en raison de l'existence d'un **volume important d'impayés, que la Cour évalue pour le programme 123 à plus de 100 millions d'euros**, « *notamment au titre de la politique contractuelle avec les collectivités territoriales* »⁽¹⁾. Ainsi, le paradoxe concernant le niveau relativement faible de consommation des AE ne serait qu'apparent, puisqu' « *il est aussi la conséquence du niveau insuffisant des CP, qui pèse sur la consommation d'AE, ralentissant la réalisation de programmes structurants, comme le contrat de développement de Nouvelle-Calédonie (opérations engagées fin 2007 à 23 % au lieu des 40 % prévus)* ».

Doit également être relevé, au rang des **sous-budgétisations** qui affectent le programme 123, la dotation destinée au financement du **passport mobilité** qui, malgré un abondement en gestion, s'est avérée insuffisante pour résorber la dette contractée auprès du Centre national des œuvres universitaires et sociales, dont le montant n'est pas connu précisément.

Enfin, le RAP ne mentionne nullement la dette contractée par l'État auprès des bailleurs sociaux au titre de l'action *Logement* qui, selon les évaluations, pourrait dépasser 450 millions d'euros. Certes, le RAP a vocation à retracer la seule exécution budgétaire de l'année écoulée. Votre Rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur la possibilité d'enrichir la partie « Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement » par une **description des principaux engagements non couverts**, parmi lesquels, en l'espèce, pourrait figurer la dette « logement ».

• Certaines mesures de **fongibilité** sont très clairement exposées dans le RAP. Ainsi, « *compte tenu du faible taux d'utilisation des dotations versées chaque année par l'État au titre de la dotation de continuité territoriale (action 3) depuis la mise en place du dispositif et des retards de paiement sur l'action 2 Aménagement du territoire, le solde des crédits de paiement initialement prévus pour les départements d'outre-mer au titre de cette dotation, soit 7 304 160 euros, a été réaffecté au règlement des sommes dues par l'État au titre des opérations contractualisées* ».

(1) Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial notait que « l'État aurait accumulé des retards de paiement considérables (à hauteur de 90 millions d'euros) dans l'exécution de ces dispositifs contractuels, en particulier en Nouvelle-Calédonie ».

Certains passages du RAP illustrent en revanche les difficultés rencontrées par le Parlement dans le suivi de l'exécution budgétaire, en l'absence de tout commentaire éclairant. Dans la JPE de l'action *Logement*, la ligne consacrée à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) fait l'objet du commentaire suivant : « *L'effort de l'État en matière de RHI dans les DOM et à Mayotte s'est élevé en 2007 à 52 440 106 euros alors que 21 860 000 euros avaient été initialement prévus dans les PAP* ». Aucune explication n'est donnée à la multiplication des crédits par 2,4. Dans un tel cas, l'objet des RAP devrait être de détailler la répartition entre les différents départements et collectivités concernés, mais surtout d'en présenter les motifs. L'explication due au Parlement sur l'exécution est la contrepartie normale de la liberté de gestion reconnue par la LOLF aux responsables de programme et aux ordonnateurs.

C.- LE PROGRAMME *INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER*

• Doté en loi de finances initiale de 408,2 millions d'euros d'AE et de 411,6 millions d'euros de CP, le programme a reçu une dotation globale de 501,6 millions d'euros d'AE et de 484,9 millions d'euros de CP (+ 22,9 % et + 17,8 %). Cette dotation a été consommée à hauteur, respectivement, de 95 % et 98,2 %.

• Les **principaux mouvements de crédits** intervenus au cours de la gestion 2007 sont les suivants :

– report de 2006 vers 2007 de près de 12 millions d'euros d'AE et de 9 millions d'euros de CP ;

– ouverture de 17,6 millions d'euros d'AE et de 11,4 millions d'euros de CP par un décret pour dépenses accidentelles en date du 15 octobre 2007 ;

– ouverture de 61 millions d'euros d'AE et de 50 millions d'euros de CP par décret d'avance en date du 25 octobre 2007.

Les crédits ouverts par ces deux décrets ont été intégralement affectés au Fonds de secours et d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques : le premier décret a fait suite au passage du cyclone Gamède à La Réunion, le second à celui du cyclone Dean aux Antilles.

• Votre Rapporteur spécial tient à préciser que **la JPE du programme 160 est la mieux documentée dans le RAP 2007**. Ce programme a disparu de la maquette budgétaire pour 2008.

Le RAP indique notamment, préalablement à la JPE, le total des autorisations de fongibilité asymétrique qui ont été délivrées (10,4 millions d'euros en l'espèce). Sont également précisés les taux de consommation des crédits ouverts, avec un rappel des taux constatés en 2006, à titre de comparaison.

Les développements concernant les emplois du programme sont très précis. On y apprend que, pour un plafond fixé en loi de finances initiale à 1 180 ETPT, seuls 988 ont été réalisés. Les 192 ETPT non consommés s'expliquent essentiellement par « *la suspension, en mai 2007, de la réforme de l'administration centrale (création d'un secrétariat général, renforcement du pôle juridique et création d'une fonction d'évaluation des politiques publiques)* », suspension consécutive au changement de périmètre ministériel évoqué en introduction du présent commentaire. Une partie des crédits inutilisés du fait de la non saturation du plafond d'emplois a été reportée sur l'exercice 2008, au bénéfice du programme *Emploi outre-mer*. La Cour des comptes estime que cette forme d'utilisation de la fongibilité asymétrique est « *inappropriée* », car s'exerçant d'un exercice sur l'autre.

- Votre Rapporteur spécial déplore toutefois l'**absence de renseignement quant à l'utilisation de la dotation globale de développement économique (DGDE)** versée à la Polynésie française, ainsi qu'il a eu l'occasion de le faire dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2008. Il s'agit tout de même de 149 millions d'euros d'AE et 121 millions d'euros de CP qui ont été consommés en 2007 sans qu'aucun commentaire figure à ce sujet dans le RAP.

III.– LA PERFORMANCE DE LA MISSION OUTRE-MER

A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER EST LIMITÉE PAR UNE INFORMATION INSUFFISANTE.

- L'objectif n° 1 (*Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand*) est assorti d'un indicateur mesurant le *taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales au titre d'une année rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer*. Le résultat (0,9) est meilleur que la prévision (0,61). Mais, d'une certaine façon, **ce résultat est en trompe-l'œil**. En effet, ainsi que le précisent les commentaires techniques relatifs à l'indicateur, un résultat inférieur à 1 signifie que l'évolution de l'emploi salarié dans les entreprises éligibles aux exonérations est inférieure à celle constatée dans l'ensemble des entreprises outre-mer. **L'aide accordée aux entreprises par un régime d'exonération pourtant très favorable ne permet donc même pas d'atteindre le niveau moyen de progression de l'emploi.**

- L'objectif n° 2 (*Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables*) est assorti d'un indicateur mesurant le *taux de pérennisation des entreprises après 3 ans*. L'objectif fixé pour 2007 était de 60 %, mais **l'indicateur n'est pas renseigné**. Le RAP attribue ce défaut de renseignement au fait qu' « *il n'a pas été possible de rassembler les données nominatives permettant d'interroger chacune des entreprises créées trois ans avant la date d'octroi de l'aide* », tâche qui incombe en principe aux directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP). L'indicateur n'était déjà pas renseigné dans le RAP 2006 ; il était alors indiqué que « les

DTEFP finalisent actuellement la méthode la plus appropriée pour faire collecter et traiter ces données... Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 du fait du transfert des contrats aidés vers la mission *Travail et emploi*.

● L'objectif n° 3 (*Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi*) est assorti de 3 indicateurs en 2007:

– le premier mesure le *pourcentage des publics prioritaires qui bénéficient, 6 mois après la sortie de la mesure, d'une solution durable au regard de l'emploi*. Cet indicateur, comme l'année dernière, n'est **pas renseigné**, car « *la mise en place de procédures permettant d'interroger tous les anciens bénéficiaires des contrats aidés ou, à défaut, un échantillon représentatif, s'est avérée particulièrement complexe* ». Cet indicateur a été supprimé dans le PAP 2008 du fait du transfert des contrats aidés vers la mission *Travail et emploi* ;

– le deuxième indicateur mesure la *part des publics prioritaires demandeurs d'emploi de longue durée dans les bénéficiaires des contrats aidés CES, CEC, CAE⁽¹⁾ non marchand et CAE marchand mis en œuvre par le ministère de l'Outre-mer*. La réalisation a été de 24,5 % pour un objectif de 32 %, mais **des changements de systèmes d'information rendent peu pertinente toute tentative d'interprétation des résultats**, conduisant à la prise en compte par l'indicateur d'une partie seulement des contrats concernés. Au demeurant, cet indicateur a été supprimé dans le PAP 2008 du fait du transfert des contrats aidés vers la mission *Travail et emploi* ;

– le dernier indicateur mesure la *part des publics prioritaires allocataires du RMI dans les bénéficiaires des contrats aidés CES, CEC, CAE non marchand et CAE marchand mis en œuvre par le ministère de l'Outre-mer*. Pour un objectif de 32, la réalisation est de 6,9 ; mais, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, **il n'est pas éclairant de commenter ce résultat**. Cet indicateur a également été supprimé en 2008.

● L'objectif n° 4 (*Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées*) est assorti de 2 indicateurs :

– le premier mesure la *part de bénéficiaires de mesures aidées pour le secteur marchand sur le total des bénéficiaires de mesures aidées*. **Le résultat 2007 est bon**, dépassant la prévision : 33 % contre 26 %. Cet indicateur a été supprimé en 2008 ;

– le second indicateur mesure le *pourcentage d'évolution du rapport entre les crédits des mesures d'aides à l'emploi du secteur marchand et les mesures d'aides à l'emploi du secteur non marchand*. Là encore, **la réalisation (41 %) est supérieure à la prévision (24 %)**. Cet indicateur a connu en 2008 le même sort que le précédent.

(1) Contrat emploi solidarité, Contrat emploi consolidé, Contrat d'accès à l'emploi.

Il convient de noter que **les objectifs 1 et 4 du programme 138 sont redondants**, alors même que notre collègue Alain Rodet, en tant que Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer*, avait proposé à plusieurs reprises la fusion de ces deux objectifs en un seul ⁽¹⁾.

• L'objectif n° 5 (*Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA*⁽²⁾) est assorti d'un seul indicateur, mesurant le « taux d'insertion des volontaires en fin de contrat ». **La réalisation (79 %) est supérieure à la prévision (72 %)**, témoignant du succès certain du dispositif.

B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER N'OFFRENT PAS UNE VUE D'ENSEMBLE DE LA PERFORMANCE

• **L'objectif n° 1 (*Mieux répondre au besoin de logement social*) est assorti de 3 indicateurs.**

Le premier mesure le *pourcentage des crédits de l'action Logement engagés dans le cadre d'une convention de programmation urbaine*. La cible fixée pour les quatre départements concernés par l'indicateur était de 40 % ; le résultat obtenu est de 0. Or, la convention de programmation urbaine, censée « *promouvoir une démarche contractuelle entre l'État, les communes, voire les régions et les départements et les opérateurs sociaux permettant de programmer sur 3 ans une politique foncière et une politique de construction de logements sociaux* », n'a pu voir le jour. Le SEOM explique l'échec du projet par l'opposition des bailleurs sociaux à « *un changement important par rapport à la pratique usuelle qui privilégie la relation directe* » entre eux-mêmes et l'État. Il eût été souhaitable de disposer d'informations plus précises sur l'échec des négociations. Le RAP indique que, malgré cet échec, une part des dotations de l'action *Logement* a servi à financer d'autres types de conventions (conventions RHI, conventions foncières, conventions ANRU ⁽³⁾ ville). Mais, ainsi que le relève la Cour des comptes, « *il est difficile, compte tenu des incertitudes sur les indicateurs, de vérifier que les moyens engagés ont bien bénéficié aux publics prioritaires* ». En tout état de cause, **l'indicateur choisi ne renseignerait que sur les moyens mis en œuvre, et aucunement sur le résultat** ; en conséquence, votre Rapporteur spécial ne peut que souscrire à la proposition de la Cour des comptes, tendant à y substituer « *un indicateur de résultat mesurant l'ajustement de l'offre à la demande (nombre de logements neufs ou temps moyen d'attente d'attribution d'un logement), dès lors que l'insuffisance quantitative est le problème crucial du logement outre-mer* ».

Le deuxième indicateur mesure le *pourcentage de ménages logés dans le parc locatif social existant dont les revenus sont inférieurs au plafond de revenus*

(1) Rapport spécial, doc. AN n° 3363, annexe 20, novembre 2006.

(2) Service militaire adapté.

(3) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

LLTS⁽¹⁾. Cet indicateur, modifié dans le PAP 2008⁽²⁾, n'est pas renseigné dans le RAP 2007 car « *les informations recueillies auprès des services extérieurs pour 2007 manquent encore de fiabilité* ». Le SEOM précise que pour disposer d'une information fiable, il faudra attendre les résultats d'une enquête attendue pour 2009, ce qui laisse espérer un RAP 2010 renseigné... Quelle que soit la pertinence intrinsèque d'un indicateur, vantée en l'espèce par le SEOM, il est nécessaire de disposer d'outils tangibles, pour lesquelles des données existent.

Le dernier indicateur mesure le *pourcentage de logements attribué à des ménages vivant en situation d'insalubrité*. Prévues initialement pour les DOM et Mayotte, l'indicateur n'a pu être renseigné pour cette collectivité. Cela étant, les résultats obtenus dans les autres collectivités sont, en moyenne, très au-dessus de la prévision : 21,6 % contre 5 %. Des résultats particulièrement bons sont obtenus à La Réunion, avec un taux de 40 %.

• L'objectif n° 2 (*Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale*) est assorti d'un indicateur mesurant le *coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole*. Le coût constaté en 2007 (919 euros) est inférieur au coût prévisionnel (944 euros). Dans le bilan stratégique du RAP, il est indiqué que « *malgré une augmentation relative des titres de transport, liée à l'accroissement du prix du pétrole, le coût de ce dispositif a pu être globalement maîtrisé grâce à un effort conséquent en termes de gestion de la part des opérateurs* ». Si le dépassement de l'objectif fixé mérite d'être salué, il convient de rappeler que l'indicateur est corrigé des prix du pétrole, qui sont donc *a priori* sans effet sur la mesure de la performance. En tout état de cause, **la dérive du passeport mobilité, dénoncée notamment par notre collègue Michel Bouvard⁽³⁾, ne saurait être contenue du seul fait d'un exercice 2007 correct.**

• L'objectif n° 3 (*Offrir une protection sociale et faciliter l'accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources*) est assorti d'un indicateur mesurant le *taux de couverture de la population éligible par les mesures de protection sociale financées par le ministère de l'Outre-mer*. **Le résultat (82 %) est en ligne avec la prévision (81 %).**

• Ainsi que le relève la Cour des comptes, **les indicateurs du programme *Conditions de vie outre-mer*, sans considération de leurs qualités propres, ne renseignent que partiellement sur la performance des différentes actions du programme**. Les actions *Aménagement du territoire* d'une part et *Culture, jeunesse est sport* d'autre part, n'ont pas d'objectif de performance dédié, ce qui est anormal. De plus, les indicateurs rattachés aux objectifs n° 2 et n° 3 « *portent sur une part très minoritaire des actions auxquelles ils se rapportent* ».

(1) Logements locatifs très sociaux.

(2) Pour mesurer désormais la « *part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS* » (logement locatif social).

(3) Le passeport mobilité menacé par ses dérives : 20 propositions pour une réforme urgente, doc. AN n° 3781, mars 2007.

C.- LES OUTILS DE MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER SONT PEU SATISFAISANTS

• L'objectif n° 1 (*Optimiser les procédures de notification des montants des dotations aux collectivités territoriales*) est assorti d'un indicateur mesurant le *décal de notification aux collectivités du montant des dotations prévues au titre de l'année*. Le résultat (41 jours) nettement meilleur que la prévision (100 jours) ne saurait masquer le **caractère insatisfaisant de cet indicateur qui, d'une certaine manière, confesse l'absence de contrôle exercé par l'État sur des dotations versées sans véritable conditions d'emploi**, telles la DGDE évoquée ci-dessus.

• L'objectif n° 2 (*Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités touchées par les catastrophes naturelles*) est assorti d'un **indicateur devenu non pertinent en cours d'exercice**⁽¹⁾, et remplacé de ce fait en 2008 par un indicateur qui apparaît plus approprié⁽²⁾ et fera l'objet d'un commentaire au moment de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008.

• L'objectif n° 3 (*Optimiser la fonction juridique du ministère de l'Outre-mer*) est assorti d'un indicateur mesurant le *taux de textes d'application des lois publiées dans le délai*. **Le résultat (66 %) est inférieur à la prévision (80 %) et au résultat 2006 (69 %)**. Le RAP explique cette dégradation par la nature des textes à prendre.

• L'objectif n° 4 (*Garantir les moyens humains aux services (administration centrale et représentations de l'État outre-mer) en assurant une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences performantes*), assez ambitieux, est cependant assorti d'un **indicateur indigent**. Celui-ci mesure en effet le *taux de mobilité des agents de l'administration centrale après plus de 3 ans au même poste*, taux dont on voit mal en quoi, pris isolément, il contribue à améliorer le service rendu aux usagers. Cet indicateur est abandonné en 2008 du fait de la suppression du programme 160.

• L'objectif n° 5 (*Optimiser le processus de gestion*) est assorti d'un indicateur mesurant le *coût de fonctionnement par ETPT du plafond d'emploi ministériel (hors SMA)*. La nécessité d'opérer en cours de gestion d'importants retraitements rend difficile l'analyse des résultats. Au demeurant, **cet indicateur ne mesure la performance du SEOM qu'au regard des exercices précédents, et non des autres ministères**, ce qui aurait peut-être eu plus de sens. Cet indicateur est abandonné en 2008 du fait de la suppression du programme 160.

(1) Pourcentage de dossiers complets parvenus au ministère de l'Outre-mer pour l'examen au comité des fonds de secours.

(2) Délai moyen de traitement des dossiers de demandes d'aide.

Recommandations de votre Rapporteur spécial

- 1/ Enrichir l'information présentée sur les dépenses fiscales
- 2/ Présenter de façon plus synthétique les éventuelles erreurs d'imputation
- 3/ Renseigner tous les indicateurs de performances, y compris ceux qui ne sont pas conservés à l'avenir
- 4/ Améliorer la présentation des principaux mouvements de crédits
- 5/ Fournir les taux d'exécution des crédits
- 6/ Consacrer un développement à la réserve de précaution
- 7/ Consacrer un développement à la fongibilité des crédits
- 8/ Enrichir la partie « Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement » par une description des principaux engagements non couverts
- 9/ Présenter un commentaire sur l'utilisation de la dotation globale de développement économique allouée à la Polynésie française
- 10/ Assigner des objectifs de performance à chacune des actions de la mission
- 11/ Transformer l'indicateur 1.1 *Mieux répondre au besoin de logement social* du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* en indicateur de résultats

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Jean-Claude FLORY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE - PROGRAMME AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	255
I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LA PRÉSENTATION DU RAP	255
A.- LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES.....	255
B.- LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS.....	255
C.- LE VOLET PERFORMANCE	256
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	257
A.- UN PROGRAMME DE DIMENSION MODESTE PAR RAPPORT À LA POLITIQUE PUBLIQUE MENÉE.....	257
B.- DES TAUX DE CONSOMMATION DE CRÉDITS ÉLEVÉS	257
C.- LE POIDS DES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS.....	258
D.- UN USAGE IMPORTANT DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS.....	259
1.- Les autorisations d'engagement.....	260
2.- Les crédits de paiement.....	261
III.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	261
A.- LA POLITIQUE MENÉE EN FAVEUR DE LA COHÉSION TERRITORIALE.....	261
1.- La couverture totale du territoire en Internet haut débit n'est pas atteinte à la fin de l'année 2007.....	261
a) <i>Rappel des objectifs du cinquième comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 11 juillet 2006</i>	261
b) <i>Les résultats obtenus</i>	261
c) <i>La mise en place d'un comité pour la couverture numérique des territoires</i>	262
2.- L'accompagnement des mutations économiques	262

B.– LE SOUTIEN À LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE.....	262
1.– La confirmation du soutien à l'emploi apporté par la prime d'aménagement du territoire.....	262
2.– L'attractivité du territoire renforcée par l'action de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).....	263
DEUXIÈME PARTIE - PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	263
I.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LA PRÉSENTATION DU RAP	264
A.– AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES ACTIONS EN PRÉCISANT LEURS ENJEUX.....	264
B.– FOURNIR UNE INFORMATION CLAIRE SUR LA PART DES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS..	264
C.– PERMETTRE LE SUIVI DES CONTRIBUTIONS DU PITE AUX CPER.....	264
D.– ENRICHIR ET AMÉLIORER LE VOLET PERFORMANCE.....	265
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007.....	266
A.– EN 2007, UN USAGE NOUVEAU DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	266
B.– UNE FONGIBILITÉ LIMITÉE TOUTEFOIS PAR L'IMPORTANCE DES SOURCES DE FINANCEMENT EXTRABUDGÉTAIRES	266
C.– LES RÉALISATIONS PERMISES PAR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	267
1.– La mise en place du plan d'urgence relatif aux nitrates	267
2.– L'optimisation de l'exécution du PEI en faveur de la Corse.....	267
III.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	268
A.– LES LIMITES POSÉES A L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE PAR LES INDICATEURS....	268
B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2007 ILLUSTRE LES AVANTAGES DU PITE	269

La décision de mettre en œuvre un budget pluriannuel pour la période 2009-2011 a conduit le Gouvernement à s'interroger sur le maintien de la mission *Politique des territoires*, en tant que mission interministérielle, dans la nouvelle architecture budgétaire.

Interrogation renforcée par les évolutions constantes qu'a connues cette mission depuis sa création : dotée de six programmes en 2006, elle n'en compte plus que cinq en 2007 et seulement deux en 2008, ce qui finit par poser la question de sa « taille critique ».

D'après les informations dont dispose votre Rapporteur spécial, il semblerait que la mission *Politique des territoires* soit reconduite dans le format du PAP 2008. Il fait part de sa satisfaction à l'égard de cette décision.

PREMIÈRE PARTIE - PROGRAMME AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LA PRÉSENTATION DU RAP

A.- LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES

Compte tenu de la masse budgétaire que représentent les dépenses fiscales rattachées à ce programme (**773 millions d'euros** dans le RAP 2007, chiffrage actualisé, soit près de **deux fois le montant des crédits de paiement** du programme), elles devraient être assorties d'éléments d'information concernant leur évaluation et leur performance.

Recommandation 1 : Prévoir pour les dépenses fiscales des objectifs et des indicateurs de performance comparables à ceux appliqués aux dépenses budgétaires.

B.- LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

L'information relative aux crédits contractualisés (contrats de projets État-régions) a été nettement améliorée dans le PAP 2008 par la mise en place de tableaux récapitulatifs ventilant les crédits à la fois entre actions, et année de couverture (cette dernière information permet d'identifier de façon claire la part relative des crédits destinés à couvrir les engagements antérieurs). Il est dommage que le même niveau de qualité dans la présentation des crédits contractualisés n'ait pu être apporté dans le RAP 2007.

Recommandation 2 : Transposer dans le RAP de l'année N les améliorations apportées à la présentation du PAP de l'année N+1. Ne pas concevoir le RAP avec une maquette forcément identique à celle du PAP.

C.– LE VOLET PERFORMANCE

Le PAP 2007 a procédé à une refonte importante du volet performance du programme dans le sens d'une simplification et d'un renforcement de la pertinence tout à fait louable. Cette démarche s'est poursuivie dans le PAP 2008. Mais sur huit indicateurs au total, seulement trois ont été conservés à l'identique entre 2006 et 2008. En conséquence, il devient difficile de porter un jugement global sur la performance du programme sur la période 2006-2008.

Recommandation 3 : La priorité doit désormais être donnée à la stabilisation des indicateurs pour la période 2009-2011.

Compte tenu des objectifs poursuivis et des résultats obtenus en matière d'aménagement numérique du territoire, la disparition des indicateurs relatifs à la couverture en TIC semble prématurée (cf. partie analyse de la performance).

Recommandation 4 : Réinsérer un indicateur mesurant les progrès réalisés dans la couverture numérique du territoire en **téléphonie mobile** et en **Internet haut débit**. Prévoir l'introduction d'un indicateur mesurant la progression de l'accès de la population à la **télévision numérique terrestre** (TNT).

L'indicateur relatif à l'activité de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) doit être amélioré (cf. partie III *Analyse de la performance*).

Recommandation 5 : Mettre en valeur l'activité de l'AFII en créant un indicateur plus qualitatif que celui retenu en 2007 (en intégrant par exemple une information sur le fléchage des investissements réalisés vers les pôles de compétitivité ou les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire).

L'indicateur de l'objectif 3 (*Favoriser le développement durable dans le cadre des CPER et des fonds structurels*) s'est révélé trop complexe à mettre en œuvre et n'a pu être renseigné en 2006 ni en 2007. Il a fini par être abandonné dans le PAP 2008. Or le **développement durable** reste une des priorités transversales des contrats de projets 2007–2013 et constitue un axe stratégique des programmes opérationnels européens.

Recommandation 6 : Intégrer un indicateur sur le développement durable.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A.- UN PROGRAMME DE DIMENSION MODESTE PAR RAPPORT À LA POLITIQUE PUBLIQUE MENÉE

Pour 2007, le projet de loi de finances prévoit l'inscription au programme 112 de **317,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **300,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Ces montants en font le **programme le plus important de la mission *Politique des territoires*** : portés à 434 millions d'euros en AE et à 406 millions d'euros en CP en cours d'exercice, il représente **près de la moitié des crédits consommés** de la mission dans sa totalité.

Toutefois ces derniers ne représentent qu'un dixième de l'effort financier total fourni par l'État (fonds structurels inclus) en faveur de la politique d'aménagement du territoire⁽¹⁾.

B.- DES TAUX DE CONSOMMATION DE CRÉDITS ÉLEVÉS

Les tableaux suivants font la synthèse des prévisions et des consommations de crédits pour l'exercice 2007.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ENTRE LE PAP 2007 ET LE RAP 2007

(en millions d'euros, hors fonds de concours)

Actions	PAP 2007	LFI 2007	Part relative de l'action (en %)	Crédits consommés	Part relative de l'action (en %)	Taux de consommation (en %)
Attractivité économique et compétitivité des territoires	109,6	109,6	34	112,6	29	103
Développement territorial et solidarité	152,8	152,9	48	203,5	52	133
Grands projets interministériels	37,8	37,9	12	56,9	15	150
Instruments de pilotage et d'études	16,9	16,9	5	17,0	4	101
TOTAL	317,2	317,4		390,1		

Les mouvements de crédits ont autorisé l'**ouverture de 116,5 millions d'euros** en AE (y compris les fonds de concours), soit **37 %** de la dotation initiale du programme. Le montant des crédits ouverts a ainsi été porté à 434 millions d'euros et le **taux de consommation global des crédits** en AE s'élève à **89,8 %**.

(1) Les ministères apportent une contribution de 2,4 milliards d'euros et les crédits issus des fonds européens s'élèvent à 12,7 milliards d'euros programmés sur la période 2007-2013 soit 1,8 milliard d'euros programmés en 2007). Ces informations sont regroupées dans le document de politique transversale Aménagement du territoire pour 2007.

Par rapport aux prévisions, les AE ont été redéployées de l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* (29 % des crédits consommés contre 34 % des crédits votés) à parts sensiblement égales entre l'action 2 *Développement territorial et solidarité* (52 % des crédits consommés contre 48 % des crédits votés) et l'action 3 *Grands projets interministériels* (15 % des crédits consommés contre 12 % des crédits consommés).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE LE PAP 2007 ET LE RAP 2007

(en millions d'euros, hors fonds de concours)

Actions	PAP 2007	LFI 2007	Variation	Part relative de l'action (en %)	Crédits consommés	Part relative de l'action (en %)	Taux de consommation (en %)
Attractivité économique et compétitivité des territoires	81,8	95,0	+ 13,2	24	102,3	25	108
Développement territorial et solidarité	184,9	263,6	+ 78,7	66	214,4	53	81
Grands projets interministériels	16,5	24,8	+ 8,3	6	73,4	18	296
Instruments de pilotage et d'études	16,9	16,9	-	4	14,4	4	85
TOTAL	300,1	400,3	+ 100,2		404,5		

Pour réduire un écart cumulé important entre AE et CP, le Gouvernement a procédé à un **abondement des CP d'un montant de 100 millions d'euros**, les faisant passer de 300 à 400 millions d'euros.

C'est la situation du FNADT, avec une dette estimée à **120 millions d'euros** à la fin de l'année 2007 qui a rendu absolument nécessaire cette mesure de rééquilibrage progressif des crédits du programme.

Portés à 406 millions d'euros par mouvements de crédits, les CP **sont consommés à hauteur de 99,6 %**, un taux élevé illustrant la faiblesse de la marge de manœuvre du gestionnaire du programme. **Cette situation appelle une vigilance particulière pour le prochain projet de loi de finances (2009–2011).**

Par rapport aux prévisions, les CP ont été réorientés en cours d'année de l'action 2 *Développement territorial et solidarité* (53 % des crédits consommés contre 66 % des crédits votés) vers l'action 3 *Grands projets interministériels* (18 % des crédits consommés contre 6 % des crédits votés).

C.– LE POIDS DES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS

Le niveau des **engagements non couverts** est préoccupant (constat souligné dans le rapport de la Cour des comptes sur la gestion budgétaire 2007). **Il atteint plus du double des dotations budgétaires de l'année considérée (943,1 millions d'euros).**

D.– UN USAGE IMPORTANT DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

Les tableaux suivants montrent l'évolution des crédits au sein des actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1 *ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES* ENTRE LE PAP 2007 ET LE RAP 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)
AFII	8,2	8,8	+ 0,6	8,2	8,6	+ 0,4
Prime d'aménagement du territoire	37,6	46	+ 8,4	30,3	32,8	+ 2,5
Réseau DIACT	4,8	4,6	- 0,2	4,8	4,6	- 0,2
Engagements du Gouvernement	37	41,6	+ 4,6	30	41,5	+ 11,5
Engagements CPER	22	11,8	-10,2	8,5	15,5	+ 7
Total PAP 2007	109,6			81,8		
Total LFI 2007	109,6			95		
Total des crédits consommés		112,6	+ 3,6		103	+ 21,6

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2 *DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET SOLIDARITÉ* ENTRE LE PAP 2007 ET LE RAP 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)
Engagements CPER	62,0	83,6	+ 21,6	87,0	127,7	+ 40,7
Engagements du Gouvernement	83,1	118,7	+ 35,6	90,3	81,2	- 9,1
Réseau DIACT	2,2	2,4	+ 0,2	2,2	2,4	+ 0,2
Assistance technique des programmes européens	5,5	6,8	+ 1,3	5,5	6,8	+ 1,3
Total PAP 2007	152,8			185,0		
Total LFI 2007	153,1			263,7		
Total des crédits consommés		203,5	+ 58,7		218,1	- 21

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 3 *GRANDS PROJETS INTERMINISTÉRIELS*
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LE PAP 2007 ET LE RAP 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)	PAP 2007 (a)	Crédits consommés (b)	Variation (b-a)
Engagements CPER	35,9	42,5	+ 6,6	8	51,0	+ 43
Engagements du Gouvernement	2,0	14,5	+ 12,5	8,5	22,5	+ 14
Total PAP 2007	37,9			16,5		
Total LFI 2007	38,1			25,0		
Total des crédits consommés		57	+ 18,9		73,5	+ 48,5

L'exécution budgétaire des crédits au sein des actions a sensiblement varié par rapport à la prévision :

1.– Les autorisations d'engagement

Pour l'action 1 *Attractivité économique*, les engagements sont inférieurs de moitié aux prévisions. Ce décalage par rapport aux prévisions peut s'expliquer par le fait que 2007 se présente comme une année de transition entre deux générations de programmation de crédits (CPER 2000-2006 et CPER 2007-2013). Les engagements sur les contrats de projets 2007-2013 ont surtout été réalisés en fin d'exercice (et au premier semestre 2008).

Des redéploiements ont donc été réalisés vers :

– l'action 2 *Développement territorial*, pour « boucler » l'ancienne génération de contrats de plan 2000-2006. En effet, le Gouvernement a autorisé la prolongation du **volet territorial** des CPER 2000-2006 jusqu'à la fin de l'année 2007. Ainsi, **78 %** des engagements effectués l'ont été sur les contrats de pays, d'agglomération et les métropoles ;

– l'action 3 *Grands projets interministériels*, pour financer les engagements du Gouvernement. Deux opérations ont fait l'objet d'une modification d'imputation budgétaire : le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et le projet Euroméditerranée. Initialement prévues pour être financées via les contrats de projets, ces opérations ont finalement été prises en charge par la section générale du FNADT. Une forte mobilisation des crédits a également été opérée en faveur de la reconversion des bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et du Carmausin.

2.– Les crédits de paiement

Pour l'action 1 *Attractivité économique*, la consommation des CP est conforme à la prévision. Il faut noter que 95 % des CP ont couvert des engagements antérieurs à 2007.

Pour l'action 2 *Développement territorial*, la moindre consommation des crédits, liés à une mise en place très progressive des pôles d'excellence rurale ⁽¹⁾, a autorisé un report vers l'action 3 *Grands projets interministériels*. Les CP de cette action (engagements CPER et hors CPER) ont été triplés au cours de l'exercice.

III.– L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

A.– LA POLITIQUE MENÉE EN FAVEUR DE LA COHÉSION TERRITORIALE

1.– La couverture totale du territoire en Internet haut débit n'est pas atteinte à la fin de l'année 2007

a) Rappel des objectifs du cinquième comité interministériel pour la société de l'information (CISI) du 11 juillet 2006

Le CISI approuve le **plan gouvernemental de couverture en haut débit pour les zones rurales**. [...] Le CISI fixe comme objectif d'atteindre, pour la fin de l'année 2006, 98 % de la population nationale couverte en haut débit avec un minimum de 85 % par département et **pour la fin de l'année 2007, 99 % de la population avec un minimum de 90 % par département**.

b) Les résultats obtenus

Le haut débit est aujourd'hui accessible à **98,3 % de la population** en France, ce qui signifie *a contrario* que **550 000 foyers**, soit 1,7 % de la population ⁽²⁾, sont encore équipés d'une ligne téléphonique, certes connectée à un répartiteur équipé pour fournir le haut débit mais trop longue pour pouvoir bénéficier de ce dernier. L'indicateur du RAP montre les résultats suivants :

INDICATEUR 2. 2 : POPULATION DES COMMUNES N'AYANT PAS ACCÈS AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

	Unité	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007	Réalisation 2007
Téléphonie	%		0,55	0	0,22
Internet haut débit	%	5,5	0,08	0	0,04

(1) L'année 2007 marque la deuxième année d'exécution des pôles d'excellence rurale (PER). Au cours de cette année, **181 PER** ont été lancés (379 existent aujourd'hui) et 170 ont donné lieu à des engagements de crédits.

(2) Cette population résiduelle est très dispersée sur le territoire et peut même concerner des foyers en région parisienne.

Pour rappel, cet indicateur a été abandonné dans le PAP 2008, les objectifs en matière de couverture numérique devant être atteints dès la fin de l'année 2007.

c) La mise en place d'un comité pour la couverture numérique des territoires

Dans le cadre des Assises du numérique ouvertes le 29 mai dernier, a été installé le 3 juin 2008 un **comité pour la couverture numérique des territoires**.

Ce comité doit « *contribuer à l'élaboration du plan développement de l'économie numérique demandé par le Président de la République et le Premier ministre, prévoyant la couverture en haut débit fixe et mobile de 100 % de la population à l'horizon 2012* ».

Votre Rapporteur spécial trouverait pertinent que des indicateurs permettant le suivi de ce nouvel objectif soient intégrés au prochain PAP.

2.– L'accompagnement des mutations économiques

INDICATEUR 2.1 : TAUX DE RÉALISATION DE L'OBJECTIF DES CRÉATIONS D'EMPLOIS SAUVEGARDEÉS DANS LES CONTRATS DE SITES OU DE TERRITOIRES

	Unité	Réalisation 2005	Prévision 2006	Prévision PAP 2007	Réalisation 2007	Cible 2009
Taux de réalisation de l'objectif des créations d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires	%	-	12	15	15	80

Pour cet indicateur, l'information sur la réalisation pour 2006 n'est pas fournie. La réalisation pour 2007 est conforme à la prévision et tend à valider la stratégie de renforcement de l'intervention de la DIACT dans le domaine des mutations économiques. **On peut toutefois s'interroger sur le maintien de la cible de 80 % à atteindre en 2009, qui semble hors de portée au vu des 15 % réalisés en 2007.**

B.– LE SOUTIEN À LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

1.– La confirmation du soutien à l'emploi apporté par la prime d'aménagement du territoire

INDICATEUR 1.1 : TAUX DE RÉALISATION DES EMPLOIS EFFECTIVEMENT CRÉÉS PAR LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

	Unité	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007	Réalisation 2007
Taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT	%	74,89	87,3	85	97,7

Le taux de réalisation est très bon. En progression constante depuis 2005, il est supérieur aux prévisions du PAP 2007. Avec une réserve toutefois sur la qualité de l'information fournie : en effet, selon le commentaire technique, l'indicateur est calculé à partir d'une vingtaine de dossiers, sans que soit précisé le nombre total de dossiers en cours, ni la part relative de ces vingt dossiers retenus.

2.– L'attractivité du territoire renforcée par l'action de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

INDICATEUR 1.4 : NOMBRE D'EMPLOIS PRÉVUS ASSOCIÉS AUX PROJETS ABOUTIS TRAITÉS PAR L'AFII RAPPORTÉ AU NOMBRE TOTAL D'EMPLOIS ASSOCIÉS AUX DÉCISIONS D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

	Unité	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision PAP 2007	Réalisation 2007
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	%	40	49,78	40	41,8

La réalisation est conforme à la prévision pour 2007 mais est en retrait par rapport aux résultats obtenus en 2006.

Votre Rapporteur spécial renouvelle les réserves déjà émises à l'encontre de cet indicateur (cf. partie I *Observations de méthode sur la présentation du RAP*). Conçu pour évaluer l'efficacité de l'AFII dans l'orientation du flux des investissements étrangers vers la France, sa construction actuelle, même revue en 2006, ne donne pas une juste mesure de l'influence de cette agence. En effet, il ne permet pas de faire la part entre le niveau de contribution de l'agence dans le traitement des projets et celle de travail systématique d'orientation. Pour preuve, la bonne réalisation de 2006 tient avant tout à un facteur conjoncturel, l'année 2006 s'étant révélée une année particulièrement faste pour les investissements internationaux réalisés en France.

DEUXIÈME PARTIE - PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) est un **programme budgétaire expérimental** d'une durée initialement fixée à trois ans (2006–2008). Il a été créé dans le but d'améliorer et d'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**. La **fongibilité des crédits est limitée au périmètre de chacune des actions** et ne peut pas être étendue à l'ensemble du programme.

Son pilotage obéit à des règles particulières associant le responsable du programme qui assume la responsabilité de sa gestion et le ministre désigné référent, responsable politique de l'action.

I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE SUR LA PRÉSENTATION DU RAP

A.- AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES ACTIONS EN PRÉCISANT LEURS ENJEUX

En 2007, le PITE comprend **sept actions** ⁽¹⁾.

Leur présentation dans le PAP est dispersée dans les différentes parties du document (présentation stratégique, présentation du programme) et ne donne donc pas une vision synthétique de leurs enjeux. Elles ne sont pas non plus hiérarchisées selon le volume de leurs crédits.

Recommandation 7 : Améliorer la présentation des actions en les hiérarchisant et/ou en les regroupant en fonction de leurs enjeux.

B.- FOURNIR UNE INFORMATION CLAIRE SUR LA PART DES ENGAGEMENTS ANTÉRIEURS

Une situation telle que celle rencontrée pour l'exécution du budget de l'action 3 (*Plan Loire Grandeur Nature*) ne doit plus être possible. En effet, en 2006 et en 2007, la dotation initiale de cette action n'a pas pris en compte les besoins en crédits de paiement permettant la couverture des actions anciennes.

Recommandation 8 : Avant l'inscription d'une action au PITE, il convient d'évaluer précisément le stock des autorisations d'engagement engagées antérieurement, pour pouvoir programmer de façon juste le montant et l'origine des crédits de paiement correspondants.

C.- PERMETTRE LE SUIVI DES CONTRIBUTIONS DU PITE AUX CPER

Les actions du PITE portent sur des enjeux locaux importants et recouvrent donc les champs d'intervention des CPER. Or actuellement, aucune information n'est donnée sur la part des crédits relevant des CPER.

Recommandation 9 : Fournir une information sur la part des crédits faisant l'objet d'une contractualisation dans le cadre des CPER.

(1) L'action 8 du PAP 2006 Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes a été intégrée à la mission Immigration, asile et intégration (programme 104 Accueil des étrangers et intégration).

D.– ENRICHIR ET AMÉLIORER LE VOLET PERFORMANCE

En 2007, le dispositif de performance du PITE est constitué de sept objectifs (un par action) accompagnés chacun d'un indicateur unique.

Même si globalement, les objectifs du PITE sont « *explicites, compréhensibles et mesurables* ⁽¹⁾ », leur nombre ne rend pas suffisamment compte de l'aspect par définition complexe et multidimensionnel des actions, qui les apparente chacune à de « mini-programmes ».

Recommandation 10 : Enrichir le volet performance en dotant chaque action reconduite pour la période 2009-2011 de plusieurs objectifs et indicateurs.

L'objectif associé à l'action 4 (PEI Corse) a été amélioré. Formulé désormais de la façon suivante : *Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre du PEI en faveur de la Corse*, il succède à celui de 2006 qui était trop large : *Aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité (...)*.

Toutefois, cet objectif ne porte que sur les délais de réalisation des projets et pas sur l'impact de l'action de l'État sur le rattrapage structurel de la Corse. Or, la deuxième convention d'application du PEI porte sur trois axes ⁽²⁾.

Recommandation 11 : Enrichir la mesure de la performance des actions menées par l'État dans le cadre du PEI en faveur de la Corse en établissant un indicateur pour chacun des trois axes programmés dans la deuxième convention d'application.

Deux indicateurs enfin présentent des faiblesses quant à la fiabilité des résultats obtenus :

– l'indicateur 2.1 (Action 2 *Eau en Bretagne*), *Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates* donne des résultats extrêmement dépendants des conditions météorologiques et hydrologiques de l'année et la tendance ne peut donc être valablement analysée que sur une longue durée ;

– l'indicateur 5.1 (Action 5 *Filière bois*), *Évolution du chiffre d'affaires de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »* présente le double inconvénient d'être d'une part, influencé par les fluctuations du prix du bois sur les marchés internationaux et d'autre part, de ne pouvoir être renseigné qu'avec retard (le RAP précise que les informations nécessaires sont disponibles avec un décalage de deux ans par rapport aux exercices de référence).

(1) cf. rapport du CIAP précité, page 57.

(2) Axe 1 : mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs de base ; axe 2 : renforcer les infrastructures de mise en valeur du patrimoine insulaire ; axe 3 : résorber le déficit de services collectifs.

Recommandation 12 : Améliorer la fiabilité des indicateurs 2.1 et 5.1 du PITE.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A.- EN 2007, UN USAGE NOUVEAU DE LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

Les principes relatifs à la fongibilité des crédits retenus pour ce programme sont les suivants :

– le programme s'appuie sur le principe de la fongibilité au sein de chaque action des crédits issus de différents programmes contributeurs ;

– la fongibilité est limitée au périmètre de chacune des actions, ces dernières apparaissant donc comme de « mini-programmes » étanches.

Or, le **responsable de programme a effectué en 2007 pour la première fois des mouvements de redistribution entre les différentes actions du programme**. En effet, des crédits des actions 1 (*Rhin et bande rhénane*) et 7 (*Plan Durance*) ont été redéployés vers les actions 3 (*Loire*), 5 (*Filière bois*) et 6 (*Marais Poitevin*) pour financer des besoins immédiats.

Les redéploiements de crédits entre les actions du PITE sont une modification importante apportée au principe de gestion de ce programme. **Votre Rapporteur spécial s'étonne qu'aucune justification de ce nouveau choix de gestion ne soit donnée à ce sujet dans le RAP.**

B.- UNE FONGIBILITÉ LIMITÉE TOUTEFOIS PAR L'IMPORTANCE DES SOURCES DE FINANCEMENT EXTRABUDGÉTAIRES

En 2007, le PITE voit la part de ses financements en provenance de ressources extrabudgétaires (crédits apportés par des agences ou versés par fonds de concours) prendre une proportion très importante.

Les fonds de concours représentent près de **60 % du volume total des autorisations d'engagement (AE)** et plus de **35 % des crédits de paiement (CP)**. Ces taux atteignent 86 % en AE et 70 % en CP pour l'action 4 (PEI Corse). Cette tendance va en s'accroissant dans le PAP 2008 (les fonds de concours atteignent près de 40 % du volume total des CP en 2008).

Cette forte proportion de ressources débudgétisées constitue une limite 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 difficiles à mettre en œuvre**.

Il faut souligner aussi les difficultés rencontrées dans la gestion de l'action 1 (*Rhin et bande rhénane*) **du fait du non versement en 2007 de la contribution de l'AFITF** qui devait s'élever à 2 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP.

Sur l'exercice 2007, l'exercice de la fongibilité des crédits entre actions du programme atteint **11,1 % des AE et 10,1 % des CP**, des taux ne remettant pas en cause la qualité des prévisions budgétaires.

C.– LES RÉALISATIONS PERMISES PAR LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

En 2007, l'usage de la fongibilité des crédits a conduit principalement à la réalisation de deux actions prioritaires.

1.– La mise en place du plan d'urgence relatif aux nitrates

En loi de finances initiale, l'action 2 *Qualité des eaux en Bretagne* a été dotée de 8,4 millions d'euros en AE et 5,7 millions en CP.

En cours d'année, le plan d'action mené a été renforcé par la mise en place d'un nouvel axe (Axe 4, appelé **Plan d'urgence nitrates**) destiné à redresser la situation contentieuse rencontrée sur **neuf captages**⁽¹⁾ ne respectant pas les normes de qualité pour les eaux brutes superficielles destinées à la production d'eau potable.

Compte tenu des abondements budgétaires intervenus spécifiquement en cours d'exercice, **l'action 2 a vu sa dotation multipliée par cinq en AE (43,6 millions d'euros) et par quatre en CP (22,6 millions d'euros)**.

2.– L'optimisation de l'exécution du PEI en faveur de la 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. Une première convention cadre a été signée pour la période 2002–2006. 2007 marque la première année d'application de la **nouvelle convention d'application signée le 4 mai 2007** et couvrant la période 2007–2013.

(1) Parmi ces captages, quatre devront être fermés sur les rivières les plus exposées.

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.

Le tableau suivant récapitule l'usage des crédits selon les axes de la convention d'application précitée.

VENTILATION DES CRÉDITS DE L'ACTION 4

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

		Prévision		Réalisation	
		AE	CP	AE	CP
Axe 1	Renforcer les infrastructures de base	81	42,2	77,3	47,4
Axe 2	Améliorer les services collectifs	6,7	3,7	0,07	1,2
Axe 3	Mettre en valeur l'espace régional	2,19	2,1	12	3,64

Source : RAP 2007.

Il met en évidence une réalisation sur l'axe 1 en ligne avec les prévisions. **L'axe 3 quant à lui a largement bénéficié de la fongibilité des crédits en provenance de l'axe 2, permettant l'accélération des actions de développement urbain à hauteur de 10 millions d'euros.**

III.- L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

A.- LES LIMITES POSÉES A L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE PAR LES INDICATEURS

Le volet performance présente plusieurs faiblesses qui empêchent de porter une appréciation sur la performance véritable du programme.

Plusieurs points ont déjà été soulignés :

- limité à un objectif et un indicateur par action, le dispositif existant offre une vision réductrice de la performance d'actions qui sont par définition complexes et recouvrent plusieurs dimensions ;

- la fiabilité de certains indicateurs est insuffisante car ces derniers offrent une trop grande sensibilité aux événements conjoncturels (indicateurs 1.1 et 2.1) ;

- sur les sept indicateurs, un n'est pas renseigné (indicateur 6.1) et deux autres ont vu leur mode de calcul modifié entre 2006 et 2007 (indicateurs 3.1 et 4.1).

B.– L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2007 ILLUSTRÉ LES AVANTAGES DU PITE

La performance de ce programme s'évalue mieux au vu des résultats obtenus au cours de l'exercice budgétaire 2007.

Le PITE a été créé pour expérimenter les conditions dans lesquelles la **mise à disposition d'une enveloppe unique de crédits fongibilisés** permettrait d'accélérer la réalisation de plans gouvernementaux territorialisés.

L'analyse de l'exécution du budget du programme en 2007 met en évidence les avantages de la fongibilité utilisée dans ce cadre :

– la **réactivité** : dans une situation de contentieux avec la Commission européenne, l'État a pu éviter une condamnation par la Cour européenne de justice en mettant en place dans des délais très courts un plan d'action spécifique doté des moyens nécessaires (action 2, plan d'urgence relatifs aux nitrates) ;

– la **souplesse** de gestion : toujours dans le contexte du contentieux opposant la France à la Commission européenne sur la qualité des eaux en Bretagne, l'organisation budgétaire du PITE a permis de dégager rapidement des crédits pour financer des frais de fonctionnement nécessaires au renforcement des actions de contrôle : dans les neuf bassins versants en non-conformité chronique, le taux de contrôle a été porté de 10 % à 50 % ;

– une **meilleure allocation des ressources**, contribuant ainsi à une meilleure exécution du PEI Corse (cf. bilan de l'exécution de l'action 4).

Le PITE se présente enfin comme un moyen d'afficher une politique menée par l'État, conduisant à **renforcer la crédibilité et la lisibilité** des actions menées auprès des différents acteurs concernés : Commission européenne dans le cas des contentieux européens, collectivités territoriales pour le plan d'investissements en faveur de la Corse, acteurs de la société civile (agriculteurs) dans le cas de la Bretagne ou enfin, opérateurs (EDF...) pour l'action 7 (*Durance*).

En conclusion, le PITE se révèle **un outil de gestion souple adapté à la gestion de projets interministériels** et votre Rapporteur spécial fait part de satisfaction de le voir reconduit dans la prochaine architecture budgétaire.

PROVISIONS

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- UNE MISSION SPÉCIFIQUE NON SOUMISE À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE.....	272
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007.....	274
A.- LA DOTATION PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES.....	274
B.- LA DOTATION DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES.....	274

La mission *Provisions*, explicitement prévue à l'article 7 de la LOLF, regroupe les crédits des deux dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles ainsi que pour mesures générales en matière de rémunérations publiques. Les alinéas 3 à 5 de cet article disposent qu'une « *mission spécifique regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;*

2° *Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ».*

I.- UNE MISSION SPÉCIFIQUE NON SOUMISE À UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE

La mission *Provisions* est l'expression du pragmatisme de la loi organique relative aux lois de finances. Elle réunit deux réserves permettant de répondre à des situations imprévues en s'affranchissant en partie des rigidités de présentation du budget. Ainsi, ne concourant à aucune politique publique, ces deux dotations échappent à la logique de performance et dérogent à la nomenclature par programme. La deuxième dotation ne constitue pas non plus un regroupement par nature de dépense tel qu'il prévalait sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959.

Cette mission spécifique est pilotée par la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique qui n'a pas la maîtrise de la répartition des crédits alloués à ces dotations. Puisque la LOLF ne soumet les deux programmes à aucune logique de performance, ils ne font l'objet d'aucun indicateur et l'annexe explicative qui s'y rapporte ne comporte de projet annuel de performances. De même, l'exécution des crédits pour 2007, comme pour 2006, est présentée dans un document annexe au projet de loi de règlement et non dans un rapport annuel de performances.

Votre Rapporteur spécial souhaite cependant rappeler les observations qu'ils avaient formulées dans son rapport spécial de novembre dernier. Il constate que le recours aux provisions pour *Dépenses accidentelles et imprévisibles* pourrait se développer.

En effet, deux missions supportent régulièrement des aléas, climatiques ou sanitaires : *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, d'une part ; *Sécurité sanitaire*, d'autre part. Il conviendrait donc pour chacune de provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à la couverture des surcoûts causés par ces aléas. Pour remédier à la sous-dotation, on a donc recours aux crédits mis en réserve, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles étant trop peu dotée en loi de finances initiale.

Ce sont ainsi environ 160 millions d'euros en 2006 et 111,5 millions d'euros en 2007 qui sont venus abonder les programmes 206 *Sécurité et question sanitaire de l'alimentation*, 227 *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, 228 *Veille et sécurité sanitaire* pour financer notamment les mesures prises dans la lutte contre l'épizootie de grippe aviaire ou l'épidémie de chikungunya (La Réunion) et de dengue (Guyane), mais également les mesures destinées à des filières agricoles confrontées à des crises économiques ou sanitaires.

Face à cette situation, le 23 octobre 2007, lors de l'examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance en application de l'article 13 de la LOLF, votre commission des Finances a observé que « *l'imprévisibilité de certaines dépenses résultant des aléas climatiques ou de crises sanitaires ne saurait masquer le fait que les surcoûts constatés chaque année présentent une certaine régularité dans leur survenance et une certaine stabilité dans leurs montants. En conséquence, il conviendrait de provisionner dès la loi de finances initiale une partie des crédits nécessaires à la couverture de ces surcoûts, soit au sein de chaque mission concernée (en l'espèce Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales et Sécurité sanitaire), soit sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, jusqu'à présent sous-utilisées.* »

Il n'en reste pas moins que les crédits mis en réserve au travers de cette mission ne doivent pas être détournés de leur objet, notamment s'agissant de ceux inscrits au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles. À ce sujet, il convient de rappeler l'utilisation parfois contestable de ces crédits durant l'exercice 2006.

C'est ainsi que les crédits de la mission *Provisions* ont été utilisés pour permettre la conversion en autorisations d'engagement des autorisations de programmes, soumises aux principes de l'ordonnance organique de 1959. Cette pratique a été jugée acceptable par la Cour des comptes, dans le contexte de transition entre 2005 et 2006, « *mais non conformes à l'objet de la dotation, s'agissant d'opérations d'investissement programmées ou en cours, et donc de dépenses prévisibles* ». Votre Rapporteur spécial se félicite qu'elle n'ait pas perduré en 2007.

Instruit par l'exécution budgétaire de 2006, votre Rapporteur spécial rappelle également que le caractère urgent d'une dépense ou la décision d'anticiper un financement ne saurait justifier le recours aux dotations inscrites sur la mission *Provisions*.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007

A.- LA DOTATION PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES

En 2007 – comme en 2006 – la loi de finances de l'année ne comportait pas de provision en faveur des rémunérations des agents du secteur public. Ainsi que l'indique la justification au premier euro du RAP, les crédits de rémunération ont été « *intégralement répartis entre les missions et programmes supportant les moyens de personnels relatifs aux diverses politiques publiques* ». Il convient de saluer cette bonne pratique.

B.- LA DOTATION DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a pour objet, selon le PAP 2006, « *de permettre le financement en cours de gestion de dépenses urgentes comme par exemple des catastrophes naturelles en France ou à l'étranger ou des événements extérieurs pouvant nécessiter le rapatriement de Français d'un pays étranger* ». Les dotations inscrites sont réparties en cours d'exercice sur différents programmes dans la limite des besoins et des crédits ouverts, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, conformément à l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances.

En loi de finances initiale pour 2007, la dotation pour *Dépenses accidentelles et imprévisibles* était de 75,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Seuls, 32,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,6 millions d'euros en crédits de paiement ont été répartis par décret afin d'abonder les crédits de divers programmes du budget général.

En 2007, le recours aux provisions a été plus modéré qu'en 2006. L'utilisation de ces crédits pour le financement des indemnisations des sinistres provoqués par le passage du cyclone Gamède à La Réunion est tout à fait appropriée. En revanche, il n'en est pas de même lorsque la dotation sert à couvrir des dépenses sur trois programmes de la mission *Action extérieure de l'État* afin de faire face à des variations de taux de change et du coût de certaines dépenses de personnel. En effet, comme le souligne la Cour des comptes, « *cette imputation n'a pas respecté l'interdiction, énoncée par la LOLF, d'abonder des dotations de personnel à partir des crédits d'une autre nature ; de plus, si leur montant peut varier en cours d'année, les dépenses concernées ne sont pas en elles-mêmes imprévisibles* ».

Ce dernier exemple conduit votre Rapporteur spécial à rappeler que cette dotation ne devra pas être utilisée pour financer la dette de l'État envers ses personnels qui ont effectué des heures supplémentaires.

GESTION DE LA DOTATION DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EN 2007

(en millions d'euros)

Mission et programme bénéficiaire	Objet de la dépense	Montant		Signature du décret
		AE	CP	
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales (Intégration et valorisation de l'outre-mer)	Financement des indemnisations des sinistres provoqués par le passage du cyclone Gamède à La Réunion en février 2007	17,6	11,4	15 octobre 2007
Action extérieure de l'État (– action de la France en Europe et dans le monde – français à l'étranger et étrangers en France – rayonnement culturel et scientifique)	Couverture des dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères et européennes pour la fin de gestion 2007	15,2	15,2	14 décembre 2007
Total des crédits consommés pour 2007		32,8	26,6	

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
RECHERCHE

Commentaire de M. Daniel GARRIGUE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA RECHERCHE EN 2007 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	279
A.– GESTION DES CRÉDITS DE LA RECHERCHE EN 2007.....	279
B.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE DIFFICILE.....	279
C.– LE RAP 2007 : OBSERVATIONS DE MÉTHODE.....	280
II.– LE PROGRAMME RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES (N° 172)	280
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME, PROCHE DE LA PRÉVISION.....	280
1.– Les crédits de personnel supprimés du programme pour 2008.....	280
2.– Une consommation élevée des autres crédits	281
3.– Les dépenses fiscales	282
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	282
III.– LE PROGRAMME RECHERCHE SPATIALE (N° 193)	283
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME.....	284
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS POSITIFS, UNE MÉTHODE À APPROFONDIR	284

Pour l'ensemble des programmes relatifs à la recherche, l'année 2007 a été marquée par la hausse des crédits de 3 %. Votre Rapporteur spécial souligne que, conformément à la loi d'orientation et de programmation de la recherche, la progression de ce budget est de 4,5 %, à périmètre constant, pour 2008.

La mission interministérielle regroupe, pour plus de 80 %, des crédits versés de manière globalisée à plus de 200 opérateurs de l'État. Les responsables de programme n'ont qu'une marge de manœuvre très 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.

Dès lors qu'il n'existe pas d'autorité hiérarchique sur les structures gérant les programmes, établir le rapport annuel de performances demeure un exercice particulièrement difficile en ce qui concerne cette mission.

L'année 2007 a été marquée par la mise en oeuvre de la loi de programmation pour la recherche, et le programme ministériel de production des textes d'application a été achevé : les structures prévues par la loi ont toutes été créées et leur activité a commencé.

Une convention d'objectifs a notamment été négociée par la Direction générale de la recherche et de l'innovation avec les 21 fondations de coopération scientifique (FCS) abritant les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS). Ces conventions conditionnent le versement de la contribution de l'État aux fondations et orientent l'activité de la fondation signataire pour quatre ans.

On rappellera que la loi de programmation a prévu une contractualisation entre les ministères et les opérateurs, permettant de rendre systématique une démarche déjà entreprise auparavant avec l'INRA, l'IRD, le CEMAGREF, l'IFREMER et le BRGM. Cette contractualisation permettra d'établir un lien entre les objectifs et indicateurs figurant dans les programmes et ceux assignés aux établissements par l'État. La corrélation entre objectifs du programme et objectifs des opérateurs est évidente pour le programme 193 (*Recherche spatiale*), qui est « mono-opérateur », elle est beaucoup plus difficile à obtenir pour le programme 172 (*Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*), qui comporte un grand nombre d'opérateurs.

I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA RECHERCHE EN 2007 : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

En 2007, les crédits votés en loi de finances initiale pour l'ensemble de la mission interministérielle se sont élevés à 21 267 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 21 348 millions d'euros de crédits de paiement.

Les crédits non utilisés sur la mission s'élèvent à 251 millions d'euros de crédits de paiement, soit 1,1 % des crédits ouverts. Le taux d'exécution des crédits s'élève donc à 99 %.

