

N° 542

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1695, 1175, et T.A. 306

Sénat : 502 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial	9
MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » Mme Michèle André, rapporteure spéciale	16
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » M. Joël Bourdin, rapporteur spécial	28
MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » MM. Michel Charasse et Edmond Hervé, rapporteurs spéciaux	47
MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial	78
MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial	92
MISSION « CULTURE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE » M. Yann Gaillard, rapporteur spécial	105
MISSION « DÉFENSE » MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, rapporteurs spéciaux	120
MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES » M. André Ferrand, rapporteur spécial	132
MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » M. Yves Krattinger, rapporteur spécial	140
MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » COMPTES SPÉCIAUX « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE » ET « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux	152

MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial.....	206
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux	227
MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » M. Bernard Angels, rapporteur spécial	253
MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial	263
MISSION « JUSTICE » M. Roland du Luart, rapporteur spécial.....	271
MISSION « MÉDIAS » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » M. Claude Belot, rapporteur spécial	283
MISSION « OUTRE-MER » MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux	298
MISSION « PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE » M. François Rebsamen, rapporteur spécial	313
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » M. François Marc, rapporteur spécial	323
MISSION « POUVOIRS PUBLICS ».....	340
MISSION « PROVISIONS » M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial.....	350
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux	355
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » M. Bertrand Auban, rapporteur spécial	373
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial	383
MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale	392

MISSION « SANTÉ »	
M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial	404
MISSION « SÉCURITÉ »	
M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial	414
MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »	
M. Claude Haut, rapporteur spécial	427
MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »	
MM. Joël Bourdin et Jean-Jacques Jégou, rapporteurs spéciaux	436
MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	
MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux	452
MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	
M. Michel Sergent, rapporteur spécial	469
MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	
M. Serge Dassault, rapporteur spécial	476
MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	
M. Philippe Dallier, rapporteur spécial	490
BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	
M. Bernard Véra, rapporteur spécial	507
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ETAT »	
Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale	519
AUDITIONS DE 13 MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION POUR L’ANNÉE 2008	533

AVANT-PROPOS

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

En outre, **treize ministres¹ ont été auditionnés en « petit hémicycle », soit en commission élargie**, ouverte aux rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes ainsi qu'à la presse, les 16, 17, 18, 23, 24 et 25 juin 2009.

Les comptes-rendus et enregistrements vidéos de ces auditions sont accessibles sur le site Internet du Sénat, à la page :

<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlreglement2008/auditions.html>

L'importance qu'attache votre commission des finances à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion s'inscrit dans un « **chaînage vertueux** » entre l'exécution budgétaire 2008 et les prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2010.

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

¹ La liste des ministres auditionnés est reproduite en annexe au présent rapport.

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	10
A. 99,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS.....	10
B. LES DIFFICULTÉS DE GESTION DE LA MASSE SALARIALE.....	12
C. LE PROBLÈME RÉCURRENT DE LA SOUS-BUDGÉTISATION DES PARTICIPATIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	12
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	13
A. LE PROGRAMME « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	13
B. LE PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	14
C. LE PROGRAMME « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER, AFFAIRES CONSULAIRES ET SÉCURITÉ DES PERSONNES »	15

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

L'architecture de la mission a évolué en 2008. Le principal changement provient du **transfert de crédits et d'emplois** relatifs à l'instruction