A.- GESTION DES CRÉDITS DE LA RECHERCHE EN 2007

Pour mieux appréhender l'exécution des crédits consacrés à la recherche, votre Rapporteur spécial a choisi d'isoler les crédits de l'ensemble des programmes à l'exception du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et du programme 231 *Vie étudiante*. Les crédits des dix programmes, consacrés à la recherche non universitaire, représentent en 2007 8 873,93 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 786 millions d'euros de crédits de paiement.

Les mouvements de gestion intervenus en cours d'année ont porté ces montants initiaux à 8 064 milliards d'euros en AE et 6 221 millions d'euros en CP. Ces mouvements de gestion ont été peu nombreux et justifiés par des changements de périmètre.

Enfin, la dépense exécutée s'est élevée à 9 156 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 8 717 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits de paiement non utilisés s'élèvent à 227 millions d'euros, soit 2,5 % du total.

B.- UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE DIFFICILE

La mesure de la performance pour les programmes *Recherche* de la mission se heurte encore à beaucoup de difficultés.

De manière générale pour les programmes, le problème de fond soulevé par la mesure de la performance de la recherche n'a pas encore trouvé de solution. Les objectifs sont nombreux, les indicateurs n'apportent qu'une analyse restreinte face à l'ampleur de l'objectif et, enfin, ils sont souvent difficilement calculables ou produits trop tard pour pouvoir figurer dans le rapport annuel de performance. Les objectifs d'excellence scientifique et d'attractivité sont mesurés par la position de la France en Europe et dans le reste du monde en termes de publications, de dépôts de brevet, par exemple : les indicateurs sont calculés par la base ISI Thomson au premier trimestre de l'année puis exigent de trois à neuf mois de

travail pour l'Observatoire des sciences et des techniques (OST). C'est ainsi **qu'un indicateur bibliométrique renseigné en 2008 refléterait les publications 2006 et donc l'effet des crédits 2004.**

La situation semblerait meilleure en 2007 avec l'anticipation d'un trimestre des résultats d'enquêtes produits par l'OST. L'administration souligne qu'il est préférable de maintenir des indicateurs conformes aux standards internationaux, appliqués dans les publications de l'OCDE, que choisir des indicateurs qui peuvent être renseignés en un temps plus bref.

C.– LE RAP 2007 : OBSERVATIONS DE MÉTHODE

La Cour des comptes avait relevé à propos du rapport de performances pour 2006 que la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ne fait l'objet ni d'une vision d'ensemble, ni d'indicateurs pertinents dans les programmes, alors que de nouveaux postes sont créés. Votre Rapporteur spécial constate que cette gestion ne figure pas davantage cette année, pas plus que l'état prévisionnel et indicatif, sur cinq ans, des recrutements de personnels, statutaires et non statutaires, dans la recherche publique : ce document est pourtant prévu par la loi pour la recherche de 2006.

L'information ministérielle en matière d'emplois rémunérés par les opérateurs de l'État devra s'améliorer car en vertu de l'article 64 de la loi de finances pour 2008, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État sera fixé chaque année par la loi de finances à compter de 2009.

La présente analyse portera sur les deux programmes 172 et 193.

II.– LE PROGRAMME **RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES (N° 172)**

Ce programme résulte de la fusion, effectuée par la loi de finances pour 2007, du programme portant le même intitulé avec le programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Pour 2008, il comptera les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche, ce qui en fait le deuxième programme de la mission en volume de crédits et le premier concernant la recherche.

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME, PROCHE DE LA PRÉVISION

1.– Les crédits de personnel supprimés du programme pour 2008

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 300 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, au titre des vacances pour le Haut conseil de la science et de la technologie (HCST). Cette dotation a fait l'objet d'une mise en réserve au titre de l'article 51 de la LOLF ce qui l'a ramenée à 299 500 euros.

Ces crédits n'ont pas été utilisés, la dépense correspondante ayant dû pour des raisons techniques être effectuée sur le programme 214 (soutien à la politique de l'Éducation nationale). Ils ont fait l'objet en fin de gestion d'un mouvement de fongibilité asymétrique vers le titre 3 qui a été consolidé en projet de loi de finances pour 2008. Le programme 172 ne comporte donc plus de titre 2 à compter de cette année.

2.- Une consommation élevée des autres crédits

La loi de finances initiale pour 2007 a ouvert 3 839,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La mise en réserve au titre de l'article 51 de la LOLF a représenté 47,23 millions d'euros de crédits de paiement, soit 1,23 % des crédits de paiement ouverts. Ces taux résultent d'une mise en œuvre différenciée et pondérée de la réserve, compte tenu notamment du fait que les subventions pour charges de service public inscrites au programme financent tout ou partie de la masse salariale des opérateurs.

Un crédit de titre 2 de 0,3 million d'euros inutilisé a été redéployé vers le titre 3 grâce à la fongibilité asymétrique ; par ailleurs, divers mouvements de redéploiement interne, à somme nulle, ont été effectués afin d'optimiser la gestion du programme.

De manière générale, la fongibilité s'applique peu dans les programmes *Recherche*, puisque le montant des subventions accordées à chaque organisme de recherche est fixé dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances.

Enfin, 11,23 millions d'euros en AE et 12,65 en CP ont été annulés en loi de finances rectificative du 28 décembre 2007.

Les crédits consommés s'élèvent à 3 787 millions d'euros en AE et à 3 638 millions d'euros en CP. Le solde entre les crédits disponibles et les crédits consommés en fin de gestion 2007 s'élève à 7,13 millions d'euros en AE et 157,1 millions d'euros en CP. Il s'agit de crédits qui n'ont pas été versés aux organismes du fait d'annulations de subventions ou de décisions tenant compte des réserves de trésorerie de certains établissements (CNRS, INSERM, INRIA, ANRS, CEA). Le solde de CP devrait être versé en 2008, soit par report de crédits, soit par mobilisation d'économies liées à la réforme du régime TVA applicable au 1^{er} janvier 2008 et prise en compte dans leurs budgets propres.

Au total, un montant de 28,42 millions d'euros a fait l'objet de report sur 2008 et un montant de 126,68 millions d'euros de crédits de paiement non reportés est proposé à l'annulation en loi de règlement.

3.– Les dépenses fiscales

La dépense fiscale intervenue au titre du crédit d'impôt recherche a été plus élevée que prévu : elle s'élève à 1 milliard d'euros, alors que la prévision 2007 s'établissait à 900 millions d'euros, et la dépense constatée pour 2006 avait été de 800 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette évolution, et souligne que la nouvelle réforme du CIR votée en loi de finances initiale pour 2008 va conduire à un doublement de la dépense fiscale, manifestant la progression de la dépense de recherche des entreprises et il faut l'espérer, une plus grande attractivité du territoire français pour les activités de recherche.

On notera aussi la réduction d'impôt au titre des dons, notamment aux fondations et associations reconnues d'utilité publique, qui a représenté 880 millions d'euros en 2007, en progression depuis 2006, année pour laquelle cette dépense fiscale était de 820 millions d'euros.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

En réunissant les deux programmes antérieurs, l'administration a réduit le nombre des objectifs à 7 au lieu de 15, et 16 indicateurs au lieu de 25 auparavant. Elle a suivi les préconisations du rapport d'audit réalisé au printemps 2007 par le CIAP.

Le ministère de la Recherche admet qu'établir la convergence entre les objectifs de ce programme et les objectifs des opérateurs est particulièrement difficile. En effet, la mesure de la performance du responsable de programme ne s'applique ici directement qu'à un volume très limité de moyens : les dispositifs ministériels de ce programme n'ont mobilisé que 117 millions d'euros de crédits en 2007. La définition d'objectifs de niveau programme pour une enveloppe de crédits aussi restreinte semble peu adaptée.

L'objectif 1 du programme vise à orienter l'effort de recherche vers les domaines prioritaires de l'action gouvernementale. Cependant l'indicateur associé fait apparaître une stagnation de la part des crédits attribués aux sciences de la vie, alors que la cible 2007 était de la porter à 28 % des crédits. Il en est de même de la part des crédits attribués aux sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC), qui stagne à 8,5 % du total. En revanche, la part des moyens de l'ANR relevant de domaines prioritaires a progressé à presque 75 %, dépassant la prévision 2007 établie à 70 %.

Ces résultats sont très décevants, montrant une fois de plus que le ministère ne détient pas les moyens de réorienter significativement les programmes de recherche des opérateurs vers les priorités définies par le Gouvernement et les instances représentatives de la recherche.

L'objectif 2 est axé sur la diffusion de l'innovation technologique, cependant l'indicateur associé de l'effet de levier des moyens incitatifs publics mobilisés en faveur de la création d'entreprises baisse depuis 2005, confirmant le décollage difficile des PMI innovantes. Les fonds dédiés à ces entreprises sont restés prudents en 2007, du fait de la difficulté à sortir du capital.

L'objectif d'accroître la mobilité des chercheurs vers l'enseignement et vers l'entreprise n'admet pas d'évolution significative malgré les mesures favorables adoptées depuis 1999. Il convient de voir à l'avenir si les dispositions de la loi de programmation de 2006 et de la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités pourront apporter une amélioration réelle de cette situation figée.

L'objectif 8 de développement du financement par projet se caractérise quant à lui par des progrès importants. Ainsi la part des financements sur projets de l'ANR dans les financements alloués aux organismes de recherche a progressé à 13 %, étant de 6 % en 2005 et de 8 % en 2006.

Pourtant, ce phénomène positif en cache un autre plus regrettable, l'érosion du taux de retour français sur les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne. Il est possible que cette érosion soit liée à la participation des nouveaux États membres aux programmes, comme à celle de pays tiers. Toutefois, l'attrait exercé par les financements sur projets de l'ANR ne doit pas détourner les laboratoires de la participation aux programmes européens, les différents financements devant s'additionner.

Enfin, la part des contrats de recherche passés avec des entreprises dans les ressources des opérateurs progresse lentement, passant de 1,6 à 1,9 %.

III.- LE PROGRAMME RECHERCHE SPATIALE (N° 193)

Ce programme a fait l'objet d'un audit du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui a rendu son avis le 23 mai 2008.

Le comité a relevé que, même si l'essentiel du financement public en matière spatiale est confié au CNES, il serait souhaitable d'avoir une vision globale des moyens publics destinés à un secteur d'activité de plus en plus important, également sur le plan européen et international.

Il a préconisé l'établissement d'un document annuel retraçant l'action de l'État dans le domaine spatial et regroupant les moyens, notamment en personnel, mis à disposition, y compris ceux des sept principaux laboratoires français pour les études astronomiques, qui figurent dans les programmes *Formations supérieures* (n° 150) et n° 172.

Au-delà, le comité a recommandé de doter la direction générale de la recherche et de l'innovation, responsable du programme, des pouvoirs et outils lui permettant de jouer un rôle de coordinateur.

L'audit soulève également une question complexe : celle de la présentation pluriannuelle de l'action, en particulier des subventions finançant les programmes pluriannuels du CNES et la contribution française à l'ESA, pour laquelle le Comité demande qu'il soit présenté le plan de résorption de la dette.

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1 261 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Par ailleurs, la mise en réserve au titre de l'article 51 de la LOLF a représenté 16 millions d'euros, soit 1,29 % des crédits ouverts. Ce taux résulte d'une mise en œuvre pondérée de la réserve, compte tenu notamment du fait que la subvention pour charge de service public destinée au CNES finance une part importante de la masse salariale de l'établissement.

À l'issue de la gestion 2007, l'écart constaté entre les crédits ouverts et les crédits disponibles s'explique par l'annulation d'un crédit de 0,023 million d'euros au titre du décret d'avance du 6 avril 2007.

Les crédits consommés s'élèvent à 1 247,48 millions d'euros. Le solde entre les crédits disponibles et les crédits consommés en fin de gestion 2007 s'élève à 13,5 millions d'euros.

Ces crédits correspondaient essentiellement à des sommes non versées au CNES pour 13,54 millions d'euros. Ces crédits n'ont pas été reportés et sont proposés à l'annulation en loi de règlement.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS POSITIFS, UNE MÉTHODE À APPROFONDIR

L'audit effectué par le CIAP recommande un certain nombre de modifications des indicateurs afin de les renforcer ; il suggère aussi d'introduire des comparaisons avec les pays étrangers ou avec d'autres disciplines. L'administration étant favorable à ces améliorations, le prochain projet annuel de performances devrait contenir des indicateurs plus pertinents et plus adaptés aux objectifs.

L'objectif relatif au rayonnement de la recherche et de la technologie spatiales françaises est assorti de trois indicateurs, les deux premiers n'étant pas renseignés à temps pour le rapport de performances. Le troisième porte sur le chiffre à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années et reflète la remontée du marché après 2000 et le bon positionnement de l'industrie française, avec des prises de commandes importantes et la moitié des contrats commerciaux mondiaux signés avec les groupes industriels franco-européens.

L'objectif d'intégration européenne de la recherche spatiale française voit une progression régulière, qui traduit l'europanisation croissante des programmes du CNES.

L'objectif de valorisation de la recherche spatiale affiche une progression : les instruments spatiaux développés par la France utilisés à des fins d'application sont au nombre de 182, traduisant la reprise du marché des télécommunications par satellites.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES (N° 187)	288
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME A LA PRÉVISION	288
B.– UNE PERFORMANCE A MAINTENIR, NOTAMMENT DANS LE CADRE EUROPÉEN.....	289
II.– LE PROGRAMME RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE (N° 188)	290
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE A LA PRÉVISION	290
B.– DES RÉSULTATS POSITIFS EN MATIÈRE DE DÉPÔT DE BREVETS.....	291

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. Daniel Garrigue, Rapporteur spécial. Les développements qui suivent porteront donc sur l'exécution de deux des programmes intervenant dans le domaine du développement durable.

I.- LE PROGRAMME RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES (N° 187)

La production scientifique globale et individuelle des opérateurs du programme a continué à progresser, reflétant les efforts engagés dans le cadre des plans stratégiques et des contrats quadriennaux en cours. Les six opérateurs du programme ont bénéficié d'un niveau de subvention en croissance de 1 % en euros courants et ont accru leurs ressources sur projets de recherche.

En effet, les opérateurs se sont impliqués dans les programmes de l'ANR, comme dans la constitution de pôles de compétences de l'enseignement supérieur agronomique. Ils ont participé à la création de trois réseaux technologiques de recherche avancée (RTRA), comme par exemple celui de Montpellier, qui a choisi un statut de fondation dénommé « Agropolis international » et est consacré à la biologie intégrative de la plante.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités de 2007, les opérateurs ont renforcé leur collaboration avec les équipes universitaires, en constituant des plateformes communes, comme en agronomie par exemple avec l'École Sup Agro à Montpellier.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1 163,11 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La mise en réserve au titre de l'article 51 de la LOLF a représenté 14,46 millions d'euros, soit 1,24 % des crédits ouverts. Ce taux résulte d'une mise en œuvre différenciée et pondérée de la réserve, compte tenu du fait que les subventions pour charges de service public inscrites au programme financent tout ou partie de la masse salariale des opérateurs.

Les crédits consommés s'élèvent à 1 155 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 125,46 millions d'euros en crédits de paiement.

À l'issue de la gestion 2007, l'écart constaté entre les crédits ouverts et les crédits disponibles s'explique par l'annulation en loi de finances rectificative du 28 décembre 2007 d'un crédit de 2,63 millions d'euros. Le solde entre les crédits disponibles et les crédits consommés en fin de gestion 2007 s'élève à 5,5 millions d'euros en AE et 35,015 millions d'euros en CP.

Ces crédits de paiement disponibles correspondent pour 29,5 millions d'euros à des crédits non versés aux organismes en 2007 (INRA, CEMAGREF), afin de tenir compte de leurs réserves de trésorerie. Le solde sera versé en 2008 par mobilisation d'économies liées à la réforme du régime de TVA des établissements.

Un montant de 25,51 millions d'euros en CP est proposé à l'annulation en loi de règlement.

B.- UNE PERFORMANCE À MAINTENIR, NOTAMMENT DANS LE CADRE EUROPÉEN

Pour ce programme, de nombreuses données relatives à la réalisation 2007 sont manquantes. Le dernier chiffre de réalisation disponible est celui de 2006, car, dans certains cas, la collecte et le traitement des données ne permettent pas leur disponibilité au moment du rapport annuel de performances.

Les indicateurs mesurant la production scientifique des organismes de recherche montrent une légère progression, la dernière mesure de réalisation correspondant à 2006. Cette progression, même faible, doit être appréciée au regard du contexte général : entre 1993 et 2006, la part mondiale des publications des pays développés a baissé alors que celle des pays émergents a augmenté. Ainsi par exemple, la part de la France est passée de 5,2 % à 4,4 %, alors que celle de la Chine est passée de 1,4 % à 7 %. Ces résultats montrent la volonté des opérateurs d'inciter les chercheurs à publier dans des revues à comité de lecture et à recentrer les activités sur la production de connaissances scientifiques.

Le nombre de brevets, de certificats d'obtention végétale et de logiciels déposés est en légère augmentation. La part des opérateurs dans les brevets déposés à l'OEB baisse en 2006 (dernière année connue), évolution s'inscrivant dans la tendance à la baisse de la part mondiale de l'Union européenne qui a diminué de 43 % à 37 % entre 2002 et 2006. La part de la France dans les brevets déposés par l'Europe progresse en revanche de 14 % en 2002 à 14,7 % en 2006, grâce surtout au secteur industriel. L'efficacité de la politique de valorisation s'est améliorée atteignant un résultat supérieur à la cible fixée.

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, qui est passé de 11,3 % à 10,7 %. Il faut souhaiter que la volonté de recueillir des subventions dans le cadre des appels à projets de l'ANR ne détourne pas les

équipes des organismes de recherche de la participation aux appels à projets européens. La France a en effet acquis une place privilégiée en Europe en matière de gestion des milieux et des ressources et elle doit la conserver.

II.- LE PROGRAMME RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE (N° 188)

Les activités du programme s'inscrivent dans le cadre des contrats d'objectifs conclus entre l'État et trois opérateurs : le CEA, l'IFP et l'ADEME.

Pour le CEA, les résultats du programme pour l'année 2007 doivent être appréciés dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs 2006–2009. Le dépôt de brevet sur les nouvelles technologies de l'énergie (NTE) a été dynamique et supérieur à la prévision ce qui permet à l'organisme d'envisager un relèvement de la valeur cible pour 2010. L'année 2007 a vu l'installation de la Commission nationale d'évaluation des déchets radioactifs (CNE), ainsi qu'elle était prévue par la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières des déchets radioactifs.

L'IFP a signé un nouveau contrat d'objectifs en février 2007, dans un contexte spécifique en matière énergétique. L'institut poursuit 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. On notera que les crédits incitatifs de l'organisme destinés à la recherche dans les domaines de l'énergie ont atteint 35 millions d'euros en 2007 ; 60 % des aides ont bénéficié au secteur privé avec un effet de levier de 60 %. Les projets adossés à une programmation européenne constituent 38 % du total, pour un objectif de 50 %. L'agence escompte une amélioration de l'intégration européenne en 2008, avec la participation à deux nouveaux projets ERANET.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 659,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En cours d'année, est intervenue une annulation de crédits de 29,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Le total des crédits consommés s'élève à 618,5 millions d'euros en AE et 618,5 millions d'euros en CP.

B.- DES RÉSULTATS POSITIFS EN MATIÈRE DE DÉPÔT DE BREVETS

L'objectif n° 1 d'accroissement de la compétitivité et de la sécurité nucléaires est conforme à la prévision 2007. Il voit la hausse de la participation des industriels au volet « optimisation de l'outil industriel » du CEA.

L'objectif n° 2 relatif à l'essor des nouvelles technologies de l'énergie connaît des résultats contrastés. Pour le CEA, le résultat est supérieur à la prévision 2007, avec 59 brevets déposés dans le domaine des NTE, un chiffre largement au-dessus de la prévision. Le chiffre des brevets valorisés progresse plus lentement. Le nombre de brevets déposés par l'IFP a été multiplié par trois au cours des trois dernières années, à la suite d'une réorientation des travaux de recherche et développement sur les NTE : les crédits utilisés à cette fin se sont élevés à 51 millions d'euros, soit une forte progression, permettant d'envisager l'atteinte de la cible de 66 millions d'euros en 2010. La mise en œuvre de l'objectif par l'ADEME connaît également un résultat favorable, sans atteindre la prévision : le taux de participation des industriels au financement des projets de recherche sur fonds publics s'est élevé à 60 %, pour une prévision de 66 %.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Commentaire de M. Laurent HÉNART, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE	294
A.- LES LIMITES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	294
B.- UNE AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE, ENCORE PERFECTIBLE	294
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2007	295
A.- LE PROGRAMME <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	295
B.- LE PROGRAMME <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	299
III.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	299
A.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	299
B.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	301

L'analyse suivante porte sur les deux premiers programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur : Formations supérieures et recherche universitaire*, et *Vie étudiante*.

L'exercice 2007 a été marqué par une hausse des crédits de 3 %, conforme à la loi d'orientation et de programmation de la recherche.

I.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE

L'architecture administrative et budgétaire des deux programmes est stabilisée, et la justification des crédits au premier euro (JPE) s'améliore nettement, ainsi que l'analyse de la performance.

A.- LES LIMITES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

La JPE est 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 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 m² l'entretien du parc immobilier, alors que du fait des contraintes budgétaires, les dotations ne dépassent pas 7 euros par m² en moyenne.

S'agissant des contrats de projet État-Régions (CPER), la logique de calcul de l'enveloppe globale résulte d'une négociation forfaitaire avec les collectivités locales et non d'un calcul au premier euro. Le septième annuel théorique est rarement ouvert budgétairement ; en 2007 seulement 45 % de la dotation théorique ont été ouverts en autorisations d'engagement.

B.- UNE AMÉLIORATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE, ENCORE PERFECTIBLE

Le bilan stratégique des deux programmes est très intéressant et bien décliné en fonction des objectifs des politiques concernées.

En revanche, seuls 30 % des indicateurs sont renseignés au titre de l'année 2007.

S'agissant du programme 150, la présentation stratégique est intéressante et décline bien les missions de service public de l'enseignement supérieur. Toutefois, les outils de pilotage de l'État sont insuffisamment performants.

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* ». Ainsi, l'indicateur « *accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale* » est établi à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE et repose sur un échantillon trop faible pour être vraiment représentatif. De plus, les variations d'une année sur l'autre ne peuvent pas être considérées comme réellement significatives. Il faudra observer l'évolution de cet indicateur sur le moyen terme.

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 doctorat.

L'indicateur « *taux de réussite des boursiers par rapport aux non boursiers* » est toujours en cours de construction. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche explique qu'il se heurte d'abord à une difficulté technico-juridique : le suivi de la réussite des boursiers est lié à la création d'un Identifiant national étudiant (INE) qui permet de croiser le fichier des boursiers (AGLAE) avec celui des remontées du système SISE relatives à la scolarité des étudiants. L'INE a été généralisé à la rentrée universitaire 2006-2007. Le ministère est actuellement en attente de l'autorisation de la Commission nationale de l'information et des libertés (CNIL) pour l'appariement des deux systèmes informatiques.

S'agissant de l'objectif n° 4 « *encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles* », l'unique indicateur, le taux de participation aux élections universitaires et CROUS, a été abandonné dans le PAP 2008 du fait de la difficulté de centraliser les taux de participation dans les trois conseils pour toutes les universités, et de la trop grande faiblesse de la participation aux élections des CROUS qui ne peut à elle seule permettre d'apprécier le degré d'implication des étudiants.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2007

A.- LE PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Les crédits consommés se sont élevés à 10,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (contre 10,9 millions ouverts) et 10,8 milliards d'euros en crédits de paiement (contre 10,8 millions ouverts).

Une des caractéristiques du programme 150 est qu'il est essentiellement exécuté par près de 250 opérateurs, les universités ainsi que d'autres établissements d'enseignement supérieur. Par conséquent, la mesure des résultats

et des coûts doit également être effective au niveau des établissements d'enseignement supérieur. Celle-ci s'opérera par le biais des contrats, principe unique d'organisation du rapport entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur comme le prévoit la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

En 2007, la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) et la direction des affaires financières (DAF) ont entrepris de rénover l'application informatique de traitement comptable des comptes financiers des établissements d'enseignement supérieur COFISUP en vue d'une remontée dématérialisée et automatique des comptes financiers et budgétaires de l'ensemble des opérateurs. Le chantier échoie en 2008 ; dès à présent la DGES est en capacité de recevoir les comptes financiers.

OUVERTURE ET CONSOMMATION DES CREDITS 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>	8 092	2 417	10 541	8 092	2 567	10 710
Solde des ouvertures et annulations	+ 29 272	+ 320	+ 350	+ 29 272	+ 95 814	+ 125 086
Total des crédits ouverts	8 122	2 738	10 859	8 122	2 663	10 784
Total des crédits consommés	8 121	2 535	10 656	8 121	2 641	10 762
Crédits consommés - crédits ouverts	- 1	- 202	- 203	- 1	- 21,5	- 22,5

(*) hors FDC et ADP pour les montants de la LFI

Source : Rapport annuel de performances

La réserve de fin de gestion a été annulée en loi de règlement. D'autre part, il n'y a pas eu de mouvements de fongibilité asymétrique au cours de l'année 2007.

1.- Les dépenses de personnel

La masse salariale consommée a dépassé la programmation initiale. Le suivi des effectifs s'est effectué jusqu'en septembre 2007 sur la base d'une version du logiciel infocentre INDIA-ODE qui minorait le calcul des emplois. Une nouvelle version corrige maintenant ces défauts. Par ailleurs, les imputations de certains personnels entre ce programme et le programme *Vie étudiante*, réalisées par les rectorats, n'étaient pas complètement fiables en 2007 : les modifications apportées en 2008 devraient résoudre ce problème. Enfin, la dotation initiale du programme était trop contrainte pour permettre l'absorption de l'augmentation du point de fonction publique, juge le contrôle budgétaire et comptable du ministère.

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, nécessite une amélioration de la programmation budgétaire.

EXECUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 150

Catégories d'emplois	Nombre d'emplois (en ETPT)					Dépenses (en euros)
	Réalisation 2006	LFI 2007	Transferts de gestion	Réalisation 2007	Écart à la LFI 2007 (après transferts)	Réalisation 2007
Enseignants du 1 ^{er} degré	389	438	-	439	+ 1	23 855 663
Enseignants du 2 nd degré	13 307	13 524	-	13 520	- 4	865 854 076
Enseignants stagiaires	2 818	2 814	-	2 810	- 4	78 306 363
Enseignants chercheurs et assimilés	61 308	75 204	-	74 647	- 557	5 102 977 064
Pers. d'accompagnement des étudiants	76	36	-	94	+ 58	3 850 119
Personnel d'encadrement	1 980	2 129	-	2 077	- 52	141 677 438
Personnels administratif, technique et de service	47 408	47 613	-	47 884	+ 271	1 719 931 109
Personnels des bibliothèques et musées	4 267	4 371	-	4 357	- 14	184 291 923
Total	131 553	146 129	-	145 828	- 301	8 120 743 755

Dans la catégorie « Personnels enseignants-chercheurs et assimilés », une sous-consommation de 557 ETPT correspond aux vacances d'emplois d'enseignants-chercheurs, dont une partie est utilisée pour rémunérer des heures complémentaires.

La catégorie « Personnels administratifs, techniques et de service hors encadrement » fait apparaître une surconsommation de 271 ETPT par rapport à la prévision, liée à une utilisation d'emplois vacants relevant d'autres catégories.

La catégorie « Personnels d'accompagnement » affiche une surconsommation de 58 ETPT, à mettre en regard avec la sous-consommation sur cette même catégorie sur le programme 231 (- 86 ETPT). Cela vient du fait qu'une partie des personnels de médecine préventive a été imputée sur le programme 150 alors que ces personnels sont inscrits budgétairement sur le programme 231.

2.– L'exécution des autres dépenses

Hors titre 2, les dépenses ont dépassé la programmation budgétaire initiale, même augmentée des fonds de concours, en raison notamment de la revalorisation de l'allocation de recherche pour les doctorants au 1^{er} octobre 2007.

Sur l'année 2007, le solde de fin de gestion s'établit à 203 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 22 millions d'euros en crédits de paiement. Ces disponibilités correspondent principalement à des crédits restés bloqués tout au long de l'exercice budgétaire. Les reports de crédits sur la gestion 2008 (arrêtés du 28 mars 2008 publié le 31 mars 2008) s'élèvent à 198 millions d'euros en AE et à 21 millions d'euros en CP.

2.– 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*, permettant de surmonter deux difficultés : 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 ». Ainsi, en cours de gestion, des crédits hors CPER sont venus abonder des crédits CPER pour des opérations non financées : par exemple 1 million d'euros pour la maison des handicapés à Nancy, 300 000 millions d'euros pour l'institut d'études politiques de Menton ou 2 millions d'euros pour la modernisation des cités universitaires à Rennes.

Au titre des CPER 2000-2006, un montant de 234 millions d'euros en CP a été dépensé sur l'exercice 2007, auquel il convient d'ajouter les crédits rattachés par voie de fonds de concours, mandatés sur ces opérations (58 millions d'euros). S'agissant des AE, 123 millions d'euros ont été consommés au cours de la gestion 2007 imputés sur les AE affectées dans le courant des exercices précédents et reportés en début d'année 2007.

S'agissant des CPER 2007-2013, 114 millions d'euros ont été engagés en 2007 et 13 millions d'euros consommés en crédits de paiement. Votre 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. Toutefois, une accélération constatée en 2008 permet de résorber le retard pour l'année 2007 et d'engager une partie des crédits au titre de 2008.

B.– LE PROGRAMME *VIE ÉTUDIANTE*

Le montant de la réserve de fin de gestion a été annulé en loi de règlement.

Les dépenses de personnel en 2007 se sont élevées à 69 millions d'euros, soit un solde positif de 4 millions d'euros comparé aux crédits votés en LFI. 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).

En complément du virement de 4 millions d'euros à partir du programme 172 de la mission, un mouvement de fongibilité asymétrique de 3,9 millions d'euros en AE et en CP, a permis d'abonder les crédits destinés aux aides aux étudiants et d'améliorer leur taux de paiement, en limitant d'autant le prélèvement effectué sur le dernier versement de la dotation de fonctionnement du CNOUS.

III.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE*

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 ainsi supérieur aux prévisions et devrait permettre d'atteindre la cible de 50 % fixée pour 2012. Le pourcentage de licences obtenues en trois ans s'accroît ainsi que le taux de réussite en STS.

Cependant, le taux de jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur reste stable.

Cette situation nuancée atteste à la fois des premiers effets des réformes conduites ces dernières années, et principalement le passage au LMD, mais également de la nécessité de les poursuivre pour donner à tous les étudiants les plus grandes chances de réussite. Le renforcement de l'encadrement des étudiants de première année de licence, financé par le « plan licence », doit permettre de réduire l'échec en licence.

L'attractivité de l'enseignement supérieur français est mesurée de façon très insuffisante, deux indicateurs sur quatre n'étant pas renseignés, notamment l'attractivité de la France pour les étudiants de l'OCDE.

2.– L'insertion professionnelle

La performance doit être améliorée en matière d'insertion des jeunes diplômés. Les résultats se sont dégradés par rapport à la précédente observation.

Le fait que la part des bacheliers technologiques et professionnels inscrits en IUT et STS ait stagné doit également être corrigé car l'accès de ces bacheliers à ce type de formation devrait leur assurer de meilleures chances de réussite et d'insertion. Les mesures prises en 2007 en faveur de l'accès des bacheliers technologiques aux IUT et STS doivent y contribuer.

Par ailleurs, la création des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle, prévus dans la loi LRU, dans chaque établissement, doit faciliter l'insertion des étudiants.

3.– La recherche

Les indicateurs sur la performance de la recherche ne sont pas disponibles pour 2007, ce qui pose un réel problème pour l'évaluation. S'agissant des indicateurs de recherche produits par l'Observatoire des sciences et techniques (OST), il y avait un problème de calendrier puisque les données disponibles étaient souvent des données relatives à l'année n-3. L'OST a fourni un effort permettant d'obtenir en général des données n-2 lors de la production des RAP. Il faudra trouver un moyen pour disposer de résultats sur l'année n-1.

En matière de recherche, les objectifs de production scientifique sont atteints, ceux de reconnaissance scientifique partiellement réalisés. Les résultats en matière de brevets sont également en 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 n'est pas du tout renseigné pour l'instant. Pour remédier à ces difficultés, un groupe de travail a été mis en place afin d'aboutir à la construction de cet indicateur, qui sera disponible pour le projet de loi de finances pour 2009.

D'une manière générale, les indicateurs relatifs aux ressources des universités sont intrinsèquement liés à des systèmes d'information. La refonte de l'infocentre COFISUP, permettant le traitement des informations budgétaires et financières des opérateurs des programmes et l'instauration d'échanges dématérialisés avec les établissements pour leurs comptes financiers devra permettre d'obtenir des données stabilisées et plus récentes pour le PAP pour 2009.

B.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *VIE ÉTUDIANTE*

1.- Promouvoir l'égalité des chances

L'amélioration du taux de paiement des bourses sur critères sociaux amorcée en 2006 se poursuit en 2007 et dépasse les prévisions de l'indicateur s'y rapportant. Le pourcentage de boursiers sur critères sociaux pris en charge avant le 30 décembre 2007 est de 94,5 % contre 92,3 % en 2006 et concerne 418 859 étudiants.

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, a été reconduite pour l'année universitaire 2007-2008. Prévue pour 77 000 étudiants, elle a en fait été versée à 83 173 étudiants en 2006-2007.

L'année 2007 a vu aussi la montée en charge du plan Anciaux pour le logement étudiant, dont la réalisation, dans les deux premières années suivant son lancement, s'était heurtée à des difficultés prévisibles : l'obtention des financements, la recherche et l'acquisition des terrains, l'envolée des coûts de la construction, la disponibilité des entreprises. 3 240 logements ont été construits en 2007 contre 2 064 en 2006 ; 5 312 logements ont été réhabilités en 2007 contre 3 637 en 2006.

Le nombre de lits par étudiant boursier progresse de 30,5 en 2006 à 32,4 en 2007. Ce chiffre reste insuffisant, mais la progression est sensible. Toutefois, elle est tempérée par la baisse du nombre de boursiers.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
Compte spécial : Pensions

Commentaires de MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER,
Rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE – LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS	304
I.– LA SECTION PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ	304
A.– UN SOLDE DÉFICITAIRE EN EXÉCUTION.....	304
1.– Les moins-values de recettes.....	304
2.– Des dépenses supérieures aux prévisions	305
3.– Une diminution du fonds de roulement.....	306
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	307
II.– LES SECTIONS OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L’ÉTAT ET PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	308
A.– LES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L’ÉTAT	309
1.– Des recettes en augmentation	309
2.– Une augmentation supérieure des dépenses	309
B.– LA SECTION PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS	310
C.– LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE EN MATIÈRE DE PENSIONS DES OUVRIERS D’ÉTAT .	310
DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	311
I.– LE PROGRAMME RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES	311
A.– LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES.....	311
B.– LES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES.....	311
C.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	312
II.– LE PROGRAMME RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS	313
III.– LE PROGRAMME RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS	313

PREMIÈRE PARTIE – 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*.

L’équilibre du compte retenu en loi de finances initiale prévoyait des recettes à hauteur de 46 580,05 millions d’euros pour un montant de dépenses de 46 780,05 millions d’euros, soit un solde négatif de 200 millions d’euros à financer par prélèvement sur le fonds de roulement.

Au total, les recettes constatées pour 2007 se sont élevées à 45 671,1 millions d’euros pour des dépenses à hauteur de 46 475,5 millions d’euros, soit un solde négatif de 804,4 millions d’euros. Ce déficit s’impute sur la première section des pensions civiles et militaires de retraite, où le solde négatif constaté en exécution atteint 806,6 millions d’euros.

I.– LA SECTION *PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ*

Le solde déficitaire de 806,6 millions d’euros résulte pour l’essentiel de moins-values de recettes, à hauteur de 906,1 millions d’euros, en même temps, les dépenses ont été inférieures aux prévisions, seulement de 299,6 millions d’euros. En fait, compte tenu de la prise en compte par la loi de finances rectificative pour 2007 d’une correction à la baisse des recettes et des dépenses à hauteur de 620 millions d’euros en conséquence de la modification des circuits financiers entre La Poste et l’État, les dépenses nettes de cette correction sont supérieures aux prévisions d’environ 321 millions d’euros. Avec des recettes inférieures aux prévisions et des crédits calculés au plus juste, le compte doit supporter un déficit de 806 millions d’euros qui réduit significativement le fonds de roulement.

A.– UN SOLDE DÉFICITAIRE EN EXÉCUTION

1.– Les moins-values de recettes

Pour 2007, le paiement des pensions civiles et militaires de retraite, des majorations de ces pensions, et des allocations temporaires d’invalidité devait être assuré par des recettes d’un montant total de 41 898,2 millions d’euros ; la gestion du compte étant facilitée par la création à l’ouverture du compte d’un fonds de roulement d’un montant d’un milliard d’euros en provenance de l’Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT), destiné à résorber le décalage temporel existant entre encaissement des recettes et versement des pensions.

Or, ce sont finalement 40 992,1 millions d'euros de recettes qui ont été constatées, ce qui représente une moins-value de 906 millions d'euros. Indépendamment de l'annulation de 620 millions d'euros déjà évoquée, la moins-value nette de 286,1 millions d'euros s'impute pour l'essentiel sur les contributions employeur des personnels civils (60 millions d'euros), des personnels militaires (73 millions d'euros), de France Télécom hors soult (132,6 millions d'euros) de La Poste hors annulation de 620 millions d'euros (115 millions d'euros de moins-values de recettes s'y ajoutent) et des autres établissements publics (125 millions d'euros). On peut s'interroger sur les causes de ces moindres recouvrements alors que les retenues pour pension sur les traitements des personnels sont supérieures aux prévisions, de 20 millions d'euros pour les personnels civils et de 40 millions pour les personnels militaires.

2.- Des dépenses supérieures aux prévisions

Dans le cadre de l'exercice 2007, les crédits consommés représentent 41 798,6 millions d'euros, soit un solde formellement positif de 299,6 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale, d'un montant de 42 098,2 millions d'euros. Dans les faits, la prévision de dépenses a été diminuée de 620 millions d'euros du fait du changement de mode de financement des retraites de La Poste, les dépenses sont donc supérieures aux prévisions de 321 millions d'euros, ce qui explique que l'annulation de crédits opérée par le collectif budgétaire pour 2007 a été limitée à 432 millions d'euros.

Selon le rapport annuel de performances, deux postes de dépenses expliquent le dépassement.

Les dépenses de pensions au sens strict, c'est-à-dire hors compensation, affiliations rétroactives et intérêts moratoires, sont supérieures aux prévisions initiales, tant pour les fonctionnaires civils que pour les militaires, de 109 millions d'euros, soit 0,27 %. Le RAP considère que « *ceci témoigne de la qualité de la prévision initiale, malgré les incertitudes sur les choix de départ en retraite des agents.* », on peut estimer inversement que la fixation des crédits en projet de loi de finances initiale a été opérée au plus juste, et qu'aucun déficit d'exécution n'est admissible.

Recommandation n° 1 : Fixer les crédits de pensions en projet de loi de finances initiale à un niveau assurément compatible avec l'obligation d'équilibre du compte d'affectation spéciale.

Le second poste de dépassement est celui des dépenses de compensation, affiliations rétroactives, intérêts moratoires et autres transferts, par nature plus difficiles à prévoir, leur exécution a été supérieure aux prévisions (après correction des transferts à destination de La Poste inscrits en loi de finances rectificative pour 2007) d'environ 212 millions d'euros, dont 54 millions d'euros de trop-perçus reversés à La Poste à titre rétroactif pour 2006. Il convient de s'interroger sur les causes de cette situation alors que les affiliations rétroactives ont pu, par le passé, constituer une variable d'ajustement budgétaire, notamment avec les militaires ayant quitté le service avant quinze ans d'ancienneté.

Recommandation n° 2 : Le rapport annuel de performances doit faire un point détaillé, poste par poste, des dépenses de compensation, affiliations rétroactives, intérêts moratoires et autres transferts.

Au total, le solde d'exécution négatif de 806,6 millions d'euros sur la première section du compte est loin d'être subsidiaire puisqu'il représente 1,92 % des dépenses prévues par la loi de finances initiale pour 2007.

3.– Une diminution du fonds de roulement

Selon les indications données à votre Rapporteur spécial par la direction du Budget, avant que l'exercice 2007 ne débute, le programme n° 741 du CAS *Pensions* disposait d'un fonds de roulement de 1 147 millions d'euros (1 000 millions d'euros constitués initialement, à la création du CAS *Pensions*, et 147 millions d'euros issus des reports de 2006 sur 2007). Compte tenu du haut niveau de ce fonds de roulement, la loi de finances pour 2007 prévoyait que l'exécution du programme 741 serait déficitaire à hauteur de 200 millions d'euros compensés par un prélèvement sur le fonds de roulement de même montant. Le solde budgétaire d'exécution négatif a été de 806 millions d'euros et a eu pour effet d'abaisser le niveau du fonds de roulement de 1 147 millions d'euros à 341 millions d'euros.

Depuis l'exercice 2006, les crédits de pensions n'ont plus un caractère évaluatif mais sont limitatifs, ce qui impose des prévisions réalistes pour la détermination des recettes et dotations du CAS. Pour faire face aux dépenses du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, la loi de finances initiale pour 2006 avait prévu, en sus des recettes prévues pour couvrir les dépenses, un fonds de roulement au moyen d'une recette exceptionnelle d'un milliard d'euros en provenance de l'Établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCEFT). La mise en place de ce fonds de roulement a été rendue nécessaire par le décalage temporel existant entre l'encaissement des recettes et le versement des pensions. Dès lors qu'il s'agissait de la première année de fonctionnement du CAS *Pensions*, son niveau a été défini de manière prudentielle.

L'exposé des motifs de l'article 36 du projet de loi de finances initiale pour 2006, qui a proposé la création du CAS *pensions* et mis en place son fonds de roulement indiquait :

« Dans le cas du compte « Pensions », le décalage existant, en cours d'exercice, entre le rythme d'encaissement des recettes et le rythme d'engagement des dépenses, notamment pour le programme relatif aux pensions attribuées aux fonctionnaires civils et militaires [...], nécessite la mise en place d'un fonds de roulement ab initio.

Il est proposé de constituer ce fonds de roulement au moyen d'un versement exceptionnel d'1 milliard d'euros provenant de l'établissement public qui est chargé de gérer la soule de 5,7 milliards d'euros versée en 1997 par France Télécom à l'État pour la reprise des engagements de retraite de ses fonctionnaires. Destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, ce fonds de roulement devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice. »

Le fonds de roulement doit être reconstitué en fin d'année et ne saurait donc servir à contourner le caractère limitatif des crédits de pensions, comme cela a été le cas en 2007.

Recommandation n° 3 : Le rapport annuel de performances doit présenter la situation du fonds de roulement du compte d'affectation spéciale au début et en fin d'exercice. Le fonds de roulement doit être reconstitué à l'identique en fin d'exercice, conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de sa mise en place. Dans le cas où le fonds de roulement serait inférieur au milliard d'euros qui le constituait à l'ouverture du compte, le plus prochain projet de loi de finances devrait comporter les voies et moyens de le porter à ce niveau.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Concernant les pensions des fonctionnaires civils et militaires trois objectifs sont affichés : il s'agit de « *maîtriser le coût de la gestion des pensions civiles et militaires de retraite* », en s'attachant à réduire le coût unitaire d'une primo-liquidation, de « *maîtriser le besoin de financement du programme* », par la mesure de l'âge moyen à la radiation des cadres et de la durée moyenne de cotisation, enfin, un troisième objectif a été ajouté en 2007 : il concerne l'équilibre du programme lui-même, et l'indicateur qui lui est associé mesure l'écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pensions.

Les trois objectifs portent sur des matières essentiellement différentes : le premier sur la performance de gestion, la deuxième mesure la réalisation d'un objectif de nature politique, en somme l'impact de la législation sur les pensions et notamment de la réforme de 2003, pour laquelle les services ne peuvent rien, enfin le dernier objectif évalue l'écart de prévision des dépenses.

Le coût unitaire d'une primo-liquidation a atteint 625 euros en 2007 au lieu de 646 euros en 2006 avec un objectif de 617 euros dans le projet annuel de performances pour 2007. Le RAP se satisfait d'un résultat qui s'explique par la diminution des coûts de gestion dans les centres locaux de pensions mais également par l'augmentation du nombre de pensions servies. La Cour des comptes reprend, sur cette question, une observation de ses précédents rapports en rappelant que le coût d'une primo-liquidation calculé pour les dossiers de pensions servies en vertu du code de pensions civiles et militaires de retraite n'inclut toujours pas ceux correspondant à l'intervention des ministères employeurs. Elle estime qu'un coût total de la fonction pensions fait donc toujours défaut.

La Cour des comptes mentionne également une nouvelle fois, après le rapport public annuel de février 2008, les conclusions de son rapport réalisé pour la commission des Finances du Sénat et publié par le Sénat sous le n° 27 (2007-2008) à l'automne 2007. La Cour estime que « *la modernisation de la chaîne pensions autour du compte individuel retraite tarde à se mettre en place. Le rapprochement des centres régionaux des pensions et du service des pensions du ministère chargé du budget, inscrit dans la révision générale des politiques*

publiques (RGPP), n'a pas donné lieu à la publication d'un plan d'ensemble définissant les modalités de sa mise en œuvre. De même, aucun plan d'action n'a été annoncé précisant les modalités de la suppression progressive des services ministériels en charge de préparer les dossiers de pensions par reconstitution de la carrière avant le départ en retraite des agents. L'économie en termes d'emplois a pourtant été évaluée à 1 200 agents sur les 3 000 actuellement en exercice. »

La mesure de l'âge moyen à la date de radiation des cadres comme celle de la durée moyenne de cotisation est sans intérêt en matière de performance de gestion des pensions.

Enfin le dernier indicateur est constitué par la mesure de l'écart entre la prévision et l'exécution pour les dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations d'invalidité. Le résultat, de 0,27 %, permet aux rédacteurs du RAP de se féliciter de l'excellence des prévisions traduites par le Gouvernement dans le projet de loi de finances. Pourtant, ce résultat laisse songeur. Si l'on retrace les crédits ouverts en loi de finances initiale en soustrayant 620 millions d'euros correspondant à l'effet du changement du mode de financement de La Poste, les dépenses apparaissent en augmentation de 320,4 millions d'euros, ce qui représente 0,77 % des crédits rectifiés ouverts en loi de finances initiale (41 478,2 millions d'euros). Selon les explications de la direction du budget, les calculs reposent sur l'exploitation des agrégats de dépenses ventilées par action, figurant page 36 du RAP, qui n'intègrent pas les flux résultant d'autres paramètres que les dépenses de pensions *stricto sensu*. L'absence de prise en compte des compensations interrégimes explique l'écart entre l'exécution budgétaire et l'indicateur de performance, la présentation par action ne peut être mise en correspondance avec les états d'exécution budgétaire de la page 35 du RAP.

II.- LES SECTIONS OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT ET PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

Les programmes de financement des pensions de retraites des ouvriers d'État et des pensions militaires d'invalidité ont connu de moindres variations en exécution 2007 que le programme de financement des pensions civiles et militaires de retraite. Au total, les mouvements s'équilibrent globalement avec un solde d'exécution négatif de 25,1 millions d'euros sur le programme des ouvriers d'État et un solde d'exécution positif de 27,2 millions d'euros sur celui des pensions militaires d'invalidité.

A.– LES PENSIONS DES OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT

1.– Des recettes en augmentation

Les recettes prévues au titre du financement des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, qui s'établissaient à 1 708,4 millions d'euros, ont été revues à la hausse, comme en 2006, et ont atteint 1 716,5 millions d'euros. Le RAP ne donne aucune explication de cette augmentation qui concerne exclusivement la ligne 74 *Recettes diverses*, et se contente de recopier, à la virgule près, pour la section de recettes du programme (page 12 du RAP), les éléments prévisionnels figurant déjà dans le PAP 2007 (pages 241 et 242 du PAP).

Recommandation n° 4 : Le rapport annuel de performances doit donner des explications détaillées, poste par poste, des écarts entre les recettes prévues et les recettes constatées, pour les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

2.– Une augmentation supérieure des dépenses

La consommation des crédits au titre des prestations à destination des ouvriers des établissements industriels de l'État s'établit en 2007 à 1 741,6 millions d'euros, soit un excédent de consommation des crédits de l'ordre de 33,2 millions d'euros sur les ouvertures de crédits par la LFI, de 1 708,4 millions d'euros. L'essentiel de l'augmentation concerne le poste de prestations vieillesse et invalidité pour 1,55 milliard d'euros au lieu de 1,52 milliard prévu en loi de finances initiale. Le RAP ne propose pas non plus d'explication de cette situation.

Au total, le solde négatif d'exécution est de 25,1 millions d'euros, soit 1,47 % des dépenses prévues par la LFI.

Recommandation n° 5 : Le rapport annuel de performances doit donner des explications détaillées, poste par poste, des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses constatées, pour les pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

B.– LA SECTION PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS

Cette section a été dotée (en prévisions de recettes et crédits de paiement) de 2 973,5 millions d'euros en loi de finances initiale. Or, l'exécution fait état d'une moins-value de recettes de 10,9 millions d'euros : celles-ci s'établissent en effet à 2 962,5 millions d'euros. La section étant alimentée par des versements du budget général, ceux-ci ont été révisés à la baisse à partir du mois de novembre en raison des prévisions de dépenses.

Les dépenses atteignent quant à elles 2 935,3 millions d'euros et donc sont inférieures aux prévisions de 38,2 millions d'euros. Il en résulte un solde d'exécution positif de 27,2 millions d'euros, soit 0,92 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

C.– LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE EN MATIÈRE DE PENSIONS DES OUVRIERS D'ÉTAT

Le premier objectif de performance est de « *maîtriser le besoin de financement du programme* », par la mesure de l'âge moyen à la radiation des cadres et de la durée moyenne de cotisation, il est similaire à un objectif retenu en matière de pensions civiles et militaires et sans intérêt pour apprécier la performance de gestion des pensions.

Le deuxième objectif tend à « *maîtriser les coûts de la gestion administrative inclus dans la dépense totale* » en s'attachant à réduire le coût unitaire d'une primo-liquidation et par le suivi du rapport entre la rémunération versée par l'État à la Caisse des dépôts et consignations et le montant des prestations servies.

Le coût unitaire d'une primo-liquidation a atteint 1 475 euros en exécution au lieu de 1 250 euros en 2006 et une prévision de 1 350 euros dans le PAP 2007. Le RAP explique ce mauvais résultat par l'effet de l'augmentation des contrôles sur des retraites versées précédemment sous forme d'avances.

Par contre, le ratio rémunération de la CDC/prestations servies a diminué de 2006 à 2007 de 0,51 à 0,48, ce qui permet au RAP de considérer que les frais de gestion sont stabilisés.

Le troisième objectif d'optimisation du taux de recouvrement est considéré comme satisfait dans la mesure où le rapport entre montant brut des récupérations recouvrées avec la somme de ce montant et des abandons de créances a atteint 96,4 % en 2007.

DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Dotée en loi de finances initiale pour 2007 de 4 981,1 millions d'euros de crédits de paiement, la mission *Régimes sociaux et de retraite* a finalement en exécution consommé 4 984,4 millions d'euros, montant très proche de la dotation initiale. En fait, des ouvertures de crédits ont été nécessaires sur le programme n° 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, des annulations ont été opérées sur le programme n° 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* et des économies de constatation réalisées sur le programme n° 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

I.– LE PROGRAMME RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Les crédits votés en loi de finances initiale s'élevaient à 3 289,9 millions d'euros sur le programme n° 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, la consommation de crédits atteint 3 371,3 millions d'euros. La Cour des comptes considère que ce programme est affecté de sous dotations chroniques, pour 80 millions d'euros environ.

A.– LES RÉGIMES SOCIAUX DES TRANSPORTS TERRESTRES

Les dépenses de cette action, qui finance le congé de fin d'activité des conducteurs routiers du transport de voyageurs et de marchandises et leur propose un complément de retraite, mais qui a également vocation à fournir une aide aux conjoints collaborateurs d'artisans bateliers, ont été supérieures aux prévisions : près de 103 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés à ce titre en 2007, contre 93,3 millions d'euros prévus initialement. Il est à noter que les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006 avaient déjà été insuffisants en gestion.

B.– LES RÉGIMES DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Les dotations aux régimes de retraite des transports terrestres représentent près de 97 % des crédits du programme : ils sont principalement destinés à compenser le déséquilibre démographique des régimes de retraite des agents de la SNCF et de la RATP. Les dotations initiales, insuffisantes, ont fait l'objet de 72 millions d'euros d'ouvertures en gestion, dont 12 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2007 au titre de la régularisation de l'exercice n-2 pour les charges de retraite de la SNCF et 60 millions d'euros par le décret d'avance du 25 octobre 2007 pour abonder la caisse de prévoyance et de retraites du personnel de la RATP.

On constate une nouvelle fois que le décalage de deux ans qui est retenu pour la mise à niveau des dotations budgétaires aux charges de retraite de la SNCF a permis, surtout depuis 2006, l'accroissement de la dette de l'État. La Cour des comptes estime celle-ci à plus de 240 millions d'euros à la fin de 2007 (dont 183 millions d'euros au titre de 2006 et 28,3 millions d'euros au titre de 2007), elle considère que les facilités d'emprunt de la SNCF ne sauraient dispenser l'État de couvrir en temps réel les besoins de financement de sa caisse de retraite, la dette de l'État devant être remboursée dans les meilleurs délais. S'agissant de la caisse de retraite de la RATP, la dotation budgétaire pour 2007 et 2008 a été minorée en reposant sur une hypothèse d'adossement au régime général fort aléatoire, et non encore réalisée. La caisse de la RATP a dû, pour maintenir son fonds de roulement, réaliser un emprunt au début de 2007.

Recommandation n° 6 : Le rapport annuel de performances doit préciser les éléments constitutifs de l'équilibre des régimes de retraite des transports terrestres en début et en fin d'exercice. Il doit, en particulier, présenter, pour les régimes de la SNCF et de la RATP, le montant estimé de la dette de l'État envers ces régimes, la situation des fonds de roulement et celle de l'endettement de ces régimes de retraite.

C.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Deux indicateurs de performance sont suivis en matière de congé de fin d'activité des transporteurs routiers : la mesure du délai de paiement des allocations, le pourcentage de jeunes conducteurs embauchés grâce au CFA par rapport aux recrutements totaux.

Il apparaît que les délais de paiement ne s'améliorent pas et sont inférieurs aux prévisions du PAP 2007. Le pourcentage de jeunes conducteurs est stable depuis 2005.

Quatre indicateurs de performance sont suivis pour la compensation du déséquilibre démographique de la SNCF. Le ratio de dépenses de gestion comme le coût unitaire d'une primo-liquidation de retraite sont peu significatifs compte tenu de la suppression progressive des frais d'administration générale par la SNCF à la caisse de retraite. Les indicateurs de délais de paiement et de récupération des indus sont bons.

Les quatre mêmes indicateurs s'appliquent pour la compensation du déséquilibre démographique de la RATP. Les indicateurs de ratio de dépenses de gestion comme le coût unitaire d'une primo-liquidation de retraite sont peu significatifs compte tenu des mouvements atypiques liés à la création de la caisse de prévoyance et de retraite de la RATP au 1^{er} janvier 2006. 100 % des pensions sont payées au jour du premier paiement dû, et l'indicateur de récupération des indus n'est pas renseigné.

II.- LE PROGRAMME RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS

Dotée de 718,6 millions d'euros en loi de finances initiale, la participation de l'État au financement du régime de retraite des marins a été tributaire deux annulations de 35 millions d'euros par le décret du 25 octobre 2007 et de 30,93 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2007, qui représentent au total 65,93 millions d'euros soit 9,2 % de la dotation initiale.

Les annulations de crédits ne font l'objet d'aucune explication par le RAP et l'habituelle note du projet de loi de finances rectificative mentionne *annulation de crédits devenus sans emploi*. Dans les faits, le fonds de roulement des Invalides de la marine a été ponctionné sur l'autel de la régulation budgétaire au moment même où le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, annonçait des allègements de charges sociales aux marins pêcheurs, dans le cadre d'un déplacement au Guilvinec. Le budget 2007 présenté en équilibre a été exécuté en déficit de 29 millions d'euros. Ce niveau de déficit, prévu par M. Michel Vergnier, Rapporteur spécial de la commission des finances, lors de l'examen du budget en commission élargie le 8 novembre 2008, est corroboré par le rapport de la Cour des comptes qui estime à 30 millions d'euros la diminution de la trésorerie de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

Recommandation n° 7 : Le rapport annuel de performances doit préciser l'évolution du fonds de roulement de l'ENIM.

Les objectifs associés à ce programme sont de réduire le délai moyen de traitement des dossiers, d'améliorer le taux de recouvrement des cotisations, et enfin de stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale.

Le délai de paiement des pensions s'améliore depuis 2004 mais reste inférieur aux objectifs fixés à cause, selon le RAP, de la vétusté de l'application informatique des pensions. Les données relatives au taux de recouvrement des cotisations ne sont pas significatives car la crise de novembre 2007 a conduit l'ENIM à cesser ses émissions de titres de recouvrement sur la fin de l'année. Enfin, les coûts de gestion rapportés aux prestations apparaissent stables.

III.- LE PROGRAMME RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET DIVERS

Les régimes spéciaux de retraite concernés, qui ont pour point commun d'être en rapide déclin démographique, ont été dotés de 972,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007. La consommation des crédits s'est élevée à 960,4 millions d'euros, elle est inférieure aux prévisions.

L'essentiel des annulations porte sur le régime de la SEITA. Le RAP explique que la subvention dédiée à l'équilibre du régime de retraite de la SEITA a fait l'objet d'une annulation en loi de finances rectificative de 11,4 millions d'euros. Les recettes propres du régime ont été supérieures aux prévisions (cotisations employeurs et fraction de soulte versée au régime) alors que les pensions (indexées sur la valeur du point de la fonction publique) sont faiblement revalorisées et que le nombre de liquidations escomptées s'est avéré plus faible qu'annoncé.

Par ailleurs, les subventions de l'État ont été ajustées au plus près grâce à la mobilisation des actifs de la caisse des Mines à hauteur de 45 millions en 2007, 170 millions d'euros de produits de cessions immobilières étant attendus en 2008.

Les objectifs associés à ce programme sont, comme pour le programme précédent, de réduire le délai moyen de traitement des dossiers, d'améliorer le taux de recouvrement des cotisations, et enfin de stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale.

Recommandation n° 8 : Le rapport annuel de performances doit préciser les éléments constitutifs de l'équilibre des régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers, en début et en fin d'exercice. Il doit, en particulier, présenter le montant estimé de la dette de l'État envers ces régimes, la situation des fonds de roulement et celle de l'endettement de ces régimes de retraite.

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Compte spécial : Avances aux collectivités territoriales

Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES.....	316
II.- CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS	317
III.- CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS.....	319
IV.- CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION.....	319

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a été dotée en loi de finances de 3,52 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 3,21 milliards d'euros de crédits de paiement. Compte tenu des différents mouvements de crédits, le responsable de programme a disposé de 3,53 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 3,36 milliards d'euros de crédits de paiement. 2,64 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 3,29 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

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 733,15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 664,61 millions d'euros de crédits de paiement. 5,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7,86 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts et 727,50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 663,74 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

Au sein de l'action *Soutien aux projets des communes et groupements de communes* :

– 472,53 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 409,64 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances au titre de la **dotation globale d'équipement (DGE) des communes**. 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), 43 millions d'euros de crédits de paiement ont été transférés de l'enveloppe de la DDR et sont venus abonder la DGE. 472,04 millions d'euros d'autorisations d'engagement (99,9 % de la dotation votée en loi de finances) et 452,79 millions d'euros de crédits de paiement (100 % des crédits disponibles) ont été consommés ;

– **la dotation de développement rural** a été dotée par la loi de finances de 127,98 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 122,33 millions d'euros de crédits de paiement. 123,53 millions d'euros d'autorisations d'engagement (96,5 % des crédits votés en loi de finances) et 78,52 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés (99 % des crédits disponibles).

– 366,28 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 366,28 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour **la dotation « régisseur de police municipale »**. 342,74 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 366,28 millions d'euros de crédits de paiement, soit des taux de consommation respectifs de 93,6 % et de 100 %.

L'objectif du programme est de « *promouvoir les projets de développement local* ». Le rapport annuel de performances indique que les investissements réalisés en 2007 grâce à la DGE des communes connaissent une

hausse de 0,2 %. Si on prend en compte le second indicateur qui est le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % qui s'élève à 52,7 % et qui connaît une hausse par rapport à 2006 (46,79 %), cela implique **une concentration des investissements sur un volume plus réduit et donc une baisse du saupoudrage des crédits et un resserrement du financement sur des opérations structurantes.**

En revanche, les investissements réalisés grâce à la DDR diminuent (- 1,7 %) et le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 %, qui est de 44 %, a connu une baisse par rapport à 2006 (50 %).

L'objectif d'un délai de réalisation des opérations inférieur à 4 ans est atteint puisqu'il est de 19 mois pour la DGE et de 20 mois pour la DDR.

La loi de finances a doté l'action *Dotation générale de décentralisation* (DGD) de 126,62 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 132,27 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement et 131,58 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 132,07 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

La répartition et la consommation de la DGD sont retracées dans le tableau suivant.

**L'EXECUTION BUDGÉTAIRE DE DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION
DES COMMUNES EN 2007**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative aux autorisations des sols	4,77	4,77	4,45	4,45	4,34	4,38
Concours particulier relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,02	18,02	23,99	23,99	23,41	23,86
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	88,75	88,75	88,75	88,75	88,75	88,75
DGD relative à l'entretien de la voirie parisienne	15,08	15,08	15,08	15,08	15,08	15,08

Source : rapport annuel de performances

II.- CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS

797,63 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 784,52 millions d'euros de crédits de paiement ont été votés en loi de finances au titre du programme *Concours financiers aux départements*. 30,95 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,78 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts en cours d'exercice. 68,6 % des autorisations d'engagement disponibles (soit 568,02 millions d'euros) et 98,3 % des crédits de paiement disponibles (soit 790,67 millions d'euros de crédits de paiement) ont été consommés.

L'action *Aides à l'équipement des départements* comprend :

– **la dotation globale d'équipement des départements.** En 2007, 213,82 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été ouverts et 205,13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 205,28 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés, soit un montant supérieur aux autorisations d'engagement. Le rapport annuel de performances indique que cela est dû au décalage entre autorisations de programme et autorisations d'engagement au moment du passage en mode « LOLF ». Une remise à plat des opérations encore ouvertes au titre des exercices antérieurs devrait intervenir en 2008. Fin 2007, 8,69 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8,54 millions d'euros de crédits de paiement sont restés sans emplois ;

– **la dotation départementale d'équipement des collèges.** Les crédits disponibles se sont élevés à 345,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et 321,64 millions d'euros de crédits de paiement. Seuls 1,19 million d'euros d'autorisations d'engagement et la totalité des crédits de paiement ont été consommés.

L'action *dotation générale de décentralisation* a été dotée en loi de finances de 251,65 millions d'euros. Les différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice ont conduit à majorer ces crédits de 17,19 millions d'euros. 263,74 millions d'euros ont été consommés, le solde restant (5,06 millions d'euros) correspondant essentiellement aux crédits ouverts en loi de finances rectificative. L'exécution détaillée de cette dotation est retracée dans le tableau suivant :

**L'EXECUTION BUDGÉTAIRE DE DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION
DES DÉPARTEMENTS EN 2007**

(en millions d'euros)

	Crédits votés en loi de finances	Crédits ouverts	Crédits consommés
DGD de droit commun	251,65	262,56	262,30
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,44	1,44	1,44

Source : Rapport annuel de performances.

Le programme a pour objectif de « *promouvoir les investissements des départements* » et présente comme indicateur l'évolution du volume des investissements des départements soutenus par la DGE comparée à l'évolution de la FBCF. Comme l'indique le rapport annuel de performances, le responsable de programme ne dispose pas de réelles marges de manœuvre pour promouvoir l'investissement des départements. C'est pourquoi cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances pour 2008.

III.- CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

Le programme *Concours financiers aux régions* a été doté par la loi de finances pour 2007 de 1,49 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,45 milliard d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits ont été complétés en cours d'exercice par un report de 24,63 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,28 millions d'euros de crédits de paiement crédits non consommés en 2006 et une ouverture en loi de finances rectificative de 1,04 million d'euros d'autorisations d'engagement. 1,2 million d'euros d'autorisations d'engagement a été annulé par le décret du 25 octobre 2007 et 159 519 euros de crédits de paiement ont été annulés par la loi de finances rectificative. 1,01 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,46 milliard d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

Ce programme est dépourvu d'objectif et d'indicateur, dans la mesure où les règles d'indexation des deux dotations qui constituent ce programme (la DRES et la DGD) sont définies par la loi.

DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS

(en millions d'euros et en %)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	% ⁽²⁾	Crédits votés	Crédits ouverts ⁽¹⁾	Crédits conso.	% ⁽²⁾
Action Aide à l'équipement								
DRES	698,92	671,81	671,51	100	642,48	643,02	643,02	100
Action Dotation générale de décentralisation								
DGD des régions	411,38	418,13	416,41	99,6	411,38	418,13	416,41	99,6
DGD Corse	271,23	271,23	271,23	100	271,23	271,23	271,23	100
DGD STIF	124,01	127,80	127,80	100	124,01	127,80	127,80	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. La loi de finances pour 2007 l'a doté de 327,04 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 318,04 millions d'euros de crédits de paiement.

Compte tenu des différents mouvements intervenus en cours d'exercice, les crédits ouverts se sont élevés à 475,46 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 426,75 millions d'euros de crédits de paiement. 85,8 % des autorisations d'engagement, soit 407,75 millions d'euros, et 88,9 % des crédits de paiement, soit 379,29 millions d'euros, ont été consommés.

Les crédits de l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* se répartissent de la façon suivante :

– 543 057 euros d'autorisations d'engagement et 584 762 euros de crédits de paiement au titre des **subventions aux communes minières**. Ces crédits ont été intégralement consommés ;

– 5 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 et ont fait l'objet de reports en 2007 au titre des **subventions aux communes forestières**. 4,89 millions d'euros ont été consommés ;

– 445 000 euros au titre des **subventions aux communes en difficulté**. La totalité des crédits a été consommée ;

– 400 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour financer **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre**. 898 396 euros d'autorisations d'engagement ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 et reportés en 2007. 971 126 euros d'autorisations d'engagement et 7 695 euros de crédits de paiement ont été consommés ;

– 94 029 euros d'autorisations d'engagement et 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 » et a été intégralement 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 ;

– 6,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39,97 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts dans la loi de finances rectificative et reportés sur l'exercice 2007 pour financer les **subventions d'équipement aux collectivités territoriales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques**. Compte tenu des différents mouvements de crédits, la dotation disponible s'est élevée à 7,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32,41 millions d'euros de crédits de paiement. 4,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 26,03 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés ;

– 130,34 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 121,32 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts au titre des **subventions pour travaux divers d'intérêt local**. 181,74 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 128,04 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés ;

– 11,35 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**. 5,90 millions d’euros ont été consommés. 4,69 millions d’euros ouverts en loi de finances rectificatives et non consommés et 756 307 euros restés sans emploi ont été reportés sur l’exercice 2008.

L’action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* finance notamment les effectifs de la direction générale des collectivités locales. En 2007, ont été rémunérés **165,83 équivalents temps plein travaillés**, soit un budget de **9,06 millions d’euros**.

La loi de finances pour 2007 a doté les dépenses de fonctionnement de 1,55 million d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement. Afin d’assurer le paiement d’un contentieux, 17,07 millions d’euros ont été transférés du budget opérationnel de programme *Subventions pour travaux d’intérêt local* vers le budget opérationnel de programme *Administration de la DGCL*. 17 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement ont été votés en loi de finances rectificative pour compenser l’avance de crédit opérée. Les crédits consommés se sont donc élevés à 18,89 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

Hors règlement du contentieux, 1,81 million d’euros en autorisations d’engagement et 1,11 million d’euros de crédits de paiement ont été consommés sur le titre 3. Hors dépenses d’informatique, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 894 503 euros en autorisations d’engagement et 799 774 euros de crédits de paiement.

L’exécution des dépenses de fonctionnement est retracée dans le tableau suivant :

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL

(en euros)

	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement de la DGCL	256 500	256 500	235 944	193 550
Fonctionnement du pôle interrégional d’appui au contrôle de légalité	240 195	240 195	229 306	229 306
Production d’études	116 000	116 000	44 147	44 147
Fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	188 000	188 000	109 109	109 109
Programme de publications de la DGCL	233 700	233 700	146 753	110 358
Équipement courant	99 750	99 750	72 153	57 792
Fonds de concours	68 000	68 000	57 091	55 512
Dépenses d’informatique	1 536 000	1 536 000	1 625 71	490 319

Source : *Rapport annuel de performances*.

S'agissant de l'évaluation de l'activité de la DGCL, le rapport annuel de performances indique que le délai de réalisation des opérations subventionnées est de 3 ans et 4 mois contre 2 ans et 7 mois initialement prévu dans le projet annuel de performances. Ce résultat est dû à un apurement de dossiers anciens, ouverts antérieurement à 2001. Le délai moyen d'élaboration des textes réglementaires pilotés par la DGCL est de 6,8 mois (contre 7,5 mois en 2006). Enfin, 43 rectifications ont été apportées en 2007 pour un montant de 145 285 euros, soit 0,01 % des masses mises en répartition au titre de la DGF et du FSRIF.

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 179,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances. Compte tenu de reports de crédits (6,27 millions d'euros) et des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour ajuster le montant de la compensation pour le transfert des ports (874 421 euros), les crédits disponibles se sont élevés à 185,16 millions d'euros. 180,07 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 182,90 millions d'euros ont été consommés. L'exécution budgétaire de cette action est détaillée dans le tableau suivant :

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

(en millions d'euros)

	LFI 2007		Crédits ouverts		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	89,09	89,09	89,09	89,09	89,09	89,09
Concours particulier en faveur des ports maritimes	14,55	14,55	20,28	20,28	19,41	19,41
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	78,78	78,78	80,18	80,18	77,47	77,47

Source : Rapport annuel de performances.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de M. Jean-Yves COUSIN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	324
A.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION 2007	324
B.– UNE MISSION À FORT ENJEU ET PEU ENCADRÉE	325
1.– Une progression des remboursements et dégrèvements plus rapide que les recettes fiscales brutes	325
2.– Une mission étroitement liée aux dépenses fiscales	326
C.– LA PROBLÉMATIQUE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE	327
1.– Une mission sans personnel	327
2.– Des indicateurs réduits à la portion congrue, des objectifs dépassés	327
II.– LE PROGRAMME <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPOTS D'ÉTAT</i>	329
A.– LA PRIME POUR L'EMPLOI	329
B.– L'IMPÔT SUR LE REVENU	330
C.– L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	330
D.– LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE	331
E.– LES AUTRES PRODUITS DIRECTS ET INDIRECTS	331
III.– LE PROGRAMME <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX</i>	332
A.– LA TAXE PROFESSIONNELLE	333
B.– LES TAXES FONCIÈRES	333
C.– LA TAXE D'HABITATION	334
D.– LES ADMISSIONS EN NON-VALEUR D'IMPÔTS LOCAUX	334

La mission *Remboursement et dégrèvements* est atypique tant dans son contenu que dans son pilotage. Première du budget de l'État en termes de volume de crédits, elle constitue un regroupement hétérogène de crédits évaluatifs, pour l'essentiel relevant du titre 6.

La majeure partie de cette masse composite ne concourt pas à une politique publique précise, s'agissant pour près des trois-quarts de décaissements réalisés par le Trésor Public au titre du processus global de gestion de l'impôt, certaines dépenses s'identifiant au surplus à des opérations pour ordre comme les admissions en non-valeur, les remises de débits et annulations.

Les faiblesses structurelles de la mission, tenant tant à son architecture qu'à son pilotage déficients et à une stratégie de performances limitée, ont été mises en évidence dès l'examen du projet de loi de finances 2006. Saisie en application de l'article 58-2° de la LOLF par la Commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a rendu en 2007 des conclusions ⁽¹⁾ qui ont fait l'objet d'un rapport d'information ⁽²⁾ du Sénat. Une réflexion est actuellement engagée sur une éventuelle évolution des contours de la mission.

Le rapport annuel de performances pâtit de ces insuffisances que l'on retrouve au niveau des commentaires d'exécution particulièrement sommaires.

I.- PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

A.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION 2007

Dotée au total de 76 460 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, la mission se présente sous la forme de deux programmes, l'un relatif aux *remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* doté de 62 372 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, le second relatif aux *remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* doté de 14 088 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces deux programmes ont fait l'objet, en loi de finances rectificative pour 2007 ⁽³⁾, respectivement d'une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur 3 831 millions d'euros et d'une annulation de crédits pour 198 millions d'euros, soit respectivement 6,1 % et 1,4 % du montant des crédits votés de chaque programme.

Le tableau suivant rend compte des crédits votés et ouverts au titre des deux programmes concernés.

(1) *Communication à la commission des finances du Sénat du 25 juin 2007 sur la mission d'enquête sur « La gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements ».*

(2) *Rapport d'information n°8 sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion et à l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, Mme Marie-France Beaufrils, Sénat, 3 octobre 2007.*

(3) *Articles 8 et 9 de la loi n°2007-1824 du 24 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (Etats B et B').*

CRÉDITS VOTÉS ET CRÉDITS OUVERTS AU TITRE DU BUDGET 2007

(en millions d'euros)

	Crédits votés	Ouvertures / Annulations	Crédits ouverts
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	62 372	+ 3 831	66 203
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	14 088	- 198	13 890
Total	76 460	+ 3 633	80 093

Source : Rapport annuel de performances 2007

L'exécution se solde pour le programme 200 par des remboursements et dégrèvements **supérieurs de 8,2 % aux montants prévisionnels** inscrits en loi de finances initiale, soit +5 137 millions d'euros. En revanche, pour le programme 201, l'exécution se traduit par **une consommation des crédits inférieure de 4,2 %** aux montants prévisionnels inscrits en loi de finance initiale, correspondant à 597 millions d'euros.

D'une année sur l'autre, les remboursements et dégrèvements réalisés au titre du programme 200 progressent de 8 012 millions d'euros (+13,4 %), ceux opérés au titre du programme 201 sont en augmentation de 748 millions d'euros (+5,8 %). Il s'agit donc de dépenses particulièrement dynamiques au sein du budget de l'État.

Le tableau ci-après retrace ces évolutions.

CRÉDITS CONSOMMÉS AU TITRE DE L'EXÉCUTION 2006 ET 2007

(en millions d'euros)

	2006	2007	Variation (%)
200 - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	59 496,012	67 508,950	+ 13,4
201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 742,704	13 490,466	+ 5,8
Total	72 238,716	80 999,416	+ 12,1

Source : rapports annuels de performances 2006 et 2007

B.- UNE MISSION À FORT ENJEU ET PEU ENCADRÉE

Malgré des montants en jeu considérables, le pilotage de la mission est déficient.

1.- Une progression des remboursements et dégrèvements plus rapide que les recettes fiscales brutes

Le rapport annuel de performances ne met pas en perspective l'articulation entre les montants exécutés et **l'évolution des recettes fiscales brutes** de l'État qu'ils viennent minorer.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget pour l'année 2007 ⁽¹⁾, « *le dynamisme des remboursements et dégrèvements (crédits d'impôts, primes pour l'emploi) a aussi provoqué une baisse du produit net de l'impôt sur le revenu, alors même que sa progression spontanée brute était très forte (+7,9%).* »

Le tableau ci-après met en perspective l'évolution sur les dix dernières années des recettes fiscales brutes et des remboursements et dégrèvements.

**Evolution comparée des recettes fiscales brutes de l'État
et des dépenses de remboursements et dégrèvements (1997-2007)**

	en M€ courants										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes fiscales brutes (I)	256 449	269 719	288 852	296 180	305 554	301 552	305 951	330 125	341 043	340 132	351 408
Evolution (%)	3,8%	5,2%	7,1%	2,5%	3,2%	-1,3%	1,5%	7,9%	3,3%	-0,3%	3,3%
Remboursements et dégrèvements (II)	40 490	48 317	50 176	56 133	60 707	61 330	66 134	64 472	69 423	72 239	80 499
Evolution (%)	1,9%	19,3%	3,8%	11,9%	8,1%	1,0%	7,8%	-2,5%	7,7%	4,1%	11,4%
(II) / (I)	15,8%	17,9%	17,4%	19,0%	19,9%	20,3%	21,6%	19,5%	20,4%	21,2%	22,9%

Source : lois de règlement et rapports de présentation du CGAF et du compte général de l'État

2.- Une mission étroitement liée aux dépenses fiscales

Si une part majoritaire des crédits de la mission traduisent les mécanismes fiscaux eux-mêmes, au moins 15 milliards d'euros relèvent de **la dépense fiscale**, qui s'analyse comme l'addition de deux composantes : d'une part la dépense en atténuation de recettes et d'autre part les remboursements et dégrèvements proprement dits. Ceux-ci constituent la partie émergée de cet iceberg évalué à 73 milliards d'euros au total pour plus de six cents dispositifs fiscaux ⁽²⁾.

Les dépenses fiscales peuvent constituer **un point de fuite de la norme budgétaire**. Leur nature différente (dépenses évaluatives et non ordonnancées, dépendantes du comportement des agents économiques) de celle des dépenses budgétaires justifie leur exclusion d'une norme qu'elle viendrait « polluer ».

À défaut d'une norme spécifique, votre Rapporteur spécial se félicite que, pour la première fois, à l'occasion des rapports annuels de performances 2007, une évaluation des dépenses fiscales à forts enjeux (13 dépenses fiscales pour un total de 20 milliards d'euros) soit fournie au Parlement. L'expérience mérite d'être étendue à d'autres dépenses fiscales significatives.

(1) « L'exécution des lois de finances pour l'année 2007 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », mai 2008, p. 19.

(2) Les dépenses fiscales venant en atténuation de recettes font, en application de l'article 51-5° de la LOLF, l'objet d'une évaluation ex-post dans le rapport annuel de performances de chaque mission auxquelles elles contribuent, directement ou indirectement.

C.– LA PROBLÉMATIQUE DE LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE

Le rapport de la Cour des comptes de juin 2006 ⁽¹⁾ sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2005 comme celui de mai 2007 sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2006 ont mis en évidence les difficultés d'appréhension de la performance inhérentes à la configuration de la mission. S'agissant de crédits évaluatifs, il n'y a pas de plafonds de crédits et la justification au premier euro présentée dans le rapport annuel de performances est sans portée. En outre, la mission n'a pas de crédits de personnel et la mesure de la performance est délicate.

1.– Une mission sans personnel

Aucun crédit de personnel n'est rattaché à la mission, malgré une mobilisation administrative considérable. Le coût des opérations détaillées dans le rapport annuel de performances est donc nécessairement incomplet.

Plusieurs directions de l'administration centrale (DGI, DCP et DGDDI) concourent cependant à la réalisation des objectifs de la mission. Ces moyens sont rattachés à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Dans ces conditions, l'exercice de la fongibilité asymétrique n'est ici pas possible.

2.– Des indicateurs réduits à la portion congrue, des objectifs dépassés

La côte mal taillée de la mission *Remboursements et dégrèvements* prend toute sa dimension lorsqu'il s'agit d'apprécier la stratégie de performance des deux programmes. À chacun d'eux n'est associé qu'**un seul objectif, identique**, entièrement tourné vers la qualité du service aux bénéficiaires sous l'angle réducteur de la rapidité du traitement des remboursements, à travers trois indicateurs.

a) Des indicateurs au vert

Indicateur 1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitution d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours.

	2005	2006	PAP 2007	2007
Programme 200 - Indicateur 1.1	83,9 %	89,5 %	80 %	90,7 %

Cet indicateur est un taux agrégé portant sur deux impôts distincts, la TVA et l'impôt sur les sociétés, de nature différente, l'un indirect, l'autre direct. La lisibilité en est altérée, comme l'avait souligné l'année dernière votre Rapporteur spécial, ce dont la DGI a tenu compte, de sorte que le rapport annuel de

(1) « L'exécution des lois de finances pour l'année 2005 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire », juin 2006, p. 222 et suivantes.

performances fournit le taux de remboursement de crédit de TVA (90,3 % contre 91,0 % en 2006) et celui de reversement d'IS (92,5 % à comparer à 81,9 % seulement en 2006).

Indicateur 1.2 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu traitées dans le délai d'un mois.

	2005	2006	PAP 2007	2007
Programme 200 - Indicateur 1.2 *	95 %	95,4 %	93,1 %	95,3 %

* hors contentieux de la redevance audiovisuelle collectée sur les avis de la taxe d'habitation à partir de 2005

Indicateur 2.1 : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois.

	2005	2006	PAP 2007	2007
Programme 201 - Indicateur 2.1	96,1 %	96,3 %	94,9 %	96,4 %

b) Une diminution des réclamations contentieuses et gracieuses

La baisse du nombre de réclamations en 2007, après deux années de croissance, a permis de résorber une partie des stocks, confortant **le rythme particulièrement satisfaisant de traitement des demandes par les services de la DGI**. Ce phénomène a concerné aussi bien les réclamations contentieuses (environ 3,7 millions de dossiers, soit -3,8 %) que gracieuses (879 000 dossiers, soit -4,5 %).

Tandis qu'en 2006, l'augmentation des affaires contentieuses s'expliquait pour l'essentiel par la mise en œuvre, pour la première fois, de la déclaration préremplie (avec des erreurs), ainsi que par une hausse des réclamations liées à la prime pour l'emploi, l'inversion favorable de cette tendance en 2007 est liée à une meilleure maîtrise de la déclaration préremplie ainsi qu'à une diminution des demandes portant sur les taxes d'habitation et foncière (-2,9%) et la redevance audiovisuelle (-13%). Le nombre de réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu s'inscrit ainsi en baisse de 30 000 environ, alors qu'il avait augmenté de 265 000 en 2006, pour s'établir à 1,24 million. Pour les réclamations gracieuses, le même constat peut être fait : elles s'établissent à 196 800 (-26 000).

c) Des indicateurs trop sommaires

La réalisation des trois indicateurs sous revue, nettement supérieure aux objectifs fixés dans le cadre du plan de performance 2006-2008, traduit d'une manière générale la poursuite de l'amélioration de la qualité du service.

Malgré ces bons résultats, la DGI souhaite maintenir des cibles jugées réalistes et prudentes, permettant de concilier à la fois rapidité de traitement et bien-fondé des décisions au regard de la législation, ce qui est bien entendu

louable. En outre, il existe un niveau incompressible de dossiers non traitables dans le délai cible, constitué par les demandes incomplètes (justificatifs manquants). **On peut toutefois s'interroger sur le niveau des cibles qui paraît conservateur** et se situe en retrait tant par rapport aux réalisations 2007 que par rapport à celles de 2006.

Peu nombreux, **ces indicateurs ne donnent pas non plus d'information sur d'autres objectifs stratégiques** rattachables à la présente mission, telle la mesure de la qualité de l'assiette par rapport au taux de dégrèvement, pas plus qu'ils n'informent sur les impacts socio-économiques des dégrèvements. Cela est particulièrement prégnant au niveau du programme relatif aux dégrèvements d'impôts locaux, pour lequel il est fait masse des dégrèvements par impôt.

II.– LE PROGRAMME REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPOTS D'ÉTAT

Les crédits consommés sur ce programme s'élèvent à **67 509 millions d'euros**, en progression de 13,5 % par rapport à 2006, pour une prévision en loi de finances initiale de 62 372 millions d'euros, soit un écart de prévision de plus de 5 milliards d'euros.

A.– LA PRIME POUR L'EMPLOI

La **prime pour l'emploi** (PPE) constitue la première action du programme sur laquelle sont imputées les seules dépenses représentatives de la fraction restituée de ce crédit d'impôt. La dépense fiscale liée à la PPE ⁽¹⁾ s'est élevée à 4 529 millions d'euros en 2007 (3 240 millions d'euros en 2006), dont **3 967 millions d'euros** ont fait l'objet d'un remboursement au contribuable, contre 2 683 millions d'euros l'année précédente (+47,8 %). Le dépassement de 684 millions d'euros ainsi observé est lié, d'une part à l'incidence des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 2007 (revalorisation des seuils et des taux de la prime) pour environ 300 millions d'euros, d'autre part à une progression de la partie restituée du crédit d'impôt. Le nombre de foyers bénéficiaires est en augmentation de 3,6 % à 8,9 millions pour un montant moyen de PPE de 506 €. Rapporté à un foyer bénéficiaire, la PPE s'est accru de 34,8 % en 2007.

(1) La dépense fiscale représentée par la PPE figure dans le rapport annuel de performances de la mission Travail et emploi au titre des dépenses fiscales du programme Accès et retour à l'emploi.

Par ailleurs, la PPE a fait l'objet d'un audit de modernisation en janvier 2007. L'audit conclut que le dispositif permet d'atteindre dans de bonnes conditions l'objectif de distribution de la prime fixé par le législateur, les cas de fraudes étant marginaux, les anomalies (5 %) provenant pour l'essentiel d'erreurs déclaratives que la déclaration préremplie permet désormais de limiter plus encore.

B.– L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'action *Impôt sur le revenu* couvre les régularisations du paiement de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales, les crédits d'impôt autres que la PPE réservés aux contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, ainsi que les remises gracieuses et les versements en application de certaines conventions fiscales bilatérales.

La loi de finances initiale pour 2006 a introduit une réforme du barème de l'impôt sur le revenu ainsi qu'une augmentation de certains crédits d'impôts autre que la PPE, comme celui pour dépenses d'équipements en faveur des économies d'énergie et du développement durable.

Les crédits consommés passent de 2 178 millions d'euros à **2 304 millions d'euros** (+5,8 %) pour une évaluation initiale de 2 200 millions d'euros. L'écart à la prévision est relatif, attestant du caractère statistique de l'estimation.

La consommation résiduelle sur la sous-action n° 2 *Contributions sur les revenus locatifs* (0,8 million d'euros) provient de la suppression de la contribution sur les revenus locatifs pour les personnes physiques à compter des revenus de 2006, tandis que les versements en application des conventions fiscales bilatérales avec la Suisse et le Maroc (sous-action n° 3) ont atteint 176,5 millions d'euros pour une prévision de 120 millions d'euros.

C.– L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Les recouvrements bruts d'impôt sur les sociétés (IS) se sont élevés à 64 947 millions d'euros sur lesquels s'imputent **12 109 millions d'euros** (+28,5 %) de remboursements aux sociétés liées à la régularisation d'acomptes déjà acquittés, de créances fiscales comme le *carry back* et de crédits d'impôts.

L'exercice révèle, comme en 2006, une sous-estimation significative **des remboursements d'IS** dans la mesure où la prévision en loi de finances initiale tablait sur 9 300 millions d'euros. L'écart de 2,8 milliards d'euros résulte, d'une part de restitutions exceptionnelles non anticipées liées à pour un montant global de 2 milliards d'euros (la prévision incluait déjà deux reversements pour 2 milliards d'euros), d'autre, d'autre part de restitutions contentieuses et d'excédents sur versements d'acomptes plus importants que prévus en raison de la volatilité des résultats fiscaux des entreprises en 2007, à rapprocher des recouvrements bruts d'IS élevés pour la même année.

On notera que les reversements de contribution additionnelle à l'IS ⁽¹⁾ ont été résiduels (23,9 millions d'euros pour une prévision de 230 millions d'euros).

D.– LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

3,9 millions d'entreprises ont été assujetties à la TVA en 2007, parmi lesquelles 32 000 relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE) et représentent plus du tiers du produit de la TVA collectée.

L'autorisation d'engagement inscrite en loi de finances initiale pour 2007 a pareillement été dépassée pour ce qui concerne **les remboursements de crédits de TVA : 42 412 millions d'euros** ont été consommées sur l'action concernée pour une prévision de 41 300 millions d'euros et une réalisation de 39 178 millions d'euros en 2006 (+8,2 %).

S'agissant d'une prévision, l'écart à la prévision est statistiquement limité (2,7 %) en dépit des aléas susceptibles d'affecter la consommation de crédits puisque les remboursements de crédits de TVA sont fortement corrélés à l'environnement macro-économique et aux exportations. Par ailleurs, les entreprises, soucieuses de leur trésorerie et incitées par la rapidité de traitement des demandes par les services de la DGI, sont toujours plus nombreuses à préférer le remboursement du crédit de TVA plutôt qu'à en solliciter la compensation par imputation sur la TVA nette à payer du mois ou du trimestre suivant. Ces deux facteurs contribuent à la progression régulière depuis 2004 des crédits consommés sur cette action, progression dont il convient de souligner qu'elle est, toutes choses égales par ailleurs, sans impact sur le solde budgétaire, s'agissant d'un jeu de vases communicants entre crédits de TVA imputés et crédits de TVA remboursés inhérent au mode de recouvrement de l'impôt et à l'option offerte aux entreprises.

E.– LES AUTRES PRODUITS DIRECTS ET INDIRECTS

Cette action « fourre-tout » regroupe un ensemble de mécanismes de rétrocession au contribuable (**au total 34 sous-actions**) qui se situent pour certaines aux limites entre décaissements automatiques et politique fiscale de soutien : dégrèvements et restitutions de taxe sur les logements vacants, sur la contribution sociale sur les bénéficiaires, avoir fiscal sur les revenus mobiliers (remplacée par la déduction forfaitaire à partir de l'imposition sur 2006), remboursements de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ; pour d'autres, il s'agit d'opérations d'ordre comme les admissions en non-valeur et les remises et annulations, classifiées en dépenses de fonctionnement et non d'intervention. Concernant les admissions en non-valeur, on peut regretter l'absence de ventilation par type d'impôts dans le rapport annuel de performances.

(1) La contribution additionnelle, juridiquement distincte de l'IS et non imputable sur celui-ci, a été supprimée pour les exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2006. Les reversements sont des régularisations rattachées à des exercices de plus de douze mois s'achevant après le 1^{er} janvier 2007.

La consommation de crédits sur cette action s'est élevée à **6 715 millions d'euros** en 2007 pour une prévision de 6 289 millions d'euros. En raison de la disparité des sous-actions et de la nature de ces crédits, la variation d'une année sur l'autre de la consommation de crédits au niveau de l'action n'est pas significative. La dispersion des sous-actions ne permet pas une analyse d'ensemble de cette action. Pour un grand nombre d'entre elles, aucune prévision n'est faite en loi de finances initiale.

On notera toutefois qu'en raison d'un coût plus faible que prévu (222 millions d'euros au lieu de 400 millions d'euros) du dispositif du plafonnement des impôts directs (« bouclier fiscal »), la consommation sur la sous-action n° 26 est inférieure d'environ 215 millions d'euros aux prévisions. A l'inverse, le montant des admissions en non-valeur (sous-action n° 27) est inférieur de 180 millions d'euros à l'autorisation d'engagement (1 600 millions d'euros), traduisant une nouvelle fois l'amélioration des taux d'apurement des restes à recouvrer.

Les sous-évaluations concernent la sous-action n° 3 *Retenues à la source et revenus de capitaux mobiliers* pour un peu plus de 850 millions d'euros. La prévision de 50 millions d'euros seulement tenait compte de la suppression de l'avoir fiscal depuis le 1^{er} janvier 2005, remplacé par un abattement et un crédit d'impôt comptabilisé sous la sous-action n° 1 de l'action *Impôt sur le revenu*.

III.- LE PROGRAMME REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

L'État prend progressivement en charge une part croissante de la fiscalité locale en allégeant la contribution due par le redevable, que ce soit sous la forme d'exonérations compensées ou de dégrèvements. Dans ce dernier cas, seul concerné par le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, l'État se substitue partiellement ou totalement au contribuable local. Par ailleurs, comme pour le programme précédent figurent également un certain nombre d'écritures d'ordre correspondant aux admissions en non-valeur, remises et annulations de recettes.

Les crédits consommés sur ce programme s'élèvent à **13 490 millions d'euros en 2007** (+5,9 % par rapport à 2006) pour une prévision de 14 088 millions d'euros en loi de finances initiale.

À la différence du programme relatif aux impôts d'État, les actions du présent programme ne comportent aucune sous-action, de sorte que l'information fournie directement par le rapport annuel de performances est particulièrement limitée. En effet, le programme comporte seulement le montant total par impôt des dégrèvements et une totalisation des admissions en non-valeur tous impôts confondus. Le rapport annuel de performances est ici exceptionnellement pauvre

en information. Or, ainsi que le relève la mission d'audit de modernisation ⁽¹⁾, nombre de données sont d'ores et déjà disponibles, en dehors de toutes considérations sur le déploiement de l'application *Chorus* et sur la refonte des systèmes de paiement (RSP) prévue pour 2010.

De ce point de vue, le **découpage des actions en sous-actions** (par exemple, pour la taxe professionnelle, distinguer le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, les dégrèvements pour investissements nouveaux et les différents dégrèvements « professionnels ») serait louable, tant au niveau de l'infographie que des commentaires d'exécution. La remarque vaut tant pour les dégrèvements d'impôts locaux que pour les admissions en non-valeur qui pourraient faire l'objet d'une ventilation par impôt.

A.– LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'autorisation d'engagement inscrite en loi de finances initiale s'élevait à **9 800 millions d'euros**. La consommation de crédits atteint **9 356 millions d'euros**, contre 8 715 millions d'euros en 2006 (+7,3 %).

L'écart entre la prévision et la réalisation est pour l'essentiel imputable au recours moins prononcé que prévu au dégrèvement pour investissement nouveaux (DIN) de la part des entreprises, malgré son extension initiée en 2006. Le basculement du dégrèvement pour plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA), fongible avec le précédent, semble se faire plus lentement qu'anticipé. Par ailleurs, le crédit d'impôt anti-délocalisation a fait l'objet d'un moindre recours qu'anticipé.

B.– LES TAXES FONCIÈRES

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007 s'élevaient à **588 millions d'euros** (528 millions d'euros au titre des ménages, 60 millions au bénéfice des entreprises) pour une consommation effective de **583 millions d'euros** (+1,7 % par rapport à 2006).

Le rapport annuel de performances ne donne strictement aucune information sur les principaux traits de cette évolution, certes conforme à la prévision. Il ne détaille pas davantage la répartition des dégrèvements selon leur justification : dégrèvement partiel ou total, pour pertes de récoltes, pour personnes de condition modeste, etc. ni même la répartition des restitutions par nature de bénéficiaire (ménages et entreprises), ce qui est regrettable.

(1) « Rapport sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux », *mission d'audit de modernisation, IGF-IGA, novembre 2006*.

C.– LA TAXE D'HABITATION

S'agissant des dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation, la prévision de dépenses était de **3 020 millions d'euros**. La consommation réelle de crédits en très proche à **3 028 millions d'euros**, ce qui atteste de la qualité de l'évaluation réalisée par la DGI pour la taxe d'habitation comme pour les taxes foncières. L'aptitude à maîtriser l'écart entre la prévision et la réalisation constitue un élément central de la performance s'agissant de crédits évaluatifs.

Selon le rapport annuel de performances, *« l'écart entre les montants attendus et les montants exécutés est faible et n'appelle pas de commentaire particulier »*. La remarque précédente pour les taxes foncières vaut pour la taxe d'habitation : le rapport annuel de performances ne détaille pas la ventilation entre dégrèvements partiels et totaux, d'office et sous conditions, sur rôles supplémentaires non individualisés et les rectifications d'erreurs.

D.– LES ADMISSIONS EN NON-VALEUR D'IMPÔTS LOCAUX

Pour les admissions en non-valeur, l'autorisation d'engagement inscrite en loi de finances initiale pour 2007 s'élevait à **680 millions d'euros**. Le montant des crédits consommés au titre de cette action atteint **522 millions d'euros** (+7,1 % par rapport à 2006). Cet écart résulte notamment de la baisse des restes à recouvrer consécutive à l'amélioration du taux d'apurement.

SANTÉ

Commentaire de M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES DE LA PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	336
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION SANTÉ EN 2007	337
A.- DES RÈGLES D'IMPUTATION CLAIRES AUTORISERONT UN VÉRITABLE SUIVI DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION</i>	337
B.- UN PROGRAMME <i>OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS</i> MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES IMPRÉCISIONS	338
C.- LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>DROGUE ET TOXICOMANIE</i> ..	339
III.- LA PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE QUI DEMANDE À ÊTRE APPROFONDIE	340

I.- DES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES DE LA PRÉSENTATION DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

En comparaison avec les données fournies au titre de l'exécution budgétaire pour 2006, il convient de souligner les progrès accomplis par la présentation du rapport annuel de performances. La justification au premier euro gagne sensiblement en précision, révélant une appropriation progressive par l'ensemble des services de cette démarche et des règles d'imputation qui en découlent. La fongibilité des crédits ou les erreurs d'imputation qui sont encore commises par les services déconcentrés font désormais l'objet d'explications, certes parfois concises. Mais le suivi de l'exécution budgétaire en est ainsi rendu possible, contrairement à l'an passé, au prix toutefois d'une entreprise de reconstruction de l'historique de certains crédits durant l'exercice.

Plusieurs remarques méritent d'être émises relativement à la présentation de la consommation des crédits :

– s'agissant des mouvements de crédits intervenus en cours de gestion, aucune précision n'est donnée : les tableaux se contentent d'énumérer les décrets et arrêtés intervenus, ainsi que le montant des crédits ouverts ou annulés en loi de finances rectificative. Quels sont les crédits concernés ? Lorsque des crédits sont annulés, est-ce parce qu'ils sont devenus sans objet ? Vont-ils au contraire alimenter des actions nouvellement initiées, et dans ce cas, quelle est précisément la destination de ces crédits ? Le rapport annuel de performances ne livre aucune de ces informations, pourtant essentielles pour la bonne compréhension des conditions ou des contraintes de gestion ainsi que des choix effectués dans ce cadre ;

– par ailleurs, le suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement constitue un outil indispensable à une évaluation correcte des modalités de l'exécution budgétaire : malheureusement, aucun renseignement n'est fourni quant à la nature des engagements non couverts par des paiements au terme de l'exercice ;

– enfin, la présentation des coûts complets par action de politique publique manque toujours de clarté : elle ne permet pas à ce stade d'identifier la nature des charges et en particulier le montant des charges à payer qui subsistent pour chaque programme à la clôture de l'exercice. Une meilleure articulation entre la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et la comptabilité générale doit donc être impérativement recherchée.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION SANTÉ EN 2007

Initialement dotée pour 2007 de 426,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 430,2 millions d'euros de crédits de paiement, la mission *Santé*, qui regroupe les actions financées par l'État en matière de santé publique, de prévention et d'accès aux soins, a connu une gestion contrastée : si le taux global d'exécution des crédits de la mission s'établit à 95,1 % en autorisations d'engagement et à près de 94 % pour les crédits de paiement, la sous-consommation des crédits atteint 93 % pour la politique de prévention en matière de santé publique et seulement 87,5 % pour les moyens mis en œuvre dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie.

A.- DES RÈGLES D'IMPUTATION CLAIRES AUTORISERONT UN VÉRITABLE SUIVI DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION

Outre le report de moins d'un million d'euros de crédits, le programme *Santé publique et prévention*, initialement doté de 288,5 millions d'euros pour 2007, a subi l'annulation au total de 14,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 14,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit 5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette somme correspond à la réserve de précaution à laquelle s'ajoute l'annulation de 2,5 millions d'euros par la loi de finances rectificative. Néanmoins, tout en tenant compte de ces mouvements de crédits en cours d'exercice, le programme reste marqué par une légère sous-consommation des crédits.

L'exécution du programme souffre cependant d'une présentation excessivement complexe, qui conduit à la rendre pratiquement illisible. Il est indispensable de clarifier l'imputation des crédits, en particulier entre l'action *Pilotage de la politique de santé*, qui porte les instances de pilotage de la politique de santé publique, au niveau national et territorial, et les autres actions qui recouvrent les politiques proprement dites menées au nom de la politique de santé publique. De nombreuses régions ont en effet imputé aux groupements régionaux de santé publique (GRSP) les actions menées au titre de la lutte contre les pathologies à forte morbidité / mortalité et des déterminants de santé : cette situation conduit à une surévaluation artificielle du taux de consommation des crédits relatifs aux instances de pilotage, puisqu'il atteint 262 % de la dotation initiale, tandis qu'il est clairement sous-estimé s'agissant de lutte contre les pathologies graves, puisqu'il s'établit à 68 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces imputations à géométrie variable effectuées par les services déconcentrés opacifient la gestion des crédits : c'est en particulier le cas pour la lutte contre le cancer, dont les moyens ont été sous-utilisés en 2007. Ainsi, seuls

23,5 millions d'euros ont été consommés à ce titre sur 62,9 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, comme l'illustre le tableau suivant.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LE CANCER EN 2007

(en millions d'euros)

	Prévision PAP	Exécution
Crédits aux services déconcentrés (programmes de dépistage du cancer du sein et du cancer du côlon)	40	20
GRSP (actions de prévention, information et soutien aux associations)	7,7	–
Expérimentations de maintien à domicile, de lutte contre la douleur et de soins palliatifs des personnes atteintes de cancers	9,4	0,1
Actions de lutte contre l'alcool et le tabac	3,4	3
Études et expérimentations sur le lien entre cancer et nutrition	1,5	0,2
Suivi des cancers professionnels (amiante)	1	0,3
Soutien national à la politique de dépistage	–	0,1
Total	62,9	23,5

Source : projet annuel de performances / rapport annuel de performances

La forte sous-consommation est à mettre au compte du retard pris dans la montée en charge du programme de dépistage du cancer du côlon et une participation des femmes au dépistage du cancer du sein moins importante que prévue. Elle reste toutefois difficile à évaluer, puisque le rapport annuel de performances indique que 30 millions d'euros ont en réalité été consommés par les services déconcentrés, 10 millions d'euros ayant été imputés aux GRSP par sept régions.

Préconisation : Clarifier les règles de l'imputation des crédits par le biais d'instructions précises données aux services concernés, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, afin de rendre lisible l'exécution des crédits par action.

B.– UN PROGRAMME OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS MARQUÉ PAR D'IMPORTANTES IMPRÉCISIONS

Destiné à l'amélioration de l'offre de soins sur le territoire, le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* se caractérise en 2007 par un taux de consommation des crédits très proche des prévisions, à hauteur de 99,3 % par rapport aux crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, qui s'établissaient à 103,9 millions d'euros, et de 96,5 % par rapport aux crédits effectivement ouverts. En effet, en cours d'exercice, le programme a bénéficié de l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative et de reports de crédits pour un montant total de 3 millions d'euros, qui sont venus abonder des besoins non couverts au titre de la formation médicale et de l'année-recherche.

La justification au premier euro des crédits dédiés au financement de la formation médicale initiale demeure très insatisfaisante : en effet, si les crédits d'intervention prévus en loi de finances initiale s'élevaient à 56,6 millions d'euros, les crédits finalement consommés se sont établis à 61,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,7 millions d'euros en crédits de paiement. Mais votre Rapporteur spécial déplore que rien ne soit dit quant au montant de la dette subsistant à ce titre, que la Cour des comptes, dans son rapport sur la gestion et l'exécution budgétaire de 2007, évalue à 7 millions d'euros à la fin de l'année 2007.

Il convient de signaler que le caractère très résiduel des crédits dédiés à l'accessibilité de l'offre de soins – moins de 223 000 euros consommés au titre de 2007 – explique la suppression de cette action dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008.

Enfin, les subventions pour charges de service public effectivement versées aux opérateurs de l'État – agences régionales de l'hospitalisation (ARH), agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH), centre national de gestion (CNG) et groupement d'intérêt public « carte professionnelle de santé » (GIP-CPS) – se situent toutes légèrement en deçà des prévisions. Au total, 24,09 millions d'euros ont été consommés à ce titre contre une prévision initiale de 26,94 millions d'euros. S'agissant des ARH, la sous-consommation des crédits est essentiellement à mettre au compte des dépenses de personnel, qui renvoient à des effectifs en quasi-stagnation par rapport à 2006 – 304 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre une prévision initiale de 341 ETPT –. En revanche, aucune explication n'est apportée concernant les autres opérateurs : pour son suivi de l'exécution budgétaire, la représentation nationale en est donc réduite aux conjectures. À titre d'illustration, on suppose que la faible exécution des crédits au titre de la subvention au centre national de gestion (CNG) – 0,74 million d'euros contre 2,29 millions d'euros initialement prévus – est liée à une montée en charge progressive de l'établissement, qui n'a été définitivement installé qu'au mois de décembre 2007.

C.– LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *DROGUE ET TOXICOMANIE*

Initialement doté de 36,27 millions d'euros en loi de finances, le programme *Drogue et toxicomanie* s'est vu rattacher en gestion des fonds de concours à hauteur de 1,26 million d'euros. Une moindre consommation des crédits en cours d'exercice a conduit à l'annulation de 3 millions d'euros par la loi de finances rectificative. En définitive, le taux d'exécution atteint 96,4 % des crédits de paiement ouverts, ce taux s'établissant à 91,1 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale.

La coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif de la lutte contre la toxicomanie a mobilisé moins de 87 % des moyens qui lui étaient initialement alloués. Si la subvention à destination des opérateurs

principaux de cette action – le groupement d'intérêt public Drogue Alcools Tabac Info Service (GIP-DATIS), le centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD) et l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) – a été versée dans son intégralité, à hauteur de 8,9 millions d'euros, en revanche, les autres dépenses de fonctionnement ont été deux fois moins importantes que prévu, vraisemblablement au détriment des chefs de projets pilotes des plans départementaux de lutte contre la drogue. On soulignera que les emplois financés par les opérateurs s'inscrivent en forte diminution en 2007, de 15 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, à mettre essentiellement au compte du GIP DATIS : cette baisse ne s'est donc pas traduite par une moindre consommation des crédits. De la même manière, seuls 2,8 millions d'euros ont été consommés par les onze centres de ressources régionaux interministériels (CIRDD) contre 3,5 millions d'euros initialement prévus pour la mise en place de six centres supplémentaires en 2007. Ce retard inquiétant doit être rapidement comblé par le développement du cofinancement de ces centres.

L'expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi a mobilisé 3,1 millions d'euros de crédits de paiement. Toutefois, les projets proposés n'ayant pas donné satisfaction, l'essentiel des crédits a été redéployé vers les chefs de projets départementaux pour des expérimentations et des actions innovantes.

Enfin, moins de 64 % des crédits dédiés à la coopération internationale – à hauteur de 1,5 million d'euros – ont été consommés, en raison du retard pris dans la mise en place de conventions avec les organismes internationaux.

III.- LA PERFORMANCE : UNE DÉMARCHE QUI DEMANDE À ÊTRE APPROFONDIE

La mission *Santé* se caractérise en premier lieu par une amélioration sensible de la qualité des indicateurs de performance retenus par comparaison avec l'exercice 2006. Elle est ensuite marquée par une progressive stabilisation des objectifs et des indicateurs qui leur sont associés : seul le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* voit en 2008 l'apparition de nouveaux indicateurs, destinés d'une part à l'appréciation de la performance de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et d'autre part, à l'amélioration de l'évaluation de l'offre de formation médicale initiale.

S'agissant du programme *Santé publique et prévention*, on notera tout d'abord l'absence d'évaluation de la performance des instances de pilotage mises en place au niveau territorial par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique : le rôle croissant joué par les groupements régionaux de santé publique (GRSP) milite pourtant nettement en faveur de l'évaluation de leur efficacité.

Concernant les indicateurs associés à la réduction des consommations à risque, la mesure de la prévalence du tabagisme quotidien dans la population demeure insatisfaisante, car l'enquête qui le sous-tend, dont la périodicité est au demeurant insuffisante, porte sur un échantillon trop limité. Une reconstruction de l'indicateur était prévue dès 2007, dans le cadre de la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens avec l'INPES : elle n'a toutefois pas abouti à ce jour, ce que déplore votre Rapporteur spécial.

Enfin, les indicateurs liés au dépistage des cancers accusent de mauvais résultats, concernant en particulier le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein par rapport aux prévisions : un peu plus de 50 % des femmes de 50 à 74 ans ont participé au dépistage organisé en 2007, contre une prévision initiale de 60 %. Votre Rapporteur spécial regrette par ailleurs que les indicateurs se limitent au seul cancer du sein, comme il a déjà eu l'occasion de le souligner. Cet objectif devra être rapidement élargi à l'évaluation du programme de dépistage du cancer du côlon.

S'agissant du programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, il convient en premier lieu d'insister sur la bonne évaluation du travail global des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) : en effet, l'année 2007 a vu la démarche de contractualisation étendue à l'ensemble des agences – elles n'étaient que cinq en 2006 –, et une cible de 100 % des objectifs nationaux atteints est maintenue à l'horizon de 2010. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007, cet indicateur ne mesure pas spécifiquement l'impact de la dotation de l'État aux ARH, mais bien leur capacité d'action globale.

Les deux autres indicateurs associés au programme s'avèrent insatisfaisants. En effet, outre une cible peu ambitieuse, l'indicateur relatif au taux de levée des conditions mises à la certification par la Haute autorité de santé (HAS) échoue à mesurer l'efficacité réelle de cette activité, qui dépend de bien d'autres paramètres. Enfin, le dernier indicateur, relatif à la formation médicale initiale, passe par la mesure du taux de satisfaction des étudiants eu égard aux différents stages qui leur ont été proposés durant leur formation. On a déjà pu souligner le manque de pertinence des indicateurs qui recueillent le sentiment des publics concernés : l'appréciation portée par les destinataires des actions menées peut sembler par trop aléatoire, *a fortiori* lorsqu'elle est recueillie auprès d'un échantillon aussi réduit, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport déjà cité – 200 internes et 207 praticiens ont été contactés par téléphone. On ne peut dès lors que se féliciter de ce que l'objectif relatif à la formation médicale initiale ait été sensiblement modifié dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008.

S'agissant enfin du programme *Drogue et toxicomanie*, il convient de signaler tout d'abord la stabilisation de la méthodologie de la performance, avec quatre objectifs et cinq indicateurs associés, qui recouvrent d'ailleurs l'essentiel des actions d'impulsion et de coordination menées au titre de la lutte contre la

toxicomanie. On soulignera toutefois la caractère strictement fonctionnel de certains indicateurs qui échouent à s'inscrire véritablement dans une démarche d'évaluation de la performance, et donc, dans une culture du résultat, comme avait déjà eu l'occasion de le souligner votre Rapporteur spécial lors de son examen de l'exécution budgétaire de 2006. La simple mesure de la prise en compte des objectifs du plan de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool par chaque ministère et par les services déconcentrés apparaît comme une condition indispensable à la mise en œuvre d'une politique : cet objectif ne renseigne aucunement sur l'efficacité de celle-ci. On remarquera également que l'indicateur qui mesure l'effet de levier des financements de la MILDT met en évidence ses difficultés à susciter un réel cofinancement des centres de ressources régionaux interministériels (CIRDD).

SÉCURITÉ

Commentaire de M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DES PERFORMANCES SATISFAISANTES EN 2007	344
II.- LE PROGRAMME <i>POLICE NATIONALE</i>	345
III.- LE PROGRAMME <i>GENDARMERIE NATIONALE</i>	347
IV.- DES AMÉLIORATIONS DE L'INFORMATION DONNÉE AU PARLEMENT SONT SOUHAITABLES	349

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 relève du ministre de la défense. Les dotations respectives des deux programmes sont très comparables et s'élevaient en loi de finances initiale 2007 (y compris FDC et ADP) à 8 207 millions d'euros de crédits de paiement pour la police nationale et 7 517 millions d'euros de crédits de paiement pour la gendarmerie nationale.

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET DES PERFORMANCES SATISFAISANTES EN 2007

L'exécution du budget de la sécurité en 2007 est satisfaisante aussi bien en ce qui concerne la gestion des crédits que pour les performances des services.

- La mise en œuvre, en 2007, de la dernière année de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 et, pour la gendarmerie nationale, de l'avant-dernière annuité de la loi de programmation militaire 2003-2008 ont permis de nouveaux recrutements.

Pour la police, le plafond d'autorisation d'emplois était de 149 965 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Les crédits de rémunérations d'activité ont été presque intégralement consommés, à 99,58%. Quant aux emplois, seuls 1 555 ETPT n'ont pas été utilisés (après transferts). Dans la gendarmerie, la situation est très comparable, avec un plafond d'ETPT de 102 101 et 1 691 vacances (après transferts). La consommation de crédits de rémunérations d'activité est de 99,52%. L'effort important qui avait été annoncé a été tenu.

En même temps, la police et la gendarmerie se sont engagées en 2004 dans une démarche de réforme de la structure des personnels, avec la réforme des corps et carrières engagée dans la police, tendant à renforcer les échelons intermédiaires et le plan d'adaptation des grades aux emplois (PAGRE) de la gendarmerie.

- Les indicateurs de performance présentent des résultats globalement satisfaisants, en particulier en matière de sécurité publique.

Dans la police, les objectifs relatifs à la délinquance fixés dans le PAP 2007 sont atteints : le nombre de crimes et délits constatés en zone de police (indicateur 1-1) a baissé de 4,21 % à comparer à la précédente diminution de 1,35 % en 2006. Le taux global d'élucidation (indicateur 1-2), qui est probablement plus significatif, s'établit à 34,18 % au lieu de 31,61 % en 2006 et la délinquance de voie publique (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) recule de 8,17 % (indicateur 2-1). Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique progresse également.

Pour la gendarmerie, la plupart des objectifs assignés dans le PAP pour 2007 ont été atteints voire dépassés, c'est notamment le cas du nombre de crimes et délits constatés, y compris en délinquance de voie publique. Le taux d'élucidation global, de 41,1%, est supérieur aux prévisions du PAP (au moins 40,5%) même si les résultats sont contrastés selon les catégories de délinquance, satisfaisants pour les vols, 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 2007 7 022,5 millions d'euros de dépenses de personnel au titre 2 sur 8 147,9 millions d'euros de crédits de paiement consommés, soit plus de 86% du total, les moyens de fonctionnement du titre 3 représentent moins de 10% des dépenses et les investissements du titre 5 moins de 5%.

- Le budget, massivement dédié aux dépenses de personnel, se prête peu à des redéploiements. Le terme « fongibilité asymétrique » est absent du RAP. L'analyse des dépenses de personnel est rendue malaisée par la ventilation de ces dépenses entre les rémunérations d'activité (4 584,9 millions d'euros consommés en 2007), les cotisations et contributions sociales (2 390,7 millions d'euros) et les prestations et allocations diverses (46,9 millions d'euros).

Le premier agrégat recouvre les rémunérations nettes, le deuxième agrégat ne se prête pas à la comparaison avec la gendarmerie à deux points de vue : les taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions sont différents (101,05 % pour les personnels militaires ; 50,74 % pour les civils en 2007), les modalités de retenues pour pension ne sont pas non plus les mêmes. Certaines primes et indemnités sont prises en compte dans le calcul de la pension. Il en est ainsi de l'indemnité de sujétions spéciales « police » (ISSP police) et de l'indemnité de sujétions spéciales « gendarmerie » (ISSP gendarmerie). En conséquence, les cotisations et contributions sociales représentent 34 % des dépenses de personnel de la police et 46 % de celles de la gendarmerie.

- Par ailleurs, comme en 2006, les données budgétaires, appelées « restitution comptable brute » ont été retraitées et comme dans le RAP 2006, on peut lire l'avertissement suivant, en divers points du rapport, et, pages 41 et 42 du RAP, deux fois de suite :

« *Avertissement :*

« *Méthode de répartition des données de l'exécution 2007.*

« *Afin de prendre en compte la particularité des activités des services de la police nationale, qui est très souvent pluridisciplinaire, le mode opératoire suivant a été retenu pour la gestion budgétaire du programme en 2007 :*

« Les services de la sécurité publique, les compagnies républicaines de sécurité, et ceux de la Préfecture de police participent suivant les cas à 4, 5, ou à l'ensemble des 6 actions du programme. La participation à chacune de ces actions a été calculée et prise en compte dans le PAP 2007 de la Police nationale selon une clé de répartition reflétant la réalité quotidienne de ces services exprimée par les outils de pilotage opérationnel des services (notamment la main courante informatisée pour les services de la sécurité publique) [...] En exécution, afin de simplifier la tâche des gestionnaires, chacun de ces services a imputé ses dépenses sur une seule action, l'action prépondérante de son activité.

« Pour restituer une information fidèle à la réalité de l'activité des services dans le RAP 2007, les données de l'exécution budgétaire ont été retraitées par des clefs de répartition correspondant à la répartition de l'activité opérationnelle des services entre les différentes actions, issue notamment des données de la main courante informatisée (pour la sécurité publique). À titre d'exemple, l'action 3, sécurité routière, figure, pour les crédits de hors-titre 2, avec une consommation quasi nulle en 2007 (3 547 euros), puisque aucun service de police n'impute directement ses dépenses sur l'article d'exécution correspondant. Pour autant cette action représente 2,5 % des crédits des services de la police nationale (27,9 M€). Pour les autres actions, les écarts peuvent dépasser les 100 millions.

« Cet exercice de répartition des crédits des services entre les actions opérationnelles en fonction de la répartition constatée de l'activité des services fonde donc l'élaboration du RAP 2007. »

Suivent généralement des « tableaux doubles » présentant, d'une part, le point de vue du gestionnaire, à savoir la ventilation des crédits ou des emplois retravaillée *ex post* pour rendre compte de la réalité de l'activité des services et permettre une comparaison pertinente avec les crédits votés, et d'autre part, le point de vue « orthodoxe » de la restitution comptable brute des données d'exécution.

- 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, sont ramenées, pour l'action n°6, de 1 525,4 millions d'euros à 6,8 millions d'euros.

L'échéancier prévisionnel des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement fait défaut pour le budget de la police.

- D'une manière générale, la présentation stratégique de l'exécution est déconnectée des données, les effets de la régulation budgétaire ne sont pas mentionnés ⁽¹⁾ ni l'effet de la hausse du coût des carburants sauf très incidemment, et sans évaluation de son impact, page 58. La Cour des comptes observe que la rigidité des dépenses des services de police ne permet pas de corrélérer l'allocation des ressources avec les objectifs de résultat ; elle ajoute que, pour mesurer son efficacité, la police ne dispose pas, à ce stade, d'outils permettant d'établir un lien entre les résultats obtenus et les ressources budgétaires.

(1) On apprend par la Cour des comptes que les mises en réserve de crédits ont représenté 10,58 millions d'euros sur le titre 2 et 49,4 millions d'euros sur les autres titres.

En définitive, la Cour des comptes a exactement apprécié les lacunes du rapport d'exécution des crédits de la police :

« La répartition des crédits entre actions figurant dans les documents annexés au projet de loi de finances est pertinente pour présenter le programme ; selon les services, les actions recouvrent assez bien les différents aspects de leurs activités. Toutefois, cette ventilation, élaborée pour le projet et le rapport annuel de performances, ne sert ni pour préparer le budget, ni pour l'exécuter.

Les actions ne correspondant pas à l'organisation opérationnelle de la police, seules quelques dépenses très spécifiques peuvent être directement rattachées à une action en utilisant un article de la nomenclature d'exécution budgétaire. Les autres dépenses, indivises, sont imputées sur l'action de soutien du programme. L'ensemble des dépenses n'est ventilé par action qu'a posteriori, au moyen de clés issues des systèmes de décompte des activités propres à chaque direction, sans qu'une répartition précise, même indicative, figure dans le PAP. »

● La présentation des opérateurs dépendant du programme est également déficiente. Le RAP met en évidence que les subventions budgétaires à l'École nationale supérieure de la police (ENSPolice) et à l'Institut national de police scientifique ont représenté au total 10,2 millions d'euros ce qui est conforme aux prévisions de la loi de finances initiale alors que le tableau récapitulatif des subventions pour charges de service public aux opérateurs mentionne la consommation de 37,5 millions d'euros d'AE et de 52,4 millions d'euros de CP à ce titre en 2007.

III.— LE PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE

● La partie du RAP qui concerne le programme n° 152 *Gendarmerie nationale* comporte des informations plus précises que celle qui porte sur le programme n° 176 *Police nationale*. C'est ainsi que l'effet des mesures générales de rémunérations est détaillé, qu'il s'agisse de la valeur du point fonction publique au 1^{er} février 2007 ou de l'impact en 2007 de l'extension en année pleine de la hausse intervenue le 1^{er} juillet 2006. Par ailleurs, le rapport récapitule de façon détaillée l'échéancier prévisionnel des paiements associés aux engagements dans la loi de programmation militaire (LPM) 2003–2008 et hors LPM.

Le budget de la gendarmerie est un budget essentiellement de rémunérations même si la part de celles-ci est relativement moins forte dans l'ensemble du programme que pour la police. Le titre 2 y représente 80,4 % des crédits de paiement consommés en 2007 à comparer à 86,2 % 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.

Les effectifs de la gendarmerie sont nettement moins élevés que ceux de policiers, 100 344 ETPT au lieu de 148 410 dans la police.

- Cependant, le budget de la gendarmerie ne permet pas une appréciation sérieuse des performances de ses gestionnaires. Sa structure est encore plus déséquilibrée que celle du programme *Police*, puisque quatre actions 01 *Ordre et sécurité publics*, 02 *Sécurité routière*, 03 *Police judiciaire et concours à la justice* et 05 *Exercice des missions militaires* ne sont dotées en loi de finances initiale 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 la ventilation de ces coûts par titre.

La Cour des comptes fait pour la gendarmerie des observations très comparables à celles qui portent sur le programme *Police nationale*. Le pilotage du programme continue à utiliser des outils de suivi opérationnel de conception antérieure à la LOLF. La configuration du programme et le choix des indicateurs utilisés pour apprécier les résultats sont, à plusieurs égards, encore mal adaptés à la démarche de mesure des performances engagée par la LOLF. *« Au total, il est encore presque impossible de relier les indicateurs très opérationnels qui ont été retenus avec les effectifs ou les crédits mobilisés pour conduire les actions rattachées au programme. Consciente de ces limites, la gendarmerie déclare avoir engagé le développement d'une comptabilité analytique propre à améliorer la justification au premier euro de l'utilisation des moyens mis à sa disposition. »*

- Le RAP n'est pas dénué d'une certaine franchise. Il indique que *« les dépenses inéluctables pour soutenir l'activité opérationnelle ont réduit fortement la marge de manœuvre du responsable de programme en vue d'atteindre les objectifs définis par le Gouvernement.*

Ainsi, des abondements ont été mis en œuvre au profit du titre 3 HLPM. Ceci explique également les demandes précoces de levée de réserve exprimées par le responsable de programme. Par ailleurs, des efforts de rationalisation des dépenses, notamment de loyers, ont été déployés en cours d'exercice. »

La Cour des comptes estime pour sa part que, malgré ses efforts pour contenir les dépenses courantes, la gendarmerie est contrainte chaque année, pour faire face à l'insuffisance de ses crédits de fonctionnement, à des reports de charges (82 millions d'euros fin 2007, dont 42 millions d'euros sur le titre 3) et à des mouvements de crédits, le plus souvent aux dépens du titre 5 (investissements) : – 38 millions d'euros en crédits de paiement en 2006 et en 2007, ce qui l'empêche de mener à bien son programme de réhabilitation des casernements.

IV.– DES AMÉLIORATIONS DE L'INFORMATION DONNÉE AU PARLEMENT SONT SOUHAITABLES

La Cour des comptes a procédé à une analyse développée de l'exécution 2007 pour la mission *Sécurité* pages 172 à 184 de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007. Cette étude, de grande qualité, met en évidence que **le cadre de présentation budgétaire résultant de la mise en œuvre de la LOLF ne correspond pas à la réalité de la gestion des crédits**. Comme indiqué ci-dessus, les données figurant au RAP sont globalement lacunaires quant aux écarts entre les prévisions et l'exécution, la réserve de précaution, la fongibilité asymétrique.

Le cadre de présentation du budget est conceptuel alors que le cadre d'exécution est celui de l'organisation des budgets opérationnels de programme (BOP), différent dans la police et dans la gendarmerie. Les crédits de la police sont gérés au sein de treize BOP, dont un BOP central pour les dépenses de personnel. Le programme *Gendarmerie nationale* comprend un BOP unique de niveau central. **L'information du Parlement pourrait être améliorée par la présentation des crédits consommés dans le cadre des BOP.**

Le déficit d'appropriation de la démarche de performance est également patent si l'on considère, avec la Cour des comptes, que **la police ne dispose pas d'outils permettant d'établir un lien entre les résultats obtenus et les ressources budgétaires**. Pour la gendarmerie, la situation n'est guère différente puisque certains éléments d'architecture budgétaire ne favorisent pas, selon la Cour des comptes, « *l'engagement du corps dans une véritable démarche de performance* ». Comme pour la police d'ailleurs, les indicateurs sont assortis de valeurs cibles, mais aucun ne donne la mesure de la productivité du service, faute de corrélation avec les moyens déployés. Il est impossible de les relier avec les effectifs ou les crédits mobilisés pour conduire les actions rattachées aux programmes.

Au-delà des indicateurs de résultats, opérationnels, il reste à définir et mettre en œuvre une série d'indicateurs de productivité et d'efficience.

SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA MISSION <i>SÉCURITE CIVILE</i> REPRÉSENTE UNE FAIBLE PARTIE DES CRÉDITS AFFECTÉS À CETTE POLITIQUE	352
II.- LE PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPERATIONNELS</i>	354
A.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT DESCRIPTIVE	354
B.- UN EFFORT DE REBASAGE DES CRÉDITS DE CARBURANT ET DE PRODUITS RETARDANTS	355
III.- LE PROGRAMME <i>COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS</i>	356
A.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE QUI N'ENGBE PAS LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS).....	356
B.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE COLONNES DE RENFORT ET DE SECOURS D'EXTRÊME URGENCE EST-ELLE DURABLE ?	356

I.- LA MISSION *SÉCURITÉ CIVILE* REPRÉSENTE UNE FAIBLE PARTIE DES CRÉDITS AFFECTÉS À CETTE POLITIQUE

La mission *Sécurité civile* ne représente qu'une part marginale des dépenses en la matière. Le document de politique transversale relatif à la sécurité civile présente les crédits relatifs à la sécurité civile pour la direction de la Défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'Intérieur, pour l'ensemble des ministères et pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

La sécurité civile représente au total un budget de 5,9 milliards d'euros : 418,4 millions dans le projet de loi de finances pour 2008 pour la mission *Sécurité civile*, 482 millions d'euros pour les crédits des autres missions et programmes (*Agriculture, Écologie et Santé*) et surtout plus de 5 milliards d'euros pour les dépenses des SDIS. Les dépenses des SDIS ont augmenté de 6,8 % en 2005 et de 10,2 % en 2006 ; les comptes administratifs 2007 seront connus avant l'été prochain et les premiers éléments laissent craindre une poursuite de cette grave dérive. Les causes en ont déjà été exposées par votre Rapporteur spécial : régimes de garde des sapeurs pompiers professionnels (entre 90 et 100 seulement par an), poursuite des recrutements de sapeurs pompiers professionnels (+ 958 en 2005, + 258 en 2006), budgets d'investissement en hausse constante (casernes et matériel roulant notamment). En regard, le nombre d'interventions des services d'incendie et de secours reste stable depuis huit ans.

A l'évidence, l'article 1 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile n'est pas appliqué (« *L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national* »). Il s'agit d'un problème de gouvernance. Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours, la sécurité civile n'est pas pilotée dans notre pays. L'État se retranche derrière le principe de libre administration des collectivités territoriales. Les conseils généraux, sous l'autorité desquels les SDIS sont placés, restent désarmés face à leurs demandes continues et se contentent de constater l'augmentation des crédits. *In fine* ce sont nos concitoyens qui en supportent la charge dans la fiscalité locale. En moyenne nationale, il s'agit d'une dépense annuelle de 82 euros par habitant. Dans certains départements, cette dépense représente un prélèvement qui peut être supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre enfants.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a constitué au moins trois groupes de travail qui pourraient s'atteler à ce sujet :

- Sécurité : M. François Mongin (IGF) ;
- Relations entre l'État et les collectivités territoriales : Alain Lambert (Sénateur) ;
- Organisation territoriale de l'État : Serge Lasvigne (SGG), assisté de M. Yvon Ollivier.

Or rien dans les décisions des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008 ne concerne la

sécurité civile dans sa dimension territoriale. La RGPP est le seul moyen à disposition du Gouvernement pour mettre en place les réformes de la sphère publique qui s'imposaient depuis longtemps. La conception du Gouvernement de considérer les finances publiques dans leur globalité – État, collectivités locales et organismes sociaux – est évidemment la bonne. Dans ce cadre, il semble à votre Rapporteur spécial que la prise en compte de la sécurité civile ne peut pas et ne doit pas être omise.

La mission *Sécurité civile*, qui fait l'objet d'un niveau budgétaire très modeste, a été scindée artificiellement en deux programmes pour respecter les dispositions de la LOLF. Votre Rapporteur spécial avait dans ses précédents rapports regretté que, dans la maquette budgétaire, l'action du ministère de l'Intérieur en matière de sécurité civile ne soit pas rapprochée de celle des autres ministères. Cela aurait permis de regrouper les crédits de gestion de crise (DDSC) et de prévention (autres ministères). Le ministère de l'Intérieur ne souhaitant plus constituer de mission interministérielle, en raison de leur difficulté de pilotage, l'idée est maintenant de faire réellement vivre la coordination interministérielle au moyen du seul document de politique transversale. Ce dernier document octroie le statut de chef de file à la DDSC. En particulier devra être recherchée, en accord avec les orientations données par le Président de la République, une meilleure coordination des services de secours à personne (sapeurs pompiers et SAMU). S'agissant de la maquette budgétaire, la réflexion s'orienterait maintenant vers un regroupement avec d'autres missions du ministère de l'Intérieur (*Sécurité* ou *Administration générale et territoriale de l'État*), qui auraient chacune leur justification.

De nombreuses erreurs d'imputation comptable sont constatées dans le rapport annuel de performances. Elles nuisent à la lisibilité du document, notamment pour le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI). S'agissant du programme *Interventions des services opérationnels*, les erreurs portent principalement sur les crédits du FAI et des colonnes de renfort qui ne sont pas systématiquement imputées sur les bonnes actions du programme 128 par les préfetures, ordonnateurs secondaires du budget de la sécurité civile. Une note circulaire a été adressée à tous les préfets pour leur indiquer la bonne imputation de l'ensemble des crédits de la mission sécurité civile susceptibles de leur être délégués. Par ailleurs, depuis le début de l'année, des messages de rappel individualisés sont systématiquement lancés dès lors qu'une erreur d'imputation est détectée. En ce qui concerne le programme *Coordination des moyens de secours*, les erreurs résultent essentiellement des règles parfois complexes d'imputation en titre 3 ou en titre 5 des acquisitions de matériels et des études et travaux réalisés dans le cadre des opérations immobilières auxquelles sont confrontés les services gestionnaires. Une campagne de sensibilisation a donc été réalisée en 2008 afin de rappeler à ces derniers les règles de répartition entre titre 3 et titre 5 (seuil des 10 000 euros des immobilisations corporelles, distinction entre travaux d'entretien et travaux d'aménagement, non application du seuil de 10 000 euros pour certains achats par lots, etc.).

Un mouvement de **fongibilité asymétrique** de 400 000 euros a été réalisé sur le programme *Coordination des moyens de secours* afin de financer sur le titre 3 le remboursement aux services départementaux d'incendie de secours (SDIS) de la rémunération de sept sapeurs pompiers actuellement mis à disposition de la DDSC. Aucun d'entre eux n'ayant en effet opté jusqu'à présent pour le détachement, leur rémunération doit toujours être financée sur les crédits de fonctionnement et non sur les crédits de personnel. Une opération de fongibilité a également été réalisée au bénéfice d'une opération d'investissement afin d'acquérir des équipements de lutte contre les inondations. Ont ainsi été acquis des bateaux rapides et des barges pour le transport des populations sinistrées, des fournitures pour barrages, différents systèmes de pompage, un lot hélitreuillage, des équipements de protection individuelle.

II.- LE PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

A.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT DESCRIPTIVE

Le bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme *Interventions des services opérationnels* présenté par le M. le préfet Henri Masse est essentiellement descriptif. Il gagnerait à renforcer les aspects relatifs à la modernisation de la sécurité civile (optimisation des dispositifs, maîtrise des coûts).

Les taux de disponibilité des flottes d'avion et véhicules spécifiques de lutte contre les incendies présente des réalisations supérieures aux cibles. Le coût total de l'heure de vol des flottes d'avions a augmenté de 3 % en un an et s'est établi à un niveau en inférieur aux prévisions et aux cibles. La raison invoquée en est l'augmentation du nombre d'heures de vols, qui diminue mécaniquement les coûts fixes.

Le pourcentage de disponibilité des effectifs des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) s'est établi à un niveau (78,5 %) égal à la prévision et légèrement inférieur à la cible (80 %). Environ 20 % des effectifs sont donc en instruction, en permission ou absents.

Le taux de disponibilité de la flotte d'hélicoptères (78,3 %) est inférieur à la prévision (80 %) et largement en dessous de la cible (90 %). Le coût de l'heure de vol de cette flotte est inférieur à la prévision et à la cible. La raison invoquée est également l'augmentation du nombre d'heures de vols, qui diminue mécaniquement les coûts fixes.

L'indicateur de délai moyen d'intervention sur colis piégé, créé dans le projet annuel de performances 2008, n'est pas encore renseigné dans le rapport annuel de performances.

Les effectifs en 2007 (2 112 ETPT) ont été légèrement inférieurs au plafond d'autorisation d'emploi (2 139 ETPT).

B.- UN EFFORT DE REBASAGE DES CRÉDITS DE CARBURANT ET DE PRODUITS RETARDANTS

Globalement, la consommation des crédits (208 millions d'euros en CP) est restée inférieure à l'autorisation budgétaire (240,3 millions d'euros en CP). Dans l'action 2 (*Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques*), les consommations dépassent les prévisions (AE et CP) d'environ 5 millions d'euros. Elle résulte essentiellement d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale des dépenses de personnel de cette action. Celle-ci est due à une mauvaise répartition entre l'action 1 et l'action 2 des prévisions de dépenses des personnels militaires. Un ajustement de cette prévision a été réalisé dans le PAP 2008. La consommation de carburant et de produit retardant a légèrement dépassé la prévision établie dans le projet de loi de finances 2007. Il faut cependant saluer l'effort effectué par la DDSC de rebasage de ces dépenses sur la moyenne des cinq dernières années. L'augmentation continue du prix des matières premières devrait cependant inciter à mieux provisionner ces dépenses dans le cadre de la prochaine programmation budgétaire triennale (2009-2011).

CONSOMMATION DE PRODUITS RETARDANT ET DE CARBURANT

CP (millions d'euros)

	Prévision LFI 2007	Consommation 2007	Moyenne de consommation 5 dernières années
Avions			
Produits retardant	3,4	2,8	
Carburants	3,9	4,3	3,3
Hélicoptères			
Carburants	3,15	4,0	3,1

Source : PAP et RAP 2007

Quelque 8 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2) en AE = CP ont été annulés en loi de finance rectificative pour 2007. Le rapport annuel de performances ne fournit pas d'explication sur l'éventuelle utilisation en fongibilité asymétrique de ces crédits non consommés. La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2007), explique que cette annulation est la conséquence de difficultés de budgétisation de la masse salariale. Les ajustements sont certes inférieurs à l'an dernier, mais sont révélateurs d'une lenteur dans l'appropriation des nouveaux outils de comptabilisation des crédits de personnel (titre 2). La consommation des dépenses de fonctionnement de l'action 1 (*Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêt*) a dépassé de 5 millions d'euros la prévision en CP. L'écart s'explique principalement par une forte exécution sur le marché de maintenance des avions de la sécurité civile due à la fois au paiement de réparations lourdes réalisées les années précédentes, et aux dépenses relatives au programme visant à prolonger la

durée de vie des Trackers qui est réalisée dans le cadre du marché de maintenance (titre 3). En CP la consommation des dépenses pour immobilisations corporelles de l'État (1,8 million d'euros) est très en retrait par rapport à la prévision (11,6 millions d'euros). La faiblesse de la consommation en titre 5, eu égard au montant de la prévision, s'explique principalement par le transfert au service des programmes aéronautiques (SPAé) du ministère de la Défense des crédits (4,8 millions d'euros) relatifs aux DASH 8, et par l'exécution en titre 3, dans le cadre du marché de maintenance des avions, du programme de prolongation de la durée de vie des *Trackers*, opération initialement inscrite en titre 5 en loi de finances initiale.

Les tableaux de mouvements de crédits sont présentés page 18 du RAP alors que les commentaires correspondant le sont page 29, ce qui ne facilite pas la lecture. Une annulation de 33,3 millions d'euros a eu lieu au titre du financement des programmes aéronautiques. La DDSC transfère au ministère de la Défense, et plus particulièrement au service des programmes aéronautiques (SPAé) de la DGA, les crédits destinés à financer les programmes aéronautiques que le SPAé réalise (passation des marchés, réception des aéronefs) pour le compte de la DDSC.

III.- LE PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

A.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE QUI N'ENGLOBE PAS LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

Le bilan stratégique du rapport annuel de performances du programme *Coordination des moyens de secours* présenté par M. le préfet Henri Masse est lui aussi très descriptif. En matière de renforcement de la coordination des secours à personne, il se contente d'indiquer l'installation en novembre dernier par le ministre d'un comité quadripartite. L'action de la DDSC en faveur du pilotage, et surtout de la maîtrise des coûts des SDIS, n'est pas détaillée.

B.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE COLONNES DE RENFORT ET DE SECOURS D'EXTRÊME URGENCE EST-ELLE DURABLE ?

Globalement, la consommation des crédits en CP (184,8 millions d'euros) est restée inférieure à l'autorisation budgétaire (189,9 millions d'euros). Dans l'action 3 (*Soutien*), les consommations dépassent les prévisions (AE et CP) pour environ 3 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP. Elle est due à l'imputation dans l'action 3 de la totalité des dépenses des personnels civils du programme et à une erreur d'imputation des crédits du FAI sur l'action 3 au lieu de l'action 2.

Les feux de forêt, le cyclone *Dean* dans les Antilles et les dispositifs mis en place dans les technivals ont entraîné une dépense en colonnes de renfort double de la prévision. Les épisodes neigeux de début d'année ont également entraîné une dépense en secours d'extrême urgence double de la prévision. Les

consommations 2007 restant très en deçà des moyennes des cinq dernières années, il restera à s'assurer, dans la programmation budgétaire triennale (2009-2011), que des réserves seront suffisamment provisionnées pour faire face à ce type d'évènements.

CONSOMMATION DES CREDITS D'EXTREME URGENCE ET DE COLONNES DE RENFORT

CP (millions d'euros)

	Prévision LFI 2007	Consommation 2007	Moyenne de consommation 5 dernières années
Crédits d'extrême urgence	0,1	0,2	26,0
Colonnes de renfort	1,5	2,9	9,5

Source : PAP et RAP 2007

Globalement les crédits du programme ont baissé de 45 millions d'euros en CP par rapport à 2006. L'exécution en titre 6 (38,8 millions d'euros) intègre en 2006 un virement de ce montant à la caisse centrale de réassurance au titre de l'indemnisation des victimes de la sécheresse de 2003, financé en partie par une ouverture en loi de finances rectificative.

Les crédits de l'action 2 (*Coordination des acteurs de la sécurité civile*) ont été sous-consommés à hauteur de 45 millions d'euros (AE) par rapport aux prévisions. Cette sous-consommation d'AE résulte principalement du montant de l'engagement des marchés passés dans le cadre de l'opération ANTARES. Sur ces 118,6 millions d'AE affectées, 93,4 millions d'euros ont été engagés : 81,3 millions d'euros en titre 5 et 12 millions d'euros en titre 3 pour le paiement des intérêts et des frais financiers du marché de crédit bail.

Les amendements parlementaires (subventions aux associations dans le cadre de la réserve parlementaire), d'un montant total de 220 500 euros en AE = CP, n'ont pas totalement été exécutés en raison de l'arrivée tardive de la subvention (consommation de seulement 190 000 euros).

Les engagements sur années antérieures non couverts par des paiements sont passés de 41,5 millions d'euros au 31 décembre 2006 à 109,5 millions d'euros un an plus tard. Cela résulte essentiellement de l'engagement en 2007 des marchés passés dans le cadre de l'opération ANTARES qui feront l'objet d'un paiement échelonné sur les années ultérieures.

L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), seul opérateur du programme, a reçu une dotation de 2,5 millions d'euros sur l'exercice 2007 pour rembourser l'emprunt immobilier qui lui avait permis de financer son nouveau siège à Aix en Provence. Alors que le plafond d'emploi de cette école s'établissait à 120 ETPT, la consommation s'est établie à 118 ETPT selon le rapport annuel de performances ⁽¹⁾.

(1) Une coquille indique à tort le montant de 135 ETPT.

SÉCURITÉ SANITAIRE

Commentaire de M. Bruno LE MAIRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE JUSTIFICATION DES CRÉDITS PLUS CLAIRE, QUI LAISSE TOUTEFOIS SUBSISTER DES CARENCES IMPORTANTES	360
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE D'UNE MISSION DÉDIÉE À LA GESTION DE L'IMPRÉVISIBLE.....	361
A.– UN PROGRAMME <i>VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES</i> BOULEVERSÉ EN 2007 PAR LA MISE EN PLACE DE L'EPRUS	361
B.– UN SUIVI DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE QUI DOIT ÊTRE PLUS RIGOREUX.....	363
III.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	365

La mission *Sécurité sanitaire* se caractérise par le montant élevé des fonds de concours qui lui sont rattachés, et qui sont en grande partie à l'origine du décalage important entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés. En effet, si le taux d'exécution des crédits atteint, pour l'ensemble de la mission, 156 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale pour 2007, il n'est plus que de 94 % par rapport aux crédits effectivement ouverts en cours d'exercice.

D'importants mouvements de crédits affectent également la mission en cours d'exercice. En effet, le déclenchement des crises sanitaires conduit fréquemment à la mobilisation rapide de crédits, - c'est le cas en 2007 avec le déclenchement de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO) -. Or, ces crédits ne sont pas toujours utilisés, et font donc souvent l'objet d'un report sur l'exercice suivant : c'est le cas notamment pour des crédits ouverts en 2006 dans le cadre de la lutte contre la grippe aviaire et contre le chikungunya. C'est également le cas pour une partie des crédits déjà cités, ouverts pour l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux ont été victimes de la fièvre catarrhale, qui font l'objet d'un report sur 2008, en raison du retard pris dans l'instruction des dossiers.

L'exécution budgétaire de la mission *Sécurité sanitaire* est donc à l'image de la politique qu'elle reflète, livrée à de nombreux aléas. Une telle particularité n'empêche toutefois pas un suivi rigoureux des crédits consommés, que la présentation actuelle ne rend pas systématiquement possible.

I.- UNE JUSTIFICATION DES CRÉDITS PLUS CLAIRE, QUI LAISSE TOUTEFOIS SUBSISTER DES CARENCES IMPORTANTES

La présentation générale de l'exécution budgétaire comporte de nettes améliorations en comparaison avec l'exercice précédent.

On notera avant tout que la justification au premier euro gagne sensiblement en clarté, en particulier grâce à une meilleure description des mouvements de crédits et des redéploiements intervenus en gestion. Une explication, pour chaque action du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, des principaux écarts constatés entre la dotation de la loi de finances initiale et l'exécution s'avère ainsi particulièrement utile. Cette démarche mériterait donc d'être adoptée par l'ensemble des responsables de programmes. Elle traduit en tout état de cause une appropriation progressive de la méthode de justification de l'exécution budgétaire. Les nombreuses erreurs qui jalonnent malheureusement la présentation relative au programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* annulent toutefois l'effort de précision fourni, en égarant le lecteur.

Votre Rapporteur spécial se permet également d'attirer l'attention sur l'importance que revêt le suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement. Une présentation des crédits de paiement

consommés sur des engagements antérieurs à 2007 est réalisée pour le seul programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* : elle permet de mesurer le degré de résorption des charges à payer, et c'est là un progrès dont on doit se réjouir. Néanmoins, la nature des engagements non couverts par des paiements ne fait l'objet d'aucun commentaire. Or, celle-ci est indispensable pour évaluer le niveau des reports de charges, leur évolution, et par conséquent, la qualité du calibrage de la future prévision budgétaire. Il convient de la même manière de rendre compte des reports opérés sur l'exercice suivant, en en présentant une justification précise.

Enfin, à ce stade, aucune identification des charges à payer n'est envisageable dans le cadre de la présentation des coûts complets par action de politique publique, pour laquelle l'analyse demeure totalement absente, quel que soit d'ailleurs le programme considéré.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE D'UNE MISSION DÉDIÉE À LA GESTION DE L'IMPRÉVISIBLE

A.- UN PROGRAMME *VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES* BOULEVERSÉ EN 2007 PAR LA MISE EN PLACE DE L'EPRUS

Initialement doté en loi de finances pour 2007 d'un peu plus de 110 millions d'euros en tenant compte d'un abondement prévisionnel en provenance de fonds de concours, le programme a vu, en cours d'exercice, sa dotation plus que tripler s'agissant des autorisations d'engagement, et même plus que quadrupler en termes de crédits de paiement.

On comprend aisément une gestion aussi heurtée des crédits et des fluctuations aussi importantes de la dotation d'un programme dont la spécificité est d'être dédié à la gestion des crises sanitaires et des situations d'urgence, dont la prévision est donc par définition vouée à l'échec.

Ainsi, en cours d'exercice, 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouverts par décret d'avance au titre du financement de la grippe aviaire, tandis que les reports de crédits se sont établis à 180 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à plus de 369 millions d'euros de crédits de paiement, mêlant des reports de fonds de concours, ainsi que des crédits dédiés en 2006 à la grippe aviaire ou au plan arbovirose, et qui n'ont pas été utilisés, en l'absence de déclenchement d'une crise sanitaire.

Ces mouvements conséquents ont principalement affecté l'action *Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises*, dont les autorisations d'engagement ouvertes en cours d'exercice ont été plus de vingt fois supérieures aux prévisions, et dont les crédits de paiement ouverts ont quant à eux été près de trente fois supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce décalage est retracé par le tableau suivant.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS AU TITRE DE LA GESTION
DES CRISES SANITAIRES EN 2007**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Pandémie grippale et Plan Biotox	52	218,2
Chikungunya et transport des vaccins	0,3	–
Chikungunya et lutte anti-vectorielle (services déconcentrés)	6,5	8,2
Subventions aux agences sanitaires et à l'INPES	13,3	13,3
FOPRIS (devenu EPRUS)	175	113
Autres dépenses	2,8	3,7
Total des crédits consommés	249,9	356,4
Total des crédits prévus en LFI pour 2007	12,3	12,3

Source : Rapport annuel de performances

Votre Rapporteur spécial admet sans peine la difficulté que représente l'exercice de la prévision pour une action dont la vocation est la gestion de l'urgence. Deux remarques peuvent néanmoins être formulées quant à la présentation de l'exécution budgétaire :

– Tout d'abord, il est en l'état actuel impossible de recouper le montant des crédits de paiement effectivement consommés avec les divers mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice. En effet, la justification au premier euro fait état de versements supplémentaires opérés au profit de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), nouvellement créé en 2007, qui portent le montant des crédits consommés au total à 356,4 millions d'euros, comme l'indique le tableau précédent. Or, il est par ailleurs indiqué que l'exécution totale des crédits s'établit à 360,3 millions d'euros. On ignore donc la nature et l'origine d'un peu moins de 4 millions d'euros manquants, dans la mesure où la présentation des mouvements de crédits sur l'ensemble du programme ne procède par ailleurs à aucune ventilation entre les diverses actions.

Il en résulte donc une grande confusion : la présentation globalisée des mouvements de crédits en gestion au niveau du programme d'une part, puis la description de la consommation effective des crédits en cours d'année par action, ne permet aucunement d'évaluer le niveau d'exécution réel des crédits pour chaque action. La seule certitude concerne le taux d'exécution des crédits par rapport à la prévision en loi de finances initiale. Or, celle-ci n'est pas pertinente lorsque la dotation est multipliée par trente en cours d'exercice.

Préconisation : Les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion doivent faire l'objet d'une présentation détaillée, incluant la ventilation des ouvertures, reports et annulations de crédits par action, *a fortiori* lorsque ceux-ci portent sur des montants importants, supérieurs à la dotation initiale du programme.

– En second lieu, on remarquera que l'évolution de la dotation allouée à la gestion des crises sanitaires est en grande partie liée au rattachement de fonds de concours, dont les crédits ont, qui plus est, souvent fait l'objet de reports au cours des derniers exercices. Or, le fonds de concours *Achat, stockage et livraison de traitement pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves*, qui correspond à une participation de l'assurance maladie, a été supprimé en loi de finances pour 2007, en raison du caractère obligatoire de la dépense qu'il recouvre, conformément à la décision n° 2005-528 DC du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. L'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) mis en place en 2007 devient dès lors le destinataire des sommes prélevées sur l'assurance maladie, ainsi que d'une partie des crédits ouverts en cours d'exercice. La mise en place effective et la montée en charge progressive de l'EPRUS en 2008 devraient donc contribuer à clarifier à l'avenir la lecture de l'exécution budgétaire, en réintégrant dans la prévision budgétaire l'ensemble des sommes consacrées à la gestion du stock national santé et de la réserve sanitaire, destinés à faire face à des menaces sanitaires de grande ampleur.

B.– UN SUIVI DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE QUI DOIT ÊTRE PLUS RIGOUREUX

Constituant le volet alimentaire de la politique de sécurité sanitaire, le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* présente en 2007 un écart relativement important entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les sommes finalement consommées, puisque le taux d'exécution atteint 107 % des crédits de paiement initiaux. Hors titre 2, ce sont 68,3 millions d'euros de crédits de paiement qui ont abondé le programme, sur une dotation initiale de 313,6 millions d'euros, soit près de 22 % de crédits supplémentaires. Il s'agit :

– d'une part des sommes liées au fonds de concours en provenance de l'Union européenne dédié à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), à hauteur d'environ 30 millions d'euros, et dont le rattachement tardif conduit à un report quasi systématique. Ainsi, 29,4 millions d'euros de crédits de paiement correspondant au rattachement tardif du fonds de concours pour 2006 ont fait l'objet d'un report sur 2007, tandis que 31,4 millions d'euros ont également été rattachés au titre de 2007, dont 30,9 millions ont d'ailleurs été reportés sur 2008 ;

– et d'autre part, de l'ouverture par décret d'avance de 6,5 millions d'euros destinés au financement de la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO).

Malgré les apparences, le programme se caractérise donc en réalité par une sous-consommation des crédits, non seulement au regard des dotations ouvertes en cours d'année, mais également si l'on intègre à la loi de finances initiale les prévisions relatives aux fonds de concours.

La principale sous-utilisation des crédits incombe à la politique de prévention et de gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires : en raison d'une part des retards pris dans la réforme des méthodes d'inspection sanitaire dans les abattoirs et d'une moindre contamination des élevages de volailles par les salmonelles d'autre part, moins de 47 % des 27 millions d'euros prévus dans ce domaine ont été effectivement consommés. À l'aune des coûts unitaires d'indemnisation des foyers infectés tels qu'indiqués dans le projet annuel de performances pour 2007, les dépenses au titre de la lutte contre les salmonelles devraient toutefois représenter le double des crédits effectivement consommés, ce dont s'étonne votre Rapporteur spécial. On remarquera également que sur plus de 14 millions d'euros de crédits non consommés, seuls un peu plus de 5 millions d'euros ont fait l'objet de redéploiements vers d'autres actions.

S'agissant de la lutte contre les maladies animales, qui font l'objet, on l'a dit, d'un financement important par le biais d'un fonds de concours communautaire, il reste difficile de retracer les détails de l'exécution budgétaire sans se livrer à un exercice périlleux de reconstitution des mouvements de crédits :

– ainsi, la mise en place en 2007 d'un dépistage systématique des cas de tremblante ovine et caprine a conduit à mobiliser des crédits initialement destinés à la lutte contre l'influenza aviaire. Au vu de la dotation initiale (30,3 millions d'euros de crédits de paiement) et des reports de fonds de concours intervenus en cours d'année (31,9 millions d'euros), la consommation finale, à hauteur de 64,6 millions d'euros, a vraisemblablement requis un tel redéploiement à hauteur de 4,2 millions d'euros de crédits de paiement. Or, la sous-exécution constatée au titre de la lutte contre les épizooties avoisine 8,2 millions d'euros, sans que le sort réservé aux crédits restants fasse l'objet d'une quelconque explication ;

– de la même manière, les postes de dépenses relatives à la gestion des maladies hors encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) ont accusé une forte surconsommation en 2007, en raison principalement du déclenchement de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO), mais également du regain de la tuberculose bovine. Au total, près de 55 millions d'euros de dépenses ont été occasionnés à ce titre, soit plus de 17 millions d'euros supplémentaires par rapport aux prévisions. La fièvre catarrhale a mobilisé 11,5 millions d'euros, financés en partie par la levée de la réserve de précaution et par l'ouverture de crédits par décret d'avance. Rien n'est dit en revanche concernant l'origine des 5,7 millions d'euros supplémentaires qui ont été rendus nécessaires par la survenue de ces crises sanitaires. Si l'on comprend aisément l'insuffisance de la dotation prévisionnelle en matière de gestion des épizooties, par nature peu prévisibles, en revanche, on attend d'un rapport relatif à l'exécution budgétaire qu'il analyse de façon précise les ouvertures de crédits intervenues, les redéploiements opérés ainsi que l'origine de ces crédits.

III.— L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

La démarche de performance initiée afin d'évaluer les politiques menées au titre de la sécurité sanitaire livre en 2007 ses premiers résultats. Ceux-ci demeuraient en effet largement indisponibles en 2006, en raison d'une part de l'inadaptation de certains indicateurs, et d'autre part, de l'impossibilité de comparer les données dans le temps, lorsque celles-ci étaient renseignées.

Concernant le programme *Veille et sécurité sanitaires*, plusieurs indicateurs affichent un résultat en recul par rapport aux prévisions, mais également par rapport aux réalisations de 2006. C'est le cas pour la part des plans nationaux ayant fait l'objet d'un retour d'expérience ou d'un exercice au cours des trois dernières années, qui s'établit à 60 % en 2007 contre 75 % en 2006, ainsi que pour la formation à la gestion des alertes sanitaires qui ne concerne que 40 % des agents assurant des astreintes en 2007 contre 79 % en 2006. C'est le cas ensuite pour le délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM) par l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), qui accuse une forte hausse : les délais d'une AMM nationale passent de 149 jours en 2006 à 163 jours en 2007, tandis que le délai moyen d'une AMM de reconnaissance mutuelle augmente de sept jours par rapport à 2006, pour s'établir à 131 jours. Enfin, si les résultats des indicateurs relatifs à l'amélioration de la qualité de l'eau distribuée par les réseaux de service public évoluent favorablement, les objectifs fixés par le plan national santé environnement ne seront vraisemblablement pas atteints en 2008.

On peut d'autre part persister à s'interroger sur la pertinence de certains indicateurs maintenus en 2007 et 2008. Outre le fait que leurs cibles soient d'ores et déjà dépassées et que de nouvelles cibles plus ambitieuses devraient en toute rigueur être fixées dans le prochain projet annuel de performances, les indicateurs associés à l'objectif d'amélioration du niveau d'information des professionnels de santé et du public sur la gestion des risques n'offrent pas entière satisfaction. En effet, comme a pu le souligner le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), le bien-fondé de l'indicateur relatif au nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS Urgent » est contestable : d'une part, il concerne les seuls médecins généralistes, et d'autre part, il se révèle excessivement sensible à l'occurrence des crises.

On doit par ailleurs se féliciter de la diminution du nombre d'anomalies détectées au regard des contrôles réalisés par l'AFSSAPS dans ses fonctions de contrôle et de police sanitaire des médicaments. Toutefois, l'objectivité d'un tel indicateur suppose la mention de l'évolution du nombre même des contrôles effectués par les laboratoires de l'AFSSAPS. De la même manière, comme l'a d'ores et déjà indiqué votre Rapporteur spécial, le simple recensement du nombre de greffes d'organes effectuées chaque année en France ne constitue pas un moyen efficace pour évaluer la performance de l'agence de la biomédecine (ABM) : si la mesure de la proportion du nombre de greffes réalisées sur le nombre de greffes en attente a pu être légitimement abandonnée en 2007 au motif qu'elle dépend trop

largement de l'activité hospitalière, qui est totalement indépendante du champ d'influence de l'ABM, un autre indicateur plus adapté à l'évaluation du travail de l'agence doit impérativement être recherché.

Enfin, on s'étonnera que la démarche d'évaluation de la performance ne soit pas étendue à l'ensemble des agences sanitaires opérateurs et acteurs centraux de la mise en œuvre de ce programme : il est regrettable que ni l'Institut de veille sanitaire (InVS), ni l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) ne soient intégrés à cette méthodologie. La même exigence est d'ailleurs susceptible de naître à l'égard de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et se justifierait par l'importance des moyens alloués à cette nouvelle structure.

S'agissant du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, il faut en premier lieu souligner la qualité générale des objectifs et des indicateurs qui leur sont associés : ceux-ci proposent en effet une mesure adaptée des résultats des actions menées par les différents services chargés de la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire.

Il convient toutefois de réitérer certaines recommandations qui ont d'ores et déjà été émises par votre Rapporteur spécial :

– on regrette ainsi l'absence persistante d'évaluation de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui est le principal opérateur du programme, puisqu'elle est chargée de l'évaluation des aliments, des médicaments vétérinaires, mais également des produits phytopharmaceutiques, et qu'elle est à ce titre destinataire d'une subvention de plus de 52 millions d'euros pour 2008. Son évaluation semble donc indispensable, d'autant plus que l'agence, outre cette subvention, est également destinataire de deux taxes fiscales affectées, l'une correspondant à son rôle d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires, l'autre relative à l'évaluation des intrants du végétal ;

– le rapport annuel de performances constate une tendance à l'éradication de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), avec moins de dix cas recensés en 2006 comme en 2007. Si le maintien d'un indicateur relatif à son taux d'incidence peut se justifier pendant quelques années à des fins de surveillance, 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. On notera à cet égard le médiocre résultat affiché en matière d'évaluation des plans d'urgence contre les épizooties, puisque seules 27 % des régions disposent de tels plans en 2007, contre une cible initialement fixée à 40 % ;

– enfin, la révision des cibles de certains indicateurs devra être rapidement envisagée, en vertu des résultats d’ores et déjà atteints. C’est le cas, comme avait déjà eu l’occasion de le signaler votre Rapporteur spécial, pour le taux d’infection des élevages de volailles par les salmonelloses : ce taux s’est établi à 2,7 % en 2007, pour une cible fixée à 2 % pour 2008. Celle-ci a toutefois été réévaluée depuis à 3 % pour 2008 comme pour 2010. D’autre part, l’élargissement de l’indicateur aux deux ou trois principales zoonoses, annoncé par le projet annuel de performances pour 2008 et préconisé par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007, ne peut bien entendu qu’être encouragé.

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION

Commentaire de M. Jean-Marie BINETRUY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE PRÉSENTATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	370
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2007	371
A.– UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> LIÉE À LA MISE EN PLACE DU PARSA	371
B.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR LE PROGRAMME <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION</i> GRÂCE À LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	373
C.– LA REMISE À NIVEAU EN 2007 DES CRÉDITS DU PROGRAMME <i>ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES</i>	374
D.– LE PROGRAMME <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i> EST MARQUÉ PAR UNE REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS ET LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DE LA CNSA.....	375
E.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR LE PROGRAMME <i>PROTECTION MALADIE, MALGRÉ DES CHARGES À PAYER QUI DEMEURENT IMPORTANTES AU TITRE DE L'AME...</i>	376
F.– LE PROGRAMME SUPPORT AFFICHE UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS	377
III.– LE VOLET PERFORMANCE DE LA MISSION DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE AMÉLIORÉ.....	377

La mission *Solidarité et intégration*, qui regroupe globalement les sommes consacrées par l'État aux dispositifs de solidarité nationale, est composée en 2007 de six programmes retraçant des politiques publiques, complétés d'un programme support qui regroupe les moyens de fonctionnement et en personnel afférents. Le caractère interministériel de cette mission explique en grande partie les variations constatées dans la présentation de l'exécution budgétaire

I.- UNE PRÉSENTATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

On constate en premier lieu un contraste important entre les commentaires qui jalonnent la présentation globale de la justification au premier euro. Aucune analyse n'accompagne la présentation du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, alors même que plus de 430 millions d'euros ont été ouverts en cours d'exercice : cette absence d'explication générale est regrettable, d'autant plus que ces ouvertures de crédits ne sont ensuite que partiellement explicitées dans le cadre de la justification des crédits par action. Dès lors, le lecteur doit s'adonner à un exercice de reconstitution des crédits particulièrement hasardeux. Il faut *a contrario* reconnaître la clarté de l'analyse qui accompagne la présentation des crédits du programme *Accueil des étrangers et intégration*, dont il convient de signaler qu'il est sorti, à partir de 2008, du champ de la mission. Non seulement, la présentation globale de la justification au premier euro précise le montant et la nature des fonds de concours rattachés au programme, la fongibilité des crédits opérée en cours d'année entre les actions du programme, ainsi que les mouvements de crédits intervenus en gestion, mais cette présentation générale ne dispense pas d'une analyse action par action de ces mêmes mouvements telle qu'elle est effectuée pour ce programme, ce qui facilite grandement le suivi de l'exécution budgétaire.

La présentation des dépenses fiscales, qui sont rattachées à chaque programme de politique publique, gagne pour sa part progressivement en clarté : si le nombre des bénéficiaires de ces dépenses n'est toujours pas identifié dans la plupart des cas, une meilleure évaluation globale en est d'ores et déjà proposée. Votre Rapporteur spécial se félicite de l'analyse proposée pour certains programmes des dépenses fiscales à forts enjeux. C'est le cas par exemple pour l'exonération de droit d'enregistrement et de timbre en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire, rattachée au programme *Protection maladie*, et qui représente, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, près de 77 % des dépenses fiscales du programme. C'est le cas également de la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls et ayant eu un ou plusieurs enfants à charge pour le programme *Actions en faveur des familles vulnérables*, dont le coût est estimé à 1,5 milliard d'euros ; il serait d'ailleurs opportun d'élargir cette démarche à l'ensemble des dépenses fiscales au fort impact financier, afin d'offrir une vision globalisée de l'effort financier consenti au titre d'une politique publique. Il conviendrait ainsi, au vu de son poids financier important, d'analyser l'impact de

l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des diverses prestations familiales, qui représente 1,6 milliard d'euros de dépenses fiscales rattachées à ce même programme.

Enfin, votre Rapporteur spécial attire l'attention sur deux éléments qui sont essentiels à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances :

– il s'agit d'une part de la distinction opérée entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, dont le rapport annuel de performances propose un suivi : ce schéma ne fait à l'heure actuelle l'objet d'aucun commentaire, en particulier s'agissant des engagements non couverts par des crédits de paiement. Il s'avère donc impossible d'identifier la nature de ces engagements, et par conséquent de mesurer leur importance au regard de la dotation du programme ;

– il s'agit d'autre part des coûts complets par action de politique publique, dont l'analyse est aujourd'hui réduite à la portion congrue. En effet, l'absence de commentaire de cette présentation interdit de connaître la nature et le montant de charges non décaissées rattachées à l'exercice. Cette partie devrait pourtant permettre à terme de suivre l'évolution des dettes constatées au titre de chaque programme, et d'évaluer le poids des reports de charges. Une telle analyse doit impérativement être menée : à cet égard, on constatera que pour la quasi-totalité des programmes, aucune distinction n'est opérée entre ces charges non décaissées. Seul le programme *Égalité entre les hommes et les femmes* établit une telle ventilation.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2007

Outre une consommation des crédits fidèle aux prévisions pour le programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, dont le poids financier reste marginal au sein de la mission – 0,2 % des crédits globaux – et qui fait l'objet d'une étude spécifique au sein du rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007, les six autres programmes de la mission *Solidarité et intégration* présentent une exécution budgétaire très contrastée.

A.- UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES LIÉE À LA MISE EN PLACE DU PARSA

Un fort taux d'exécution – de près de 140 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale - caractérise le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* : 1,48 milliard d'euros ont en effet été consommés dans le cadre de cette politique, alors que la dotation initiale totale s'établissait à 1,06 milliard d'euros.

Les actions en direction des plus démunis, qui recouvrent le financement de la veille sociale, de l'hébergement d'urgence, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des maisons-relais, mais également de l'aide alimentaire, ou encore de l'accompagnement social individualisé, représentent plus de 80 % des dépenses du programme, avec 1,21 milliard d'euros de crédits consommés au titre de 2007, soit près de 418 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

Or, l'année 2007 a vu la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans abri (PARSA) ainsi que le vote de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable (DALO). Ces deux importants chantiers expliquent en grande partie l'importance des abondements de crédits intervenus en cours d'exercice. Ainsi, 134 millions d'euros ont au total été ouverts dans le cadre du PARSA, tandis que la loi de finances rectificative a ensuite complété les besoins identifiés pour l'entrée en application du plan, à hauteur de 50 millions d'euros, et en matière d'aide alimentaire pour un montant de 10 millions d'euros. D'autre part, le versement de la prime de Noël aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) a occasionné l'ouverture de 280 millions d'euros en loi de finances rectificative.

L'analyse de la gestion appelle deux remarques :

– en premier lieu, le montant des crédits supplémentaires consommés dans le cadre du PARSA s'établit autour de 138 millions d'euros. Or, aucune explication n'est donnée concernant le devenir des 50 millions d'euros supplémentaires consentis en loi de finances rectificative et qui n'ont vraisemblablement pas été consommés en 2007. On ne peut dès lors que conjecturer un éventuel report de ces crédits sur 2008, sans toutefois que le schéma du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement du rapport annuel de performances n'en fasse état ;

– le principe de sincérité de la prévision budgétaire énoncé à l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances invite en second lieu à s'interroger sur l'ouverture en loi de finances rectificative des crédits relatifs à la prime de Noël pour les bénéficiaires de minima sociaux. Cette prime ne constitue certes pas une dépense obligatoire, elle existe néanmoins depuis dix ans : on peut se féliciter du progrès accompli pour 2007, puisque cette dotation a été prévue au sein même du projet de loi de finances rectificative, alors qu'elle était jusqu'alors systématiquement ouverte en cours de discussion du collectif budgétaire, par voie d'amendement du Gouvernement, comme le souligne le rapport de notre collègue Gilles Carrez sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007. Ces progrès doivent être poursuivis, et l'intégration de cette prime à la prévision budgétaire ne peut dès lors qu'être encouragée.

B.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR LE PROGRAMME *ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION* GRÂCE À LA FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

Un certain nombre de réformes relatives à la politique d'immigration et d'intégration des étrangers ont connu en 2007 un début de mise en œuvre. Ainsi, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a renforcé le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) désormais entièrement confié à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), en particulier par le biais de la mise en place d'un diplôme initial en langue française (DILF). D'autre part, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui joue un rôle essentiel en matière d'insertion sociale et professionnelle des populations immigrées et issues de l'immigration.

L'entrée en vigueur de ces réformes est à l'origine du profil particulier de l'exécution budgétaire des crédits du programme en 2007, dont la dotation initiale s'est établie à 481,6 millions d'euros de crédits de paiement hors fonds de concours, pour une dépense qui s'élève finalement à 463,1 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial juge tout à fait satisfaisante la gestion qui a été assurée par le responsable de programme, de même que la clarté de sa présentation au sein du rapport annuel de performances.

L'exécution du programme constitue en effet un exemple de l'importance que revêt la marge de manœuvre laissée au responsable de programme dans le cadre de la fongibilité des enveloppes. Ainsi, le niveau du fonds de roulement de l'ANAEM et le relèvement en loi de finances initiale de ses ressources propres ont conduit à redéployer les crédits correspondant aux subventions pour charges de service public de l'agence, qui représentaient 51,6 millions d'euros : 27 millions d'euros ont abondé les dispositifs d'accueil, d'hébergement d'urgence et d'accompagnement social des demandeurs d'asile, tandis que 9 millions d'euros ont alimenté les besoins au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Par ailleurs, la montée en charge progressive de l'Acsé a retardé une partie des recrutements prévus, aboutissant à un redéploiement de 5,5 millions d'euros qui ont permis de couvrir d'autres besoins.

Outre la fongibilité qui a ainsi pu être appliquée au sein du programme, les mouvements intervenus en gestion ont permis d'améliorer sensiblement le taux d'exécution des crédits avec l'annulation au total de 33 millions d'euros. Imputés sur la réserve de précaution, 10 millions d'euros avaient d'ores et déjà été annulés par décret d'avance pour le financement du plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA). S'agissant de la subvention à l'ANAEM, les 13 millions d'euros restants, devenus sans emploi, ont fait l'objet d'une annulation en fin d'année en collectif budgétaire. Enfin, 10 millions d'euros complémentaires ont été annulés par la loi de finances rectificative au titre des crédits mis en réserve.

Ces deux éléments – la mise en pratique de la fongibilité et la régulation budgétaire – expliquent le passage d'un taux d'exécution des crédits de paiement qui s'établit à 94 % des sommes prévues en loi de finances initiale – hors fonds de concours – à 98,7 % des crédits finalement ouverts. Ils rendent également compte d'une bonne réactivité des services gestionnaires des crédits ainsi que du responsable de programme.

C.– LA REMISE À NIVEAU EN 2007 DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES*

Les actions en faveur des familles vulnérables ont été dotées en loi de finances initiale de plus de 1,1 milliard d'euros : l'allocation de parent isolé (API) représente plus de 80 % du poids de ce programme, tandis que les mesures de tutelles et de curatelles de l'État constituent environ 16,5 % des dépenses totales.

Les dépenses au titre de l'allocation de parent isolé (API) – à hauteur de 1,09 milliard d'euros - se sont toutefois révélées sensiblement supérieures aux prévisions qui s'établissaient à 909,5 millions d'euros, et ce, malgré la prévision d'économies substantielles – estimées à 131,5 millions d'euros - liées à la mise en place de la subsidiarité de l'allocation de parent isolé (API). Ainsi, la moindre dépense à ce titre n'a finalement représenté que 34 à 50 millions d'euros. D'autre part, le mécanisme d'intéressement mis en place pour inciter les allocataires à reprendre une activité a occasionné une dépense supplémentaire de 13 millions d'euros, destinée à corriger la sous-évaluation qui en avait été faite en 2005 et 2006. Enfin, la progression du nombre des allocataires s'est avérée plus forte que ne l'auraient les prévisions. Ces dépenses supplémentaires ont été couvertes par l'ouverture de 199 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Votre Rapporteur spécial note à cet égard la volonté résolue de calibrer au plus juste les prévisions de dépenses relatives à l'API : grâce à l'apurement de la dette contractée vis-à-vis de la sécurité sociale au titre de l'API qui a été opéré en octobre 2007 pour un montant total de 409 millions d'euros, puis l'ouverture de crédits supplémentaires intervenue en collectif budgétaire, la prévision budgétaire en sort considérablement améliorée. On ne peut que saluer cet effort de sincérité.

En revanche, la présentation de l'exécution budgétaire au titre de la protection des enfants et des familles laisse planer des doutes. En effet, la dépense atteint 227,8 millions d'euros au total, soit un taux d'exécution de l'ordre de 108% : la surconsommation renvoie à une somme de 17,5 millions d'euros, qui correspond à un redéploiement en provenance de la dotation dédiée à l'API. Il apparaît que les dépenses de tutelles et de curatelles s'élèvent en 2007 à 221,55 millions d'euros. Or, le rapport annuel de performances indique que « *ce montant a permis de financer l'intégralité des dettes 2006 (7 millions d'euros) et la quasi-totalité des besoins 2007, estimés à 226,27 millions d'euros* ». Cette incongruité, déjà soulignée par votre Rapporteur spécial concernant l'exécution budgétaire pour 2006 qui comporte la même assertion, n'a fait l'objet d'aucune correction : c'est donc la perplexité qui prédomine eu égard à l'éventuelle dette subsistante en matière de mesures de tutelles et de curatelles de l'État.

D.– LE PROGRAMME *HANDICAP ET DÉPENDANCE* EST MARQUÉ PAR UNE REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS ET LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DE LA CNSA

Le poids budgétaire de ce programme, dédié aux actions en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées, est considérable : les dépenses ont en effet représenté plus de 8,16 milliards d'euros en 2007, dont 80 % sont constitués par les dépenses relatives à l'allocation pour adulte handicapé (AAH) pour un montant de 5,67 milliards d'euros.

La montée en charge progressive des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) qui assurent la mise en œuvre du droit à la compensation du handicap reconnu par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, a occasionné un surplus de dépenses, couvert d'une part par une ouverture de crédits de 68 millions d'euros en collectif budgétaire à destination de l'AAH, et d'autre part, par l'utilisation d'une partie des sommes afférentes au fonds de concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Il convient à cet égard de souligner que la couverture des besoins au titre de l'AAH, de même que pour l'API, a constitué le pendant de l'apurement de la dette sur ce dispositif, opéré pour un montant de 92 millions d'euros en octobre 2007. Une telle remise à niveau doit ainsi éviter l'apparition d'une nouvelle dette, et contribue largement à l'effort de sincérité budgétaire.

C'est en définitive une légère sous-consommation des crédits qui caractérise l'exécution budgétaire du programme. En effet, le fonds de concours en provenance de la CNSA représente des sommes importantes. Comme le rappelle la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport provisoire publié en juin 2008, ce fonds a été doté initialement, en 2005, de 510 millions d'euros. Pour 2007, seuls 20 millions d'euros supplémentaires ont été prévus au titre de la participation au financement des groupes d'entraide mutuelle (GEM), qui ont d'ailleurs été consommés dans leur quasi-intégralité. Or, une partie des fonds a depuis 2005 fait l'objet de reports, qui ont d'ailleurs représenté 193,4 millions d'euros au titre de 2007. Ces crédits ont en partie été mobilisés pour le financement du fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées (FIAH), de l'investissement et de l'équipement des établissements pour personnes âgées et pour personnes handicapées, mais également des MDPH connaissant des difficultés dues aux départs en retraite de personnels mis à disposition.

On regrettera seulement l'absence de visibilité de l'évolution des crédits au titre de ce fonds de concours : le lecteur est en effet contraint de se livrer à de savants calculs pour déterminer le montant des sommes utilisées, celui des sommes restantes, et par conséquent, le niveau des crédits dont le report a été demandé sur 2008. Une présentation plus claire de la raison d'être des fonds de concours, de la ventilation des crédits par action et de leur évolution, ainsi que des sommes reportées, améliorerait considérablement la qualité de la justification au premier euro.

E.- UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE POUR LE PROGRAMME *PROTECTION MALADIE*, MALGRÉ DES CHARGES À PAYER QUI DEMEURENT IMPORTANTES AU TITRE DE L'AME

Regroupant trois dispositifs destinés à favoriser l'accès aux soins et l'indemnisation des publics les plus défavorisés, la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), l'aide médicale de l'État et l'indemnisation des victimes de l'amiante, le programme *Protection maladie* a été doté en 2007 de 398,1 millions d'euros. La consommation des crédits de paiement s'est établie à 99,7 % de la dotation initiale, avec un redéploiement de crédits issus de la réserve de précaution de l'ordre de 8,2 millions d'euros en faveur de l'AME.

En effet, les recettes du fonds CMU au titre de la contribution sur les alcools de plus de 25° ont été supérieures aux prévisions, réduisant ainsi la dotation de l'État et libérant 5,7 millions d'euros au profit de l'AME. Par ailleurs, l'importance du fonds de roulement du fonds d'investissement des victimes de l'amiante (FIVA) a permis de redéployer 2,5 millions d'euros supplémentaires à destination de l'AME. La fongibilité des crédits ainsi mise en pratique par le responsable de programme n'a cependant pas permis de couvrir l'ensemble des dépenses au titre de l'AME : l'insuffisance de financement s'établirait ainsi en 2007 à 264,2 millions d'euros pour l'AME de droit commun et à 44,6 millions d'euros pour les soins urgents dispensés aux étrangers en situation irrégulière.

Si la dette accumulée sur ce dispositif jusqu'en 2006 a fait l'objet d'un apurement à hauteur de 920 millions d'euros en octobre 2007, l'insuffisance de la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2007, comme pour 2008 d'ailleurs, fait obligatoirement renaître une dette, en l'absence d'une ouverture de crédits qui aurait dû intervenir en loi de finances rectificative.

Cette situation est d'autant plus regrettable que, comme l'indique l'analyse des coûts complets par action de politique publique, la présentation des coûts complets ne permet pas d'identifier les charges à payer constatables au titre de 2007.

F.— LE PROGRAMME SUPPORT AFFICHE UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les moyens en personnel des politiques sanitaires et sociales ainsi que les dépenses de fonctionnement courant de ces administrations ont représenté 1,05 milliard d'euros en 2007. Les annulations nettes de crédits intervenues en gestion ont permis de réduire la sous-exécution du budget du programme, qui s'établit en définitive à un taux de 98,5 % des crédits de paiement.

Les principaux postes de dépenses qui affichent des dépenses inférieures aux prévisions sont les suivants :

– les dépenses de personnel, qui représentent 774,8 millions d'euros contre 789,4 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, se caractérisent par un effectif inférieur au plafond d'emplois qui avait été fixé à 14 859 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Outre 186 ETPT qui ont été mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) par les services déconcentrés, une baisse des effectifs marque également les fonctions d'état-major de l'administration sanitaire et sociale, en raison notamment de la réorganisation de la direction générale de la santé (DGS) et de la réduction des effectifs des cabinets ministériels opérée par la nouvelle équipe gouvernementale. Par conséquent, l'effectif réel s'est établi à 14 606 ETPT en 2007 ;

– les dépenses de fonctionnement courant des services, en particulier des services centraux, profitent de la politique de responsabilisation et de recherche d'économies qui a été initiée, puisqu'elles se voient réduites de plus de 12 millions d'euros en 2007. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette maîtrise exemplaire des dépenses.

III.— LE VOLET PERFORMANCE DE LA MISSION DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE AMÉLIORÉ

S'agissant du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, l'appropriation de la démarche de performance présente de nombreuses insuffisances. Il est à ce stade proprement impossible d'analyser l'efficacité des actions menées. En effet, pour 2007, 14 objectifs encadrent le programme : parmi les 23 indicateurs qui leur sont associés, 8 d'entre eux demeurent totalement indisponibles, et deux indicateurs supplémentaires sont renseignés au titre de valeurs portant sur l'année 2006. La révision de nombreux indicateurs est prévue dans le cadre de la préparation du volet performance du projet de loi de finances pour 2009, avec la fixation d'objectifs chiffrés de la pauvreté dont le principe a été retenu lors du comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006. Votre Rapporteur spécial se réjouit de cette initiative, regrettant toutefois le retard pris en la matière, puisque la disponibilité des résultats afférents à ces nouveaux indicateurs en sera reportée d'autant.

Les indicateurs du programme *Accueil des étrangers et intégration* témoignent quant à eux d'une volonté résolue de se conformer à la méthodologie de l'évaluation de la performance. Ils se révèlent en effet globalement adaptés aux objectifs fixés à cette politique publique, dont ils permettent véritablement de rendre compte. Malheureusement, il sera à l'avenir plus complexe de suivre l'évolution de ces indicateurs, en raison des changements de périmètre opérés depuis au sein de la maquette budgétaire. Ainsi, l'indicateur relatif au traitement des réclamations par la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) bascule-t-il dès 2008 vers le programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, tandis que les autres indicateurs sont répartis entre les deux programmes de la nouvelle mission *Immigration, asile et intégration*. À cet égard, on soulignera les améliorations apportées dès 2008 à ces indicateurs : on notera en particulier la suppression du suivi du nombre de signataires du contrat d'asile et d'intégration (CAI), - celui-ci étant rendu obligatoire en 2007 -, mais également le relèvement des cibles relatives à l'hébergement en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) qui témoignent du volontarisme de la politique en matière d'asile.

Le programme retraçant les actions en faveur des familles vulnérables reste pour sa part marqué par une relative instabilité. En effet, sur les huit indicateurs associés à cinq objectifs en 2007, les résultats de la moitié d'entre eux demeurent quasiment indisponibles. Ainsi, plusieurs de ces indicateurs ont été modifiés dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008. C'est le cas pour le taux des appels traités par le service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (SNATEM), qui est remplacé par un indicateur relatif au pourcentage des appels transmis par le SNATEM aux conseils généraux ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance. Les deux indicateurs relatifs à l'allocation de parent isolé (API) sont également revus pour 2008 : ainsi, le suivi de la proportion des allocataires qui bénéficient d'une aide au retour à l'emploi, qui est davantage centrée sur la marge de manœuvre du responsable du programme, se substitue à la mesure des allocataires qui disposent d'un revenu d'activité avec ou sans intéressement. Le second indicateur est quant à lui désormais resserré autour de la sortie des minima sociaux des allocataires de l'API, alors qu'il mesurait jusqu'alors le devenir, plus large, de ces allocataires, qu'ils sortent de l'API vers le RMI ou vers d'autres minima, ou qu'ils sortent totalement des minima sociaux. Enfin, s'agissant des indicateurs disponibles pour 2007, ils affichent des résultats variables. Ainsi, si la performance de l'agence française de l'adoption (AFA) demeure insatisfaisante au titre de la proportion des familles adoptantes qui sont passées par elle - de l'ordre de 19 % contre 30 % prévus initialement -, c'est parce que cette agence, de création récente, poursuit sa montée en charge, et que la mise en place d'un dossier d'adoption est particulièrement longue. Les indicateurs relatifs aux services tutélaires et aux mesures de tutelles et de curatelles de l'État ne deviendront quant à eux pleinement significatifs qu'à partir du 1^{er} janvier 2009, date de l'entrée en vigueur complète de la réforme initiée par la loi du 5 mars 2007.

S'agissant du programme *Handicap et dépendance*, la mise en place progressive des nouvelles instances prévues par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 explique que la quasi-totalité des indicateurs retenus ne comportent pas de résultats exploitables ou fassent l'objet de modifications. Les indicateurs relatifs aux délais moyens de traitement des dossiers et de réalisation des mesures décidées par les commissions des droits et de l'autonomie (CDA) sont ainsi améliorés dès 2008, et permettront de distinguer les dossiers portant sur des enfants de ceux portant sur des adultes, de même que les délais pourront être connus en fonction de la nature des décisions prises, qu'elles soient d'ordre financier - attribution d'une prestation par exemple - ou d'orientation vers les établissements ou les services adaptés à la situation de la personne handicapée. De la même manière, les indicateurs relatifs aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont précisés dès 2008 : ils sont destinés d'une part, à mesurer la proportion de la rémunération directe versée par les ESAT à leurs employés par rapport au SMIC, ainsi que la dynamique d'insertion de ces établissements, par le biais des conventions de mise à disposition conclues pour ces travailleurs. L'indicateur relatif au taux de dispersion des établissements médicaux sociaux pour personnes handicapées est également remplacé dès 2008 par un indicateur mesurant le taux d'équipement par type d'établissement et par région. Enfin, un indicateur provisoire retraçant le coût unitaire d'une place rénovée au sein des établissements et structures spécialisées dans l'accueil des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées doit laisser la place à un indicateur mesurant l'effet de levier des financements de l'État pour la reconversion de ces structures dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER). Votre Rapporteur spécial regrette donc l'impossibilité actuelle d'assurer un quelconque suivi concernant des données dont la nature et le périmètre ont d'ores et déjà été modifiés, tout en reconnaissant la difficulté de la construction d'indicateurs pertinents et susceptibles d'être rapidement renseignés s'agissant d'une politique profondément bouleversée par une réforme législative récente.

Le programme *Protection maladie* comporte en 2007 quatre objectifs, eux-mêmes assortis de huit indicateurs, qui font, en raison des insuffisances présentées par un certain nombre d'entre eux, l'objet de révisions dès 2008. Ainsi, s'agissant de l'évaluation de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc), le projet annuel de performances pour 2009 devrait proposer la suppression d'un indicateur relatif à la participation des organismes de protection complémentaires au dispositif : en effet, l'entrée en vigueur de nouvelles exonérations fiscales pour les organismes participant notamment à la CMUc rendra cet indicateur non pertinent. Par ailleurs, s'agissant du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), le pourcentage des offres payées dans un délai inférieur à un mois ne distingue aucunement entre les victimes de maladies graves et les autres : cette distinction sera prise en compte dès 2008. Outre ces modifications qui rendent l'évaluation de la performance particulièrement complexe à ce stade, certains indicateurs affichent des résultats qui se situent en deçà des prévisions : c'est le cas justement pour le FIVA dont le

pourcentage d'offres présentées dans un délai maximum de quatre mois pour les pathologies malignes baisse sensiblement, pour s'établir à 50 % seulement, contre une prévision initiale de 75 % et un taux qui a atteint 65 % en 2006. L'augmentation générale du nombre des demandes, ainsi que la forte progression des contentieux indemnitaires, expliquent ces mauvaises performances. De la même manière, l'indice de satisfaction des bénéficiaires de la CMUc accuse un léger recul en 2007. On notera enfin qu'en matière d'aide médicale de l'État (AME), le suivi du taux de contrôle des dossiers des bénéficiaires ne sera rendu accessible qu'en 2008, en raison de la mise en place par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) au cours de l'année 2007 seulement, d'un dispositif de contrôle généralisé : à ce stade, seul est disponible le taux de refus des demandes d'AME.

La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes repose en 2007 sur une évaluation de la performance encadrée par quatre objectifs et sept indicateurs. Plusieurs difficultés peuvent être identifiées :

– en premier lieu, de nombreux résultats demeurent indisponibles ou les données communiquées le sont à titre provisoire : outre l'absence de résultats relatifs à l'évolution, à échéance de quatre ans, des femmes ayant signé un contrat d'égalité professionnelle, l'indicateur mesurant la part des femmes dans les créations et reprises d'entreprises n'est pas plus renseigné. Les données fournies quant au coût de l'accueil dans les centres d'informations sur les droits des femmes (CIDF) et quant à la part des accords collectifs incluant une clause de réduction des inégalités ne peuvent être considérées comme étant définitives ;

– en second lieu, il convient de noter que les indicateurs retenus ne mesurent que très faiblement le relais d'influence du service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) : comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007, paru en juin 2008, on mesure mal le rôle du service dans l'évolution de la part des filles parmi les élèves des terminales des filières scientifiques et technologiques ou dans le taux de réponse des permanences téléphoniques d'aide aux personnes victimes de violences.

Il convient de remettre en chantier le travail de construction des indicateurs, afin d'une part de les corrélés plus rigoureusement aux relais d'action du SDFE, et d'autre part, de proposer des indicateurs dont les résultats peuvent faire l'objet d'un suivi plus précoce et dont la disponibilité serait plus fréquente.

Enfin, les indicateurs qui jalonnent le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* apportent globalement satisfaction : ils sont, pour la plupart d'entre eux, adaptés aux objectifs poursuivis dans le cadre du programme et offrent une bonne mesure de l'efficacité des services qui concourent à sa mise en œuvre. Ainsi, deux indicateurs fixent un objectif de maîtrise des coûts : celle-ci est avérée s'agissant des dépenses de fonctionnement courant, tandis que l'effort doit être poursuivi s'agissant des coûts d'exploitation des

services déconcentrés. La mesure du délai d'application des lois et ordonnances et de transposition des directives offre également une perspective intéressante d'évaluation de la performance des services concernés. On remarque à cet égard que les résultats accusent une hausse par rapport aux prévisions, témoignant de la nécessité de ne pas relâcher l'effort : en effet, le dépassement moyen du délai de transposition des directives s'établit à 19 mois en 2007 contre 11,5 mois en 2006, tandis que le délai moyen d'application des lois et ordonnances est de 12,7 mois en 2007 contre 9,4 mois en 2006. On peut également se féliciter de la révision à la baisse de la cible retenue en matière de délai de pourvoiement des emplois : le délai moyen s'établit en effet à 10 jours en 2007, pour une prévision de 45 jours pour 2008, qui a été réduite à 25 jours dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008. On regrettera enfin l'indisponibilité des résultats relatifs à la satisfaction des employeurs sur la qualité des formations initiales dispensées à l'école nationale de la santé publique (ENSP), qui s'explique toutefois par la montée en charge progressive de l'école des hautes études en santé publique (EHESP) qui suppose une remise à plat de l'évaluation de la performance, mais également le maintien de l'objectif d'une couverture totale du champ de la loi de financement de la sécurité sociale par les programmes de qualité et d'efficience, qui est d'ores et déjà acquise.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAP À AMÉLIORER	384
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007, SENSIBLEMENT CONFORME À CELLE DE 2006	385
III.- UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE	386
A.- LE PROGRAMME <i>SPORT</i> : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE.....	386
1.- Un degré de maîtrise disparate	386
2.- Les opérateurs du programme	387
B.- LE PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE	388
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 A AMÉLIORER.....	390
D.- UNE RÉGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS	390

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 a connu en 2007 une stabilisation de ses crédits, avec 764,07 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 784,96 millions d'euros de crédits de paiement votés en loi de finances initiale.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 755,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 764,01 millions d'euros en crédits de paiement.

Compte tenu des ouvertures et annulations de crédits (dans les limites de 4 % comme l'année dernière), cela représente un taux de consommation de 95,8 % en autorisations d'engagement et de 97,6 % en crédits de paiement. Ces chiffres sont quasiment les mêmes que ceux de l'année précédente.

Les changements de périmètres ministériels opérés en juin dernier – avec la création d'un secrétariat d'État au Sport, à la jeunesse et à la vie associative – n'ont quasiment pas eu d'effets sur la gestion de l'exercice 2007.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES : UN RAP À AMÉLIORER

Préconisation n° 1 : consacrer une attention plus soutenue :

- à la rédaction du bilan stratégique de chaque programme ;**
- aux tableaux de dépenses fiscales encore incomplets ;**
- à la contribution des opérateurs aux objectifs de chaque programme, particulièrement pour le CNDS ;**
- à l'élimination des erreurs matérielles d'imputation ;**
- à l'établissement d'un tableau retraçant la fongibilité des crédits.**

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.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent cette année un peu plus de la moitié des crédits de la mission, assorties d'un plafond d'emplois de 7 017 ETPT.

Elles sont regroupées sur un seul programme, *Conduite et pilotage*, ce qui ôte aux responsables des autres programmes le bénéfice de la fongibilité des crédits, laquelle est limitée à des mesures techniques. Le pilotage très centralisé de ces crédits est sans aucun doute un frein à une mise en œuvre de la LOLF dans des conditions satisfaisantes.

Hors titre 2 relatif aux charges de personnel, les crédits de la mission sont très largement des dépenses d'intervention. Leur gestion est encore fortement liée à la consommation des moyens alloués. En dehors des dépenses inéluctables, les actions à mener sont souvent calibrées en fonction des crédits disponibles.

Préconisation n° 2 : mieux faire concorder les crédits avec les leviers d'action mobilisables.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007, SENSIBLEMENT CONFORME À CELLE DE 2006

L'exécution budgétaire est très proche de celle de 2006 malgré quelques perturbations liées à des changements d'affectation de crédits initiaux intervenus au sein des programmes *Conduite et pilotage* (n° 210) et *Sport* (n° 219) avec pour les crédits de paiement, trois faits marquants :

– le versement de 20 millions d'euros à titre d'avance sur le loyer du partenariat public privé (PPP) pour la partie construction de l'INSEP ;

– le paiement de 17,3 millions d'euros au titre de la dette à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;

– en sens inverse, le paiement du loyer de l'administration centrale, 11,4 millions d'euros, imputé sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

En 2008, les crédits retrouveront leur affectation initiale (loyer sur le programme 210 ; règlement de la dette ACOSS inscrit en loi de finances sur le programme 219 ; en contrepartie, rebasage des crédits de paiement sur ce programme).

Plusieurs problèmes, avec des risques inégaux de dérive budgétaire, méritent d'être relevés :

– **la gestion des crédits de personnel, en raison d'un système d'information inadapté.** Les solutions trouvées en cours d'exercice ont consisté en mesures ponctuelles d'économies comme les reports de concours, les recrutements différés, la diminution des recrutements saisonniers, etc. ;

– la **dette auprès de l'ACOSS** qui représente un montant important (un peu plus de 2 %) des crédits de la mission, 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 conséquences, même à court terme, paraissent 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.

III.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE

Sur un plan quantitatif, on remarquera pour les trois programmes, la diminution du nombre des objectifs (de 27 à 16) et des indicateurs (de 39 à 34), pour donner davantage de lisibilité à la stratégie d'ensemble. Il n'est pourtant pas évident de pouvoir circonscrire les politiques de ce ministère à un nombre aussi réduit d'indicateurs.

Car sur le plan qualitatif, le RAP ne vaut que ce que valent ses indicateurs. Or leur qualité est assez inégale, et ils continuent à évoluer, surtout dans les programmes *Jeunesse et vie associative* et *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, alors que l'on constate une plus grande stabilité pour le programme *Sport*.

A.– LE PROGRAMME *SPORT* : UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE MAIS PERFECTIBLE

1.– Un degré de maîtrise disparate

Dans le domaine du *Sport*, les objectifs sont fondés sur des éléments plus quantifiables. Pourtant, le manque de fiabilité d'un trop grand nombre d'indicateurs, dû à des problèmes de méthodologie, est à regretter.

– L'indicateur 1.1, relatif au nombre de licenciés dans les fédérations, reste encore bâti de manière approximative. En effet, 15 % des fédérations sportives n'ayant pas communiqué au ministère le nombre de leurs licenciés, le chiffre final repose cette année encore sur une estimation.

Préconisation n° 3 : publier la liste des fédérations sportives qui n'ont pas répondu à cette enquête, et les éventuelles mesures envisagées par le ministère pour s'assurer de leur réponse au cours des exercices suivants.

– Le nouvel indicateur 1.4 crée pour suivre les effets du « plan banlieues » relatif au nombre de licences dans les quartiers sensibles est peu fiable car ses résultats sont fondés sur une enquête au taux de réponse faible et sur une délimitation fluctuante des ZUS.

– Enfin, l'indicateur 4.1, qui voudrait mettre en évidence la place de la France sur la scène sportive internationale, reste mal bâti et donc peu fiable.

Préconisation n° 4 de votre Rapporteur spécial : ajouter à l'indicateur 4.1 relatif au rang sportif de la France, un sous-indicateur relatif aux jeux olympiques d'hiver.

Préconisation n° 5 : rappeler le rang de la France à l'issue des jeux olympiques d'été et d'hiver qui se sont déroulés au cours des vingt dernières années.

Comme l'année dernière, 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

Les CREPS n'étant plus considérés comme des opérateurs par le ministère du Budget, votre Rapporteur spécial ne peut mesurer leur contribution à la mise en œuvre de la politique publique du sport. C'est fort dommageable pour apprécier le bien-fondé de la fermeture annoncée d'un certain nombre d'entre eux en 2009.

Le recours systématique et abusif à des effets d'affichage trompeurs concernant **le rôle du Centre national de développement du sport** 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* ? Faut-il s'attendre à court terme à ce que les BOP des services déconcentrés ne comportent plus pour 2009 de crédits pour « *le développement du sport pour tous* » dans la mesure où ils seront exclusivement attribués par le CNDS ?

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**. L'évolution du management du chantier de modernisation de l'institut est à ce titre archétypale de la propension à confier au secteur privé, à un coût dont la justification est sujette à caution, une part importante des missions de l'État.

Ce choix doit, là aussi, être davantage motivé et justifié d'un point de vue économique et financier. Le RAP 2007 n'apporte pas d'éléments concrets sur ce point. Votre Rapporteur spécial ne comprendrait pas que le PAP 2009 soit de nouveau silencieux.

Préconisation n° 9 : apporter, dans le PAP pour 2009, des éléments de comparaison et de justification budgétaire expliquant le choix du PPP pour la rénovation de l'INSEP.

B.– LE PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE

L'observation faite par votre 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, la question de leur fusion peut être posée. Votre Rapporteur spécial souhaite donc que soit démontrée l'utilité de conserver en l'état ces cinq actions. À défaut, il persiste à préconiser des regroupements ou d'autres clés de répartition.

Préconisation n° 10 : justifier l'existence des cinq actions du programme *Jeunesse et vie associative* ou procéder à leur regroupement.

Les actions afférentes à la *Jeunesse* et à la *Vie associative* ne sont pas évaluées correctement à cause d'indicateurs souvent peu pertinents :

– l'indicateur 1.1 relatif à la *Qualité du service rendu* donne de mauvais résultats : seulement 45 % d'usagers institutionnels très satisfaits ; il est donc jugé peu fiable puisque les objectifs, trop ambitieux, ne sont pas atteints. Prévision et cible seront modifiées dans le PAP 2009 ;

– l'indicateur 2.1 visant à calculer le pourcentage de projets « *Envie d'agir* » dans les projets déposés, rapporté à l'objectif 2 *Soutenir les projets de jeunes et les échanges internationaux des jeunes*, est en l'état un indicateur d'activité qui n'a pas sa place dans le RAP ;

– les deux indicateurs reliés aux objectifs 3, *Soutenir les collectivités locales dans la réalisation de leurs projets éducatifs en dehors de l'école* et 5, *Rechercher une répartition plus équilibrée des postes FONJEP sur le territoire* sont particulièrement proches, se rapportant chacun aux communes éligibles à la dotation de solidarité rurale ou à la dotation de solidarité urbaine ;

– le nouvel indicateur 4.1 *Délivrance d'un agrément national* n'est pas renseigné car jugé inexploitable ; il a depuis été abandonné ;

– l'indicateur 5.1 relatif à la répartition des postes FONJEP entre départements reste très technique et d'une interprétation incertaine ;

– les deux indicateurs de mesure de l'objectif 6, *Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et de loisirs*, pour intéressants qu'ils soient, n'ont pas leur place dans ce programme mais dans le programme *Conduite et pilotage*, où figurent les crédits de mise en œuvre des opérations de contrôle qui sont l'objet de ces indicateurs ;

– l'indicateur 7.2 relatif à la pérennisation des emplois associatifs n'est pas plus renseigné que l'année dernière, toujours en raison de « difficultés de définition des données à recueillir ».

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.

Votre 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. Le RAP 2007 confirme malheureusement 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 :

– les indicateurs 1.2, 1.3, et 1.4 relatifs au budget consacré à la formation continue et au taux de mobilité des agents, remplacés, ne figurent plus au PAP 2008, faute d’avoir pu être renseignés ou faute de trop grands écarts de prévision ;

– les indicateurs 2.2 et 2.3 ont été abandonnés et remplacés car d’une construction peu adaptée ou alors « *non disponible en 2007* ». Seuls deux indicateurs sont renseignés et permettent un suivi de la performance ;

– l’indicateur 3.2 fournissant la dépense moyenne de fonctionnement par agent fournit de médiocres résultats. Cette « augmentation optique du coût unitaire » serait due, nous dit-on, à des évolutions apportées à l’outil INDIA.

Préconisation n° 11 : stabiliser les indicateurs et veiller à ce qu’ils soient soigneusement renseignés afin d’évaluer réellement la performance ainsi que le rôle de prestataire de service auprès des programmes opérationnels.

Le déploiement d’un nouvel outil de gestion de la masse salariale, en principe achevé en 2008, devrait permettre une amélioration de la gestion des crédits du programme *Conduite et pilotage*.

D.– UNE REGRETTABLE ABSENCE DE LIEN ENTRE LA PARTIE PERFORMANCE, LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO ET L’ANALYSE DES COÛTS

Il est constaté que la JPE n’a pas vraiment fait l’objet d’une mise en perspective dynamique, cohérente avec les objectifs assignés au PAP 2007 en lien avec les leviers d’action des responsables de programme ; d’autre part, elle n’a pas constitué un outil de pilotage des programmes ni, à cet effet, nourri le dialogue de gestion en étant partie intégrante du contrôle de gestion.

Préconisation n° 12 : 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° 13 : mettre en place d'urgence une comptabilité d'analyse des coûts.

Il n'en demeure pas moins que le travail effectué de justification au premier euro dans le RAP 2007 est encourageant et doit être valorisé au regard des moyens humains du ministère et des difficultés recensées.

En conclusion, votre Rapporteur spécial veut souligner 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, à n'en pas douter, les lacunes et le caractère inachevé du RAP 2007.

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE NE MESURE PAS LE FINANCEMENT SOUTENABLE DES POLITIQUES NI L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES	394
II.- LE PROGRAMME CHORUS CONNAÎT UNE PROGRAMMATION CHAOTIQUE	396

I.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE NE MESURE PAS LE FINANCEMENT SOUTENABLE DES POLITIQUES NI L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES

Suite à la scission du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (Minefi) en deux ministères (l'un chargé de l'économie, l'autre du budget), et suite à la modification consécutive de la maquette budgétaire, le programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* de la mission *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* a été renommé *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dans le projet de loi de finances pour 2008.

Le périmètre du programme a perdu les deux actions *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* et *Élaboration de la législation fiscale*, qui sont maintenant traitées dans la mission *Pilotage de l'économie française*.

Le programme contient trois actions dépendant du périmètre du rapport spécial : *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*, *Modernisation de l'État* et *Systèmes d'information financière de l'État*.

Le programme regroupe certaines des directions d'état-major du ministère du Budget : direction du Budget, direction générale de la Modernisation de l'État (DGME), Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE).

Le bilan stratégique du programme rappelle l'orientation définie lors du projet annuel de performances, à savoir que les « *objectifs du programme sont principalement centrés sur la qualité du service rendu, afin d'écarter les objectifs et indicateurs dépendant trop de facteurs extérieurs à l'action des directions* ». Cette orientation avait été critiquée à l'automne dernier par votre Rapporteur spécial, en ce sens qu'elle manquait d'ambition. En effet, aucun indicateur ne mesure le respect de la norme de dépense publique, qui constitue pourtant l'action principale de la direction du Budget. La Cour des comptes a plusieurs fois regretté cette absence d'objectif et d'indicateur. Ainsi dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (2007), elle indique que « *la direction du Budget s'est dotée en 2007 d'un indicateur qui ne mesure pas ses propres résultats dans les deux rôles principaux que lui attribue le PAP : le financement soutenable des politiques publiques et l'amélioration de l'efficacité des dépenses.* » La raison invoquée par le ministère du Budget est que les décisions en matière de dépenses ne dépendent pas uniquement de lui.

L'activité de la DGME en matière de modernisation de l'État est de la même manière dotée d'un objectif avec un indicateur qui mesure uniquement le degré de satisfaction des actions menées pour aider les autres ministères dans leur démarche. Votre Rapporteur spécial estime qu'il s'agit également d'un manque d'ambition dans le sens où l'on pourrait envisager un objectif avec un indicateur mesurant l'état d'avancement des réformes, que ce soit par le tableau de bord de

suivi des audits de modernisation lancés par le précédent ministre Jean-François Copé, ou plus récemment la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le ministre Éric Woerth a d'ailleurs amorcé un tel bilan lors de son audition par la commission des Finances le 17 juin 2008. Là encore la raison invoquée par le ministère du Budget est que les actions menées en matière de modernisation de l'État ne dépendent pas uniquement de lui.

Votre Rapporteur spécial regrette, comme lors de la présentation du projet annuel de performances à l'automne 2007, que ces directions d'état major du ministère du Budget s'exonèrent en grande partie d'une réelle stratégie de performance, alors qu'elles sont justement en charge d'impulser une telle démarche pour tous les ministères. Lors de l'examen du projet annuel de performance par la commission élargie de novembre 2007, le ministre du Budget, M. Éric Woerth, avait semblé être d'accord avec votre Rapporteur spécial à ce sujet. Il faudra suivre l'évolution de ce sujet lors de la présentation du projet annuel de performance pour 2009.

Proposition : comme toutes les administrations de l'État, les directions d'état major du ministère du Budget se doivent de définir une stratégie de performance mesurée avec des indicateurs, comme par exemple le respect de la norme de dépenses publiques ou l'état d'avancement de la modernisation de l'État.

L'objectif n° 4 mesure le pourcentage d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses missions. Alors que la prévision était de 52 % et la cible de 54 %, la réalisation s'est montée à 85 %. L'objectif n° 6 mesure l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE (panel d'utilisateurs représentatifs). La réalisation est de 72 %, alors que la prévision et la cible étaient de 68 %. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de déterminer des niveaux d'ambition si bas pour ces deux indicateurs.

Seul l'objectif n° 5 mesure l'activité de la DGME, par l'état d'avancement du programme ADELE (ADministration ELEctronique). La réalisation est égale à la prévision (90 %), avec une cible de 100 %. Cet indicateur sera abandonné l'an prochain au profit d'un autre relatif au programme de mesure et réduction de la charge administrative (MRCA).

L'indicateur n° 7 mesure les taux respectifs des indicateurs d'efficacité (réalisation de 43,6 %), d'efficience (32,8 %) et de qualité (23,6 %) dans l'ensemble des programmes de l'État. L'indicateur mesure également le pourcentage d'indicateurs ayant une cible à trois ans ou plus (67 %) et le pourcentage de documentation des indicateurs (92 %). Pour tous ces sous-indicateurs, les réalisations sont très proches des prévisions et peu éloignées des cibles.

II.- LE PROGRAMME CHORUS CONNAÎT UNE PROGRAMMATION CHAOTIQUE

Le principal fait marquant de l'exécution de ce programme concerne l'avancement du projet CHORUS (système d'information financière et comptable de l'État).

Ce projet nécessite la passation de plusieurs marchés.

Pour le marché éditeur, le progiciel de gestion intégré SAP a été sélectionné en 2006.

Le marché intégrateur concerne quatre lots. La commission d'appel d'offre de décembre 2006 a déclaré le premier lot déclaré infructueux, repoussant par là-même le choix des autres lots. Après un nouvel appel d'offre, le marché a été notifié en avril 2007, avec quatre mois de retard. Les crédits de paiement ouverts en 2006 ont été reportés en 2007 et même en 2008. Dépassant la limite de 3 % fixée par la LOLF, le programme a fait l'objet d'un article dérogatoire dans les lois de finances initiales pour 2007 et 2008. Les autorisations d'engagement ont été décalées en conséquence, mais sans article dérogatoire, la LOLF ne fixant une limite que pour les crédits de paiement.

Le marché déploiement a fait l'objet d'un premier appel d'offre au cours de l'été 2007, mais a été déclaré sans suite. Il est maintenant dans l'attente des décisions à venir dans le cadre de la RGPP, principalement pour les services déconcentrés de l'État. L'AIFE estime que l'échéance du déploiement pour la fin 2010 pour l'ensemble des services de l'État n'est pas remise pour autant. Ce sujet devra être suivi au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.

Votre Rapporteur spécial note qu'un grand nombre d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été demandés en titre 5 (investissement) mais ont été imputées partiellement en titre 3 (fonctionnement). Les tableaux produits automatiquement par le logiciel FARANDOLE dans le rapport annuel de performances sont donc biaisés. Le rapport a donc présenté dans la zone de commentaires un tableau « révisé » qui permet de comparer les prévisions des réalisations comme si tout avait été exécuté en titre 5. Les gestionnaires du programme indiquent que l'on ne peut pas savoir à l'avance sur quel titre les dépenses informatiques seront imputées.

Le rapport annuel de performances indique que le coût total du projet CHORUS s'élèvera à 551,56 millions d'euros (en AE = CP), qui seront dépensés entre 2006 et 2011. A cela s'ajoutera un coût de 68,70 millions d'euros (CP) par an de maintenance à partir de 2012. La Cour des comptes note cependant dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (2007) que *« l'AIFE et l'opérateur national de paie sont rattachés au programme, mais les directions des ministères chargés de l'économie et du budget ont développé d'autres outils pour accompagner la LOLF ou pallier les déficiences de ceux qui existent. La conduite des systèmes d'information en est désordonnée et leur coût global ne peut être appréhendé. »*

Le plafond d'autorisation d'emploi était de 1559 ETPT et la réalisation s'est élevée à 1465 ETPT, donc en retrait de 94 ETPT. La cause en est des recrutements non finalisés et des départs non anticipés.

Il n'y en a pas eu de fongibilité asymétrique au cours de l'exercice 2007. Seule une opération dite de fongibilité technique a été réalisée pour 435 000 euros. Elle correspond au remboursement de la rémunération d'agents mis à la disposition. Ces agents étant rémunérés par des personnes morales différentes de l'État (Banque de France et Crédit foncier de France), le remboursement de leur rémunération, comme pour les agents mis à disposition par un établissement public, doit être imputé sur le titre 3 et nécessite donc une opération de fongibilité à partir du titre 2.

Une certaine fongibilité hors titre 2 est intervenue pour couvrir certains besoins de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), en puisant sur les crédits non utilisés des autres directions du programme.

STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Commentaire de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DIFFICILE À INTERPRÉTER	400
A.– UNE ANALYSE ENCORE PERTURBÉE POUR L'EXERCICE 2007.....	400
B.– DES DIFFICULTÉS À GÉRER UN PERSONNEL MOBILE.....	400
II.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCES À RETRAVAILLER	401
A.– LE RESPECT DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS RESTE DIFFICILE À MESURER.....	401
B.– VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA POPULATION PAR COMMUNE	401
C.– L'AMÉLIORATION DES SERVICES RENDUS AUX ENTREPRISES	402
D.– LA MESURE DE L'EFFICIENCE ET DE LA MAÎTRISE DES COÛTS.....	402

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*.

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DIFFICILE À INTERPRÉTER

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2007 se sont élevés à 446 millions d'euros. Après annulations de crédits de personnel (-3,5 millions d'euros) intervenues sur le titre 2 et ouvertures sur les autres titres (+16,7 millions d'euros), les crédits ouverts se sont élevés à 476,3 millions d'euros dont 452,6 ont été consommés.

En crédits de paiement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2006 se sont élevés à 445,5 millions d'euros. Après annulation de crédits de personnel sur le titre 2 (-3,5 millions d'euros) et ouverture de crédits sur les autres titres (18,1 millions d'euros), les crédits ouverts se sont élevés à 476,9 millions d'euros dont 442,6 ont été consommés.

A.- UNE ANALYSE ENCORE PERTURBÉE POUR L'EXERCICE 2007

Ce programme compte cinq actions dont quatre ont respecté les limites budgétaires imposées par la loi de finances initiale tandis que la cinquième, l'action *Soutien*, présente une surconsommation de 13,7 millions d'euros en crédits en autorisations d'engagement et de 5,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Le responsable de programme attribue les écarts constatés entre prévision et réalisation à deux facteurs cumulatifs :

– l'estimation des dépenses pour 2007 ne s'est appuyé que très partiellement sur les résultats de 2006, compte tenu du calendrier de préparation du budget 2007 ;

– des erreurs d'imputations ont continué à être enregistrées en 2007.

D'autres éléments tels que la consommation par cette action de crédits ouverts en cours d'exercice (reports, fonds de concours...) sont également évoqués. La brièveté des explications relatives à ce dépassement ne permet pas au lecteur d'être entièrement éclairé.

B.- DES DIFFICULTÉS À GÉRER UN PERSONNEL MOBILE

Le nombre d'emplois (ETPT) autorisés en loi de finances initiale s'élevait à 6 242. Les réalisations se sont élevées en moyenne à 6 088 emplois, ce qui représente un déficit de 154 agents (-2,5 %) lié notamment à une accélération des

départs en retraite par rapport aux prévisions. L'écart s'explique également par la nécessité de maintenir un volant 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. Enfin, l'écart entre emplois autorisés et emplois pourvus s'explique également par l'anticipation de la baisse de plafond d'emploi pour 2008.

Le nombre d'emplois pourvus est en nette diminution par rapport à 2006 : - 255, soit -4 %. Malgré un montant de 3,1 millions d'euros de crédits de titre 2 non consommés, aucune fongibilité asymétrique n'a été mise en œuvre en 2007. Votre Rapporteur spécial regrette qu'aucune explication n'ait été fournie sur ce point.

II.- DES INDICATEURS DE PERFORMANCES À RETRAVAILLER

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) porte d'ailleurs un jugement assez sévère sur ces indicateurs dont l'un « *devrait être clarifié* », un deuxième « *devrait être reformulé* », un troisième « *pose un problème de principe* », un quatrième « *souffre de quelques anomalies formelles* » tandis que d'autres « *appellent de sérieuses observations* ».

A.- LE RESPECT DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS RESTE DIFFICILE À MESURER

Cet objectif est assorti de deux indicateurs ont le premier, mal renseigné, sera remplacé dans le PAP 2009. Le second, qui présente les écarts cumulés, en nombre de jours, entre les dates de diffusion de certains indices et les dates prévues par les engagements européens est difficile à interpréter dans la mesure où la fin d'une dérogation accordée à la France perturbe les comparaisons avec les années antérieures.

B.- 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. L'indicateur associé à cet objectif, qui sera modifié en 2008, atteste d'un déroulement du projet conforme aux prévisions.

C.- 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 qui, au lieu de présenter un délai en nombre de jours, « *mesure la fraction de temps d'une journée de travail standard qu'il faudrait pour résorber le stock de liasses non encore traitées* ». Il en résulte un chiffre de 0,032 considéré par le responsable de programme comme « *très favorable* ». Cet indice – très INSEE – ne devrait pas contribuer à faciliter la lisibilité de la loi de règlement pour 2007.

D.- LA MESURE DE L'EFFICIENCE ET DE LA MAÎTRISE DES COÛTS

L'INSEE évalue son efficacité par un indicateur qui « *mesure la valeur du ratio entre le nombre d'enquêtes réussies en terme d'individus, pondérées par les durées d'entretien au numérateur, et la somme des coûts liés à la conception et à la réalisation de l'enquête au dénominateur* ». Le résultat obtenu en 2007 s'élève à 0,46 pour un objectif de stabilité par rapport aux années précédentes. En 2007, ce taux s'élevait à 0,47 en 2005 et 0,43 en 2006.

TRANSPORTS
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES EST TRÈS PERFECTIBLE	404
A.- L'AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES AFFECTE MARGINALEMENT LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	404
B.- L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION EST RENDUE DÉLICATE PAR LES IMPERFECTIONS DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	405
II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	406
A.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i> EST ASSEZ BIEN DOCUMENTÉE.....	406
B.- LES DONNÉES DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME <i>TRANSPORTS AÉRIENS</i> SONT DE QUALITÉ INÉGALE	407
C.- LE COMPTE-RENDU DE L'EXÉCUTION DU BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> N'EST PAS TRÈS SATISFAISANT	409
1.- Les recettes du budget annexe ont été supérieures aux prévisions	409
2.- Les dépenses du budget annexe sont ventilées en quatre programmes.....	410
a) <i>Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	410
b) <i>Le programme Navigation aérienne</i>	411
c) <i>Le programme Surveillance et certification</i>	413
d) <i>Le programme Formation aéronautique</i>	413
III.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE	413
A.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i> EST GLOBALEMENT BONNE	413
B.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>TRANSPORTS AÉRIENS</i> EST CONTRASTÉE.....	415
C.- LA PERFORMANCE DU BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	416
1.- Les outils de mesure de la performance du programme <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> ne renseignent pas véritablement sur l'activité de la DGAC	416
2.- La productivité du programme <i>Navigation aérienne</i> semble insuffisante.....	417
3.- Les indicateurs du programme <i>Surveillance et certification</i> pourraient être plus clairs.....	418
4.- La performance du programme <i>Formation aéronautique</i> ne doit pas dispenser d'une réflexion sur les modalités de financement de cette formation.....	418

Le présent commentaire portera sur l'exécution, au titre de l'année 2007, des crédits d'État destinés au financement du transport aérien et de la météorologie. En 2007, ces crédits ont été versés depuis le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et depuis deux programmes de la mission *Transports* : le programme 225 (*Transports aériens*) et le programme 170 (*Météorologie*)⁽¹⁾.

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^{er} 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.- LA PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES EST TRÈS PERFECTIBLE

A.- L'AMÉLIORATION DE LA PRÉSENTATION DES DÉPENSES FISCALES AFFECTE MARGINALEMENT LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

En application d'une circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique⁽²⁾, des améliorations substantielles de la présentation des dépenses fiscales devaient être introduites dans les rapports annuels de performances (RAP) pour 2007, notamment le **classement des dépenses fiscales par objectif** et la **totalisation des dépenses fiscales par programme**.

Les deux seules dépenses fiscales relatives au transport aérien sont rattachées au programme 225 ; il s'agit pour l'essentiel, de l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les carburateurs utilisés à bord des aéronefs, qui vise à *Aider le secteur du transport aérien* et dont le chiffre pour 2007 s'élève à 1 430 millions d'euros⁽³⁾. Ce dispositif est le pendant national de la convention de Chicago⁽⁴⁾, qui pose le principe d'exonération de taxes sur les carburants utilisés par l'aviation commerciale. Mais ce principe peut être remis en cause par accord bilatéral, ce qui ne paraît pas souhaitable en l'état à votre Rapporteur spécial qui, lors de l'examen

(1) En 2008, les programmes 225 et 170 ont été rattachés à la mission Écologie, développement et aménagement durables, nouvellement créée.

(2) N° IBRE-08-80, 30 janvier 2008.

(3) L'autre mesure, estimée à moins de 500 000 euros, est le taux réduit de TIPP applicable aux carburateurs utilisés sous condition d'emploi, dont l'objectif est de Favoriser les économies d'énergie.

(4) Article 24 de la convention relative à l'aviation civile internationale, signé à Chicago le 7 décembre 1944.

du projet de loi de finances pour 2008, écrivait que « *les études réalisées par la Commission européenne montrent que le gain environnemental tiré d'une telle taxation serait infime, alors que les risques de freiner l'activité sont réels. [...] Votre Rapporteur spécial voit dans l'échange de permis d'émission le moyen le plus efficace de réduire la pollution générée par les aéronefs* »⁽¹⁾.

L'amélioration formelle de la présentation de ces mesure apparaît donc bien insuffisante au regard de l'importance de la dépense fiscale pour le programme *Transports aériens*. Le volume total de la dépense fiscale est en effet 7,8 fois supérieur au montant des crédits de paiement ouverts en 2007 après imputation des différents mouvements de crédits. 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. À ce sujet, votre Rapporteur spécial partage les conclusions de la mission d'information de la commission des Finances sur les niches fiscales, dont il était membre, et qui a formulé dans son rapport un certain nombre de propositions tendant à améliorer la gouvernance des dépenses fiscales, notamment en étendant à ces mesures la logique de performance prévue par la LOLF pour les crédits budgétaires⁽²⁾.

B.— L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION EST RENDUE DÉLICATE PAR LES IMPERFECTIONS DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

• Sans entrer dans le détail de la justification au premier euro (JPE), qui fera l'objet de la deuxième partie du présent commentaire, il convient néanmoins de signaler à ce stade que **les remarques qui ont pu être formulées sur la qualité globale du RAP 2006 n'ont malheureusement pas été prises en considération.** Dans sa contribution à l'analyse du projet de loi de règlement pour 2006, notre collègue Sénateur Yvon Collin relevait ainsi que « *la justification au premier euro n'est pas très éclairante et ne permet en aucun cas de comprendre les raisons de la sur ou de la sous-estimation de certains crédits en loi de finances initiale* »⁽³⁾. Ce constat demeure dans l'ensemble valable, en particulier pour le BACEA, à propos duquel la Cour des comptes constate, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2007, que « *la justification au premier euro est inégale* »⁽⁴⁾.

Il conviendrait tout particulièrement 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 JPE de chaque action. Il serait par ailleurs utile de retraiter plus clairement les chiffres frappés par des erreurs d'imputation, afin de permettre un suivi utile de la dépense publique ; en l'espèce, le grand nombre de ces erreurs et l'incertitude qu'elles font planer sur le sens des données limite l'intérêt du commentaire du RAP par le Parlement. La fréquence des erreurs

(1) Rapport spécial n° 276, annexe 18, page 79, novembre 2007.

(2) 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.

(3) Rapport n° 393, page 471, juillet 2007.

(4) Page 216.

d'imputation serait due pour l'essentiel à l'obsolescence des systèmes d'information, relevée notamment par le contrôleur général du département de contrôle budgétaire de l'aviation civile, dans son rapport annuel sur la gestion 2007.

• Si la qualité de la JPE est le principal obstacle à l'analyse de l'exécution, celle-ci pourrait en outre 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 ;

– l'enrichissement du passage du RAP consacré à l'**analyse des coûts**, afin que le Parlement puisse mieux apprécier les évolutions comptables permises par la LOLF ;

– une **analyse littéraire détaillée du suivi des crédits de paiement (CP) associés à la consommation des autorisations d'engagement (AE)**. Une telle analyse devrait permettre de distinguer clairement la part des engagements non couverts qui correspond à la logique pluriannuelle de présentation systématique des crédits en AE et en CP, de la part de ces engagements non couverts qui résultent d'une budgétisation insuffisante.

II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

A.– L'EXÉCUTION DU PROGRAMME *MÉTÉOROLOGIE* EST ASSEZ BIEN DOCUMENTÉE

• Doté en loi de finances initiale de 165,2 millions d'euros en AE comme en CP, le programme 170 a finalement reçu 165,1 millions d'euros, quasi-intégralement consommés.

• **Très peu de mouvements de crédits** ont affecté le programme puisque seuls 92 000 euros environ ont été annulés, représentant la contribution du programme 170 au financement des mesures de lutte contre l'épidémie de chikungunya à La Réunion.

• Les deux actions qui composent le programme⁽¹⁾ constituent en réalité la **subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France**, opérateur unique du programme. Cette subvention

(1) Observation et prévision météorologiques (146,5 millions d'euros) et Recherche dans le domaine météorologique (18,6 millions d'euros).

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 2007 est intervenue une réduction supplémentaire des crédits de 1,2 million d'euros. Les motifs de cette réduction, qui n'apparaissent pas clairement à la lecture du RAP, résultent des derniers arbitrages de la loi de finances pour 2007, qui ont conduit à dégager des fonds afin de financer des mesures en faveur des anciens combattants rapatriés de la guerre d'Algérie.

- La subvention pour charges de service public représente **une partie seulement des ressources de Météo-France**, qui se sont élevées à 332,6 millions d'euros en 2007. L'établissement perçoit notamment le produit de redevances de navigation aérienne (79,1 millions d'euros) ainsi que des recettes commerciales (44,3 millions d'euros, en progression de 5,5 % depuis 2006).

- Le **résultat** courant de Météo-France est légèrement bénéficiaire (0,85 million d'euros), tandis que le résultat net est déficitaire de 7,6 millions d'euros, « *compte tenu d'opérations exceptionnelles d'amortissement réalisées dans la perspective de la certification des comptes de l'établissement* ».

- Le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETP) consommé est inférieur au nombre prévu (3 569 contre 3 692), sans que le RAP permette de comprendre cet écart. Météo-France a indiqué à votre Rapporteur spécial que l'écart résulte d'un changement des modalités de comptabilisation : la prévision a été réalisée en ETP et l'exécution chiffrée en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

B.- LES DONNÉES DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME *TRANSPORTS AÉRIENS* SONT DE QUALITÉ INÉGALE

- Ce programme retrace les activités dites régaliennes de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC). Le bilan stratégique du RAP indique d'ailleurs très clairement en quoi consistent ces activités, et ce qu'elles ont été précisément en 2007.

- Doté en loi de finances initiale de 189,8 millions d'euros en AE et de 170,8 millions d'euros en CP, le programme 225 a finalement reçu 205,6 millions d'euros d'AE et 181,9 millions d'euros de CP, soit un abondement de respectivement 8,3 % et 6,5 %. Cette dotation globale a été consommée à hauteur de 94,4 % en AE et de 95,9 % en CP.

- Les **principaux mouvements de crédits** intervenus en cours d'exercice sont les suivants :

- annulation de 2,8 millions d'euros de CP par décrets d'avance, correspondant pour l'essentiel à la réserve de précaution ;

- report de 2006 vers 2007 de 8,9 millions d'euros d'AE et de 15,3 millions d'euros de CP ;

– ouverture de 7,8 millions d’euros d’AE en loi de finances rectificative.

• Les développements relatifs aux **dépenses de personnel** ne sont pas très clairs. Le nombre d’ETPT consommés est inférieur à la prévision (841 contre 861), ce qui résulte du fait que « *des emplois initialement prévus sur le programme 225 lors de l’élaboration du projet annuel de performance pour 2007 [...] ont été imputés en gestion sur le programme 217* Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables ». Or, la masse salariale consommée sur le programme 225 a été supérieure à la dotation prévue en loi de finances initiale. Votre Rapporteur spécial a interrogé la DGAC à ce sujet, qui impute le dépassement constaté à une sous-estimation du coût réel de certains personnels.

• **La JPE par action est très inégale.**

Concernant l’action *Affaires techniques, prospective et soutien au programme*, le RAP fait état d’erreurs d’imputation au niveau local, mais ne précise pas si celles-ci sont de nature à expliquer les écarts entre les crédits prévus et les crédits exécutés, que le détail de la JPE ne permet pas de reconstituer clairement en totalité. L’action a entre autres bénéficié de 10,6 millions d’euros de reports en CP, pour permettre le paiement de travaux sur les casernements de la gendarmerie du transport aérien.

L’action *Régulation du transport aérien* a également été affectée par des erreurs d’imputation qui ne permettent pas d’avoir une vision claire de l’exécution des dépenses de fonctionnement et d’investissement. En revanche, les dépenses d’intervention sont très clairement présentées.

Le suivi de l’exécution de l’action *Régulation des aéroports* est très limité par de multiples erreurs d’imputation. On peut en retenir que l’action a bénéficié de divers mouvements en gestion, dont 4,5 millions d’euros de CP en report et 12 millions d’euros d’AE en dégel et en loi de finances rectificative. Ces 12 millions d’euros ont permis le financement d’opérations non programmées en loi de finances initiale, notamment des travaux d’extension des installations terminales de l’aérodrome de Nouméa La Tontouta.

Si l’action *Enquêtes de sécurité aérienne* n’appelle pas de commentaire particulier, l’action *Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)* semble avoir connu un abondement de ses crédits en gestion, sans que le RAP permette d’en comprendre la nature et les motifs. En tout état de cause, la dotation de l’ACNUSA devrait être mieux calibrée, afin de permettre à l’Autorité de remplir pleinement sa mission sans devoir renoncer à conduire des études techniques, et sans qu’il soit besoin de recourir à des mesures d’abondement en cours d’exercice.

C.– LE COMPTE-RENDU DE L'EXÉCUTION DU BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS N'EST PAS TRÈS SATISFAISANT

1.– Les recettes du budget annexe ont été supérieures aux prévisions

• 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.

• **Le budget voté en loi de finances initiale estimait les recettes du BACEA à 1 663,4 millions d'euros. À la fin de l'exercice 2007, selon le RAP, les recettes constatées se sont élevées à 1 693,8 millions d'euros.**

Ce surplus s'explique essentiellement par une croissance du trafic aérien plus forte que celle prévue lors de la construction du budget, ce qui a eu pour effet de majorer le produit des redevances de navigation aérienne de 39,3 millions d'euros.

Le produit de la TAC affecté au BACEA (49,56 % contre 50,44 % au budget général) a également été supérieur à la prévision, en raison d'une sous-estimation de la progression du trafic (+ 5,1 % contre une hypothèse de + 3,06 %). D'année en année, votre Rapporteur spécial constate la sous-estimation par la DGAC du trafic aérien, ce qui n'est pas sans susciter l'étonnement. Le BACEA a donc perçu 351,5 millions d'euros de TAC, et non 337 millions d'euros. En tout état de cause, la tendance à la croissance de la part de la TAC affectée au budget annexe n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF. La Cour des comptes le relève avec une certaine sévérité : *« Ce choix ne paraît pas autrement justifié que par la volonté de l'État de contenir artificiellement la dette du BACEA en lui permettant de préfinancer ses investissements par une ressource du budget général plutôt que par l'emprunt. Le partage du produit de la TAC ne devrait pas jouer ce rôle de*

variable d'ajustement du budget annexe. »⁽¹⁾ Votre Rapporteur spécial partage le point de vue ainsi exprimé.

Le produit des redevances de surveillance et de certification, en revanche, est moins important que prévu (30,3 millions d'euros contre 38 millions d'euros). Cet écart s'explique, pour partie, par la parution tardive voire l'absence de parution de certains textes, ce qui, plus de trois ans après la création de ces redevances, n'est pas acceptable. Par ailleurs, ainsi que le faisait remarquer votre Rapporteur spécial à propos de l'exécution 2006, certaines recettes pourraient être moins importantes que prévu « *compte tenu des réactions hostiles des usagers et des exemptions décidées en conséquence après l'élaboration des prévisions* »⁽²⁾.

La dette du BACEA reste stable, à 878 millions d'euros.

- Il faut noter que le résultat constaté fin 2007 n'est sans doute pas définitif. En effet, il pourrait être modifié par l'application des mécanismes correcteurs de redevance de route et de RSTCA : si le trafic enregistré est supérieur aux hypothèses qui ont présidé à la fixation des taux des redevances, une partie du trop-perçu est restituée aux opérateurs. Selon la Cour des comptes, la DGAC devrait ainsi restituer 41 millions d'euros aux compagnies aériennes. Il est d'ailleurs regrettable que l'information fournie au Parlement soit, manifestement, moins précise que celle dont dispose la Cour des comptes, qui remet pourtant son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire conjointement au projet de loi de règlement.

2.– Les dépenses du budget annexe sont ventilées en quatre programmes

a) *Le programme Soutien aux prestations de l'aviation civile*

- Votre Rapporteur spécial souhaite tout d'abord rappeler que **l'existence de programmes de soutien n'est pas véritablement conforme à l'esprit de la LOLF** ne permettant pas de responsabiliser pleinement les gestionnaires.

- Doté en loi de finances initiale de 298,5 millions d'euros d'AE et de 295,8 millions d'euros de CP, le programme 613 a finalement bénéficié de respectivement 342 et 312,3 millions d'euros (soit + 14,6 % et + 5,6 %). Les AE disponibles ont été consommées à hauteur de 89,2 % et les CP à hauteur de 95 %. Ces niveaux de consommation, relativement faibles, ne font pas l'objet d'un commentaire dédié.

- Les **principaux mouvements** intervenus en cours de gestion sont le report de 27 millions d'euros d'AE non engagées en 2006 et l'ouverture en loi de finances rectificative de 16,3 millions d'euros (AE = CP), destinés à couvrir l'admission en non-valeur des créances détenues sur AOM-Air Liberté.

- Le programme comporte pour l'essentiel des **dépenses de personnel**, dont la présentation n'est pas satisfaisante. La JPE de ce programme propose une

(1) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2007, page 217.*

(2) *Rapport spécial n° 276, annexe 18, page 15, novembre 2007.*

analyse globale des crédits de personnel de la mission *BACEA*, en se contentant de quelques données spécifiques au programme.

L'exécution globale des crédits de personnel fait d'ailleurs apparaître une sur-consommation d'ETPT (11 354 contre 11 287 en prévision). Le RAP attribue cet écart à un système d'information imparfait. Faute de précisions supplémentaires, votre Rapporteur spécial a interrogé la DGAC. Celle-ci indique que, lors de l'exécution 2007, la direction du Budget a souhaité utiliser la seule application India-ODE, qui ne comptabilise pas les ETPT de la même manière que l'outil propre à la DGAC (Infopai), qui avait servi à l'élaboration des prévisions en loi de finances initiale pour 2007. Ce type de discordance entre systèmes d'information s'étant déjà produit lors de l'exercice 2006, il apparaît urgent d'harmoniser les outils informatiques de gestion du personnel.

Les charges de personnel se sont accrues depuis 2006, passant de 850 à 920 millions d'euros, soit une progression de plus de 8 %. La Cour des comptes attribue cette hausse aux protocoles sociaux triennaux. Ce mode de gestion des ressources humaines et des conflits sociaux, propre à la DGAC, conduit de fait à une dérive des dépenses de personnel, sur laquelle votre Rapporteur spécial entend se pencher lors d'un prochain contrôle sur pièces et sur place.

En ce qui concerne le seul programme 613, le RAP ne permet pas de comprendre la sous-consommation d'ETPT du programme.

- La **JPE par action** montre une importante sous-consommation des crédits de l'action *Affaires financières et logistiques* qui s'explique essentiellement par l'écart entre la dotation aux amortissements prévue en loi de finances initiale (186,3 millions d'euros) et la dotation réalisée (141,9 millions d'euros en AE et 152,9 millions d'euros en CP), que le RAP explique de façon lapidaire par la prise en compte des amortissements réels. Interrogée à ce sujet, la DGAC a fait savoir à votre Rapporteur spécial que certaines opérations ayant pris du retard, la dotation aux amortissements a été réduite en cours d'exercice.

b) Le programme Navigation aérienne

- Doté en loi de finances initiale de 1 222 millions d'euros d'AE et de 1 199 millions d'euros de CP, le programme 612 a reçu 1 452 millions d'euros d'AE (+ 18,8 %) et 1 250 millions d'euros de CP (+ 4,2 %). Le taux de consommation des AE est de 80,7 %, celui des CP de 99,7 %. Le faible taux de consommation des AE n'est pas clairement expliqué. Selon les informations transmises par la DGAC à votre Rapporteur spécial, ce taux (qui, après correction, serait de 84 %), s'explique par : la régulation d'investissements intervenue en 2007 en raison d'une insuffisance de CP ; le report de certaines opérations de 2007 vers 2008 ; et, enfin, par une nouvelle stratégie de budgétisation des AE, consistant à reporter les seules AE susceptibles d'être consommées dans les six mois suivant leur report.

• **Le motif et l'emploi des principaux mouvements de crédits ne font, là non plus, l'objet d'aucun commentaire spécifique.** Ces mouvements sont pourtant considérables : report de 179 millions d'euros d'AE, ouverture de 18 millions d'euros en fonds de concours et attributions de produit, abondement de 33,1 millions d'euros en loi de finances rectificative. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le report correspond à des AE qui n'ont pu être engagées en 2006 ; l'ouverture en loi de finances rectificative est destinée à couvrir l'admission en non-valeur des créances détenues sur AOM-Air Liberté.

• Concernant les **crédits de personnel**, la JPE reprend quasiment mot à mot celle du programme 613, commentant l'ensemble de la mission et non le seul programme concerné. Assez logiquement, cela ne permet pas de comprendre l'écart d'ETPT constaté entre la prévision et l'exécution (+ 119) ; écart d'autant moins compréhensible que la dotation initiale de titre 2 aurait été consommée à 99,6 % seulement.

• **La JPE par action n'est globalement pas très satisfaisante.**

L'action *Management et gestion* a été abondée en cours d'exercice, essentiellement par la loi de finances rectificative. Ainsi, 23,1 millions d'euros ont contribué au financement des quelque 39,5 millions d'euros d'admission en non-valeur de l'intégralité des créances détenues sur AOM-Air Liberté.

L'action *Aéroports* a été marquée par une sous-consommation des AE, résultant notamment du non-engagement d'une partie des crédits d'investissement en 2007.

L'action *Centres en route* a bénéficié, en CP, de 44,3 millions d'euros de plus que prévu, sans qu'il soit possible de reconstituer précisément cet abondement.

La même remarque peut, hélas, être formulée pour les actions *Exploitation du contrôle aérien outre-mer* et *Ingénierie technique de la navigation aérienne*, dont les dotations ont considérablement évolué (à la hausse pour l'une et à la baisse pour l'autre) entre la prévision et l'exécution.

L'action *Formation* n'a pas sa place dans le programme *Navigation aérienne*, dès lors qu'existe dans le BACEA un programme *Formation aéronautique*. Votre Rapporteur spécial a déposé un amendement au projet de loi de finances pour 2008, tendant à transférer vers ledit programme l'ensemble des crédits de formation du budget annexe ; le Gouvernement s'est engagé à travailler en ce sens dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009⁽¹⁾. Ici encore, la forte variation des crédits entre prévision et exécution (de 113,4 à 69,7 millions d'euros) n'est pas expliquée dans la JPE.

(1) Journal officiel AN, 10 novembre 2007, pages 4005 et 4006.

c) Le programme Surveillance et certification

- Doté en loi de finances initiale de 79,8 millions d'euros en AE et de 79,3 millions d'euros en CP, le programme 614 a vu sa dotation initiale croître de respectivement 10,4 % et 5,8 %. Les AE ont été consommées à 95,3 % et les CP à 99,8 %.

- Les **mouvements de crédits** ont été modestes : report de 3,8 millions d'euros d'AE et ouverture de 4,6 millions d'euros par fonds de concours et attributions de produit.

- Le développement consacré aux **dépenses de personnel** appelle le même commentaire que pour les programmes 612 et 613. En l'espèce, ce sont 24 ETPT qui ont été consommés au-delà de la prévision.

- La **JPE par action** ne permet pas d'avoir une vision synthétique des écarts entre crédits initiaux et crédits exécutés.

d) Le programme Formation aéronautique

- La dotation initiale du programme 611 (66,6 millions d'euros en AE et 67,9 millions d'euros en CP) a peu évolué, le principal mouvement intervenu en gestion étant le report de 2,6 millions d'euros d'AE. Les AE ont été consommées à 97 % et les CP à près de 100 %.

- Concernant les dépenses de personnel, hormis la remarque récurrente formulée pour les autres programmes, il convient de signaler la mise en œuvre d'une mesure de **fongibilité asymétrique** d'un montant de 1,7 million d'euros, qui a permis au service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) de financer des dépenses supplémentaires, notamment l'acquisition d'un nouvel avion.

- Cette mesure de fongibilité asymétrique explique une partie des écarts entre dotation initiale et crédits exécutés, que la **JPE par action** ne permet toutefois pas de reconstituer dans son ensemble. La JPE de l'action *Formation aux métiers de l'aviation civile* est muette à ce sujet, et celle de l'action *Formation pratique au pilotage* insuffisamment précise. On y apprend ainsi que la hausse d'activité du SEFA a été compensée par « un complément budgétaire » dont la provenance et le montant ne sont pas précisés explicitement.

III.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *MÉTÉOROLOGIE* EST GLOBALEMENT BONNE

- Préalablement à l'examen des objectifs et indicateurs, votre Rapporteur spécial souhaite formuler deux remarques :

– le programme 170 compte **un trop grand nombre d’objectifs, indicateurs et sous-indicateurs de performance**. À la suite d’une étude commandée par Météo-France, de nouveaux indicateurs devraient être élaborés dans le projet de loi de finances pour 2009, afin notamment de renforcer le *benchmarking* européen. Il conviendrait, dans ce cadre de rationaliser le dispositif existant ;

– la mesure de la performance présente **une spécificité certaine**, portant sur les activités de Météo-France, et non sur les seuls crédits d’État permettant l’exercice de ces activités.

• L’objectif n° 1, *Disposer du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l’Europe*, est associé à trois indicateurs :

– le premier dresse une *Comparaison des performances du modèle numérique Arpège de Météo-France aux autres modèles de prévision numérique du temps à l’échéance de 48 heures*. Le résultat, en ligne avec la prévision, est satisfaisant ;

– le deuxième est un *Indicateur de productivité* composé de plusieurs sous-indicateurs dont les résultats ne seront connus qu’au moment de la publication du projet annuel de performances pour 2009 ;

– le troisième mesure le *Taux de fiabilité des prévisions météorologiques publiées par Météo-France*, qui s’avère supérieur à la prévision (sauf pour les bulletins marine, dont le sous-indicateur sera mis en place en 2008 seulement).

• L’objectif n° 2, *Améliorer la prévention des risques d’origine météorologique*, est assorti d’un indicateur mesurant le *Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité*. Les résultats des différents sous-indicateurs sont meilleurs que les prévisions, sauf pour le pourcentage de fausses alarmes au niveau départemental.

• L’objectif n° 3, *Développer les utilisations de la météorologie*, dispose de deux indicateurs :

– le *Taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques*, décliné en quatre sous-indicateurs, tous positifs ;

– l’*Évolution des recettes propres de l’établissement* est un peu moins bonne que la prévision. Votre Rapporteur spécial renouvelle à ce sujet le constat dressé lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2008 : « *Météo-France reste insuffisamment positionné sur les marchés en forte croissance : ceux des prévisions via Internet et le téléphone mobile* »⁽¹⁾.

(1) Rapport spécial n° 276, annexe 18, page 47, novembre 2007.

• L'objectif n° 4, *Maintenir au niveau mondial, dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique, le Centre national de recherche météorologique*, compte deux indicateurs :

– le premier mesure le *Nombre de publications de niveau international par les chercheurs de l'établissement public*, supérieur à la prévision ;

– le second concerne le *Nombre de contrats de recherche, en tant que chef de file et en tant que partenaire associé*. Globalement, le résultat dépasse la prévision.

En outre, en 2007, les études réalisées par le Centre national de recherche météorologique ont fait partie des travaux retenus dans le cadre du quatrième rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique.

B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME TRANSPORTS AÉRIENS EST CONTRASTÉE

• L'objectif n° 1, *Limiter les impacts environnementaux du transport aérien*, est associé à un indicateur unique, mesurant le *Taux annuel de récidence des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale en vigueur depuis plus d'un an à la date de l'infraction*. Très imparfait, notamment pour des raisons méthodologiques, cet indicateur n'est pas renseigné et sera remplacé dans le projet de loi de finances pour 2009 par un indicateur *a priori* plus satisfaisant, mesurant le *Respect de la réglementation environnementale*.

• L'objectif n° 2, *Améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée*, dispose d'un indicateur mesurant le *Montant moyen de l'intervention de l'État pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire*. Le résultat obtenu en 2007 est nettement meilleur que la prévision, ce qui s'explique par l'exploitation plus intense de certaines lignes.

• Les trois indicateurs associés à l'objectif n° 3 (*Faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel*) sont assez hétéroclites :

– le premier, dont l'intitulé mériterait d'être simplifié, mesure le *Taux annuel de récidence 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)*. Les résultats obtenus ne méritent pas d'être commentés, certains manquements n'ayant pas été pris en compte ;

– le deuxième porte sur la *Rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien*. Le résultat (34,4 jours) est nettement moins bon que la

prévision (20 jours), en dépit de deux recrutements supplémentaires, de la mise en place de nouvelles procédures et de la réalisation d'un audit en 2007 ;

– le dernier mesure le *Taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France par rapport au nombre total d'accords bilatéraux ou communautaires*. Le résultat est légèrement moins bon que la prévision.

● L'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*, est assorti de deux indicateurs de qualité inégale :

– le *Ratio du nombre d'enquêtes clôturées dans l'année dans le délai de douze mois à compter de la survenance de l'accident ou de l'incident rapporté au nombre d'enquêtes clôturées dans l'année* donne un aperçu satisfaisant de l'activité du Bureau d'enquête et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile. Le résultat est bon ;

– le *Ratio du nombre de recommandations de sécurité émises dans l'année qui ont été prises en considération par un acte d'approbation de leur destinataire rapporté au nombre de recommandations de sécurité émises dans l'année* ne renseigne pas très précisément sur le respect effectif des règles par les destinataires. Au demeurant, le résultat 2007 n'est pas bon, ce que le RAP attribue à une prévision trop ambitieuse. Il conviendra d'en tenir compte par la suite.

C.– LA PERFORMANCE DU BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

1.– Les outils de mesure de la performance du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ne renseignent pas véritablement sur l'activité de la DGAC

● L'objectif n° 1, *Rendre un service de ressources humaines au meilleur coût*, est associé à un indicateur mesurant le *Nombre d'ETP affectés à la fonction « soutien » RH par rapport au nombre d'agents gérés*. Ce nombre est moins important que la prévision, en raison de la réduction des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines.

● L'endettement rapporté à la capacité d'autofinancement, indicateur rattaché à l'objectif n° 2 (*Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe*) est en ligne avec la prévision, malgré une hausse des taux d'intérêt en 2007.

● Le *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe*, dépendant de l'objectif n° 3 (*S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe*) est bon. Mais cet indicateur est biaisé car il ne prend pas en compte le

recouvrement des redevances de surveillance et de certification, qui est moins bon que celui des redevances de navigation aérienne.

2.— La productivité du programme *Navigation aérienne* semble insuffisante

● L'objectif n° 1, *Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne*, compte un seul indicateur mesurant le *Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols*. Les résultats sont bons, conséquence de la mise en œuvre d'un plan de prévention au sein des centres de contrôle.

● L'objectif n° 2, *Réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports*, dispose d'un indicateur mesurant le *Nombre d'évènements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy*. Si le résultat est bon, le rattachement de cet indicateur au programme 612 et non à l'action ACNUSA (programme 225) est quelque peu étonnant.

● L'objectif n° 3, *Améliorer la ponctualité des vols*, est assorti de deux indicateurs, conformes aux prévisions : *Pourcentage de vols retardés pour cause ATC* ⁽¹⁾ et *Retard ATC moyen par vol contrôlé*.

● L'objectif n° 4, *Améliorer l'efficacité économique des services de la navigation aérienne*, est associé à trois indicateurs de productivité :

— *l'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* est favorable ;

— *l'Évolution des taux unitaires des redevances métropolitaines de navigation aérienne* est conforme à la prévision, qui est de contenir cette évolution sous le niveau de l'inflation. Ainsi qu'il l'a écrit dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial estime que cette cible est trop peu ambitieuse, les taux unitaires (mesurant le coût pour les usagers de l'utilisation des services de navigation aérienne) ne diminuant quasiment plus depuis une dizaine d'années. Cela traduit une productivité, notamment du travail, insuffisante ;

— *l'Évolution du coût unitaire des unités de service de navigation aérienne* ne mérite pas d'être commentée, dès lors que la prévision pour 2007 est indisponible. Au demeurant, cet indicateur n'est pas particulièrement clair.

● L'objectif n° 5, *Améliorer le taux de couverture des coûts de service de navigation aérienne outre-mer par la redevance*, est assorti d'un indicateur pour lequel seule une estimation est disponible, mesurant le *Taux de couverture des coûts de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux de la navigation aérienne outre-mer*. En tout état de cause, la cible (27 %) paraît insuffisante.

(1) Air traffic control.

3.— Les indicateurs du programme *Surveillance et certification* pourraient être plus clairs

• L'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*, est assorti de deux indicateurs qui ne sont pas particulièrement clairs. Le premier mesure le *Nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés lors de la réalisation d'audits ou d'inspections programmées par rapport au nombre d'organismes audités ou inspectés sur une base programmée ou annoncée*. Le second a déjà fait l'objet d'une critique par votre Rapporteur spécial pour son manque de pertinence et son intitulé complexe⁽¹⁾; il s'agit du *Nombre d'hommes X jours consacrés au contact direct des entreprises lors des actions de contrôle programmées ou inopinées (au sol et en vol) permettant de relever les écarts à la réglementation rapporté au nombre total d'hommes X jours des activités du programme contrôle et surveillance*.

• L'indicateur rattaché à l'objectif n° 2 (*Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères*) mesure le *Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement rapporté au nombre total de contrôles*. Il serait utile que des précisions soient apportées quant à l'utilité de cibler les contrôles sur les compagnies étrangères.

• L'indicateur associé à l'objectif n° 3 (*Formaliser rapidement le résultat des audits afin que l'entreprise puisse prendre les mesures appropriées*) est en revanche assez clair et intéressant. Il mesure le *Pourcentage des rapports d'audit émis plus de trente jours après la fin de l'audit*. Le résultat 2007 (6,4 %) dépasse largement la prévision (moins de 20 %).

4.— La performance du programme *Formation aéronautique* ne doit pas dispenser d'une réflexion sur les modalités de financement de cette formation

• Le *Coût de la formation des élèves ingénieurs*, indicateur rattaché à l'objectif n° 1 (*Assurer la formation des ingénieurs et techniciens de la sécurité aérienne aux meilleures conditions économiques*) est en forte hausse au regard de la prévision mais aussi de l'exercice 2006. Le RAP explique cette contre-performance par une hausse de la masse salariale et par une forte diminution du nombre d'élèves entrés à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) en 2005 et 2006. Les causes de la hausse de la masse salariale auraient pu faire l'objet d'un commentaire dans la partie du RAP consacrée aux opérateurs ; eu égard à la baisse du nombre d'élèves, cette hausse paraît bien étonnante.

• L'objectif n° 2, *Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation et d'expertise*, est assorti d'un indicateur mesurant le *Taux d'insertion professionnelle des élèves civils ingénieurs (IENAC) formés à l'école, six mois après la délivrance de leur diplôme*. Les données définitives ne sont pas

(1) Rapport spécial n° 276, annexe 18, page 39, novembre 2007.

disponibles, mais votre Rapporteur spécial tient à rappeler le commentaire qu'il a pu faire de cet indicateur lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 : « *ce sont majoritairement des entreprises privées, essentiellement les compagnies aériennes, qui accueillent les élèves de l'ENAC et du SEFA à l'issue de leur formation. Les compagnies aériennes devraient donc participer très activement à la formation des personnels aéronautiques, en particulier des pilotes. En conséquence, votre Rapporteur spécial souhaite que la DGAC envisage une réforme du mode de financement de l'ENAC et du SEFA.* »⁽¹⁾.

● Le même commentaire pourrait être fait pour l'objectif n° 3 (*Rendre un service de formation au pilotage de haut niveau au meilleur coût, correspondant aux besoins du secteur*) et les deux indicateurs qui lui sont associés (*Coût unitaire d'une formation pratique de pilote de ligne* et *Taux d'insertion professionnelle des élèves pilotes de ligne*).

(1) Rapport spécial n° 276, annexe 18, page 41, novembre 2007.

Recommandations de votre Rapporteur spécial

- 1/ Enrichir l'information sur les dépenses fiscales
- 2/ Après la justification au premier euro de chaque action, récapituler le montant et le motif des mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice
- 3/ Présenter de façon plus synthétique les éventuelles erreurs d'imputation
- 4/ Enrichir les tableaux de variation et de consommation des crédits d'une colonne exprimée en pourcentage
- 5/ Consacrer un développement à la réserve de précaution
- 6/ Consacrer un développement à la fongibilité des crédits
- 7/ Développer l'analyse des coûts
- 8/ Enrichir le commentaire du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement
- 9/ Envisager une réforme du financement de la formation aéronautique

TRANSPORTS

*TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARTIMES ;
Compte spécial : Contrôle et sanction automatisés des infractions au code la route*

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	422
I.– LA PRÉCISION INSUFFISANTE DU RAP 2007 MALGRÉ QUELQUES PROGRÈS	423
A.– QUELQUES PROGRÈS MÉTHODOLOGIQUES DANS LE RAP 2007	423
B.– L'INSUFFISANCE CRIANTE D'INFORMATION SUR LES FONDS DE CONCOURS ET LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	424
C.– LES COMPTES DE L'AFITF ENCORE TROP IMPRÉCIS	425
II.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RIGOUREUSE ET FAVORABLE AU REDÉPLOIEMENT MODAL	426
A.– DES DÉPENSES EN BAISSÉ SIGNIFICATIVE	426
B.– DES DÉPENSES REDÉPLOYÉES	427
III.– DES PERFORMANCES PARADOXALES	427
A.– LA DÉGRADATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL	428
B.– UN EFFORT ACCRU SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE GRÂCE AUX AMENDES RADARS	429
1.– Le programme n° 207 <i>Sécurité routière</i>	429
2.– La mission interministérielle Contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route	430
C.– DES ENGAGEMENTS FORTS MAIS INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉS POUR LES TRANSPORTS TERRESTRES ET MARTIMES	430
D.– DES EFFORTS ACCRUS ET DES RÉSULTATS EN AMÉLIORATION POUR LA SÉCURITÉ ET LES AFFAIRES MARITIMES	432

SYNTHÈSE

Le rapport annuel de performances 2007 des crédits des transports terrestres, fluviaux et maritimes montre que la mise en œuvre de la LOLF est encore à mi-chemin dans ce domaine complexe de l'action de l'État.

Les informations communiquées sur les fonds de concours et les attributions de produit sont insuffisantes, alors que leur apport dans le financement des infrastructures de transport, d'ores et déjà essentiel, est appelé à augmenter encore à l'avenir. De même, les informations données sur les comptes de l'agence de Financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont encore insuffisantes, en dépit des progrès effectués.

L'exécution budgétaire se traduit à la fois par une baisse significative des dépenses et par leur déploiement au détriment du réseau routier national et au bénéfice des autres modes de transport.

À la lumière des dépenses calculées en coûts complets et des indicateurs de performance, les résultats de l'année 2007 apparaissent paradoxaux. La diminution des dépenses pour le réseau routier national se produit alors même que celui-ci se dégrade. L'effort accompli par l'État pour la sécurité routière augmente et se trouve considérablement renforcé par le système de contrôle sanction automatisé. Des engagements très importants sont pris par les opérateurs de l'État pour le développement des transports ferroviaires et collectifs. Ces engagements, en tant que tels, ne sont pas reflétés par les autorisations d'engagement mais par les données présentées en coûts complets, comme l'a demandé la Cour des comptes.

L'amélioration du rapport annuel de performances relatif aux transports terrestres, fluviaux et maritimes est indispensable pour permettre le contrôle et l'évaluation du Parlement. Elle est d'autant plus nécessaire que les projets d'infrastructures de transports, un des axes essentiels du Grenelle de l'environnement, devraient se multiplier dans les prochaines années et solliciter le concours des finances publiques

Le rapport annuel de performances 2007 relatif à la mission *Transports* est le deuxième du genre ⁽¹⁾. Si quelques progrès de méthode sont enregistrés par rapport à 2006, notamment par la prise en compte des observations de votre Rapporteur spécial, des lacunes considérables sont encore à souligner, en particulier pour le suivi des engagements et des dépenses des opérateurs dans les prochaines années.

Les indicateurs de performance mis en place sont heureusement d'ores et déjà exploitables et permettent de déterminer dans quelle mesure les engagements des pouvoirs publics sont appliqués et de mesurer leurs effets sur les infrastructures de transport.

I.- LA PRÉCISION INSUFFISANTE DU RAP 2007 MALGRÉ QUELQUES PROGRÈS

La politique des transports vise une multiplicité d'objectifs, souvent complexes et difficiles à quantifier.

Le rapport annuel de performances 2007 fournit un ensemble de données budgétaires et d'indicateurs de performance dont la fonction est d'évaluer l'application de la politique et ses résultats.

Des progrès méthodologiques importants restent toutefois à faire dans des domaines dont l'importance est croissante.

A.- QUELQUES PROGRÈS MÉTHODOLOGIQUES DANS LE RAP 2007

Votre Rapporteur spécial avait regretté l'insuffisance d'informations données par le rapport annuel de performances 2006 sur le programme N° 752 *Fichier national du permis de conduire*. Si le bilan stratégique fourni reste succinct, un indicateur est désormais en place, à savoir le taux de réalisation du programme de modernisation du système informatique du Fichier national du permis de conduire. L'avancement fin 2007 de cette modernisation n'était que de 10 %, soit un résultat inférieur aux 15 % prévus, l'achèvement de la modernisation étant annoncé pour 2009.

Une autre lacune est comblée par le RAP 2007, avec la mise en place, demandée par votre Rapporteur spécial, d'indicateurs de performance pour le programme n° 173 *Passifs financiers ferroviaires*. En l'occurrence, premier indicateur, le coût moyen du stock de la dette de RFF est apparu en hausse à 5,05 % en 2007 contre 4,76 % en 2006. Deuxième indicateur, le coût moyen du stock de la dette de la SNCF, en diminution, est passé de 5,12 % en 2006 à 5,05 % en 2007.

⁽¹⁾ Le présent commentaire du RAP 2007 *Transports* porte sur l'ensemble des programmes, à l'exception des programmes n° 225 *Transports aériens* et n° 170 *Météorologie*.

Pour le programme n° 203 *Réseau routier national*, le nombre d'objectifs passe de 4 en 2006 à 3 en 2007, par abandon de l'objectif 4 *Limiter les nuisances liées aux infrastructures routières* en raison de l'impossibilité de calculer un indicateur relatif aux points noirs « bruit ».

Le nombre d'indicateurs de performance a, au contraire, été augmenté d'une unité en 2007, passant de 9 à 10, pour le programme n° 207 *Sécurité routière*, afin de mesurer l'efficacité du permis à 1 euro par jour.

Pour le programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes*, le nombre d'indicateurs est inchangé. L'indicateur relatif à l'évolution du trafic des terminaux portuaires sous convention, qui dépend de nombreux facteurs extérieurs à l'action publique, est remplacé par l'évolution du coût du dragage dans les ports autonomes.

Pour le programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes*, une focalisation a été effectuée en 2007 tant pour les objectifs, qui passent de 7 à 5, que pour les indicateurs de performance, qui passent de 12 à 10.

Le programme n° 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* fait l'objet, pour sa part, d'une refonte à la fois de ses objectifs et de ses indicateurs.

Le rapport annuel de performances pour 2007, s'il est, dans ses grandes lignes, très proche du rapport 2006, présente ainsi un certain nombre de modifications qui perfectionnent les outils d'évaluation de l'efficacité de l'action de l'État dans le domaine des transports. Mais beaucoup reste à faire.

B.- L'INSUFFISANCE CRIANTE D'INFORMATION SUR LES FONDS DE CONCOURS ET LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Une première lacune importante du RAP 2007 est à combler, s'agissant des fonds de concours ⁽¹⁾ et des attributions de produits ⁽²⁾. Les informations à leur sujet sont en effet très insuffisantes.

Or leur contribution au financement des programmes des transports terrestres est, d'ores et déjà, majeure et semble, probablement, destinée à croître, avec l'implication croissante des collectivités territoriales dans le financement des infrastructures de transport, notamment ferroviaire, fluvial et maritime.

À titre d'exemple, le montant pour 2007 des fonds de concours et des attributions de produits contribuant au financement du programme n° 203 *Réseau*

⁽¹⁾ Les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés pour concourir à des dépenses d'intérêt public et par les produits des legs et donations attribués à l'État. Dans ce dispositif, la partie versante est une personne morale ou physique distincte de l'État : collectivité publique étrangère, collectivité territoriale, établissement public, organisme ou particuliers.

⁽²⁾ Les attributions de produits sont destinés à recueillir les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État.

routier national, est, avec 1,574 milliard d'euros, trois fois plus élevé que celui des crédits de paiement (496,5 millions d'euros) ⁽¹⁾. Il s'agit, d'une part, des participations des collectivités territoriales à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national, et, d'autre part, des financements provenant de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Pour le programme n° 207 *Sécurité routière*, le montant des fonds de concours et les attributions de produits s'élève en 2007 à 7,3 % des crédits de paiement, et pour le programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes*, à 18,8 %.

Au total, pour l'ensemble des programmes examinés par votre Rapporteur spécial ⁽²⁾, les fonds de concours et les attributions de produits pour 2007 atteignent 2,1 milliards d'euros contre 8,4 milliards pour les crédits de paiement en loi de finances initiale.

Le rapport annuel de performances ne peut se limiter, dans ce domaine, aux informations actuellement présentées, c'est-à-dire la liste des dates et des montants des décrets d'ouverture.

Il est indispensable que les recettes des fonds de concours soient à l'avenir détaillées par provenance et types d'opérations concernées.

Ainsi, il sera possible de mesurer, dans leur globalité, les parts respectives de l'État et des collectivités territoriales dans le financement des infrastructures de transport.

C.- LES COMPTES DE L'AFITF ENCORE TROP IMPRÉCIS

Votre Rapporteur spécial a regretté en 2006 le manque d'information et l'absence d'association du Parlement aux réflexions sur l'avenir du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF. C'est forcé et contraint par la Commission européenne, par l'intermédiaire d'Eurostat, son organisme chargé des statistiques, que le Gouvernement a intégré cette dette à la dette publique. Le projet de loi de règlement comporte donc pour la dernière fois, dans les comptes du programme n° 173 *Passifs financiers ferroviaires* la contribution de l'État à la couverture des frais financiers et des remboursements en capital du SAAD, pour un montant en exécution de 446,88 millions d'euros.

L'insuffisance des informations données sur l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) par le rapport annuel de performances 2006, avait été, également, soulignée et regrettée par votre Rapporteur spécial dans son

⁽¹⁾ En loi de finances initiale.

⁽²⁾ Programmes n° 203 *Réseau routier national*, n° 207 *Sécurité routière*, n° 226 *Transports terrestres et maritimes*, n° 173 *Passifs financiers ferroviaires*, n° 205 *Sécurité et affaires maritimes*, n° 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*.

commentaire sur ce document. Le RAP 2007 apporte à cet égard des améliorations notables, en présentant la répartition des investissements de l'AFITF par type d'opération et par mode de transport.

Les dépenses d'intervention de l'AFITF – 2,171 milliards d'euros – ont été, selon le RAP 2007, réparties entre les opérations du CIADT (697,5 millions d'euros, soit 32,1 % du total), les opérations correspondant à la fin des contrats de plan État régions ou aux nouveaux contrats de projet (1 162,6 millions d'euros, soit 53,5 %) et les autres investissements (311,2 millions d'euros, soit 14,3 %). De même, le RAP 2007 précise que les investissements routiers de l'AFITF ont représenté 45 % du total de ses investissements.

S'agissant des recettes, le RAP 2007 précise le montant de la dotation provenant du produit de cession des sociétés publiques d'autoroutes, montant qui s'élève à 1,377 milliard d'euros en exécution contre 1,467 en prévision. Le RAP 2007 ne précise pas toutefois le reliquat de ce produit disponible pour 2008.

En tout état de cause, les recettes de l'AFITF devraient être davantage détaillées, de manière à faire apparaître les parts respectives du produit de la redevance domaniale autoroutière, de la taxe d'aménagement du territoire, de la fraction des amendes routières perçues par le contrôle sanction automatisé, les produits financiers et de la consommation de la dotation exceptionnelle.

Par ailleurs, le RAP 2007 fournit une liste d'un certain nombre de grands chantiers financés par l'AFITF.

Cette liste devra être exhaustive à l'avenir et comporter les montants engagés pour chaque opération, en indiquant le mode de transport concerné et la nature de l'opération (nouvelle infrastructure, gros entretien ou régénération).

Ainsi la répartition modale des financements de l'AFITF selon les modes de transport pourra être connue avec précision.

II.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RIGOUREUSE ET FAVORABLE AU REDÉPLOIEMENT MODAL

Les informations données par le rapport annuel de performances mettent en évidence une maîtrise des dépenses doublée de leur réorientation en faveur des transports autres que routiers.

A.– DES DÉPENSES EN BAISSÉ SIGNIFICATIVE

Les autorisations d'engagements des transports terrestres, fluviaux et maritimes s'élèvent, en exécution, en 2007, à 9,732 milliards d'euros, en baisse de 1,6 milliard d'euros, soit 14,3 %, par rapport à 2006. Le taux de consommation des autorisations d'engagement n'est, en 2007, que de 70 %.

Les crédits de paiement s'élèvent, en exécution à 9,866 milliards d'euros, en baisse de 669 millions par rapport à 2006, soit 6,4 %. Le taux de consommation des crédits de paiement n'est, en 2007, que de 92 %.

Cette diminution des dépenses résulte essentiellement du ralentissement volontaire des opérations de développement des infrastructures routières, dans le but de rééquilibrer les modes de transport.

Il reste que, compte tenu du fait que l'année 2007 a connu un reliquat de transfert de routes nationales au département, le rapport annuel de performances 2007 aurait dû en retracer l'impact budgétaire.

Comme on peut s'y attendre, la contribution des différents programmes à la baisse des dépenses budgétaires est très variable. Le programme n° 203 *Réseau routier national* assure 78 % de cette baisse, le programme n° 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* étant pour sa part le seul programme à augmenter ses dépenses en crédits de paiement.

B.- DES DÉPENSES REDÉPLOYÉES

Permettant d'analyser l'exécution budgétaire selon plusieurs critères, le rapport annuel de performances fournit aussi les dépenses des différents programmes calculées en coûts complets, qui donnent une image plus proche de la réalité économique que les données budgétaires.

La baisse de 2006 à 2007 des dépenses calculées en coûts complets pour l'ensemble des programmes ressort à 25,4 %, contre 6,4 % en crédits de paiement.

Conséquence du redéploiement des efforts de la route aux autres modes de transports, les dépenses de l'État relatives au réseau routier national sont en baisse de 53,4 % et ne représentent plus que 21,8 % du total contre 34,9 % en 2006.

À l'inverse, le programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes* représente, dès 2007, la moitié des dépenses de l'État dans ce domaine, contre 41 % en 2006.

Le redéploiement des dépenses en faveur du redéploiement modal a donc été engagé en 2007.

III.- DES PERFORMANCES PARADOXALES

Le rapport annuel de performances 2007 permet d'évaluer, dans ses grandes lignes, les résultats à court terme de la politique des transports. Ces résultats, à certains égards contrastés, posent la double question des priorités adoptées et de leur financement dans les prochaines années.

A.– LA DÉGRADATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

La baisse des dépenses de l'État pour le réseau routier national en 2007 concerne d'abord les nouvelles infrastructures.

Les crédits de paiement 2007 de l'action *Développement des infrastructures routières*, qui s'élèvent à 1,251 milliard d'euros en exécution, sont en effet inférieurs de 307 millions d'euros à ceux de 2006. La baisse est ainsi de 19,7 %.

Mais elle touche également l'entretien. Les crédits de paiement 2007 de l'action *Entretien et exploitation*, qui s'élèvent à 416 millions d'euros en exécution, sont inférieurs de 224 millions d'euros à leur montant de 2006, soit 35 %.

En termes de dépenses budgétaires, la réduction des dépenses est proportionnellement plus forte encore pour l'entretien et l'exploitation que pour le développement de nouvelles infrastructures routières.

Ces conclusions sont encore accentuées par les données en coûts complets, qui présentent l'intérêt d'intégrer les dépenses de personnel retracées par le programme n° 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*.

Calculées en coûts complets, les dépenses d'entretien et d'exploitation de 2007, sont en baisse de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2006, et celles du développement d'infrastructure en baisse de 270 millions d'euros.

Même si l'entretien pèse désormais trois fois plus lourd que le développement, la diminution des crédits d'entretien est inquiétante, dans la mesure où les indicateurs de performance du programme mettent en évidence une dégradation du réseau.

Se rapportant à l'objectif n° 3 *Entretien et exploitation du réseau routier national* du programme n° 203 *Réseau routier national*, les indicateurs relatifs à l'état du réseau montrent une dégradation continue des structures des chaussées depuis 2005, qu'il s'agisse des voies rapides urbaines, des voies à caractéristiques autoroutières et des grandes liaisons d'aménagement du territoire ⁽¹⁾.

S'agissant des autres indicateurs de performance, on notera, d'abord, la difficulté récurrente à quantifier la sécurité du réseau routier national par rapport à l'ensemble du réseau routier, le chiffre de 2007 ayant encore une marge d'erreur importante en raison de difficultés d'analyses des accidents. En revanche, la qualité du réseau semble correctement appréhendée par des enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

On notera enfin, l'objectif n° 2 *Moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses* ne dispose pas encore d'indicateurs de

(1) Les ouvrages d'art relatifs à ces différents types de voies sont, pour leur part, dans un état stationnaire.

performance convaincants, en dehors du coût kilométrique de construction sur le réseau non concédé.

B.– UN EFFORT ACCRU SUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE GRÂCE AUX AMENDES RADARS

Complétant les efforts des pouvoirs publics pour améliorer la sécurité du réseau routier national par le biais du programme n° 203 *Réseau routier national*, le programme n° 207 *Sécurité routière* et la mission interministérielle *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* ont pour objet une action directe sur les comportements.

Au total, les dépenses correspondant au programme n° 207 *Sécurité routière* et aux deux programmes n° 751 *Radars* et n° 752 *Fichier national du permis de conduire* de la mission interministérielle se sont, en 2007, élevées, en exécution, à 421,2 millions d'euros, soit une augmentation de 19,3 % par rapport à 2006.

Le système des radars est essentiel, en France comme dans les autres pays, pour améliorer la sécurité routière. En termes financiers, ce système a assuré le financement de son développement tout en constituant une ressource non fiscale pour les communes et leur groupement et en contribuant au financement de l'AFITF.

Globalement, sa contribution, en 2007, a représenté 35 % des crédits budgétaires, en augmentation de 31 % par rapport à 2006.

1.– Le programme n° 207 *Sécurité routière*

Le financement de la sécurité routière illustre l'intérêt du rapport annuel de performances 2007.

En exécution, les autorisations d'engagement diminuent de 17,8 % à 102,7 millions d'euros en 2007, contre 125 millions en 2006. De même les crédits de paiement ressortent en 2007 à 111,7 millions d'euros en 2007, contre 128,2 millions en 2006, soit une diminution de 12,9 %.

Mais, en coûts complets, les dépenses réelles apparaissent trois fois supérieures et en augmentation de 15,7 % par rapport à 2006. Les dépenses de personnel figurant à l'action n° 9 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité routière* s'élèvent, en effet, en exécution, à 150,1 millions d'euros, contre 128,4 millions d'euros en 2006, en augmentation de 17 %.

Les données en coûts complets montrent qu'un effort particulier a été effectué en 2007 dans le domaine de l'éducation routière, avec une augmentation de près de 30 millions d'euros en coûts complets, soit 31 %.

2.– La mission interministérielle *Contrôle et sanctions automatisés des infractions au code de la route*

Le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* a été doté en 2007, par la loi de finances initiale, d'un montant de 140 millions d'euros, représentant une fraction des amendes perçues par la voie des systèmes automatisés radars de contrôle sanction des infractions au code de la route.

Ce compte a financé la construction et l'exploitation des radars fixes ou mobiles à hauteur de 102,38 millions d'euros, ainsi que la modernisation du fichier national des permis de conduire, à hauteur de 7,22 millions d'euros. D'où un reliquat de recettes de 30,38 millions d'euros en fin de période.

Les dépenses relatives au système automatisé de contrôle sanction sont retracées dans les comptes du programme n° 751 *Radars*, sous la forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les crédits de paiement sont égaux aux dépenses réelles de 102,38 millions d'euros effectuées en 2007, en hausse de 28,3 % par rapport à 2006. Les autorisations d'engagement en exécution se sont élevées à 119,79 millions d'euros, soit un montant supérieur aux autorisations ouvertes, d'où l'ouverture d'autorisations d'engagements complémentaires à hauteur de 0,6 million d'euros par le projet de loi de règlement.

Les indicateurs de performance du programme n° 751 montrent **l'impact positif du dispositif sur la vitesse moyenne de circulation qui s'est légèrement réduite de 2006 à 2007 et sur le nombre d'excès de vitesse**, avec une baisse très forte des grands excès de vitesse. En revanche, le taux d'exploitation des clichés radars n'a quasiment pas progressé en 2007.

En tout état de cause, il est regrettable que ni le nombre de radars mis en service en 2007, ni le nombre cumulé de radars en service, soit environ 1 850, ne figurent dans le rapport annuel de performances 2007.

Les dépenses relatives à la modernisation du fichier national du permis de conduire se sont élevées, en 2007, à 7,22 millions d'euros, en hausse de 72 % par rapport à 2006. Les autorisations d'engagement ont progressé de 34 %.

Même si de nouveaux services ont été mis en place, comme la consultation par Internet du solde des points, l'avancement du programme est inférieur d'un tiers aux attentes.

C.– DES ENGAGEMENTS FORTS MAIS INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉS POUR LES TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES

Les crédits de paiement 2007 du programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes*, soit 2,514 milliards d'euros, sont, en exécution, inférieurs de 36 millions d'euros à ceux de 2006, soit 1,4 %. Les évolutions sont toutefois différentes selon les actions.

L'action n° 1 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* a enregistré, en exécution, une augmentation de 1 % à 2,117 milliards d'euros, et l'action n° 3 *Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* une baisse de 20,4 %, à 240,2 millions d'euros.

Les transports collectifs et ferroviaires bénéficient donc, en 2007, d'un effort budgétaire accru de 1 %. Mais les transports fluviaux et maritimes, dont les crédits sont pourtant dix fois plus faibles que les premiers, enregistrent une baisse significative.

Les données en coûts complets présentées par le rapport annuel de performances 2007 permettent d'affiner l'analyse.

Ces coûts complets intègrent en effet la ventilation des coûts de l'action de soutien et de pilotage interne au programme n° 226 mais aussi ceux du programme n° 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* ⁽¹⁾. Élément encore plus important, les coûts complets comprennent aussi, à la demande de la Cour des comptes, les charges à payer et les provisions pour charge résultant des engagements de certains opérateurs du programme.

Calculées en coûts complets, les dépenses du programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes* se sont élevées à 4,92 milliards d'euros, en augmentation de 37 % par rapport à 2006.

L'augmentation la plus forte provient de l'action n° 1 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, dont les dépenses se sont élevées à 4 milliards d'euros, en augmentation de 1,2 milliard d'euros, soit 44 %, par rapport à 2006. L'action n° 3 *Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* a enregistré des dépenses de 569,2 millions d'euros, en augmentation de 80 millions d'euros, soit 16,4 %, par rapport à 2006.

Le rapport annuel de performances 2007 donne ainsi un tableau relativement fouillé de la réalité financière du programme n° 226 *Transports terrestres et maritimes*.

Les autorisations d'engagement, qui retracent les engagements juridiques de l'État vis-à-vis des tiers, diminuent de 10 % de 2006 à 2007. Les crédits de paiement, qui dénouent les engagements juridiques, diminuent eux aussi mais seulement de 1,4 %.

En revanche, les charges à payer et les provisions pour charges de l'État et de ses opérateurs augmentent de 37 %. L'État confie donc à ses opérateurs – principalement l'agence de Financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et Voies navigables de France (VNF) – la charge de financer le développement du transport ferroviaire et le report modal. En l'absence de

(¹) Les dépenses de personnel du programme sont prises en compte par l'action n° 10 *Personnels oeuvrant pour les politiques du programme Transports terrestres et maritimes*. Leur montant en AE=CP est égal à 328,8 millions d'euros pour 2007.

subventions budgétaires accrues, l'AFITF et VNF sont donc condamnées à s'endetter à la place de l'État.

Dans ces conditions, les futurs rapports annuels de performances devront impérativement présenter des données comptables complètes pour l'ensemble des opérateurs du programme. Ces données devront inclure aussi bien leurs comptes de résultats que leurs bilans.

D.- DES EFFORTS ACCRUS ET DES RÉSULTATS EN AMÉLIORATION POUR LA SÉCURITÉ ET LES AFFAIRES MARITIMES

En 2007, les autorisations d'engagement du programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* se sont élevées, en exécution, à 147,4 millions d'euros, en augmentation de 6,5 millions d'euros, soit 4,7 %, par rapport à 2006. Les crédits de paiement de 143, 7 millions d'euros, sont, pour leur part, en baisse de 0,3 %.

En ajoutant les dépenses de personnel de l'action n° 11 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Sécurité et Affaires maritimes*, les dépenses en coûts complets de l'ensemble des actions du programme atteignent 295,6 millions d'euros, contre 275,8 millions en 2006, soit une augmentation de 7,2 %. C'est l'action n° 1 *Sécurité et sûreté maritimes* qui, d'une part, pèse le plus lourd dans les dépenses du programme, en raison des rémunérations des personnels, et, d'autre part, enregistre la progression la plus forte en 2007. On relève que les dépenses de soutien à la flotte de commerce, calculées en coûts complets, ne représentent que le quart des dépenses du programme.

Les dix indicateurs de performance du programme permettent de constater une amélioration dans la quasi-totalité des domaines.

Les performances de l'action publique en matière de sécurité maritime et de sauvetage sont en hausse, à l'exception toutefois de la disponibilité des moyens de surveillance. En matière de protection de l'environnement, en revanche, l'accroissement du trafic maritime conduit à une baisse des taux d'identification des navires pollueurs et de contrôles des navires étrangers.

L'emploi maritime a progressé en 2007 malgré la légère baisse du nombre de navires battant pavillon français.

S'agissant des contrôles de la pêche, un meilleur ciblage et une dissuasion accrue ont des effets qui ne pourront être mesurés qu'en 2008.

Au total, les activités de sécurité et de contrôle des transports maritimes ont enregistré, en 2007, des progrès dus à la fois à un engagement plus important de l'État et à une rationalisation de son action.

Compte tenu de la dépendance du transport routier aux combustibles fossiles émetteurs de CO₂, les transports sont au centre de la stratégie du Grenelle de l'environnement. Le redéploiement modal qu'il propose est d'autant plus

incontournable que le prix du baril de pétrole a quadruplé en trois ans et handicape sérieusement le pouvoir d'achat.

La politique des transports va en conséquence revêtir une importance encore accrue dans les prochaines années.

Pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques dans ce domaine, le rapport annuel de performances 2007 représente d'ores et déjà un outil de qualité. Mais ses lacunes doivent être comblées afin de permettre un contrôle satisfaisant.

Les propositions faites par votre Rapporteur spécial constituent un premier volet d'améliorations indispensables. Elles doivent être mises en application dès le rapport de performances 2008, sans exclure d'autres progrès qu'il conviendra encore de réaliser dans les années à venir.

TRAVAIL ET EMPLOI
*ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI*

Commentaire de M. Gaëtan GORCE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES RAP SONT DAVANTAGE RENSEIGNÉS MAIS LEUR PRÉSENTATION ENTRETIENT ENCORE DES CONFUSIONS	436
A.– PROGRAMME N° 103 : DES PROGRÈS MAIS UN POINT NOIR : L'APPRENTISSAGE ET LES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION	436
B.– PROGRAMME N° 133 <i>DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</i> : DES INDICATEURS NON SATISFAISANTS ET DES ANALYSES DE RÉSULTATS LACONIQUES.....	438
II. – L'EXÉCUTION : UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE	439
A.– PROGRAMME N° 103 : LES DISPOSITIFS DE PRÉ-RETRAITES SONT EN CAUSE À L'HEURE DE LA PRIORITÉ À L'ACTIVITÉ DES SENIORS	439
B.– PROGRAMME N° 133 : UNE MESURE CONTESTÉE PROVOQUE LA SURCONSOMMATION ..	443
III.– LA CULTURE DE LA PERFORMANCE EST PÉNALISÉE PAR DES PÉRIMÈTRES INCERTAINS ET UN MANQUE D'ÉVALUATION	444
A.– LE MANQUE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	444
B.– DES PÉRIMÈTRES INCERTAINS QUI ENTRAVENT LA PERFORMANCE	447

La mission *Travail et Emploi* est devenue interministérielle et a vu deux de ses programmes fusionner en 2008. De l'actuelle démarche de révision générale des politiques publiques on peut attendre que le périmètre de la mission évolue – le Comité interministériel d'audit des programmes évoque en effet une possible unification des missions *Travail et emploi* et *Développement de l'économie* – dont les programmes seraient à nouveau redéfinis en conséquence.

Pour 2007, la mission se décompose encore en cinq programmes :

– le programme n° 102 *Aide et retour à l'emploi*, doté de 6,9 milliards d'euros en AE et CP ;

– le programme n° 103 *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*, doté de 3,9 milliards d'euros en AE et CP ;

– le programme n° 133 *Développement de l'emploi* doté de 1,2 milliard d'euros.

Pour 2008, les programmes n° 103 et 133 ont été fusionnés dans le programme n° 103 rebaptisé *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Votre Rapporteur spécial a compétence pour les programmes *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* et *Développement de l'emploi*. Ces deux programmes sont révélateurs des difficultés de budgétisation de la mission mais aussi d'une acclimatation encore partielle de la culture de performance.

I.- LES RAP SONT DAVANTAGE RENSEIGNÉS MAIS LEUR PRÉSENTATION ENTRETIENT ENCORE DES CONFUSIONS

A.- PROGRAMME N° 103 : DES PROGRÈS MAIS UN POINT NOIR : L'APPRENTISSAGE ET LES CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION

– *Les insuffisances de l'évaluation des politiques de l'emploi concernent les dépenses budgétaires mais aussi les dépenses fiscales*⁽¹⁾.

Le RAP traduit les efforts de la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de la direction de la Législation fiscale en matière de détails des dépenses fiscales même si en ce domaine, le chiffrage n'est pas encore satisfaisant. De nombreuses dépenses fiscales du programme sont certes récentes mais il serait souhaitable que le RAP soit en mesure, comme le PAP, de présenter des études préalables indiquant un coût moyen. Il peut être envisagé de faire intervenir des études contradictoires afin de favoriser l'information du Parlement qui n'a aucun contrôle des dépenses fiscales alors qu'elles constituent un outil majeur de la politique de l'emploi.

(1) Cf le rapport d'information sur l'évaluation des politiques de l'emploi, n°745, 26 mars 2008.

– La présentation du programme est centrée sur le choix des objectifs et des indicateurs.

La présentation du programme a été améliorée : après un développement introductif décrivant la mission, le choix des indicateurs est, pour la première fois, justifié en fonction des objectifs. Ainsi, c'est dans ce développement que sont exprimés le choix d'un recours privilégié à des indicateurs de nature socio-économique ainsi que les difficultés de l'évaluation d'une politique qui dépend de divers acteurs : les partenaires sociaux, les régions, les branches et les entreprises.

– La culture de performance continue de se refléter dans le programme mais elle ne peut être appréhendée pour la politique liée à l'apprentissage.

Les indicateurs permettent assez bien d'appréhender l'action publique. La majorité d'entre eux sont renseignés (sur 19 indicateurs, 4 ne sont pas communiqués ; en 2006 sur 25 indicateurs, 8 n'étaient pas renseignés). On peut saluer l'effort de diminution du nombre d'indicateurs, et l'insertion de commentaires d'analyse des résultats qui, en continuité par rapport à 2006, viennent compléter des données brutes d'une analyse tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF dans sa composante de transparence et d'information. Ainsi, à la suite des indicateurs de l'objectif 1 qui informent sur la proportion des organismes de la formation professionnelle contrôlés, le commentaire permet un apport utile touchant à la qualité des organismes contrôlés : « *En 2007, les services du ministère en charge du contrôle de la formation professionnelle ont centré leur effort sur la définition de nouvelles méthodologies pour suivre l'activité des organismes collecteurs de fonds de la formation continue (OPCA) et de l'apprentissage (OCTA), afin de prendre en compte les modifications législatives dans ces domaines* ».

Si les commentaires peuvent enrichir des indicateurs portant sur l'efficacité socio-économique – et on peut regretter qu'aucun indicateur, en matière de reclassement dans le cadre des « plans de sauvegarde de l'emploi » par exemple, n'intervienne du point de vue de la population cible : quelles sont la qualité et la pertinence du reclassement – des indicateurs importants sont commentés mais non renseignés. Il en est ainsi des indicateurs qui se rapportent à l'objectif n° 5 « *Améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement de l'apprentissage et du contrat de professionnalisation* ». En effet, sur quatre indicateurs consacrés à cet objectif, un seul est renseigné. Les trois autres ne le sont pas pour des « raisons techniques » et un d'entre eux est d'ailleurs supprimé sans plus d'explication dans le PAP 2008.

La défaillance des outils de la performance et du pilotage de l'action publique est d'autant moins acceptable que la politique relative à l'apprentissage et aux contrats de professionnalisation ⁽¹⁾ représente 900 millions d'euros en AE et CP pour les contrats d'apprentissage (sous forme de compensation des

(¹) Sous-action n° 1 de l'action n°02 « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification ».

exonérations de charge aux organismes de sécurité sociale principalement) et 359 millions d'euros en AE et CP pour les contrats de professionnalisation. Elle mobilise ainsi 30 % des crédits du programme.

Pour autant, ces indicateurs, une fois les difficultés techniques surmontées, semblent à même de répondre aux exigences d'un compte rendu des politiques publiques. Ils n'appelleraient qu'une remarque : un sous-indicateur plus spécifique à l'inscription des salariés plus âgés dans les dispositifs de l'alternance permettrait de mesurer la réponse à l'objectif d'accroissement du taux d'emploi des seniors.

B.- PROGRAMME N° 133 DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI : DES INDICATEURS NON SATISFAISANTS ET DES ANALYSES DE RÉSULTATS LACONIQUES

Sept indicateurs sont présentés dans le RAP 2007 pour couvrir quatre objectifs. Leur lecture ne permet pas une appréhension de la performance, même quand ils sont renseignés.

– Les deux premiers indicateurs se bornent à confirmer que les secteurs des hôtels, cafés et restaurants (HCR) et des services à la personne sont à « forts potentiels d'emplois » sans mesurer l'incidence des exonérations fiscales ou sociales qui participent pour l'essentiel à ces politiques.

Les deux premiers indicateurs se présentent de la même manière : ils comparent le taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR ou dans le secteur des services à la personne au taux de croissance de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Ils ne donnent pas une juste mesure de l'effet des politiques mises en œuvre pour favoriser le développement des secteurs « à forts potentiels d'emplois ».

S'agissant du second indicateur, qui évolue en 2008, votre Rapporteur spécial souhaiterait savoir pourquoi les éléments donnés au niveau de l'analyse de résultats ne sont pas présentés comme des indicateurs dans la mesure où l'évolution du nombre de structures agréées ou encore l'évolution de la diffusion des CESU constituent de très bons signes pour l'efficacité de la politique mise en œuvre.

– L'objectif 2 *Promouvoir, par l'accompagnement, la création d'activités et d'emplois nouveau* se révèle assez bien renseigné avec une cible dépassée mais une analyse de résultats qui modère ce résultat en introduisant des éléments prospectifs intéressants. Elle reconnaît l'efficacité des exonérations de charges sociales (ACCRES) tout en précisant qu'elle pourrait être « *accrue par l'intervention corrélée d'un organisme chargé de la distribution de ces aides notamment en matière de structuration de son projet* ».

– L’objectif 4 est assorti d’un indicateur dont la suppression dans le PAP 2008 semble résulter de la seule indisponibilité des données. Quant à l’analyse de résultats, elle renvoie pour ceux des structures d’Insertion par l’activité économique (IAE) à la notion de « *résultats comparables à ceux obtenus par les bénéficiaires de contrats aidés* ». Cette analyse lapidaire met en outre en avant un problème que votre Rapporteur spécial soulèvera plus avant, celui du manque de pertinence du découpage des programmes puisque des politiques reflétées dans différents programmes concourent aux mêmes objectifs.

II.– L’EXÉCUTION : UNE SURCONSOMMATION CHRONIQUE

Les trois programmes placés sous la responsabilité du délégué général à l’Emploi et à la formation professionnelle connaissent un excédent dans la consommation de leurs crédits.

Le programme n° 102 *Accès et retour à l’emploi* connaît ainsi une surconsommation des crédits de +16 % en AE et 10 % en CP.

Les programmes n° 103 et 133 – fusionnés en 2008 – connaissent également une surconsommation. Même si elle est plus modérée que sur le programme n° 102, dans la mesure où les sommes engagées en matière de politique de l’emploi sont d’une certaine ampleur, il est important d’en rendre compte de façon claire.

A.– PROGRAMME N° 103 : LES DISPOSITIFS DE PRÉ-RETRAITES SONT EN CAUSE À L’HEURE DE LA PRIORITÉ À L’ACTIVITÉ DES SENIORS

« *Sur la mission Travail et Emploi, les dotations des programmes Accès et Retour à l’emploi et Accompagnement des mutations économiques sociales et démographiques ont donné lieu à d’importantes ouvertures de crédits par décret d’avance (...) parce que les dotations avaient été manifestement sous-estimées dans le budget initial* » : dans son rapport sur l’exécution budgétaire 2007, la Cour des comptes est catégorique quant à la sous-budgétisation de la mission *Travail et emploi*.

La Cour va même au-delà de ce constat et votre Rapporteur spécial partage son analyse lorsqu’elle écrit : « *l’article 13 de la LOLF autorise l’ouverture de crédits supplémentaires par voie réglementaire en cas d’urgence. Trois décrets d’avance ont été publiés en 2007 pour un montant global de 1,5 milliard d’euros en AE et 1,2 milliard en CP. Plusieurs des ouvertures de crédits ainsi effectuées ne respectaient pas la condition d’urgence et n’ont été rendues nécessaires qu’en raison d’une sous-évaluation manifeste des crédits ouverts en LFI.* » Ces anomalies concernent sans aucun doute le recours à des décrets d’avance pour majorer les crédits de la mission *Travail et emploi*. Cette sous-budgétisation a été relevée par le délégué général à l’Emploi et à la formation professionnelle devant votre commission des Finances le 25 juillet 2007 : « *Pour l’exercice 2007, il manque un milliard d’euros, répartis de la façon suivante :*

300 millions d'euros pour les contrats aidés, 400 millions d'euros pour le fonds de solidarité qui finance principalement l'allocation de solidarité spécifique, les fonds intermittents et l'allocation équivalent retraite, 100 millions d'euros pour le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), 100 millions d'euros pour l'allocation de fin de formation, le reste étant réparti entre les préretraites, les stagiaires en formation professionnelle et l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Il faudra prendre des décrets d'avance avant la fin de l'année pour financer tous ces dispositifs. »

Le programme n° 103, *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* connaît une surconsommation des crédits de 5 % environ en AE et CP.

– l'action n° 1 *Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines*

Ce dépassement tient à une surconsommation des crédits de l'action 1 *Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines*. En effet, la consommation des crédits est supérieure de 21 % en AE et de 18 % en CP par rapport à la prévision initiale.

La surconsommation ne tient pas aux frais de gestion de l'Unedic puisqu'est observée une consommation proche des 100 % mais inférieure à la loi de finances initiale dans la mesure où un moins grand nombre de bénéficiaires pour les allocations spéciales du fonds national pour l'emploi et des préretraites progressives a été constaté.

La surconsommation se retrouve au niveau des dépenses d'intervention et plus particulièrement sur les dispositifs de mesure d'âge. En effet, la consommation s'est élevée à 580 millions d'euros en AE et CP alors que les prévisions s'établissaient à 322 millions d'euros soit un dépassement de 80 % pour les allocations spéciales du fonds national de l'emploi et les préretraites progressives alors même que le nombre de bénéficiaires de ces mesures a diminué. La justification de cette situation est difficile à apprécier puisque le RAP rejette la responsabilité de ce résultat sur le comportement des entreprises. Ainsi, l'écart s'expliquerait par « *un moindre reversement de la contribution Delalande (-79,6 millions d'euros), les entreprises ayant probablement anticipé la suppression de la contribution au 1^{er} janvier 2008 et ayant décalé certains licenciements au-delà de cette date* » selon le RAP.

Parmi ces dispositifs de mesure d'âge, un dépassement de 27 % de la prévision a été constaté sur le dispositif des conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS). La justification est ici satisfaisante même si elle ne manque pas de rappeler l'absence d'évaluation du coût de certaines décisions puisque le surcoût est ici dû à « *l'allongement de la durée de cotisation liée à la réforme des retraites de 2003* ». La loi de finances rectificative pour 2007 a ouvert 200 millions d'euros en AE et CP sur le programme 103 pour permettre ces différentes dépenses de rémunération.

De leurs côtés, les crédits en faveur du développement de l'emploi et des ressources humaines au sein de cette même action et ceux prévus pour les instruments d'accompagnement des restructurations ou d'anticipation de la conjoncture sont en situation de sous-consommation. Si la justification au premier euro est alors satisfaisante, votre Rapporteur spécial s'alarme de cette situation qui souligne que les politiques en matière d'emploi ne s'inscrivent pas assez dans des perspectives longues. La difficile mise en place de l'aide au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les petites et moyennes entreprises en est un signe.

– l'action n° 2 *Amélioration de l'accès des actifs à la qualification*

La gestion des crédits apparaît conforme à la prévision puisque la consommation est proche de 100 %.

Cette action est constituée de dépenses de fonctionnement exclusivement composées de subventions pour charge de service public à l'attention de l'AFPA majoritairement (96 % des crédits) mais aussi au Centre INFFO et au Groupement d'intérêt public Socrates-Leonardo.

En termes de dépenses d'intervention, une consommation légèrement supérieure à 100 % est constatée.

Les dispositifs de développement de l'alternance à tous les âges ont vu une consommation légèrement inférieure à ce qui avait été autorisé. Cependant, il convient, comme le rappelle le RAP, tant dans le cadre des justifications de la dépense pour les contrats d'apprentissage ou encore les contrats de professionnalisation, de signaler que le niveau de dépense ne constitue pas le coût réel de la mesure qui est majoré l'année suivante. Par ailleurs, les compensations des exonérations – nature des crédits d'intervention ici – étant payées plus tard, la fongibilité a joué sur ces crédits non consommés pour que les crédits restant disponibles soient utilisés au paiement d'autres dépenses obligatoires. En la matière, le RAP n'indique pas exactement la fongibilité qui s'exerce, ce qui serait pourtant souhaitable ; en outre, cette fongibilité avait créé en 2006 de la dette sociale pour un montant d'environ 730 millions. Il serait souhaitable de disposer de plus d'information sur les conséquences de l'exercice de cette fongibilité. Au-delà de ces considérations sur l'exercice de la fongibilité justifiée par la nature des paiements, votre Rapporteur spécial recommande le maintien du *Tableau récapitulatif des entrées annuelles dans les différents dispositifs de développement de l'alternance* dans le RAP : ce tableau, en prévisions et en réalisations, offre une justification de la dépense objective et pertinente.

Les mesures en faveur de la réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification ont entraîné une surconsommation par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale d'environ 50 %. C'est la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui conduit à ce dépassement du fait de l'accomplissement d'un plus grand nombre de stages effectués avec une rémunération moyenne supérieure aux prévisions. Les autres pans de la dépense

sont de moins grande ampleur et n'entraînent pas de dépassement mais plutôt des sous-consommations – à l'exception des actions ciblées à destination des détenus et des personnes illettrées, dispositif qui a bénéficié de la fongibilité dans le cadre des BOP déconcentrés.

Les crédits prévus au niveau de la *Validation des acquis de l'expérience*, dernier dispositif de l'action n° 2, sont enfin en sous-consommation importante puisque seul un tiers des crédits a été consommé. Cela est expliqué par une lente montée en charge due, en particulier, au fait que le dispositif n'intervienne qu'en complément des actions de VAE financées par les régions et les ASSEDIC. La multiplication des acteurs de la politique de formation apparaît alors comme un obstacle sinon à la réussite des politiques publiques, du moins à l'évaluation de celle-ci, comme on le verra plus loin.

– les opérateurs : l'AFPA

« En 2007, des ressources extrabudgétaires ont été demandées dans la lettre-plafond pour financer les actions de ces organismes [l'AFPA et le Fonds de solidarité]. S'agissant de l'AFPA, un prélèvement a été opéré sur le Fonds unique de péréquation ». Ces propos du délégué général à l'Emploi et à la formation professionnelle éclairent la lecture du RAP. En effet, il convient de souligner un financement extrabudgétaire de l'ordre de 200 millions d'euros pour cet opérateur, éclairant les évolutions des crédits alloués à l'opérateur, puisque cette ressource de 2007 devra être comblée par d'autres moyens en 2008. Toutefois, il faut reconnaître que le financement extra-budgétaire est explicite dans le RAP du programme n° 103 alors qu'il ne l'est pas dans le cadre du programme n° 102 pour le Fonds de solidarité.

Propositions n° 1 et 2 :

– Détailler davantage l'exercice de la fongibilité inter-programmes et indiquer les conséquences de cet exercice sur la dette sociale.

– Indiquer clairement les ressources extrabudgétaires qui alimentent les budgets des opérateurs sur le modèle du RAP du programme 103.

B.– PROGRAMME N° 133 : UNE MESURE CONTESTÉE PROVOQUE LA SURCONSOMMATION

Le programme n° 133 a pour objet le *Développement de l'emploi*. La poursuite de cet objectif passe par trois types de politique « *favoriser la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi, accompagner le développement des activités fortement créatrices d'emplois, soutenir le secteur de l'insertion par l'activité économique.* » (RAP Travail et emploi 2007, page 16).

– Action n° 1 : *baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi.*

58 % des crédits en AE et CP du programme sont consacrés à la *Promotion de l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie restauration*, avec en l'occurrence un dépassement de crédits sur cette sous-action, le seul de tout le programme, dépassement qui explique celui du programme dans sa globalité.

Le montant de l'aide à l'emploi au secteur des HCR connaît une forte progression depuis sa mise en place : il est passé de 534,4 millions d'euros en 2006 à 648 millions d'euros en 2007 (au lieu des 516 millions d'euros prévus en loi de finances initiale). Il faut ajouter à cette aide 151 millions au titre de l'exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés, restaurants. Le montant total de l'aide à l'emploi dans le secteur HCR s'est ainsi élevé à 799 millions d'euros en 2007.

À côté de cette aide au secteur HCR, l'action n° 1 compte la compensation des mesures d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale ciblées sur certains secteurs. Ces compensations sont restées, globalement, dans l'ordre de la prévision de la loi de finances initiale. Cependant, compte tenu du mode de la nature de ces crédits qui compensent des dépenses sociales, votre Rapporteur spécial souligne que le montant exact de la compensation due par l'État n'est jamais connu mais qu'une prévision est indiquée dans le RAP. Cette indication n'est cependant pas très lisible au niveau de la justification au premier euro dans la mesure où l'on ne sait si elle s'ajoute à l'exécution 2007 ou se reporte sur l'exécution 2008 et où les dépassements de crédits qui en découlent ne sont pas mis en évidence. Ainsi, il serait intéressant de ramener ces coûts prévisionnels – en particulier pour ce qui relève des exonérations liées aux services à la personne compte tenu de leur montant – à la prévision initiale.

– Action n° 2 : *Promotion de l'activité*

On constate une sous-consommation des crédits de cette action. Plus précisément, les crédits sont consommés à un niveau inférieur pour les transferts aux entreprises et à un niveau supérieur à la prévision pour les transferts aux collectivités. L'exécution budgétaire n'appelle pas de commentaire particulier sinon sur l'évolution, négative, de la présentation du RAP pour quelques éléments de dépenses et en particulier sur les dépenses du dispositif « *Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)* » pour lequel on constate une consommation à peine supérieure à 50 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

Un exemple de dégradation du RAP entre 2006 et 2007

Le commentaire de l'exécution budgétaire, dans le cadre d'une différence entre la prévision des crédits et la consommation des crédits doit pouvoir se faire à la lumière d'une justification recevable de l'écart. Or, sur ce point, certains éléments du RAP 2007 marquent un recul par rapport au RAP 2006.

Votre Rapporteur spécial s'est en effet livré à un exercice de comparaison entre les documents budgétaires des deux dernières années. La justification de la sous-consommation des crédits au niveau du dispositif EDEN, Encouragement au développement d'entreprises nouvelles évoquait, en tant qu'éléments de contexte, « *la complexité d'un dispositif ayant changé de nature plusieurs fois au cours des dernières années* ». Cette raison était déjà invoquée dans le RAP 2006, alors que l'on pouvait s'attendre à ce que les acteurs se saisissent du dispositif au bout de deux ans d'exercice.

Mais, au-delà de cette question qui, au demeurant, reste recevable, le RAP 2007 semble, au moment de la comparaison, vide de nombreux éléments justificatifs du niveau de consommations de crédits par rapport à ceux qui alimentaient le RAP 2006. Des tableaux indiquaient alors les calculs effectués au moment de la prévision pour établir le coût du dispositif avec en détail le nombre de bénéficiaires et le coût unitaire de l'aide. Tous ces éléments ont disparu en 2007. Il en est de même pour le dispositif suivant des chèques conseils alors que ces informations étaient importantes pour le contrôle de la bonne exécution budgétaire.

III.- LA CULTURE DE LA PERFORMANCE EST PÉNALISÉE PAR DES PÉRIMÈTRES INCERTAINS ET UN MANQUE D'ÉVALUATION

A.- LE MANQUE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Plusieurs dispositifs révèlent un manque d'évaluation. Votre Rapporteur spécial ne s'appesantit pas sur l'absence d'étude d'impact qui devrait éclairer la décision du législateur pour centrer sa réflexion sur les évaluations *ex post* auxquelles les indicateurs figurant dans les RAP devraient contribuer.

– Les aides à l'emploi dans le secteur des HCR (programme n° 133)

La loi de finances pour 2008 a pérennisé les aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) dont les effets positifs pour l'emploi n'ont pas été démontrés, en tout état de cause à partir des indicateurs figurant dans le RAP. Le seul élément disponible sur ce point est l'indicateur de performance 1.1 du RAP 2007. Cet indicateur compare la croissance de l'emploi dans le secteur HCR à celle de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Il indique qu'en 2007, la croissance de l'emploi dans le secteur HCR a été de 3 % contre 1,9 % dans l'ensemble des secteurs concurrentiels. Le différentiel n'est que de 1,1 point.

Les effectifs salariés dans le secteur HCR étant, en 2006 de 852 400, le différentiel représente 9 000 emplois. **Le coût par emploi supplémentaire créé atteint donc 90 000 euros.**

Ce calcul, fondé sur le différentiel de taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR et celui de l'emploi dans l'ensemble des secteurs concurrentiels, ne saurait tenir lieu d'évaluation de l'efficacité de ces aides. Dans ce cadre, il a bien été demandé au Parlement de décider sans qu'aucune évaluation n'ait été réellement effectuée.

Votre Rapporteur spécial constatait dans son rapport spécial de novembre 2007 sur le projet de loi de finances 2009 que *« d'une manière générale, la politique de développement de l'emploi se caractérise par une multiplication des dispositifs d'exonérations et d'aide spécifiques, sans que leur création soit précédée d'une évaluation ex ante ou que leur suppression ne découle d'une évaluation ex post »*.

– Le plan de développement des services à la personne (programme n° 133)

En ce domaine, les résultats sont plus consensuels. Dans un rapport publié le 19 février 2008 sur les services à la personne, le CERC invite à moduler les avantages fiscaux accordés au titre des emplois de services à la personne dans un souci budgétaire. Il réfléchit également à la réduction du champ des services à la personne qui a été élargi au moment du plan de cohésion sociale à l'assistance informatique et au gardiennage notamment. Il pose enfin la question des catégories socio-professionnelles qui ont recours aux activités de service à la personne. M. Jacques Delors, dans son propos introductif, s'interroge ainsi sur la pertinence d'inclure le soutien scolaire dans ces dispositifs ⁽¹⁾. Il conviendrait que le RAP soit en mesure, par un indicateur, de donner le coût de ces aides par secteur en distinguant par exemple les activités de ménage, la garde d'enfant, et les nouvelles catégories de services à la personne.

Dans le domaine des services à la personne, les éléments concordent néanmoins pour établir un premier bilan positif de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne qui a mis en œuvre le plan de développement des services à la personne.

Pour autant, le même problème se pose, du point de vue du contenu du RAP, que pour l'aide au secteur HCR puisque, jusqu'à présent, l'indicateur reposait sur une comparaison entre la croissance en emploi du secteur et cette même croissance dans les autres secteurs. Votre Rapporteur spécial invite à une réflexion pour bâtir un nouvel indicateur, celui proposé dans le PAP 2008 sur

(1) « Faut-il encourager comme nous le faisons actuellement avec les réductions fiscales le développement d'un soutien scolaire privé poussant les familles à pallier les défaillances du système scolaire par des appuis favorisant les enfants déjà les mieux dotés sur le plan des revenus et du capital culturel ou social ? ». Jacques Delors, « note personnelle » in *Les Services à la Personne*, Rapport du CERC, La documentation française, 2008.

l'évolution du nombre d'heures effectuées ne proposant pas, par exemple, de distinguer l'évolution due au blanchiment du travail au noir à celle due à un réel développement de ces emplois.

Au-delà, la critique la plus fondamentale adressée à cette politique est la difficulté d'évaluer le coût complet d'une mesure qui se traduit à la fois :

– par une subvention pour charge de service public versée à l'Agence nationale des services à la personne ;

– par cinq types d'exonérations de cotisations patronales dont deux seulement sont détaillées au niveau de ce programme ;

– par quatre dépenses fiscales, dont la réduction et le crédit d'impôt pour les particuliers employeurs et l'exonération de TVA sur les services rendus aux personnes physiques par les organismes agréés. Ces dépenses fiscales sont présentées et justifiées en qualité de « dépenses fiscales à fort enjeu » au niveau de ce programme également.

Une consolidation de ces éléments à propos de la présentation de cette politique serait souhaitable. Cependant, la présentation des RAP révèle ici ses limites en dissociant exécution budgétaire et performance. En effet, c'est au niveau de l'objectif *Favoriser le développement de secteurs à forts potentiels d'emploi* que l'on souhaiterait voir apparaître l'ensemble des coûts du dispositif. La stricte séparation des parties du RAP ne facilite pas en cela l'explication sur l'efficacité d'une politique puisque cette évaluation demande une confrontation entre les coûts de cette politique, les objectifs qu'elle vise et les résultats obtenus.

Propositions n° 3 et 4 :

– Rappporter à une politique publique particulière les différents outils de sa mise en œuvre, y compris les dépenses fiscales qui sont les instruments privilégiés de cette politique.

– Engager une réflexion plus large sur la présentation des RAP dans lesquels la dissociation entre indicateurs et justification au premier euro n'est pas pertinente pour appréhender justement la performance.

– *la formation professionnelle (programme n° 103)*

La formation professionnelle a été réformée récemment, par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. La mise en place d'un droit individuel à la formation a constitué l'une des mesures phares de cette réforme. Le DIF permet à tout salarié de se constituer un crédit d'heures de formation de 20 heures par an, cumulable sur 6 ans dans la limite de 120 heures.

Votre commission des Finances a saisi la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la LOLF afin qu'elle enquête sur ce nouveau dispositif. Celui-ci n'engage pas les fonds publics – sauf en ce qui touche à l'État employeur puisque le DIF a été étendu en 2007 à la fonction publique – mais au terme de trois ans d'expérience, la Commission souhaitait avoir des éléments d'information sur l'efficacité du dispositif, sur ses incidences financières en particulier.

L'enquête de la Cour des comptes a montré que le DIF ne réussit pas totalement, qu'il emporte des effets potentiellement importants puisque son coût pourrait s'élever à 13 milliards d'euros pour les entreprises et 5 milliards pour l'État, soit l'équivalent actuel des sommes consacrées par l'État à la formation professionnelle de ses personnels. Cette enquête révèle donc, à nouveau, les faiblesses du système de la formation professionnelle en France.

Au-delà de cette problématique du DIF, mesure qui n'avait fait l'objet ni d'une évaluation de la part de l'État ou des partenaires sociaux, ni d'une étude d'impact avant son extension à la fonction publique, les dispositifs de la formation professionnelle sont en mal d'évaluation.

Cela peut expliquer la phrase d'introduction du RAP au sein de la présentation du programme n° 103 : « *Le programme Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques repose très largement, pour l'atteinte de ses objectifs, sur le dynamisme et la pertinence des interventions des partenaires de l'État (partenaires sociaux, régions, branches et entreprises,...) aux niveaux national, régional et local.* » Or quand on sait l'importance des régions mais aussi désormais des départements dans la politique de la formation professionnelle, il paraît difficilement envisageable de faire mesurer par l'État, eu égard à la libre administration des collectivités locales, la performance de leurs politiques. Ainsi, l'intégration au sein du programme de la mission *Travail et Emploi* des dotations de décentralisation liées à la formation professionnelle est-elle incongrue dans la mesure où cette dépense élevée (1 679,17 millions d'euros en AE et CP) ne peut être associée à un indicateur. En revanche, votre Rapporteur spécial se satisfait des indicateurs reliés à l'activité de l'AFPA. Il s'agit de généraliser les indicateurs qui informent de l'activité des opérateurs avec lesquels l'État collabore.

B.– DES PÉRIMÈTRES INCERTAINS QUI ENTRAVENT LA PERFORMANCE

Sans revenir ici sur la fusion opérée dans le projet de loi de finances pour 2008 entre les deux programmes n° 103 et 133 en un nouveau programme intitulé *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, les enseignements du RAP conduisent à un jugement critique sur les périmètres de la politique de l'emploi, lesquels devraient évoluer avec la prochaine révision générale des politiques publiques.

Plusieurs découpages peuvent être mis en cause, qu'il s'agisse des missions ou des programmes.

La première illustration des contours incertains des missions peut être trouvée dans un dispositif comme l'aide à l'emploi dans le secteur HCR qui participerait, sans que cela soit démontré, à l'accroissement de l'emploi dans le secteur et, plus certainement, à la stimulation d'une activité déjà dynamique. Le Comité interministériel d'audit des programmes ⁽¹⁾ évoque ainsi, sans que cela suscite de réticence chez le responsable des programmes, la réunion des missions *Travail et emploi* et de celle *Développement de l'économie*. Sachant que les politiques de l'emploi servent souvent le développement de l'économie et réciproquement, ce regroupement serait possible sous l'égide du ministère chargé de l'économie. La limite à cette proposition qui devrait être examinée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques réside, selon la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle, dans le fait que sur le territoire les directions regroupent les effectifs interministériels du travail d'un côté et de l'emploi et de la formation professionnelle de l'autre.

S'agissant du découpage des programmes, la première remarque de votre Rapporteur spécial porte sur la présence dans le programme n° 103 d'une « dotation de décentralisation » délivrée dans le cadre de la formation professionnelle. Cette dotation devrait être inscrite, toujours selon le comité interministériel d'audit des programmes, au programme n° 121 *Concours financiers aux régions* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Cette dotation correspond effectivement à une politique publique identifiée mais aussi à une compétence transférée. De surcroît, aucun outil de pilotage ou de performance ne peut être affecté à cette dotation importante au sein du programme n° 103, eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'objet affiché du programme n° 103 est de regrouper les dispositifs d'aides destinées à mobiliser des entreprises pour créer des emplois et dispenser des formations tandis que celui du programme n° 102 est de regrouper les aides destinées à encourager des personnes à chercher un emploi et à suivre des formations sans accès immédiat à une entreprise. Cependant, le programme n° 103 reprend un dispositif du programme n° 133 : celui des aides à la création d'entreprises par des personnes en situation de chômage.

Votre Rapporteur spécial reprendra ici l'analyse du CIAP : « *le comité considère qu'en réalité la politique de l'emploi se caractérise par une finalité unique – améliorer le taux d'activité des personnes en âge de travailler – au service de laquelle sont placés divers dispositifs d'aide aux personnes et de soutien aux entreprises, qui sont, de fait, analogues, et/ou interdépendants ou complémentaires.* » En effet, une réunion de programmes qui sont d'ores et déjà dirigés par un même responsable améliorerait la lisibilité des politiques de l'emploi et favoriserait l'exercice de la fongibilité sur des masses financières plus

⁽¹⁾ Avis sur le programme n°103 « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » de la mission *Travail et Emploi*, CIAP, 19 février 2008.

grandes offrant plus de marge aux gestionnaires. Cela permettrait aussi de répondre à un enjeu de la LOLF et à un objectif de la DGEFP qui est celui d'une plus grande déconcentration des crédits de la politique de l'emploi afin d'obtenir une gestion plus fine.

Propositions n° 5 et 6 :

– S'agissant d'aides à l'emploi ou à la formation, justifier la prévision des crédits par un tableau indiquant à la fois le nombre de bénéficiaires évalués en loi de finances initiale et le coût unitaire moyen de la mesure, afin que le Parlement ait une meilleure compréhension des sur ou sous-consommation de crédits.

– Consolider les dépenses sociales à la façon des dépenses fiscales au début de chaque programme, quand elles sont compensées à partir des crédits de la mission.

TRAVAIL ET EMPLOI
POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Commentaire de M. Frédéric LEFEBVRE, Rapporteur spécial

	Pages
I.– LE PROGRAMME N° 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	453
A.– UNE PRÉSENTATION DU RAP À AMÉLIORER POUR FACILITER L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE	453
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DE PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES	457
1.– Une surconsommation systématique	457
a) <i>L'action n° 1 du programme, Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi</i>	457
b) <i>L'action n° 2 Mise en situation des publics fragiles : une fongibilité organisée ?</i>	458
2.– Un risque identifié	459
C.– LA PERFORMANCE EST APPRÉHENDÉE DE FAÇON INCOMPLÈTE	460
II.– PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	461
A.– UN DOCUMENT BIEN ÉTABLI, PEUT-ÊTRE TROP RICHE AU REGARD DU VOLUME DES CRÉDITS	462
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PLUS DÉTAILLÉE QUI VA AU-DELÀ DU BILAN D'EXÉCUTION POUR S'INSCRIRE DANS DES PERSPECTIVES PLUS LONGUES	463
C.– UN PROGRAMME AUX RÉSULTATS SATISFAISANTS MAIS AUX INDICATEURS INCOMPLETS	464
III.– UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL	465
A.– UN RAP DE BONNE QUALITÉ QUI JUSTIFIE, EN 2007, LE MAINTIEN D'UN PROGRAMME SOUTIEN	465
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE JUSTIFIÉE POUR LES CRÉDITS DE PERSONNEL MAIS À PRÉCISER SUR D'AUTRES CHAMPS	465
1.– Les dépenses du titre 2 montrent un réel pilotage	465
2.– Les dépenses de fonctionnement montrent un effort de rationalisation de l'administration	466

3.– Les dépenses liées à l'évaluation des politiques de l'emploi appellent des efforts de budgétisation et de restitution.....	467
C.– L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE : UNE DÉCONCENTRATION FACILITÉE PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DE LA MISSION.....	467

I.- LE PROGRAMME N° 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Le programme *Accès et retour à l'emploi* a pour ambition de lutter contre l'exclusion du marché du travail des différentes populations et vise en particulier, en relation avec la Stratégie européenne de Lisbonne, à augmenter les taux d'emploi des moins de 25 ans et des plus de 50 ans. Dès lors, ce programme se décline en deux actions, l'une tournée vers l'amélioration du service public de l'emploi, en cours de réforme, et l'autre tournée vers l'accès ou la reprise d'emploi des publics qui en sont le plus éloignés, avec pour outil principal les contrats aidés, eux aussi bientôt sujets à une modification législative.

Le RAP tient un important discours préalable sur les évolutions et la création du service public de l'emploi (SPE). Cependant, ces réformes de structure comme les évolutions du régime des contrats aidés – avec la création d'un contrat unique d'insertion à l'horizon 2009, alors même que les dispositifs nouveaux du plan de cohésion sociale n'ont pas été évalués – ne se traduisent pas par des coûts budgétaires en 2007, sinon en favorisant une moindre consommation des crédits prévus dans le cadre du dispositif des maisons de l'emploi, face à l'incertitude que ces évolutions du SPE engendrent. Les principaux postes de dépenses budgétaires dépendent des politiques d'indemnisation des demandeurs d'emploi ou de la mise en œuvre des différents contrats aidés existants.

Ce programme est doté d'importants moyens, tant en matière budgétaire (avec 53 % des crédits budgétaires) qu'en matière de dépenses fiscales. Celles-ci, avec 4 695 millions d'euros, représentent 51 % des dépenses fiscales constatées sur l'ensemble de la mission. De tels montants – correspondant aux deux tiers des crédits budgétaires – exigeraient que leur total par programme figure en début de RAP.

A.- UNE PRÉSENTATION DU RAP À AMÉLIORER POUR FACILITER L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE

– Une première difficulté de lecture est causée par la succession d'erreurs d'imputation, ces erreurs étant plus fréquentes au sein du programme 102 *Accès et Retour à l'emploi*. Votre Rapporteur spécial s'étonne de leur ampleur, qui fait obstacle au travail parlementaire tel que prévu par la LOLF.

L'invocation de l'erreur d'imputation revient ainsi à environ 25 reprises tout au long du RAP pour des montants de différentes valeurs, dont une erreur de 88 millions d'euros au sein du programme 102. Ce qui est le plus dommageable est le fait que l'on ne puisse réellement réaffecter la dépense à un dispositif précis comme l'illustre cette indication à la page 92 du RAP : « *Certaines dépenses ont été comptabilisées par erreur en titre 3, en raison d'une erreur d'imputation* ».

Si le fait est regrettable, l'absence d'explication dans le RAP n'est pas acceptable. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un travail de nomenclature mené avec les services déconcentrés sera effectué dans le courant de l'année 2008 pour régler ce problème à compter de la gestion 2009.

– Le financement des actions du Fonds de solidarité pose un problème différent.

Le Fonds de solidarité a fait l'objet d'un abondement de crédits non budgétaires puisque : le transfert de la créance que l'État détenait sur l'UNEDIC. Rien ne permet de trouver cet élément à la lecture du RAP mais il est important pour le Parlement de pouvoir estimer ces ressources extra-budgétaires, qui par définition lui échappent. Il doit être en mesure de comprendre, sinon de contrôler, les variations de crédits budgétaires cette fois, qu'elles peuvent entraîner d'une exécution à l'autre.

Proposition n° 1 : Détailler les ressources extra-budgétaires dans le RAP.

– Alors que la PPE apparaît comme une « *dépense fiscale à fort enjeu* » tant par ses montants que par sa sensibilité, la consolidation des dépenses fiscales est présentée sans évaluation.

Certes, celles-ci apparaissent consolidées au début du RAP. Mais cette consolidation qui aurait dû permettre un chiffrage de la totalité de ces dépenses ne le permet pas vraiment 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 souhaité en la matière de la part de la direction de la législation fiscale.

Au-delà du problème de leur consolidation par programme, le contexte de la LOLF pose la question de l'évaluation de la pertinence de telles dépenses fiscales. Le rapport d'information de votre commission des Finances sur les niches fiscales formule plusieurs préconisations dont celle d'un plafonnement global des niches. Le Gouvernement, par l'intermédiaire de M. Éric Woerth, n'a pas fermé la porte à une telle hypothèse. En tout état de cause, il est important que le Parlement puisse disposer d'informations plus précises en la matière.

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, à titre expérimental, la démarche de performance s'est étendue à quelques dépenses fiscales et douze d'entre elles ont été assorties d'indicateurs. Parmi elles, votre Rapporteur spécial regrette particulièrement l'absence de la prime pour l'emploi, dépense à forte incidence et au cœur de l'actualité avec la réflexion autour du RSA. La PPE ne fait pas non plus partie des 13 dépenses fiscales à fort enjeu qui ont connu une présentation particulière dans les RAP 2007. C'est d'autant plus surprenant que, selon la direction du budget, elle est la deuxième dépense fiscale la plus importante.

La présentation retenue résulte de ce que, selon le Gouvernement, la PPE relève plus d'une logique d'évaluation que d'une logique de performance annuelle. Votre Rapporteur spécial reconnaît qu'en la matière, un regard sur longue période paraît donc plus pertinent, comme le montrent les études de la DARES sur le sujet.

De façon générale, votre Rapporteur spécial souligne qu'entre 2006 et 2008, les dépenses fiscales associées à la mission *Travail et Emploi* ont augmenté de 29 % quand les crédits budgétaires ont diminué de 6 %. Il y a là un risque réel de contournement de la norme fiscale.

– 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 2 *Mise en situation des publics fragiles* du programme *Accès et Retour à l'emploi* - mais aussi au niveau des programmes dont notre collègue Gaëtan Gorce est Rapporteur spécial - des politiques publiques se traduisent par des exonérations de charges. On pourrait, en fonction de leur importance, souhaiter une présentation de ces exonérations - qui invitent à une compensation de l'État qui n'est pas toujours budgétaire - de façon consolidée, à l'image de ce qui a été mis en place pour les dépenses fiscales au début de chaque programme.

– 18 indicateurs de performance pour évaluer 6 objectifs.

Les indicateurs sont assez satisfaisants, des changements importants ayant été apportés dès 2006. Votre Rapporteur spécial souligne l'évolution de l'indicateur associé à l'objectif 1 *Renforcer la coordination des acteurs locaux* qui se précise pour mieux appréhender l'objectif non plus du point de vue du citoyen mais de l'usager, l'enjeu n'étant pas de constater la proportion de guichets uniques entre l'ANPE et les ASSEDIC mais bien de voir quelle part des usagers peut réaliser diverses opérations relevant de l'un ou de l'autre des acteurs dans un même lieu et simultanément (PAP 2008).

Cependant, des difficultés de lecture demeurent en particulier au niveau des indicateurs dépendant de l'objectif 2 *Favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en mobilisant diverses mesures incitatives*. Tantôt, les cibles ne sont pas atteintes (indicateur 2.3), tantôt l'évolution n'est pas bonne (2.2) mais aucune justification n'intervient pour étayer la lecture brute des indicateurs.

En revanche, d'autres indicateurs sont davantage précisés et enrichis par le commentaire du responsable de programme. Ainsi, faut-il saluer un document de travail qui, à défaut de toujours apprécier la mesure de la performance, replace l'action publique en perspective dans les « analyses de résultats », qui figurent sous les indicateurs de certains des objectifs, des développements circonstanciés en fonction des évolutions à venir et de leur influence dans l'amélioration de la performance. Il en est ainsi de la page consacrée à la politique des contrats aidés qui situe celle-ci entre les évolutions du plan de cohésion sociale et celles à venir.

Le RAP offre ainsi une lecture inégale de la performance. Pour terminer sur ces considérations de méthode, on s'étonnera ainsi qu'une seule phrase soit accordée à l'évolution positive des chiffres du chômage, sachant que ce programme est tout entier tourné vers cet objectif de baisse du taux de chômage. Si l'on peut comprendre, compte tenu des débats récents, les réticences à reprendre les chiffres de l'INSEE, ceux-ci restent tout de même importants. Ils peuvent intervenir d'ailleurs moins comme des indicateurs de résultats en eux-mêmes que comme des éléments de contexte qui justifient par exemple les évolutions conjoncturelles des crédits.

Interrogé sur cette présentation par votre Rapporteur spécial, le Gouvernement fait valoir qu'une présentation globale de la performance des dispositifs a paru plus intéressante et plus complète que des analyses ligne à ligne pour chaque dispositif.

« Repli confirmé du taux de chômage »

Depuis le début 2007, le taux de chômage français au sens du Bureau International du travail (BIT) est estimé à partir d'une nouvelle méthode qui permet de se rapprocher des évaluations publiées à l'échelon européen. En particulier, la notion de recherche d'emploi est devenue plus restrictive : le simple renouvellement de l'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) n'est plus considéré comme une démarche active de recherche d'emploi.

Selon cette nouvelle estimation, le nombre de chômeurs au sens du BIT pour l'ensemble de la France métropolitaine s'est établi à 2,1 millions de personnes à la fin de 2007. Grâce à l'accélération de l'emploi marchand, le taux de chômage a marqué une inflexion à la baisse à partir du début de 2006, revenant de 9,1 % au premier trimestre de 2006, à 7,5 % au dernier trimestre de 2007. Les progrès ont notamment été sensibles pour les jeunes et les seniors, dont l'insertion sur le marché du travail s'avère plus difficile (...)

Depuis deux ans, le chômage des jeunes a baissé. Après un point haut à 23,7 % au premier trimestre 2006, le taux de chômage des 15-24 ans pour la France métropolitaine a reflué à 18,9 % à la fin de 2007, soit un repli plus rapide que celui des autres classes d'âge. Ces progrès ont tenu à la fois aux politiques en faveur de cette population mais aussi au cycle conjoncturel auquel ils sont traditionnellement plus exposés. Malgré ces progrès, le taux de chômage des 15-24 ans est encore supérieur de plus de trois points à la moyenne des pays de la zone euro (...)

Le taux de chômage des 55 à 64 ans s'est également replié, de 6,5 % au deuxième trimestre 2006 à 5,0 % en fin d'année 2007. Ce taux est inférieur à celui des autres classes d'âge, mais la durée moyenne de chômage des seniors est plus longue que la moyenne et leur retour à l'emploi est souvent problématique. Le recul du taux de chômage des seniors est à relier à l'accélération des départs à la retraite pour carrière longue. De fait, la possibilité de départ à la retraite anticipée avant 60 ans pour les travailleurs ayant débuté leur carrière professionnelle avant 16 ans et ayant validé 42 annuités pour leur retraite a rencontré un vif succès.

Source : *Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2007*, INSEE.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DE PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES

1.– Une surconsommation systématique

Ce programme, le plus important de la mission en matière de crédits budgétaires, est aussi lourd de conséquences en matière de dépenses fiscales puisque, lorsque l'on regroupe les dépenses fiscales chiffrées par le RAP on approche 4,7 milliards d'euros, soit l'équivalent de 67 % des crédits budgétaires dépensés sur le programme.

On constate un dépassement général des crédits prévus en loi de finances initiale : + 16 % en autorisations d'engagement et + 12 % en crédits de paiement.

a) L'action n° 1 du programme, Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi

Elle était dotée en loi de finances initiale de crédits à hauteur de 2,7 milliards d'euros. La consommation s'est élevée à 3,3 milliards d'euros soit un dépassement de 20 % environ. Le dépassement tient essentiellement à la participation de l'État au financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage, avec une consommation des crédits de 156 %. Les crédits versés à ce Fonds en 2007 s'établissent à 1 455 millions d'euros soient 72 % des crédits consommés par l'action 1. Pour ces crédits, la lecture n'est pas facile et la JPE ne permet pas réellement d'expliquer un tel dépassement pour lequel **il serait, à l'avenir, nécessaire de dresser un tableau synoptique reprenant les dispositifs qui ont entraîné la surconsommation**. La lecture est d'autant moins facile qu'une recette exceptionnelle est évoquée sans être identifiable. En 2007 pourtant, des ressources extra-budgétaires ont été demandées dans la lettre-plafond pour financer l'action de cet organisme – ainsi que l'action de l'AFPA. Ainsi le fonds de solidarité a bénéficié du versement d'une créance de l'État sur l'UNEDIC d'un montant de 650 millions d'euros. Cet événement devrait apparaître clairement dans le RAP, document d'exécution budgétaire mais aussi document de contrôle de la dépense publique.

Selon les informations adressées à votre Rapporteur spécial, le Gouvernement est décidé à améliorer le RAP 2008 dans le sens demandé par le Parlement.

Chacune des huit mesures au service de cette action déclinées dans le RAP entraîne un dépassement de crédits, et en l'occurrence parfois un doublement des crédits – dans le cadre de la prime de 1 000 euros pour les bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi répondant à certains critères ou encore la participation de l'État au titre de l'allocation de fin de formation - sauf *la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi*. Cette consommation réduite des crédits s'explique cette fois en particulier par « *la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC [qui] appellent une réflexion sur le nouveau positionnement des différents acteurs du SPE, en particulier les maisons de l'emploi* ».

b) L'action n° 2 Mise en situation des publics fragiles : une fongibilité organisée ?

L'action n° 2 du programme « Mise en situation des publics fragiles » voit plus des deux tiers de ses crédits financer les contrats aidés. La simplification de ces contrats, annoncée par le Président de la République, aura donc un impact important sur cette action et sur ce programme. Les crédits s'élevaient pour 2007 à 3,44 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement ce qui correspond à un dépassement des crédits prévus en loi de finances de près de 10 %.

Alors que les sommes allouées au financement des contrats aidés apparaissent en forte baisse dans la loi de finances initiale pour 2008 (-22,4 % en autorisations d'engagement et - 28,5 % en crédits de paiement) du fait de la forte diminution du nombre de contrats aidés du plan de cohésion sociale, il convient de souligner que cette baisse est dans les faits encore plus importante puisque les montants prévus en 2007 se sont révélés insuffisants. Le coût unitaire des CAE a en effet été supérieur aux prévisions et le nombre de contrats conclus a excédé de 110 000 la prévision de la loi de finances initiale (270 000 au lieu de 160 000). Le surcoût total en 2007 a été de 687 millions d'euros dont 361 millions ont été couverts par des redéploiements au sein du programme et le solde restant par le décret d'avance du 25 octobre 2007, qui a ouvert 326 millions d'euros supplémentaires. Si cet écart est bien explicité dans le RAP, il n'en fait que davantage apparaître une sous-budgétisation consciente de ce programme qui contrevient à la sincérité budgétaire.

Plus précisément, comme pour l'action précédente, les dépenses de fonctionnement sont elles aussi l'objet d'un dépassement : les frais de gestion sont plus élevés du fait d'une activité plus importante pour les opérateurs. Le constat vaut ici pour la rémunération de l'UNEDIC, comme pour le CNASEA qui est aussi acteur au sein du programme 103 : les subventions pour charges de service public augmentent au fur et à mesure de l'activité. S'agissant des dépenses d'intervention, il y a là encore un dépassement de l'ordre de 12 % en autorisations d'engagement et 5,5 % en crédits de paiement.

Dans la première sous-action se trouvent des dispositifs en extinction pour lesquels les crédits étaient surévalués. La sous-consommation s'expliquerait par des taux de rupture de ces anciens contrats aidés plus élevés que prévu et il aurait été souhaitable, dans la justification au premier euro, de trouver à cet endroit la discussion d'un éventuel lien de cause à effet avec la montée en charge des contrats aidés du plan de cohésion sociale. Ce lien n'est pas démontré à ce jour : il n'est pas évident que le transfère s'opère. Les publics ne sont pas nécessairement les mêmes.

Certains dispositifs concernés ont été sous-évalués, du moins pour les CAE, contrats d'accompagnement dans l'emploi qui s'appliquent dans le secteur non-marchand. Le dépassement revient ici à un quasi doublement des crédits qui a

été compensé par la prise d'un décret d'avance d'un montant de 576 millions d'euros (le même que celui qui a abondé le Fonds de solidarité) et de la fongibilité asymétrique au sein du programme. Aucune précision sur l'exercice de cette fongibilité n'est cependant apportée. La consommation des crédits apparaît plus souvent conforme à l'autorisation de la loi de finances voire en deçà pour la sous-action 2 *Accompagnement des publics les plus en difficulté*. Au sein de cette action, la surévaluation des dépenses par rapport à la sous-évaluation du dispositif du contrat d'accompagnement dans l'emploi est symptomatique dans le contexte plus général d'une mission sous-budgétée.

2.— Un risque identifié

La mission *Travail et Emploi* repose en particulier sur des dispositifs d'intervention qui sont des paiements de masse très significatifs sur le plan budgétaire opérés par des organismes payeurs comme le CNASEA ou l'UNEDIC. Mais les interventions en la matière ne laissent qu'une maigre liberté au gestionnaire car la plupart des dépenses sont contraintes : il est en présence d'allocations ou prestations résultant de la prise en compte de droits ouverts à des bénéficiaires ou d'engagements législatifs à l'égard des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale pour la compensation des exonérations de cotisations.

Dès lors, la bonne exécution budgétaire dépend de la qualité des prévisions économiques et démographiques. Le principal levier de maîtrise de la dépense est ici le réglage des flux d'entrée dans les dispositifs.

Ces caractéristiques peuvent expliquer les difficultés rencontrées en 2007 dans l'exécution des programmes de l'emploi et de la formation professionnelle, « *marquée par de fortes tensions entre les dotations budgétaires et les perspectives de dépenses ; elles se sont soldées par des ajustements très significatifs en gestion* ».

Les acteurs de ce programme ont bien conscience de ces risques qui tiennent à des évaluations *ex ante* difficiles. Cependant ils sont sensibles aussi à une sous-budgétisation chronique depuis 2006. Pour le programme 102 en particulier, le *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable auprès du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement* pour l'année 2007 est explicite : « *le risque [d'une dérive sensible des dépenses], avait été identifié en tout début d'année, lors de l'examen du budget opérationnel central du programme puisque celui-ci avait fait l'objet d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable* ».

Le Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle lors de son audition devant votre commission des Finances le 25 juillet 2007 avait reconnu ces difficultés budgétaires qui comportent des risques. En termes de dette sociale par exemple, puisqu'une partie des crédits nécessaires pour financer les contrats aidés a été prélevée, via le mécanisme de fongibilité des crédits, sur ceux destinés

à la compensation d'exonérations de charges sociales pour la sécurité sociale. Le montant de ces sommes dues et non payées à la Sécurité sociale s'élevait en 2006 à 730 millions d'euros.

Il serait intéressant de disposer de telles informations dans le RAP, car la simple mention « *les crédits restant disponibles par rapport à la LFI ont été utilisés au paiement d'autres dépenses obligatoires (mesures d'âges et rémunération des stagiaires notamment) dont le règlement devait intervenir avant celui des exonérations* ⁽¹⁾ » dans le développement consacré aux contrats d'apprentissage du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* n'est pas suffisante.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, un apurement a eu lieu pour les dettes générées jusqu'en 2006 (ACOSS-CNAC) à hauteur de 5,1 millions d'euros. Pour les autres organismes relevant des programmes 102, 103 et 133, des crédits disponibles en fin d'année ont permis l'apurement d'une partie des dettes.

C.– LA PERFORMANCE EST APPRÉHENDÉE DE FAÇON INCOMPLÈTE

Comme cela a été évoqué plus tôt, l'on peut s'étonner de l'absence de certaines grandeurs économiques sinon pour évaluer au moins pour apporter un contexte à ces mises en œuvre de politiques relativement conjoncturelles.

L'appréhension de la performance gagnerait aussi par une plus grande transparence au moment de la justification au premier euro qui n'est pas plus précise que cela alors que les dépassements de crédits sont conséquents. Peut-être ne faut-il voir dans cette carence d'explications que l'habitude d'un gestionnaire dont les crédits sont régulièrement sous-dotés.

Au-delà de ces remarques, votre Rapporteur spécial salue l'effort du responsable de programme qui se traduit non seulement par la mise en œuvre de contrats d'objectifs ou de progrès avec ses partenaires (l'ANPE en particulier) mais aussi par l'introduction et le traitement satisfaisant d'indicateurs de performance dédiés aux partenaires. Ainsi peut-on dire qu'il est regrettable de supprimer à compter du PAP 2008 l'indicateur qui concernait l'AGEFIPH. Certes, l'enjeu de ce document est bien d'évaluer l'action de l'État et le pilotage des gestionnaires, mais il est aussi de juger de l'efficacité des partenaires de l'État, quel que soit leur statut, dans un contexte, à l'avenir, de potentielle mise en concurrence des acteurs : on peut ainsi penser à l'ANPE face à des entreprises de placement privées, au CNASEA, dans un autre registre qui peut être mis en concurrence avec d'autres opérateurs. Concernant le CNASEA, un élément de sa présentation pourrait être repris pour la présentation des autres opérateurs et en particulier des opérateurs transversaux à la mission comme l'AFPA puisqu'un tableau regroupe de façon complète les mesures et dispositifs payés par le CNASEA pour le compte de la mission *Travail et Emploi* en 2007.

(¹) Page 166 du RAP *Travail et Emploi* 2007.

Proposition n° 2 : Faire apparaître pour chaque opérateur un tableau synoptique des mesures et dispositifs qu'il met en œuvre et/ou paie pour le compte de la mission, en indiquant leurs coûts.

Votre Rapporteur spécial souhaite enfin évoquer un sujet qui devrait connaître des évolutions à l'avenir, à savoir la question des personnels des opérateurs. La mission *Travail et Emploi* est particulièrement concernée et en son cœur le programme *Accès et Retour à l'emploi* auquel sont liées les subventions pour charge de service public de l'ANPE et du CNASEA. Ainsi « *le réseau des opérateurs subventionnés pour charge de service public de la mission Travail et Emploi (10 457 ETPT) représente 41 500 emplois, alors qu'il comptait moins de 30 000 emplois en 2000. De même, 25 792⁽¹⁾ emplois, financés dans le cadre du Programme Accès et Retour à l'emploi, ont été autorisés au budget 2007 de l'ANPE, en augmentation de 14,7 % par rapport à 2005* ».

Il faut souligner, avec la Cour des comptes, que cette augmentation réduit de manière préjudiciable les marges des responsables de programme – et en particulier dans ces politiques publiques dites « de guichet » où les marges sont d'ores et déjà minces – dans la mesure où leurs crédits sont grevés de subventions non modulables. Face aux efforts de l'État pour réduire ses personnels, il s'agit désormais de soumettre les opérateurs à des autorisations d'emplois.

Proposition n° 3 : Soumettre les opérateurs à des plafonds d'emplois afin que les efforts de réduction des personnels de la part de l'État ne soient pas rendus inutiles.

II.- PROGRAMME N° 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le volume budgétaire du programme avoisine à peine les 80 millions d'euros, soit une taille modeste au regard des autres programmes de la mission. Dès 2006, cela rendait possible une présentation particulièrement détaillée du rapport annuel de performances.

Cependant, cette taille ne doit pas masquer des variations importantes des crédits : ainsi s'il y a une forte réduction de 2006 à 2007 (42 % de baisse en autorisations d'engagement et 4 % en crédits de paiement), il y a une augmentation des crédits importante en 2008 (on passe, en prévision, de 62,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82,8 en crédits de paiement pour 2007 à 168,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 128,4 millions d'euros en crédits de paiement). Cela s'explique par la survenue

(¹) Chiffres ne concordent pas entre ceux mentionnés dans le RAP et ceux dont dispose la Cour des comptes.

des élections prud'homales le 3 décembre prochain. Pour 2007, si la baisse est constatée, on peut relever cependant que les dépenses fiscales – dont l'importance conduit à multiplier par seize, si elles sont intégrées dans les dépenses du programme, les moyens affectés au programme puisqu'elles atteignent 1 173 millions d'euros – augmentent de 3 % soit 35 millions d'euros en valeur absolue à comparer aux 72 millions d'euros de crédits budgétaires consommés par le programme.

Ce programme poursuit quatre objectifs - améliorer la santé et la sécurité au travail, veiller à l'application effective du droit du travail, lutter contre le travail illégal et promouvoir le dialogue social et la démocratie sociale – et les prévisions « *ont été globalement atteintes dans le courant de l'année 2007* » (RAP 2007, page 186). Dès lors, si le RAP revient sur les réalisations 2007, il intègre aussi une part plus prospective que l'on ne retrouve pas dans tous les documents budgétaires.

A.– UN DOCUMENT BIEN ÉTABLI, PEUT-ÊTRE TROP RICHE AU REGARD DU VOLUME DES CRÉDITS

Les indicateurs du programme n° 111 sont au nombre de treize dans le RAP 2007. Les résultats montrent que les objectifs sont atteints. Les « analyses de résultats » sont circonstanciées et satisfaisantes à l'image de celle qui justifie la stabilité du volume total des contrôles en entreprises réalisés par les agents de l'inspection du travail du fait de la non-immédiateté de l'effet des recrutements engagés en 2007 pour cause de formation.

Six de ces indicateurs sont abandonnés du fait de « données non significatives » et la plupart de ceux-ci ne sont pas renseignés dans le RAP. On retrouve cependant onze indicateurs dans le PAP 2008. Les changements quant au nombre et à la nature des indicateurs peuvent certes nuire à la perception de l'évolution du programme mais en ce début de gestion en « mode LOLF », les ajustements apparaissent naturels. Cependant, si au moment du RAP 2006, les modifications étaient justifiées, en 2007, elles ne sont pas toujours bien éclairées. Or le non-renseignement des indicateurs supprimés par exemple peut inviter à penser que les indicateurs en question n'étaient pas satisfaisants politiquement. Aussi des indications sur les motivations du changement ne feraient qu'enrichir le document d'exécution.

On relève que parmi les indicateurs supprimés deux dépendent de l'objectif visant à l'amélioration de la lutte contre le travail illégal. Cependant, ces deux indicateurs permettent une appréhension satisfaisante de cette amélioration de la lutte contre le travail illégal. La suppression, non justifiée, apparaît peu pertinente. D'autant que votre Rapporteur spécial regrette que l'analyse des résultats ne soit pas rendue à l'image de celle de 2006 qui fournissait des éléments intéressants par exemple sur les domaines dans lesquels le travail illégal était le plus répandu.

Propositions n° 4 et 5 :

- S’inspirer des analyses de résultats du programme 111 afin de rendre un avis circonstancié sur les indicateurs ;
- Justifier les changements (suppression, création) apportés aux indicateurs.

B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PLUS DÉTAILLÉE QUI VA AU-DELÀ DU BILAN D’EXÉCUTION POUR S’INSCRIRE DANS DES PERSPECTIVES PLUS LONGUES

Le programme comporte des subventions pour charges de service public à des opérateurs de l’État et des dotations d’intervention, notamment au bénéfice des confédérations syndicales. « La ligne qui exige le plus d’attention concerne les dépenses de fonctionnement engagées par l’État pour l’organisation des élections prud’homales » (*Rapport Annuel du contrôleur budgétaire et comptable auprès du ministère de l’emploi, de la cohésion sociale et du logement relatif à l’exécution budgétaire (...) de l’année 2007*) comme votre Rapporteur spécial l’a souligné précédemment.

– Action n°1 *Santé et sécurité au travail*

Une légère sous-consommation des crédits est constatée mais elle est aussitôt justifiée. Quant aux relations financières avec les opérateurs, en l’occurrence l’ANACT et l’AFSSET, elles sont assez détaillées dès la rubrique des dépenses de fonctionnement.

– Action n° 2 *Qualité et effectivité du droit*

Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement dues à la préparation des élections prud’homales de décembre 2008 et la sous-consommation, importante puisque la moitié des crédits n’ont pas été consommés, est expliquée par le rythme de passation des marchés publics. En général, la courbe de consommation des crédits traduit des engagements de crédits relativement tardifs sur ce programme et en particulier sur cette action⁽¹⁾. Le RAP souligne que le Parlement a été régulièrement informé quant à ces élections.

Les dépenses d’intervention relèvent, elles, de la formation des conseillers prud’hommes, une formation parfois effectuée en fin d’année, ce qui d’après le RAP, explique le décrochage entre autorisations d’engagement et crédits de paiement de manière satisfaisante.

(1) Annexe 19 du rapport précité.

– Action n° 3 *Dialogue social et démocratie sociale*

Le taux de consommation des crédits est ici de 100 %. Il s'agit de financer « *les opérations nécessaires au paiement des formations syndicales ainsi que les dispositifs élaborés pour le développement de la négociation collective dans le prolongement de la loi du 4 mai 2004 relative, notamment, au dialogue social* ». À ce sujet, on peut observer que de cette loi, qui touchait également à la formation professionnelle tout au long de la vie, n'avait connu aucune évaluation. *Ex post*, cette évaluation supposerait de rassembler les chiffres liés ici au dialogue social et les chiffres liés à la formation professionnelle, chiffres qui ne dépendent pas du même programme mais de deux programmes relevant de deux ministères.

L'action n° 4 *Lutte contre le travail illégal* ne fait pas l'objet de dépense de fonctionnement ou d'intervention propre. Tous les crédits –exclusivement de personnel- de cette action figurent dans le programme de soutien de la mission *Travail et emploi*. Si cette action a bien sa place, thématique, dans le programme, budgétairement, sa position est plus difficile à justifier.

C.– UN PROGRAMME AUX RÉSULTATS SATISFAISANTS MAIS AUX INDICATEURS INCOMPLETS

Les résultats obtenus n'appellent pas de commentaire particulier en ce qu'ils sont pour la majeure partie conformes à la prévision et/ou justifiés de façon satisfaisante.

Pourtant, quelques remarques peuvent intervenir en termes de « culture de performance ». En effet, si la justification au premier euro est particulièrement pertinente, si le responsable de programme s'engage volontiers sur des objectifs qu'il estime atteint « globalement » en 2007, ce qu'on peut lui accorder sans doute au vu du taux de consommation des crédits et de certains des indicateurs, on peut souhaiter que davantage d'indicateurs intègrent explicitement des cibles. Lorsque celles-ci ne sont pas présentes dans le RAP, l'appréhension de la réponse de la politique aux objectifs est inutilement compliquée. Ces cibles sont un élément important du pilotage et elles font défaut à ce RAP.

Proposition n° 6 :

– Associer des cibles à tous les indicateurs.

III.- UN PROGRAMME SOUTIEN, LE PROGRAMME N° 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

A.- UN RAP DE BONNE QUALITÉ QUI JUSTIFIE, EN 2007, LE MAINTIEN D'UN PROGRAMME SOUTIEN

Le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est le programme soutien de la mission *Travail et Emploi*. Votre Rapporteur spécial surmonte désormais les réticences de principe qui avaient pu animer la commission des Finances à l'endroit des programmes de soutien qui, en regroupant les crédits de personnel d'une mission, interdisent la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique et font obstacle à une budgétisation à coût complet. Il faut reconnaître que l'existence de cette mission pourrait poser des difficultés dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques qui pourrait commander à un nouveau découpage des programmes et des missions avec pour objectif d'élargir les marges de manœuvre de gestionnaires dans la fongibilité des crédits.

Mais dans la mesure où, dans le cadre de la mission *Travail et Emploi*, le même personnel concourt à la mise en œuvre de plusieurs programmes, ce programme peut être justifié. Cela est d'autant plus affirmé que le RAP est capable de fournir une ventilation analytique des effectifs qui permet de connaître le réel emploi des 10 407 ETPT. Il offre en outre, une présentation satisfaisante pour les autres dépenses comme l'immobilier, le fonctionnement courant ou encore sur celles de l'action qui regroupe les crédits de l'évaluation des politiques de l'emploi.

B.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE JUSTIFIÉE POUR LES CRÉDITS DE PERSONNEL MAIS À PRÉCISER SUR D'AUTRES CHAMPS

1.- Les dépenses du titre 2 montrent un réel pilotage

Jusqu'en 2007, le programme 155 regroupe l'essentiel **des moyens de personnel** affectés à la gestion des politiques publiques de l'emploi soit 10 407 équivalents temps plein travaillé et une masse salariale de 527 millions d'euros. Ces effectifs correspondent à ceux : de la direction de l'Administration générale et de la modernisation des services, de la direction générale du Travail, de la délégation générale à la Formation professionnelle et à l'emploi (elle est transférée à compter de 2008 au ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et cela représente une perte de 268 ETPT selon le PAP *Travail et emploi* 2008), des cabinets ministériels concernés, des services déconcentrés affectés dans les 22 directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et de l'inspection du travail.

Le RAP est tout à fait lisible en ce qui concerne les dépenses de personnel. Elles sont réparties de façon analytique sur chacun des programmes, le programme 155 pouvant se lire dans ses quatre premières actions comme un « programme miroir ». L'exécution globale respecte le plafond d'emplois fixé et va même au-delà : cela démontre l'effort de l'administration pour maîtriser ses dépenses alors même qu'elle entame une campagne de modernisation et de développement de l'inspection du travail. Cette campagne supposait 200 recrutements. 194 ont été effectués. Plus globalement, votre Rapporteur spécial tient à citer le document : « *le niveau des sorties [de personnel], plus important que prévu, a conduit à un re-calibrage des entrées en cours de gestion* » (RAP Travail et Emploi). Cet extrait met en avant une gestion intelligente de ce programme, un pilotage assez fin grâce à une meilleure connaissance des emplois. En matière de masse salariale, la consommation des crédits est satisfaisante et s'élève à 527 millions soit 98 % des crédits programmés en loi de finances initiale.

2.- Les dépenses de fonctionnement montrent un effort de rationalisation de l'administration

L'effort de l'administration est sensible en matière de dépenses de fonctionnement courant avec en particulier une illustration par l'indicateur n° 7-1 du programme : il établit une évolution du ratio de coût de fonctionnement d'un agent, ratio qui diminue à nouveau en 2007 avec une économie de 129 euros par agent par rapport à 2006, soit - 3,3 %.

La rationalisation est encore à l'ordre du jour pour ce qui relève des dépenses d'immobilier. Ainsi, une augmentation modérée des crédits consommés par rapport à 2006 est constatée compte tenu de la hausse régulière des loyers (alors que 49 % des surfaces occupées sont en location) et de la prise en compte nouvelle des « loyers budgétaires ». En effet, ces dépenses auraient pu être plus importantes sans la diminution des surfaces occupées par le ministère, conforme aux préconisations de la MEC. Enfin, le RAP met l'accent sur la réduction du parc immobilier de la mission qui passe par des regroupements de services et par le transfert aux « Maisons départementales pour personnes handicapées » des sites détachés des ex-COTOREP de l'État.

Dans le domaine de l'informatique, les dépenses sont motivées, pour les plus grands projets, par des efforts de réduction des coûts (le projet d'infrastructure CESIAN) ou de meilleures évaluations des politiques de l'emploi (le lancement des évolutions fonctionnelles de SYCLADES, système d'information d'aide au pilotage et à l'analyse de la performance) et la non-consommation des crédits dans leur totalité est justifiée.

Dans l'unité de budgétisation « Autres dépenses », on observe un dépassement des crédits de 16 % lié à des campagnes de communication externe et à l'accroissement des frais de justice.

3.– Les dépenses liées à l'évaluation des politiques de l'emploi appellent des efforts de budgétisation et de restitution.

C'est également dans le programme 155 que figurent les crédits relatifs aux études, aux statistiques et à la recherche. Malgré l'ampleur croissante des dépenses de la mission *Travail et Emploi*, on constate avec surprise la baisse entre 2006 et 2007 de ces dépenses (-11 % en AE et -14 % en CP). Cette baisse est confirmée en 2008 puisque la prévision reste identique à celle de 2007. Certes ces crédits incluent ceux de la direction de l'Animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) du ministère en charge du travail qui a réorganisé ces activités mais cela ne saurait suffire au vu du rapport d'information n° 745 de votre commission des Finances sur l'évaluation des politiques de l'emploi.

Ces autorisations à la baisse entraînent une diminution corollaire dans l'exécution. Or la Cour des comptes comme le Conseil d'orientation pour l'emploi avaient eux aussi souligné cette insuffisance de l'évaluation qui ont conduit vos rapporteurs spéciaux à déposer un amendement au projet de loi de finances 2008 tendant à augmenter le montant de la subvention versée par l'État au centre d'étude pour l'emploi au niveau de ce programme.

C.– L'APPRÉHENSION DE LA PERFORMANCE : UNE DÉCONCENTRATION FACILITÉE PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DE LA MISSION

Sept objectifs sont recensés dans le RAP 2007 ainsi que treize indicateurs, lesquels sont tous renseignés. Le dernier d'entre eux révèle le prisme par lequel les administrations abordent souvent la performance, à savoir la baisse des coûts (en l'occurrence la baisse des dépenses de fonctionnement courant par agent).

La majeure partie des indicateurs est pertinente et reflète une priorité du programme. L'approche se fait essentiellement par dispositif et peut-être certains indicateurs relèvent-ils plus du contrôle de gestion que de la mesure de la performance entendue comme respect des objectifs. Ainsi les indicateurs liés à l'objectif 2 ont-ils à juste raison été abandonnés car relevant de problématique de gestion interne des personnels.

D'autres indicateurs, même s'ils voient leur cible atteinte, sont intéressants à considérer dans la logique de la responsabilisation des gestionnaires. En effet, la majeure partie des dépenses de la mission *Travail et Emploi* consiste en des dépenses contraintes sur lesquelles les gestionnaires n'ont qu'une faible marge de manœuvre. Mais que dire des gestionnaires déconcentrés qui, à la lumière des indicateurs 1.1 et 1.2 se voient bien dotés de marges de manœuvre sur les crédits de personnels ; or la part des crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional est très faible. Dès lors, une gestion plus fine des crédits pourrait accroître la performance des dépenses non contraintes. Cet indicateur est donc intéressant non seulement pour appréhender la diffusion de la culture de performance au niveau de ce programme mais aussi pour montrer les difficultés de déconcentration dans la gestion des crédits au niveau de l'ensemble de la mission.

VILLE ET LOGEMENT
VILLE

Commentaire de M. François GOULARD , Rapporteur spécial

—

SOMMAIRE

—

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2007	470
I.- LE PROGRAMME N° 202 <i>RÉNOVATION URBAINE</i>.....	470
II.- LE PROGRAMME N° 147, <i>ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN</i>.....	472

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2007

La politique de la Ville concerne deux programmes qui lui sont spécifiquement dédiés, *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*. Ils représentaient au total 1 173,8 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2007. La consommation est de 862,3 millions d'euros, très inférieure aux prévisions (73,5 % des crédits ouverts). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont à peine supérieurs, avec 1 051,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 1 148,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes (91,5 %).

Les deux programmes concernent des domaines d'action essentiellement différents, on ne peut donc qu'être défavorable à la suggestion du rapport d'audit⁽¹⁾ du programme n° 202 *Rénovation urbaine*, qui préconise leur regroupement.

I.- LE PROGRAMME N° 202 RÉNOVATION URBAINE

L'ambitieux programme de rénovation urbaine (PNRU) issu de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation du 1^{er} août 2003 se révèle, selon le rapport annuel de performances pour 2007, comme une œuvre encore essentiellement en devenir, compte tenu de la lenteur de sa réalisation, ce qui explique le très faible taux de consommation des crédits de paiement.

Au 31 décembre 2007, 228 conventions pluriannuelles de projets de rénovation urbaine avaient été signées, portant 161 quartiers prioritaires, et 298 dossiers avaient été examinés par le comité d'engagement, concernant 183 quartiers. Ils concernent plus de 3,05 millions d'habitants et portent sur 33,5 milliards d'euros de travaux. Ces projets doivent être financés par une participation de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 9,87 milliards d'euros.

Selon la programmation, l'agence doit 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.

En 2007, la loi de finances initiale prévoyait pour l'ANRU des moyens budgétaires à hauteur de 397,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et 353,57 millions d'euros en crédits de paiement. Après déduction de la réserve de précaution et des mouvements externes intervenus en gestion, les versements réalisés au profit de l'ANRU par le programme 202 se sont élevés à 380,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement. Au total, selon le RAP, fort lacunaire, l'ANRU aurait dû bénéficier de

(¹) Rapport d'audit n°2007-R-68-01 du 19 février 2008 du comité interministériel d'audit des programmes.

893,4 millions d'euros de ressources, soit 435,8 millions d'euros de subventions de l'État (au budget et « extra budgétaire ») et 457,6 millions d'euros d'autres subventions. En exécution, 422,9 millions d'euros ont abondé l'agence dont 100 millions par l'État et 302,9 millions par d'autres opérateurs.

Au total, les autorisations d'engagement ouvertes par l'État sur la période 2004-2007, au titre du programme de rénovation urbaine s'élèvent à 1 623 millions d'euros : 465 millions d'euros en 2004, 413 millions d'euros en 2005, 365 millions d'euros en 2006 et 380 millions d'euros en 2007. Le montant total des crédits de paiement versés à l'ANRU sur la même période est estimé à 307 millions d'euros : 35 millions d'euros en 2005, 172 millions d'euros en 2006 et 100 millions d'euros en 2007. Le RAP ne permet pas de faire le point sur la capacité d'engagement à fin 2007 de l'ANRU puisqu'il ne présente pas les contributions des autres opérateurs mais les capacités d'engagement de l'agence apparaissaient, fin 2007, inférieures à 4 milliards d'euros pour des besoins de financement des conventions signées de près de 10 milliards d'euros. Il conviendra en effet de couvrir la masse des engagements juridiques souscrits par les délégués territoriaux de l'ANRU par des autorisations d'engagement puis des crédits de paiement correspondants.

La difficulté n'est en effet pas tant celle de l'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, aussi bien évoqué par le rapport d'audit précité que par la Cour des comptes, mais la couverture des engagements juridiques par des crédits, dans l'avenir.

Recommandation n° 1 : La présentation de l'ANRU comme opérateur de l'État doit être précise et faire apparaître les contributions de l'ensemble des opérateurs qui financent l'agence ainsi que les principaux éléments du compte financier, l'état des affectations de crédits, des engagements et des paiements. Elle doit mettre en correspondance les montants affectés, engagés et payés et présenter les prévisions à l'horizon 2020.

La question posée depuis le lancement du programme de rénovation urbaine reste plus que jamais d'actualité :

Le budget pourra-t-il soutenir l'augmentation prévisible des besoins de financement dans les années à venir ?

Une réponse est proposée dans le rapport d'audit précité, dans les termes suivants : « Cette situation a pu laisser présager une « bosse » de crédits de paiement sur 2009-2011. En réalité, l'État se devra d'augmenter fortement ses dotations en crédits de paiement sur ces années-là, mais à un niveau qui reste dans l'ordre de grandeur envisagé par la loi de programmation, à savoir 500 à 600 millions d'euros par an.

Il n'y aura pas de bosse de l'ordre de 800 à 1 000 millions d'euros. Telles sont du moins les prévisions actuelles de l'ANRU, validées par les différents partenaires et le responsable de programme. Les investigations conduites par la mission d'audit paraissent valider cette prévision : il y aura plutôt un étalement dans le temps de la mise en œuvre du programme qu'une accélération brutale et un besoin annuel de crédits de paiement insupportable par l'État. »

Sur le seul budget de l'État (programme n° 202), 380,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés pour 397,6 millions d'euros au titre de la rénovation urbaine (95,7 %) et seulement 144,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 383,6 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (37,8 %). La faible consommation de crédits de paiement au titre du PNRU (100,6 millions d'euros) a permis des redéploiements de crédits pour solder des restes à payer au titre des grands projets de ville (44, 2 millions d'euros au total).

Les indicateurs de performance sont d'un intérêt limité pour un programme de rénovation dont la réalisation vient à peine de commencer. Un certain nombre d'indicateurs sont révisés pour les résultats des années précédentes (n° 1.1) ou non renseignés pour 2007 (1.2, 4.2), ou bien n'ont pas fait l'objet de prévision dans le PAP (2.1), ce qui simplifie leur lecture. On observe que le coût moyen au m² de logement social construit augmente (110.5 % en 2007 de la base 2004), ce qui constitue une incertitude de plus quant au financement effectif du programme physique.

II.- LE PROGRAMME N° 147 ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN

Les résultats d'exécution sur ce programme sont inférieurs aux prévisions, 717,5 millions d'euros de crédits de paiement ayant été consommés sur 790,2 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale (90,8 %). Les causes de la faible consommation semblent la régulation budgétaire, un moindre appel de fonds que prévu pour la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et des difficultés d'organisation notamment dans le partage des attributions entre la délégation interministérielle à la ville et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Sur le premier point, la loi de finances initiale pour 2007 avait ouvert des crédits à hauteur de 751,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 790,2 millions d'euros en crédits de paiement pour le programme 147. Ces dotations ont fait l'objet d'une mise en réserve de précaution qui s'est élevée à 32,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Cinq annulations de crédits sont intervenues en gestion et deux ouvertures de faibles montants : le total des mouvements réalisés en gestion a donc diminué les crédits utilisables de 46,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de

29,4 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement 6 % et 4 % des dotations ouvertes par la loi de finances initiale.

La compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) a nécessité en 2007 la consommation de 299,1 millions d'euros au lieu de 333 millions prévus par le PAP, sans que le RAP n'apporte d'explication de cet écart.

Recommandation n° 2 : Justifier les prévisions et les paiements effectifs en matière de compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines.

Enfin le partage des attributions entre la délégation interministérielle à la ville et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) met en évidence une moindre délégation des crédits à l'Acsé par rapport aux prévisions du PAP. La loi de finances initiale prévoyait la délégation à l'agence de 83 % des crédits hors compensation des exonérations de charges sociales, en définitive, 71 % seulement des crédits ont été délégués.

Neuf indicateurs correspondent à quatre objectifs du programme. Six indicateurs ne sont pas renseignés pour 2007, ce qui facilite donc la lecture des résultats.

Recommandation n° 3 : Lorsque les indicateurs font défaut, l'analyse des résultats ne doit pas se contenter de constater cette insuffisance, mais s'efforcer d'y porter remède en apportant des renseignements tirés d'autres sources et permettant d'étayer une appréciation globale pour l'année budgétaire en cause.

La part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme (hors compensations de charges sociales) a représenté moins de 75 % en 2007 au lieu de 83 % selon les prévisions du PAP, ce qui n'est donc pas satisfaisant. La part des associations subventionnées ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 10 % du coût total du projet est de 81 % au lieu d'une prévision de 70 % dans le PAP 2007, on peut s'interroger sur l'intérêt d'un tel indicateur. Enfin le nombre de téléchargements sur les sites internet de la DIV et d'abonnements à la lettre électronique de la DIV augmente dans la proportion prévue par le PAP.

La Cour des comptes a établi un constat critique de la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville par un rapport adressé le 2 octobre 2007 à la commission des Finances du Sénat, dans lequel elle a notamment exprimé le souhait d'une clarification des interventions de la DIV, de l'Acsé et, au plan local, de l'action des services de l'État.

VILLE ET LOGEMENT
LOGEMENT

Commentaire de M. François SCELLIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT	477
A.– LES AIDES AU LOGEMENT	477
B.– L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉS	478
II.– LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	480
A.– LA CONSTRUCTION LOCATIVE	480
1.– Le développement du parc locatif social	480
<i>a) L'évaluation des dotations de l'État : une évaluation partielle du financement du logement social</i>	480
<i>b) Une évaluation perfectible</i>	482
2.– Le développement des aires d'accueil des gens du voyage	483
B.– L'AMÉLIORATION DU PARC PRIVÉ	484
1.– La dotation de l'ANAH	484
2.– Les dispositifs fiscaux	486
C.– LE SOUTIEN À L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ	486
1.– Le prêt à taux zéro	486
2.– Les crédits budgétaires	487
D.– LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	488
1.– La lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb »	488
2.– La résorption de l'habitat insalubre	488
E.– LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	489
1.– L'action Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	489
2.– L'action <i>Soutien</i>	490

La loi de finances pour 2007 a doté les programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* de 6,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,97 milliards d'euros de crédits de paiement. 6,13 milliards d'euros en autorisations d'engagement ont été engagés et 5,71 milliards d'euros de crédits de paiement ont été mandatés, soit des taux de consommation respectifs de 99,7 % et 95,6 %.

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	% ⁽¹⁾	Crédits votés	Crédits ouverts	Crédits mandatés	% ⁽¹⁾
Aide à l'accès au logement	4 941,03	4 864,88	4 864,48	98,5 %	4 941,03	4 86,88	4 864,48	98,5 %
Dév. et amélioration offre de logement	1 203,49	1 280,74	1 262,73	104,9 %	1 030,19	851,84	846,18	82,1 %
Total	6 144,52	6 145,62	6 127,21	99,7 %	5 971,22	5 716,72	5 710,66	95,6 %

(1) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits votés.

Source : Rapport annuel de performances.

Le responsable de programme a utilisé les marges de manœuvre dont il disposait au titre de la fongibilité des crédits pour remédier aux insuffisances de crédits de paiement constatées en cours d'exercice, notamment pour le financement des aires d'accueil des gens du voyage. Cependant, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 ⁽¹⁾ « l'exercice a été caractérisé, une nouvelle fois, par l'absence de recours au mécanisme de fongibilité des dotations pour faire passer des crédits du titre 2 vers les autres titres. De plus, en dépit des progrès réalisés par rapport à 2006, la consommation des crédits ne peut encore être suivie en temps réel. » En outre, le recours à la fongibilité des crédits doit aller de pair avec une information accrue sur les mouvements de crédits dans le rapport annuel de performances. Or, celle-ci s'avère parfois quelque peu lapidaire.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la soutenabilité budgétaire des deux programmes. Il regrette ainsi la reconstitution de la dette de l'État à l'égard des organismes de logement social puisque celle-ci est passée **de 196 millions d'euros fin 2006 à 320 millions d'euros fin 2007**. En outre, la Cour des comptes constate ⁽¹⁾ que « les reports de charges au titre du financement des aides personnelles au logement persistent, en dépit des mesures prises pour apurer la dette de l'État à l'égard de la Sécurité sociale. Or, les annulations de crédits opérées en LFR et l'utilisation de la fongibilité des crédits pour financer des dispositifs ne fonctionnant pourtant pas en droits ouverts, ont contribué à majorer le besoin de financement reporté au titre des aides personnelles au logement. »

(1) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'état pour l'année 2007 (Mai 2008).

S'agissant de l'évaluation de la performance, l'introduction dans le RAP d'une analyse des trois principales dépenses fiscales doit être saluée.

Compte tenu du montant des dépenses fiscales qui s'élève à 9,7 milliards d'euros, cette évaluation s'avère indispensable. Elle est néanmoins peu développée. Ainsi, des indicateurs pourraient être utilement ajoutés. Par exemple, la répartition des logements neufs construits dans le cadre des dispositifs « Robien » et « Borloo » par zone (tendue, moyennement tendue et détendue) pourrait être indiquée. **De même, il serait intéressant que les prochains documents budgétaires évaluent l'efficacité du dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt mis en place par la loi du 21 août 2007.**

De façon générale, l'évaluation de la performance de ces deux programmes reste perfectible.

I.- LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

A.- LES AIDES AU LOGEMENT

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait que la dotation de l'État s'élèverait à **4,911 milliards d'euros**. Le Sénat a augmenté ces crédits de 22,045 millions d'euros afin de diminuer le seuil de versement des aides personnelles au logement de 24 à 15 euros. **Les crédits votés se sont donc élevés à 4,933 milliards d'euros.**

LE BUDGET DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT EN 2007

(en millions d'euros)

	Prévisions PAP 2007	Réalisation RAP 2007
Charges du FNAL	10 831	10 777
Prestations APL	6 317	6 203
Prestations ALS	4 302	4 363
Frais de gestion	212	211
Ressources du FNAL	10 831	10 800
Contribution des régimes sociaux	3 614	3 573
<i>dont CNAF</i>	<i>3 506</i>	<i>3557</i>
<i>dont mutualité sociale agricole</i>	<i>108</i>	<i>16</i>
Cotisations employeurs	2 016	2 231
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140	—
Recette exceptionnelle : contribution des SACI ⁽¹⁾	150	150
Contribution de l'État	4 911	4.846
Contribution de l'État votée en loi de finances	4 933	—

(1) Société anonyme de crédit immobilier
Source : *Projet annuel de performances*

Les charges du FNAL ayant été inférieures aux prévisions du projet annuel de performances, 76,15 millions d'euros ont été annulés dans la loi de finances rectificative pour 2007. **Les crédits ouverts se sont donc élevés à 4,846 milliards d'euros.** Aucune information n'est fournie sur le report de crédits de 2006 sur l'exercice 2007, le rapport annuel de performances indiquant seulement un déficit de 261,06 millions d'euros sur l'année 2006.

L'indicateur de performance sur le taux d'effort moyen net des ménages montre une légère hausse du taux d'effort des bénéficiaires de minima sociaux et des étudiants et une baisse du taux d'effort des salariés. Celui-ci est, en effet, de 21,1 % pour les bénéficiaires de minima sociaux (contre 21 % en 2006 et 19,5 % en 2005), de 27,4 % pour les salariés (contre 27,6 % en 2006 et 27,4 % en 2005), de 26,6 % pour les étudiants non boursiers (contre 26,5 % en 2006 et 25,8 % en 2005) et de 24,8 % pour les étudiants boursiers (contre 24,7 % en 2006 et 23,8 % en 2005).

Cette situation résulte de l'augmentation importante des loyers en 2007. Cependant, la revalorisation des barèmes des aides personnelles aux logements de 1,8 % sur les loyers et les charges à compter du 1^{er} janvier et l'abaissement du seuil de versement des aides aux logements de 24 à 15 euros ⁽¹⁾, en vertu du décret n° 2006-1817 du 23 décembre 2006, ont permis de limiter la hausse du taux d'effort.

Cependant, **cet indicateur est profondément lié à la hausse des barèmes et donc celle des moyens budgétaires des aides au logement. Il ne mesure donc pas réellement la « performance » de la dépense. On peut aussi regretter la suppression de l'indicateur sur la part des crédits des aides personnelles accordées à chacune des catégories de ménages** (bénéficiaires de minima sociaux, salariés, et étudiants), qui figurait dans le projet annuel de performances pour 2006. Cet indicateur donnait des informations précieuses sur les publics les plus concernés par les aides au logement.

B.- L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉS

La dotation 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 312 500 euros et d'un transfert de crédit de 110 000 euros depuis l'action *Aides personnelles*, les crédits ouverts se sont élevés à 6,047 millions d'euros. 5,72 millions d'euros ont été versés aux 71 ADIL (soit 80 527 euros par agence) et 330 104 euros à l'ANIL. Leur action est évaluée par le taux de satisfaction des usagers. Celui-ci est de 95,8 % en 2006. On peut s'interroger sur l'intérêt de cet indicateur qui ne mesure pas réellement le degré d'information des citoyens sur les différents dispositifs qui s'offrent à eux en matière de logement, et ce d'autant plus que, comme l'indique le rapport annuel de performances, « *cet*

(1) La baisse du seuil a permis à 117 000 foyers supplémentaire de bénéficier d'une aide au logement.

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 1,78 million d'euros aux associations concourant à la mise en œuvre de la politique du logement a été votée en loi de finances. 89 275 euros ont été mis en réserve. En cours d'exercice, 800 000 euros ont abondé cette ligne par redéploiement. Il s'agit d'une dotation complémentaire versée au groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales » qui a ainsi bénéficié d'une subvention globale de 1,10 million d'euros, soit 42 % des subventions versées aux associations. **Votre Rapporteur spécial regrette le peu d'informations données sur cette dotation complémentaire.**

Enfin, le responsable de programme a été autorisé à verser une avance exceptionnelle de 10 millions d'euros au fonds d'intervention de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) au titre de la garantie des risques locatifs. Cette somme a été prélevée sur la ligne dédiée aux aides personnelles au logement. **Votre Rapporteur spécial regrette que l'utilisation de la fongibilité des crédits ait permis de financer un dispositif sans que ce soit mentionné dans le PAP 2007. En outre, il en résulte un report de charge, désormais persistant s'agissant des aides personnelles au logement.**

Le programme poursuit comme 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 et le pourcentage de personnes sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et ayant accédé à un logement social. **Votre Rapporteur spécial est dubitatif sur les marges de manœuvre dont dispose réellement le responsable de programme pour agir sur ces indicateurs.** Certes, l'État est chargé de mettre en œuvre les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), cependant, d'autres acteurs interviennent en réalité concrètement dans ce domaine : les départements (au moyen des fonds de solidarité pour le logement (FSL) décentralisés depuis le 1^{er} janvier 2005) et le ministère des affaires sociales (au moyen des dépenses de fonctionnement des logements d'hébergement d'urgence).

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 opposable, **il est indispensable de déterminer clairement le responsable de la politique d'hébergement d'urgence.**

II.— LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

1,20 milliard d'euros en autorisations d'engagement ont été inscrits en loi de finances au titre du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Elles ont été complétées à hauteur de **189 millions d'euros** par le décret d'avance du 6 avril 2007 ⁽¹⁾ et 46,51 millions d'euros ont été annulés par le décret du 25 octobre 2007 ⁽²⁾. 1,28 milliard d'euros en autorisations d'engagement ont donc été ouvertes et 1,26 milliard d'euros ont été consommés. Le taux de consommation des crédits disponibles a donc été de 98,4 %.

La loi de finances a doté le programme de 1,03 milliard d'euros de crédits de paiement. 35,94 millions d'euros ont été annulés par le décret du 25 octobre 2007 et 2,07 millions d'euros ont été annulés par la loi de finances rectificative pour 2007. 851,84 millions d'euros ont été ouverts et 846,18 millions d'euros ont été consommés, soit un taux de mandatement de 99,3 %.

Malgré le niveau satisfaisant de consommation, le montant des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice, estimé au 31 décembre 2007 à **2,96 milliards d'euros**, reste important. Il est, en outre, supérieur au montant constaté en 2006 (2,61 milliards d'euros) et en 2005 (2,63 milliards d'euros).

Votre Rapporteur spécial regrette **la sous-évaluation des dépenses fiscales de 668 millions d'euros dans le projet annuel de performances pour 2007 puisque celles-ci se sont finalement élevées à 11,24 milliards d'euros et non 10,57 milliards d'euros comme estimé initialement.**

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. Ainsi, elle **pose un objectif de financement de 591 000 logements sur la période 2005-2009, dont 117 000 en 2007**. Elle distingue aussi un objectif propre de financement de **20 000 PLA-I chaque année jusqu'en 2009**.

De nombreux mouvements ont affecté les crédits consacrés au logement social en 2007. Une dotation de 476,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 458 millions d'euros de crédits de paiement a été votée en loi de finances. Suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2007, ces crédits ont été

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

complétés, pour les autorisations d'engagement, à hauteur de **189 millions d'euros** par le décret d'avance du 6 avril 2007 ⁽¹⁾ et par des reports de crédits à hauteur de 16 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits ouverts ont donc représenté 681,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 468 millions d'euros de crédits de paiement. Le rapport annuel de performances précise que ces crédits ont été complétés par des redéploiements internes de crédits, sans en préciser le montant.

Compte tenu d'une mise en réserve à hauteur de 5 %, **les autorisations d'engagement disponibles se sont élevées à 643,43 millions d'euros**. 627,23 millions d'euros ont été affectés au budget opérationnel de programme et 613,61 millions d'euros ont été engagés. Le rapport annuel de performances indique un taux de consommation de 97,8 % des autorisations d'engagement, ce qui ne donne qu'une information partielle sur le caractère suffisant de la consommation, compte tenu du manque d'information sur les redéploiements de crédits.

S'agissant des **crédits de paiement, 446,76 millions d'euros** ont été mandatés, soit un taux de consommation de 99,7 %. Aucune information n'est donnée sur d'éventuels redéploiements ou gels de crédits.

Les dépenses fiscales en faveur du parc locatif social devraient s'élever à **1,35 milliard d'euros en 2007** ⁽²⁾.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2006 Réalisé	PAP 2007 Prévision	RAP 2007 Prévision actualisé
Exonération d'impôt sur les sociétés pour les HLM et OPAC	370	300	370
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	5	10	10
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	ε	–	5
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	55	50	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	790	840	910
Total	1 220	1 200	1 355

Source : Rapport annuel de performances

(1) Décret n° 2007-524 du 6 avril 2007 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Soit un total 13 % supérieur à celui évalué dans le projet annuel de performance pour 2007.

b) Une évaluation perfectible

En 2007, 99 043 logements sociaux ont été financés, dont 13 373 PLA-I, soit 18 000 de moins que l'objectif posé par la loi du 5 mars 2007.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE EN 2007

(en nombre de logements)

	Objectif PLF 2007	Objectifs loi DALO	Réalisation 2007	Coûts moyens (en euros)	Total (en millions d'euros)
PLUS	56 500	60 000	~ 60 000	2 915	137,59
PLA-I	6 500	20 000	12 700	12 459	171,15
PLS	27 000	27 000	~ 36 000	–	–
PLS-Foncière	10 000	10 000	5 000	–	–
Surcharge foncière et prime d'insertion				–	175,93
Total	100 000	117 000	113 700	–	484,67

Source : Rapport annuel de performances

L'augmentation du nombre de logements sociaux effectivement mis en location est cependant progressive car un délai d'environ 30 mois sépare le financement de la mise en location. L'augmentation du financement de logements sociaux à compter de 2004 ne doit faire sentir ses premiers effets qu'à compter de 2007. **Votre Rapporteur spécial regrette donc que le rapport annuel de performances n'indique pas le nombre de logements effectivement mis en chantier.**

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 2007, les communes ayant entre 0 et 5 % de logements sociaux et celles ayant entre 5 et 10 % ont rempli respectivement 66 % et 93 % de leurs objectifs. S'agissant de la tranche (0 - 5 %), le RAP constate que « *la progression constatée depuis 2004 des financements et agréments s'est conjoncturellement ralentie. Seule 1 des 7 communes avec un objectif supérieur à 100 logements locatifs sociaux a atteint son objectif (dans les communes concernées le déficit de foncier et le coût de ce dernier rend les opérations réellement difficiles).* » Les communes ayant entre 10 et 15 % de logements sociaux et entre 15 et 20 % de logements sociaux voient la réalisation dépasser les objectifs et aller au-delà de la valeur cible (soit 136 % et 292 %). **Cependant, ces résultats n'indiquent rien sur la capacité des communes à augmenter réellement leur parc locatif social et à remplir leur objectif de 20 % de logements sociaux.**

Il serait donc pertinent de compléter cet indicateur par la mesure de l'augmentation du pourcentage de logements sociaux dans les communes concernées par l'application de la loi SRU. Cet indicateur pourrait être complété par le pourcentage de logements PLUS et PLA-I construits afin de mieux mesurer

l'offre de logements locatifs sociaux, à proprement parler, au sein de l'offre nouvelle de logements conventionnés.

Le « *pourcentage des demandeurs de logement social pour lesquels l'ancienneté de la demande est supérieure 1,5 fois à l'ancienneté moyenne* » est resté sensiblement le même en 2007 qu'en 2006, c'est-à-dire 22,5 % en zone tendue, 19,9 % en zone moyennement tendue et 18,1 % en zone détendue. Ce résultat est inférieur aux prévisions du projet annuel de performances.

Enfin, le financement de logements sociaux donne des résultats satisfaisants dans les zones détendues et moyennement tendues : le pourcentage de logements financés ou agréés est de 29,2 % dans les zones détendues (soit 2 points de plus que les prévisions du PAP 2007) et de 46,4 % dans les zones moyennement tendues (soit 1,4 point de plus que les prévisions). En revanche, ce pourcentage est de 24,4 % dans les zones tendues, soit 3,6 points de moins que les prévisions du PAP. Ce résultat montre les difficultés réelles rencontrées pour financer des logements locatifs sociaux dans les zones tendues.

2.- Le développement des aires d'accueil des gens du voyage

La dotation inscrite en loi de finances était de 38 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de 27 % par rapport à 2006) et 38 millions d'euros de crédits de paiement (soit un doublement des moyens par rapport à 2006). Cette augmentation n'a cependant pas été suffisante pour faire face aux besoins. Des mouvements de crédits sont donc intervenus en cours de gestion et **65 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés.**

Cependant, le rapport annuel de performances indique que malgré ces moyens supplémentaires, « *la totalité des dossiers n'a pu être financée. Les opérations restant à engager le seront donc en 2008, en application de l'article 138 de la loi de finances pour 2008 qui a reconduit le dispositif dans tous les départements en incluant néanmoins des différences sur le taux de financement pour les départements retardataires.* ⁽¹⁾ »

Votre Rapporteur spécial regrette la sous-estimation initiale des besoins dans la loi de finances pour 2007. Le rapport annuel de performances pour 2006 justifiait déjà la sous-évaluation de la dotation initiale dans la loi de finances pour 2006 en indiquant qu'« *un net mouvement de création de places d'aires d'accueil est à observer, supérieur aux objectifs jugés alors réalisables. La raison en est la maturation de projets locaux mais aussi l'arrivée à échéance en 2006 de 26 schémas départementaux.* » Les crédits engagés s'étaient alors

(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'Etat 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.

élevés à 40 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 25 millions d’euros de crédits de paiement. Compte tenu de la montée en charge d’un certain nombre de projets et de l’arrivée à maturation de 47 schémas départementaux d’accueil des gens du voyage, la dotation votée dans la loi de finances pour 2007 – de 38 millions d’euros – devait s’avérer insuffisante.

Le bilan du financement des aires d’accueil entre 2000 et 2007 est retracé dans le tableau suivant qui indique une nette montée en charge de budget depuis 2005 :

FINANCEMENT DES AIRES D’ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	PAP 2007	RAP 2007
Places nouvelles	n.c	835	1 851	2 528	3 528	3 308	3 500	5 518
Places existantes réhabilitées	n.c	497	611	260	229	376	165	526
Total places aires d’accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	3 665	6 044
Aires de grand passage	10	4	13	12	20	9	8	16
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	130	48
Terrains familiaux	–	–	–	17	92	89	55	76
Total AE engagées ⁽¹⁾	6	14,6	23	26,8	42	42,46	38	64,9

(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

La loi de finances pour 2007 a doté l’ANAH de 482,51 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 328,68 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 **461,02 millions d’euros d’autorisations d’engagement et à 314,44 millions d’euros de crédits de paiement.**

De nombreux mouvements ont modifié le montant des autorisations d’engagement disponibles :

– certains délégataires de crédits (départements et établissements publics de coopération intercommunale) ont fait jouer la fongibilité entre les crédits destinés à la construction locative et ceux destinés aux actions d’amélioration de l’habitat, **augmentant ainsi les autorisations d’engagement au bénéfice de l’ANAH de 1,04 million d’euros,** ;

– **l’ANAH a aussi mobilisé 87 millions d’euros non consommés** les années précédentes et redevenus disponibles (dont l’enveloppe de 50 millions d’euros consacrée à l’adaptation de logements au handicap et au vieillissement des

propriétaires occupants), **25 millions d'euros de crédits** non consommés par les délégataires et les recettes de la taxe sur les logements vacants.

Au total, l'ANAH a donc pu mobiliser **594,06 millions d'euros en autorisations d'engagement**.

S'agissant des crédits de paiement, certains délégataires de crédits, en faisant jouer la fongibilité des crédits entre actions, ont diminué la dotation de l'ANAH de 0,41 million d'euros. Cette dernière a pu mobiliser les recettes de la taxe sur les logements vacants – soit 17,5 millions d'euros – ainsi qu'une partie du fonds de roulement, à hauteur de 114 millions d'euros. **L'ANAH a pu donc disposer de 445,53 millions d'euros de crédits de paiement**.

Le tableau suivant retrace la mise en œuvre du programme de l'ANAH en 2007 :

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE PAR L'ANAH

(en millions d'euros)

	Prévisions PLF 2007		Exécution 2007	
	Nombre de logements	Coût total	Nombre de logements	Coût total
Production de logements à loyers maîtrisés	37 500	232,5	33 665	314,3
Remise sur le marché de logements vacants	18 000	45	10 553	24
Lutte contre l'habitat indigne	13 500	68,1	7 176	78,2
Traitement des copropriétés dégradées	22 100	37,6	22 660	38,0
Amélioration des logements des propriétaires impécunieux	36 000	79,2	33 414	93,7
Adaptation logements au handicap	14 500	49,3	29 271	85,3
Aide au développement durable	–	4,5	10 679	8,8
Autres interventions	–	11,1	–	9,8

Source : Rapport annuel de performances

Malgré de bons résultats en matière de production de logements conventionnés, l'objectif de production de 37 500 logements à loyers maîtrisés n'a pu être atteint. Le rapport indique que cela est dû notamment à une baisse importante de production de logements à loyers intermédiaire du fait d'un retrait partiel des propriétaires institutionnels. Le nombre de logements vacants remis sur le marché stagne et les résultats en matière de lutte contre l'habitat indigne bien qu'en progression (7 176 logements) reste en deçà des objectifs ⁽¹⁾. 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 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 42% en 2007 contre 46,1 %. De même, le nombre de logements conventionnés

(1) Ce résultat est cependant supérieur aux prévisions qui faisaient état de 38 % et supérieur à la cible recherchée qui était de 40 %.

sans travaux par zone est de 16 % en 2007, alors que le rapport annuel de performances prévoyait une proportion de 30 %.

Le rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) du 6 février 2007 ⁽¹⁾ propose d'ajouter un indicateur qui mesurerait le rythme d'augmentation des loyers pour des locations nouvelles du secteur privé, déflaté du coût de la construction. Cet indicateur aurait le mérite d'évaluer effectivement les effets des interventions publiques sur le parc locatif privé.

2.– Les dispositifs fiscaux

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 **5,05 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 48,5 % depuis 2002**. Le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitat principal en faveur des économies d'énergie et du développement durable est évalué à **1,9 milliard d'euros, soit une augmentation de 92 % par rapport à 2006**. Le rapport indique que cette augmentation est principalement liée à différentes mesures visant à renforcer le crédit d'impôt.

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.

Ces deux indicateurs tentent d'évaluer la politique visant à promouvoir les économies d'énergies. **On peut s'interroger néanmoins sur la portée des leviers dont dispose réellement le responsable de programme** : les résultats dépendent, en effet, de facteurs multiples (évolution des mentalités, prix de l'énergie...) et cet indicateur n'évalue pas les effets d'une action publique donnée (action de l'ANAH en matière de promotion du développement durable par exemple) ou l'efficacité des dispositifs fiscaux.

Compte tenu de l'importance et de l'augmentation deux dispositifs fiscaux, une évaluation plus précise de leur efficacité serait pertinente.

C.– LE SOUTIEN À L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

1.– Le prêt à taux zéro

244.720 prêts à taux zéro ont été émis en 2007, ce qui a représenté une dépense fiscale **de 300 millions d'euros**. Cette dépense avait été très surestimée

(1) Rapport d'audit n° 2006-AI-R-53-01, décembre 2006 : avis sur le programme Développement et amélioration de l'offre de logement.

lors du projet de loi de finances pour 2007 puisqu'elle était évaluée à 770 millions d'euros. Le tableau suivant montre la montée en puissance du prêt à taux zéro depuis 2005 :

FINANCEMENT DU PRÊT A TAUX ZÉRO

	2005	2006	2007
Nombre de prêts émis	194 859	237 163	244 720
Dépense fiscale (en millions d'euros)	2	120	300

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 45 % et inférieurs à ceux constatés en 2005 (43 %), en raison notamment de la hausse des prix de l'immobilier et des taux d'intérêts en 2006 et 2007. Cette baisse montre que cet indicateur est très fortement dépendant de facteurs exogènes. En outre, votre Rapporteur spécial regrette que l'indicateur ne donne pas le pourcentage de bénéficiaires du prêt à taux zéro pour chacune des tranches de l'impôt sur le revenu.

La réforme du prêt à taux zéro a permis de favoriser l'accession 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 62,4 % en 2005 à 66 % en 2007. Il convient cependant de souligner que cet indicateur ne dépend pas seulement de la politique menée mais aussi de la situation économique, de l'évolution du marché immobilier et de la préférence des ménages...

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 4,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement a été inscrite à ce titre et 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,79 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés ;

– les crédits destinés au financement des prêts à taux zéro accordés antérieurement au 1^{er} février 2005. 2,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,93 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances et 3,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,63 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés.

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 14,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,94 millions d'euros de crédits de paiement. En fin d'exercice, 10,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,72 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés, **soit des taux de consommation respectifs de 81,3 % et 70,6 %.**

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 2006** (c'est-à-dire 12,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,75 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 nettement inférieur à celui constaté en 2006 et aux objectifs du projet annuel de performance pour 2007. 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 2006	Résultats RAP 2006	Exécution (%)	Objectifs PAP 2007	Résultats RAP 2007	Exécution (%)
Diagnostic et contrôle	9 700	7 542	77,8	9 700	3 246	33,5
– Sortie d'insalubrité	700	250	35,7	700	310	44,3
– Traitement risque plomb	9 000	7 330	81,4	9 000	2 936	32,6
Travaux d'office	500	433	86,6	500	204	40,8
– Sortie d'insalubrité	135	5	3,7	135	75	55,6
29– Traitement risque plomb	435	428	98,4	435	129	29,7
Hébergement/relogement des familles ⁽²⁾	460	1 000	217,4	400	160	40

(2) logements ou familles

Source : Rapports annuels de performances pour 2006 et 2007

2.– La résorption de l'habitat insalubre

10,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances au titre de la résorption de l'habitat insalubre. 3,14 millions d'euros de l'action *Construction*

locative et amélioration du parc et de la sous-action *Lutte contre l'insalubrité* sont venus abonder les autorisations d'engagement.

Ces crédits ont été consommés à hauteur de 13,14 millions pour les autorisations d'engagement (soit un taux d'engagement de 96,7 %) et de 7,61 millions d'euros pour les crédits de paiement (soit un taux de mandatement de 70,9%).

Le tableau suivant montre que pour des objectifs identiques à ceux de 2006, l'exécution 2007 est plus proche de la programmation du PAP. Le nombre de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) reste néanmoins très en deçà de l'objectif posé par le projet annuel de performance. Le rapport annuel de performances explique ce résultat par « *les contraintes d'intervention et les hésitations des acteurs locaux en matière de lutte contre l'insalubrité, la méconnaissance de l'outil et son inadaptation en matière de prise en charge des dépenses d'ingénierie, par nature, lourdes.* » Il indique qu'une circulaire devrait en 2008 réformer les champs et les modalités de financement de ce dispositif et améliorer la situation.

LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

	2006			2007		
	Objectifs PAP	Résultats RAP	Exécution (%)	Objectifs PAP	Résultats RAP	Exécution (%)
Opérations de RHI	430	340	79,1	430	265	61,6
MOUS ⁽¹⁾ insalubrité	1 630	288	17,7	1 630	520	31,9
Total	2 060	628	30,5	2 060	785	38,1

(1) Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

Source : Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

14,1 % des subventions de l'ANAH ont pour but de sortir des logements de situations d'indignité. Comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué dans son rapport spécial, **cet indicateur ne mesure pas de façon pertinente l'efficacité de la politique de lutte contre l'insalubrité. Il donne des informations sur la part que l'ANAH consacre cette politique, mais sans que cette évaluation mesure réellement la performance de l'action publique.** D'autres indicateurs pourraient être utilement choisis : le délai entre le constat de l'insalubrité d'un logement et la mise en œuvre des travaux de démolition ou d'amélioration du logement ou bien le nombre de locataires bénéficiant d'un aide au logement et logés dans un logement considéré comme insalubre ou dégradé.

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 7,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,34 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances.

L'exécution a été notamment marquée par un contentieux opposant l'État à un organisme de logement social pour un montant de 1,2 million d'euros. Le rapport annuel de performances indique que le responsable de programme a fait jouer la fongibilité en prélevant des crédits sur la ligne dédiée au logement social.

2.- L'action *Soutien*

8,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été votés en loi de finances au titre des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'action *Soutien*. 8,01 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,72 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2007.

149,45 millions d'euros ont été ouverts au titre des dépenses de personnel permettant de rémunérer 3 088 équivalents temps pleins travaillés. Ces crédits 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*

	PAP Prévision 2007		RAP Exécution 2007	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement				
Études	4,87	4,87	4,43	6,50
Communication	0,99	0,99	2,13	3,05
Formation continue	0,26	0,26	0,20	0,19
Frais déplacement des agents de la DGUHC	0,11	0,11	0,02	0,02
Fonctionnement DIDOL			0,05	0,05
Fonctionnement MILOS	0,74	0,74	0,71	0,69
Dépenses d'investissement				
Informatique, développement des applications nationales	1,19	1,19	0,66	0,66
Total	8,16	8,16	8,2	11,16
Personnel	149,45	149,45	149,45	149,45

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.- COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE : <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	492
A.- LE BON NIVEAU DES CESSIONS CACHE L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	492
B.- LES RÈGLES DU COMPTE D'AFFECTION DEVRONT IMPÉRATIVEMENT ÉVOLUER	495
II.- COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE : <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>	497
A.- LE PROGRAMME <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ASSOCIATIONS</i> ...	497
B.- LE PROGRAMME <i>PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</i>	497

I.- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* en est à sa troisième année d'existence. Créé à la demande de la commission des Finances et de sa Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), il devait assurer une information du Parlement sur les cessions des immeubles de l'État et le emploi du produit de ces cessions pour les dépenses immobilières des ministères. Force est de constater que ce compte ne remplit pas les attentes qui avaient été placées en lui en matière de transparence et de stratégie de performance immobilière.

Votre Rapporteur spécial avait longuement commenté les différents aspects de la gestion 2006 de ce compte dans son rapport spécial (n° 189 annexe 48) déposé le 11 octobre dernier sur le projet de loi de finances pour 2008. Sur les quatorze préconisations alors émises, aucune n'a fait l'objet d'une évolution significative de la gestion immobilière.

Proposition : votre Rapporteur spécial renouvelle les douze propositions qu'il avait énoncées lors de l'exécution des comptes de l'exercice 2006.

L'effort notable de présentation de l'action du service France Domaine dans le rapport annuel de performances ne permet pas de pallier les défauts persistants de la gestion immobilière de l'État. Votre Rapporteur spécial renvoie au rapport d'information (n° 923) « *Immobilier de l'État : une réforme au milieu du gué* » présenté le 4 juin dernier par M. Jean-Louis Dumont et lui-même à la suite du travail de la MEC.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2007), s'est livrée à une analyse détaillée du fonctionnement du compte en 2007. Elle rejoint sur bien des points les observations et remarques émises par votre Rapporteur spécial⁽¹⁾.

A.- LE BON NIVEAU DES CESSIONS CACHE L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Le niveau des cessions (827,7 millions d'euros) a dépassé la prévision initiale (500 millions d'euros)⁽²⁾. Ce très bon résultat est en essentiellement dû à deux cessions d'immeubles affectés au ministère des Affaires étrangères : le centre de conférences internationales de l'avenue Kléber (404 millions d'euros) et l'hôtel

⁽¹⁾ Voir l'encadré ci-dessous.

⁽²⁾ Le rapport annuel de performances indique plusieurs fois le chiffre arrondi de 820 millions d'euros.

de Montesquiou de Fézensac rue Monsieur (142 millions d'euros). Paris a représenté comme les années précédentes la part prédominante des cessions (69,2 %).

Le rapport annuel de performances établit à 175,1 millions d'euros la contribution de la politique immobilière au désendettement de l'État. Les commentaires présentés dans ce rapport indiquent de façon contradictoire que la contribution au désendettement imputée sur les cessions 2007 s'élève à 124 millions d'euros (page 7), ou 130,8 millions d'euros (page 20), ce dernier chiffre correspondant à un pourcentage de 15,9 % par rapport au produit total des cessions en 2007.

Le rapport annuel de performances indique également de façon étonnante que l'opération de cession de l'ancien immeuble de l'ENA rue des Saints Pères à Paris a dégagé un taux de désendettement de 66,8 %. On rappelle que cet immeuble a été cédé par l'ENA à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-po) pour 46,4 millions d'euros. Considéré comme un « organisme divers d'administration centrale » (ODAC), Sciences Po a financé cette acquisition par un emprunt, qui est comptabilisé dans la dette publique de la France au sens du Traité de Maastricht). Sur ces 46,4 millions d'euros, 7 millions ont été affectés au désendettement de l'Etat immédiatement après la vente. 24 autres millions ont été affectés au désendettement en 2007, par une décision du ministère du Budget prise à la suite de demandes répétées de votre commission des Finances et dont celle-ci a été informée en décembre 2007. Ce sont donc quelques 15,4 millions d'euros qui ont été dépensés par l'ENA sur le CAS et financés par l'emprunt. En d'autres termes, cette opération s'est en fait soldée par un accroissement de la dette publique de 15,4 millions d'euros !

En 2007 le CAS a financé 684,5 millions d'euros (CP) et 753,1 millions d'euros (AE) de dépenses immobilières des ministères. L'opération la plus importante a concerné le relogement des services centraux du ministère des Affaires étrangères et européenne dans l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale rue de la Convention pour 390 millions d'euros TTC. Sur cette opération 32 millions d'euros de travaux supplémentaires, notamment pour l'aménagement du centre de conférences, ont été approuvés et seront imputés sur la gestion 2008.

La doctrine de remploi du produit des cessions par les ministères gagnerait à être précisée par le service France Domaine. A l'origine du compte, il s'agissait de vérifier que les dépenses de relogement des ministères n'excédaient pas le produit de la cession. Mais le service France Domaine accepte que les ministères financent sur ces produits de cession tout type de dépense immobilière « pérenne », qu'elle concerne ou non le relogement des services qui ont quitté l'immeuble cédé. Plusieurs ministères (Santé, Justice...) ont fait part à votre Rapporteur spécial des difficultés qu'ils ont rencontrées avec le service France Domaine pour financer leurs dépenses immobilières sur le CAS. La Cour des comptes demande également au service France Domaine de préciser sa charte de gestion pour le remploi de ces fonds.

Le service France Domaine précise que, pour les dépenses immobilières supérieures à 2 millions d'euros, il vérifie la conformité de l'opération envisagée aux orientations de la politique immobilière (localisation, ratio d'occupation, coûts...). Votre Rapporteur spécial aurait souhaité une plus grande transparence sur ces travaux de vérification du service France Domaine. En particulier, il avait demandé en vain, lors de son contrôle sur pièces et sur place de septembre dernier sur le site de la rue de la Convention du ministère des Affaires étrangères, qu'on lui fournisse l'étude du service France Domaine qui avait abouti à constater des ratios d'occupation en ligne avec l'objectif de 12 m² par agent, une réduction des surfaces, une diminution des coûts immobiliers du ministère et une performance énergétique satisfaisante pour le bâtiment.

**BILAN DES OPÉRATIONS DE CESSIONS ET DE DÉPENSES IMMOBILIÈRES ENREGISTRÉES
SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DEPUIS 2005**

(millions d'euros)

Recettes (2005 et 2006) encaissées sur le CAS au 31/12/2006	Contribution au désendettement relative à la gestion 2006	Dotations BOP au 31/12/2006	Reste à répartir au 31/12/2006
1 314,1	219,5	538,7	555,8
Recettes (2005, 2006 et 2007) encaissées sur le CAS au 31/12/2007	Contribution au désendettement relative aux gestions 2005, 2006 et 2007	Dotations BOP (2006 et 2007) au 31/12/2007	Reste à répartir au 31/12/2007
2 141,8	352,6	1 438,4	350,9

Source : Service France Domaine

S'agissant de la stratégie de performance, l'objectif n° 1 mesure le nombre d'immeubles dont la cession est proposée. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de fixer une prévision et une cible à 100 alors que la réalisation s'élève au très bon niveau de 346.

L'objectif n° 2 mesure le pourcentage d'opérations immobilières de relogement ayant induit une réduction « *prévisionnelle* » d'au moins 10 % du coût immobilier par agent. Cet indicateur ne présenterait un réel intérêt que s'il était assorti d'une précision sur l'économie réellement réalisée. Votre Rapporteur spécial se demande comment le service France Domaine peut calculer cet indicateur alors que les ministères ne disposent pas de système d'information comptabilisant le coût global de leur immobilier.

De même la justification au premier euro indique que la réduction des surfaces est de 26 %, alors qu'aucun ministère ne fournit de données standardisées.

B.- LES RÈGLES DU COMPTE D'AFFECTATION DEVRONT IMPÉRATIVEMENT ÉVOLUER

Votre Rapporteur spécial estime que les règles établissant le CAS devront évoluer.

Contraires à l'affirmation de l'Etat propriétaire, les règles de retour des produits de cessions aux ministères devront être supprimées pour permettre une mutualisation entre les ministères.

Le CAS, ou plutôt l'outil budgétaire qui pourrait lui succéder, devra contenir les recettes et dépenses qui sont du ressort du propriétaire. En recettes, le CAS devra inclure les produits des cessions, les loyers budgétaires et les dotations budgétaires affectées aux opérations d'investissement immobilier et d'entretien lourd. Le rapport annuel de performances indique que 700 millions d'euros ont été versés par les ministères au titre des loyers budgétaires, mais le CAS n'est pas le réceptacle comptable de ces opérations et n'en fournit pas le détail. En dépenses, le CAS devra inclure l'ensemble des dépenses immobilières d'acquisition, d'investissement et d'entretien lourd. Seule une telle consolidation permettra la transparence sur l'ensemble des dépenses immobilières de l'Etat.

Proposition : le compte d'affectation spéciale devra évoluer pour permettre d'enregistrer dans un même compte budgétaire l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses relevant de la fonction d'Etat propriétaire.

Rapports de la Cour des comptes de mai 2008 sur les résultats et l'exécution budgétaire 2007 et sur la certification des comptes de l'État 2007

Le rapport de la Cour des comptes de mai 2008 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2007) présente des développements détaillés sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Votre Rapporteur spécial en extrait quelques citations.

« Le compte d'affectation spéciale est, en l'espèce, un dispositif particulièrement rigide. Retraçant les produits de cessions et leur utilisation, il ne regroupe pas, par construction, l'ensemble des crédits immobiliers des ministères. Sa création a établi une stricte séparation entre les opérations relevant d'un traitement budgétaire de droit commun et celles imputées sur le CAS. Toutefois, en gestion, cette distinction nuit à la cohérence de la politique immobilière, les deux types de ressources n'étant pas fongibles. (...)

Les indicateurs retenus, qui traduisent davantage l'implication du service France Domaine que les performances, sont liés essentiellement à l'objectif annuel de cessions. (...) Les indicateurs associés au programme ne permettent pas

d'apprécier les performances réelles de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. La mesure de l'efficacité et de l'efficience de cette gestion reste à établir.

(...) Pour autant, le RAP ne présente ni l'analyse détaillée des recettes et des dépenses par BOP ministériel, ni un bilan précis des opérations de plus de 2 M€, ni aucune indication sur les dépenses immobilières relatives aux cessions inférieures à ce montant. En l'absence d'une comptabilité d'analyse des coûts, les performances de la politique immobilière des ministères demeurent inconnues et les gains présumés des opérations de relogement ne peuvent être vérifiés, faute d'indicateurs de coûts et de surface appropriés.

De fait, [le CAS] ne couvre qu'une partie de la politique immobilière de l'État. Dédié aux cessions et à l'utilisation de leurs produits, il ne peut à lui seul en rendre compte. Toutes les acquisitions n'y sont pas retracées, les loyers budgétaires sont gérés par ailleurs et la problématique de l'entretien n'y est pas intégrée. Les prises à bail, qui résultent d'un arbitrage de nature patrimoniale, sont aussi hors du champ du compte. »

Dans le rapport de mai 2008 de la Cour des comptes sur la certification des comptes 2007, deux réserves substantielles sur douze sont relatives à l'immobilier de l'État. La Cour a maintenu sa réserve de l'an dernier sur l'évaluation du parc immobilier occupé par les services l'État. Elle précise que le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) n'est pas interfacé avec les applications de dépenses de la comptabilité générale de l'État. La Cour constate également un désaccord substantiel sur la valeur immobilisée des opérateurs de l'État.

Comme votre commission des Finances, la Cour suivra attentivement les travaux du service France Domaine et des ministères pour remédier à ces lacunes.

II.- COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : 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 rapport annuel de performances revêt un caractère essentiellement formel.

A.- 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 Cour des comptes estime, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2007), que les différentes activités de ce programme gagneraient à être rattachées à des organismes ou blocs budgétaires intervenant à titre principal dans le même domaine : caisses d'allocations familiales, ministère chargé de la solidarité, ministère des Affaires étrangères...

La consommation en AE (770 944 euros) et en CP (775 347) est restée en deçà de la prévision en AE = CP (930 000).

B.- 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 Cour des comptes estime, dans le rapport précité, que l'activité de ce programme gagnerait à être rapprochée du programme *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économiques*.

La consommation en AE = CP (9,1 millions d'euros) est restée en deçà de la prévision en AE = CP (10 millions d'euros).

L'effet de levier sur capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social s'est élevé en 2007 à 0,33, niveau très en retrait par rapport à la prévision et la cible (0,1). La raison invoquée en est l'octroi d'un prêt d'un montant très important avec un effet de levier de 0,5 (le rapport annuel de performances n'indique pas à qui le prêt a été effectué). La pérennité des entreprises soutenues à $n+3$, mesuré par le taux de remboursement des prêts accordés en $n-3$, s'établit au taux de 63 %, presque au niveau de la prévision et de la cible (65 %).

I.- MISSION 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.- UNE EXÉCUTION SENSIBLEMENT DIFFÉRENTE DE LA PRÉVISION EN 2007

• **L'exécution 2007 de la mission programme *Participations financières de l'État* s'est sensiblement écartée de la prévision.** Les recettes ont atteint 7 725 millions d'euros, soit 2 725 millions d'euros de plus que prévu, tandis que les dépenses, d'un montant de 4 038 millions d'euros, en crédits de paiement, ont été inférieures de 961,26 millions d'euros à la prévision. **Le solde de 3 686 millions d'euros a fait l'objet d'un report de crédits de 2007 sur 2008 par arrêté du 27 mars 2008.**

Cet écart entre prévision et exécution n'est nullement inédit, comme le montre le tableau ci-après. Il est caractéristique du compte des *Participations financières de l'État*. Il est vrai qu'il est en partie consubstantiel à la mécanique des opérations en capital, dont la mise en œuvre est conditionnée par de nombreux éléments exogènes, mais, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2008, il traduit aussi parfois « *le fait que des décisions ont été prises au dernier moment, pour des raisons de circonstances, notamment budgétaires, sans s'inscrire dans une stratégie prédéfinie.* »

ÉCART ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévisions (PLF)	5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170

Source : Comptes de l'État

Les tableaux ci-après donnent le détail des opérations réalisées à partir du compte.

BILAN DE L'EXÉCUTION 2007 AU 31 DECEMBRE 2007

(en euros)

Dépenses effectuées		
ERAP	Dotation en capital	2 633 433 725
ERAP	Dotation en capital	752 900 000
AII	Avance d'actionnaire	300 000 000
DCN	Augmentation de capital	150 000 000
CDP	Dotation en capital	100 000 000
Commissions sur opérations (EDF, FT)	Frais de cession	44 551 500
CDF	Dotation en capital	40 000 000
Sonacotra (Adoma)	Augmentation de capital	12 498 920
PACAVALO	Avance remboursable	1 067 143
FFT 3	Appel de fonds	2 500 000
CGMF	Augmentation de capital	1 250 000
Divers		537 606

TOTAL DÉPENSES	4 038 738 894
-----------------------	----------------------

Recettes encaissées		
EDF	Cession de titres	3 712 500 000
France Télécom	Cession de titres	2 652 000 000
DCN	Cession de titres à Thalès	569 100 000
ORS	EDF, GDF, FT, SAFRAN, AF-KLM	450 575 730
SNPE	Remboursement avance d'actionnaire	75 000 000
SNI	Complément de prix (CDC)	58 852 318
ADF	Produit de cession titres autoroutes	46 107 398
SGGP	Remontée de trésorerie	46 000 000
SGGP	Remontée de trésorerie	40 000 000
SEMMARIS	Cession avance actionnaires	26 090 022
CDC Entreprises	Distribution par fonds de capital risque	23 445 787
SEMMARIS	Cession de titres	17 281 992
SEMMARIS	remboursement annuel avance actionnaire (capital + intérêts)	2 854 852
Boni de liquidation	SFTM, SEMAH	1 875 000
Divers		3 596 799

TOTAL RECETTES	7 725 279 897
-----------------------	----------------------

SOLDE	3 686 541 003
--------------	----------------------

Source : APE

La plus-value de recettes constatée résulte pour l'essentiel de l'opération de cession de 2,5 % du capital, soit 45 millions d'actions, d'Électricité de France S.A. (EDF) intervenue en décembre 2007 tandis que l'écart du côté des dépenses, provient du non versement de la cinquième tranche de la souscription de l'État à l'augmentation du capital de GIAT Industries.

● **L'affectation du produit de la cession des titres EDF au financement du plan campus ne remet pas en cause la logique d'affectation prioritaire des recettes de cessions au désendettement.**

Comme l'a annoncé le Président de la République, les 3,7 milliards d'euros de recettes de cessions des titres EDF serviront à financer « le plan campus » en faveur de l'immobilier universitaire. Votre Rapporteur spécial rappelle que la première phase préliminaire de l'opération campus s'est achevée le 28 mai 2008 avec la sélection de 6 projets d'universités. Les équipes retenues ont désormais six mois pour finaliser le projet immobilier, nouer les partenariats et monter un plan de financement général. Les universités présenteront les détails de leur projet fin novembre 2008 pour validation. Les projets prendront la forme de partenariats public-privé.

Il convient de souligner que **l'opération de cession des titres EDF n'a pas été mise en œuvre dans l'urgence et qu'elle s'est réalisée dans de bonnes conditions**. Les services de l'État ont travaillé pendant plusieurs mois pour étudier les modalités envisageables de cession d'une part limitée du capital d'EDF. Le Gouvernement a choisi de procéder à la cession d'un bloc de titres auprès d'investisseurs institutionnels, garantie par des banques sélectionnées au terme d'un appel d'offres (opération dite *d'accelerated book building*). Ce procédé a permis de limiter au maximum les risques dans un contexte général de marché difficile. Compte tenu de l'importance de l'opération et de sa portée politique, le Président de la République l'a annoncée aux marchés le 29 novembre 2007. Le lundi 3 décembre, un jour de bourse après cette annonce, la cession a été réalisée au cours de 82,50 € par action ⁽¹⁾.

L'affectation du produit de la cession au financement de l'opération campus peut paraître contraire aux règles de fonctionnement du compte *Participations financières de l'État*, dans la mesure où ce compte ne retrace que des opérations patrimoniales et que ne s'inscrivent en débit du compte que les dépenses suivantes :

– les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État ;

– les dotations au Fonds de réserve pour les retraites, cette mention résultant d'un amendement introduit par l'Assemblée nationale ;

(1) Le cours de clôture de l'action EDF au 23 juin 2008 est de 61,36 €/action.

– les augmentations de capital, les avances d'actionnaire et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'État ;

– les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société ;

– les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais des frais bancaires et juridiques directement liés aux opérations donnant lieu à recettes ou dépenses imputées sur le compte.

Le montage juridique de l'opération n'est semble-t-il pas encore arrêté⁽¹⁾. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur spécial par l'Agence des participations de l'État : « *La mise en œuvre opérationnelle du dispositif se fera dans le respect des règles de gestion patrimoniales et financières du compte : la dotation ne sera pas consommée, elle sera placée et générera des produits financiers qui permettront de payer des loyers de partenariat public privé.* »

Sur le fond, l'affectation du produit de la cession des titres EDF au financement de « l'opération campus » n'apparaît pas choquante compte tenu de l'urgence qui s'attache à la rénovation des universités. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2008, les cessions de titres ont depuis 2002 souvent servi à financer des politiques normalement financées par le budget de l'État. En tout état de cause, cette opération a bien pour objet de valoriser le patrimoine de l'État, pris dans une acception large, et non de financer des dépenses courantes.

En outre, il convient de souligner que la priorité donnée dans le PAP au désendettement a bien été respectée. Sur les 4,039 milliards d'euros de ressources mobilisées en 2007, 3,526 milliards d'euros, soit 83,6 %, ont été affectés au désendettement de l'État et de ses établissements publics.

B.– UNE BONNE PERFORMANCE

Comme le souligne la Cour des comptes : « *les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) (associés à la mission Participations financières de l'État) sont davantage conçus comme un outil d'évaluation de l'ensemble de l'action conduite par l'Agence des participations financières de l'État (APE), dont les crédits de fonctionnement sont fondus dans le programme « stratégie financière de l'État », que comme un instrument de cadrage de la gestion par l'État de ses participations financières. Mais ils ne donnent qu'une vision partielle de l'activité de l'agence et de la politique conduite par l'État actionnaire.*

(1) Une lecture par a contrario du II de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances semble ouvrir la possibilité de verser le produit de la cession au budget général par une dispositions spécifique de loi de finances ; il prévoit en effet que : « Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale. » Mais le maintien de la recette dans le compte des Participations financières de l'État permet de s'assurer qu'elle ira bien au financement de « l'opération campus ».

1.– Le programme n° 731 : *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*

Deux objectifs sont associés à ce programme : veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'État et assurer le succès des opérations de cessions.

a) Des indicateurs de rentabilité du secteur public à la hausse

La réalisation du premier de ces objectifs, qui ne dépend que très indirectement des crédits de la mission, est appréciée au travers de quatre indicateurs de rentabilité des entreprises du secteur public. **Il convient de souligner que ces indicateurs qui portent sur les comptes combinés de l'exercice 2006 figuraient déjà dans le rapport relatif à l'État actionnaire annexé au projet de loi de finances pour 2008 et ont déjà été commentés par votre Rapporteur spécial.**

• **L'indicateur 1.1, la rentabilité opérationnelle** des capitaux employés, rapproche le résultat d'exploitation des capitaux propres employés et mesure ainsi la capacité des entreprises concernées à créer de la valeur par rapport aux moyens qu'elles engagent, avant imputation des résultats financiers. Les résultats sont conformes aux attentes du PAP, avec un ratio qui progresse de plus d'un demi point entre 2006 et 2007.

• **L'indicateur 1.2, la rentabilité financière** des capitaux propres, qui rapporte le résultat net aux capitaux propres, met en évidence la réelle création de richesse des entreprises en prenant en compte l'ensemble des éléments de sa gestion. Ce ratio a sensiblement diminué (24 % sur l'exercice comptable 2006 contre 26,2 % sur l'exercice comptable 2005 sur une base comparable) et n'atteint pas l'objectif prévu de 24,4 %. Mais en réalité cet indicateur aurait augmenté en passant à 26,6 %, si l'augmentation des capitaux propres était corrigée des dotations qui ont permis de réduire le passif de certaines entités.

• **L'indicateur 1.3, la marge opérationnelle**, rapporte le résultat d'exploitation sur chiffre d'affaires. Cet indicateur a dépassé la prévision (11,6 % pour 11,4 % dans le PAP).

• **L'indicateur 1.4, la soutenabilité de l'endettement**, est mesuré par le rapport de la trésorerie dégagée par l'exploitation (EBITDA) aux dettes nettes détenues par les participations et par le ratio inverse du précédent qui mesure le nombre d'années d'EBTIDA nécessaire pour rembourser la dette. Les performances sont très satisfaisantes, le premier ratio atteignant 35,4, % (et dépasse la cible fixée à 30,9 %) tandis que le second est de 2,8 (égal à la cible).

Votre Rapporteur spécial se réjouit à nouveau des bons résultats obtenus, mais il estime qu'il serait bon toutefois de pouvoir les comparer aux performances des entreprises comparables du secteur privé.

b) Des indicateurs de qualité de cessions de titres satisfaisants

La réalisation de l'objectif n° 2 du programme, qui consiste à « *assurer le succès des opérations de cessions des participations financières (du point de vue du contribuable)* », est appréciée par deux indicateurs spécifiques. Pour l'exercice 2007, ces indicateurs portent sur la cession secondaire de titres France Télécom de juin et la cession secondaire de titres EDF de décembre, réalisées dans le cadre d'un placement direct accéléré auprès des investisseurs (opération dite *d'accelerated book building*).

● **L'indicateur 2.1** mesure l'écart entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèques ou boursières des participations cédées en recourant à deux sous-indicateurs.

– Le premier sous-indicateur mesure l'écart entre recettes de cessions effectivement perçues et leur valeur fixée par la Commission des participations et des transferts lorsque son avis est requis⁽¹⁾. Il faut remarquer que les estimations de la CPT sont traditionnellement conservatrices, ce qui est naturel dans la mesure où la Commission détermine un prix « plancher ». Dès lors l'objectif d'un écart supérieur à zéro fixé dans le PAP n'était pas très ambitieux. Le RAP constate un écart de 274,5 millions d'euros⁽²⁾, soit 4,4 % par rapport aux recettes de privatisation. C'est moins de la moitié du ratio atteint en 2006, mais la nature très hétérogène des opérations de cessions de titres et l'évolution exogène des marchés rendent les comparaisons pluriannuelles peu aisées. Cela constitue une limite de l'indicateur qui permet toutefois d'apprécier sur une base objective l'efficacité du processus de cession.

– Le deuxième sous-indicateur mesure l'écart entre les recettes de cessions perçues et la valeur boursière moyenne des participations cédées sur les trente jours de bourse précédents. L'écart s'établit à – 222,3 millions d'euros soit - 3,49 % par rapport au montant des cessions, ce qui est médiocre. Mais le calcul de cette valeur ne tient pas compte du fait que les entreprises concernées ont versé un dividende dans les jours précédant l'opération⁽³⁾. Corrigé de l'effet « coupon détaché », l'écart atteint – 106,1 millions d'euros, soit – 1,65 %, en deçà des performances de 2006 et 2005, mais conformes aux objectifs retenus par le PAP 2007 (fourchette allant de – 3 % à + 1 %).

(1) La CPT détermine un prix « plancher » de transfert, auquel le prix finalement décidé par arrêté du ministre chargé de l'économie ne peut être inférieur. Cette procédure s'applique aux entreprises privatisables inscrites sur la liste annexée à la loi du 19 juillet 1993, aux prises de participations du secteur privé dans le capital d'une entreprise dont l'État détient directement plus de la moitié du capital, et aux entreprises faisant l'objet d'opérations de « respiration » dont les effectifs dépassent 2 500 personnes ou le chiffre d'affaires 375 millions d'euros. La CPT peut en outre être consultée par le ministre chargé de l'économie pour toute autre opération.

(2) La cession de 5 % du capital de France Télécom a été réalisée à un prix de 20,40 €/action (le prix minimum fixé par la CPT et reflétant la valeur intrinsèque était de 19,50 €/action) tandis que la cession de 2,47 % du capital d'EDF a été réalisée à un prix de 82,50 €/action (le prix minimum fixé par la CPT était de 79 €/action).

(3) 1,2 euro par action pour le dividende de France Télécom, soit pour l'État et l'ERAP 1 milliard d'euros ; 0,58 euro par action pour l'acompte sur dividende versée par EDF le 27 novembre soit 922,8 millions d'euros pour État.

– Le troisième sous-indicateur mesure l'écart entre les recettes de cessions perçues et la valeur boursière moyenne sur les trente jours de bourse suivants. L'écart s'établit à 64,4 millions d'euros, soit + 1,01 par rapport aux recettes de cessions ce qui correspond à la borne haute de la fourchette prévue par le PAP. Ce résultat est moins bon que celui de 2006 mais meilleur que celui de 2005.

• **L'indicateur 2.2** mesure pour sa part les *taux de commissions versées par l'État à ses conseils*. Pour l'exercice 2007, le taux moyen de commission est modéré à 0,7.

Votre Rapporteur spécial relève avec satisfaction que les taux obtenus par l'État sur ses opérations de cessions ont été réduits dans des proportions importantes depuis 2002 et sont aujourd'hui moindres que ceux appliqués à des cédants privés.

2.– Le programme n° 732 : *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*

Comme il l'a été indiqué précédemment 3,386 milliards d'euros ont été affectés au désendettement. L'ERAP a bénéficié de l'essentiel de ce montant : 3,386 milliards d'euros lui ont été attribués en 2007 pour faire face à une échéance obligataire de 4 milliards en 2008, correspondant à une partie du passif obligataire contracté en 2003 dans le cadre du plan d'accompagnement de France Télécom. Ces sommes ont été placées dans l'attente de l'échéance obligataire sur un compte à terme ouvert dans les livres de l'État. Le bouclage du remboursement de l'échéance de 4 milliards a aussi nécessité la mobilisation de la totalité de la trésorerie de l'ERAP, le versement d'une dotation complémentaire de 141 millions d'euros, réalisée en 2008, et le recours à un emprunt à court terme d'environ 320 millions d'euros, remboursé en juin 2008. Le choix de privilégier le désendettement de l'ERAP se justifie par les conditions d'endettement de cet établissement qui sont moins favorables que celles de l'État.

Deux indicateurs évaluent la performance du programme 732.

• **L'indicateur 3.1 évalue l'impact des apports venus diminuer la dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC).**

Un premier sous-indicateur mesure la diminution, en valeur absolue, de la dette nette résultant de ces dotations. Celle-ci se situe à 3 426 millions d'euros, contre 513 millions d'euros prévus dans le PAP, ce qui s'explique par le choix de favoriser le désendettement de l'ERAP. Un autre sous-indicateur met en évidence la diminution de la charge d'intérêt nette annuelle résultant des dotations. Celle-ci, étroitement liée à un facteur exogène : l'évolution du taux d'intérêt global.

60 millions d’euros – et non 7 millions d’euros comme indiqué dans le RAP par erreur – ont été économisés, soit plus que l’objectif fixé par le PAP (19 millions d’euros) et le révisé (58 millions d’euros). Cela s’explique par le choix de privilégier le désendettement de l’ERAP.

• **L’indicateur 3.2 porte sur la réduction de la dette et des charges d’intérêt de la dette de l’État.** La réduction a été de 100 millions d’euros : la Caisse de la dette publique a utilisé cette dotation, en complément des 5 milliards d’euros versés en 2006, pour acheter des billets de trésorerie à l’ACOSS en vue de leur annulation pour diminuer la dette de l’État vis-à-vis de l’ACOSS. L’impact pour l’ACOSS de cette dotation de 100 millions d’euros est une économie de charge d’intérêts évaluée à 4 millions d’euros.

II.– MISSION 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^{er} 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

• **Les avances accordées en 2007 à l’AUP⁽¹⁾ au titre du préfinancement des aides communautaires de la PAC (et les remboursements correspondants en recettes) ont été inférieures de plus de 50 % aux montants prévus en loi de finances initiale** (6,72 milliards d’euros au lieu des 14,15 milliards d’euros prévus).

(1) Créée par le VII de l’article 95 de la loi n° 2006–11 du 5 janvier 2006 d’orientation agricole afin d’assurer, l’AUP est établissement public industriel et commercial chargé de la gestion d’aides publiques communautaires ou nationales en faveur du secteur agricole.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale avaient été calculés sur la base de l'exécution 2005. En 2007, le montant de prestations versées par l'AUP a été similaire au montant des prestations versées en 2005 par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), à laquelle l'AUP s'est substituée, mais l'AUP n'a pas eu recours à une deuxième avance au cours de la période complémentaire comme l'avait fait l'ACOFA en 2005.

Les modalités de recours aux avances par l'AUP répondent aux recommandations de la Cour des comptes qui, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2005 ⁽¹⁾, avait critiqué la gestion des avances accordées à l'ACOFA, à laquelle l'AUP s'est substituée. La Cour avait relevé que l'ACOFA avait bénéficié d'une première avance pour un montant de 6,4 milliards d'euros, dont le remboursement intégral était intervenu le 5 janvier 2006 avait été rattaché à la période complémentaire de l'exercice 2005, puis d'une seconde avance le 5 janvier 2006 prenant le relais de la première avance pour un montant de 4,2 milliards d'euros imputée sur l'exercice 2006. La Cour avait critiqué ce jeu d'écritures permettant d'imputer le remboursement sur l'exercice budgétaire 2005 et le versement sur celui de 2006 et de jouer ainsi sur le solde budgétaire de l'État.

En 2007, l'avance consentie à l'AUP a été remboursée en totalité dès janvier 2008 et prise en compte au titre de la gestion 2007. Au lieu de bénéficier d'une nouvelle avance de l'État, l'AUP a contracté un emprunt bancaire jusqu'au remboursement de l'Union européenne.

● **Les avances accordées** au titre du programme n° 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérants des services publics* ont été inférieures aux prévisions, 40 millions d'euros, soit 10 de moins que la prévision. Votre Rapporteur spécial partage le souhait émis par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007 que la liste des bénéficiaires des avances figure dans le RAP.

● **Les avances accordées** au titre du programme n° 824 *Avances à des services de l'État* qui ne concernent en fait que le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ont atteint 103 millions d'euros, soit moins de 700 000 euros que les prévisions. Comme le souligne la Cour des comptes, 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.

(1) Pages 213 et suivantes.

B.– UNE PERFORMANCE MÉDIOCRE EN 2007

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.

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 l'année 2007, le programme n° 823 enregistre deux renouvellements d'avances et surtout la constatation d'une perte pour un montant de 69,6 millions d'euros au titre d'avances consenties en contournant les règles du compte d'avances à l'OFIMER et au CNASEA en faveur du Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP). Le constat de perte fait l'objet de l'article 8 du projet de loi de règlement et d'un commentaire du Rapporteur général. (cf. tome I du présent rapport).

ANNEXE

Comptes rendus des commissions élargies

Judi 12 juin

9 h – 11 h

Sécurité

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C001.asp

Judi 12 juin

11 h – 13 h

Justice

Programme « Administration pénitentiaire »

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C002.asp

Mardi 17 juin

16 h 15 – 18 h

Action extérieure de l'État

L'enseignement du français à l'étranger

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C004.asp

Mardi 17 juin

18 h – 20 h

Enseignement scolaire

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C003.asp

Mercredi 18 juin

9 h – 11 h

Outre-mer

Le logement outre-mer

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C005.asp

Mercredi 18 juin

11 h 15 – 13 h

Agriculture

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C006.asp

Mercredi 18 juin
16 h 15 – 18 h 15
Sport, jeunesse et vie associative

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C008.asp

Jeudi 19 juin
9 h – 11 h
Culture
Programme « Patrimoines » ; compte spécial :
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C007.asp

Jeudi 19 juin
11 h – 13 h
Défense
Les opérations militaires extérieures

http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/reglement2007/commissions_elargies/cri/C009.asp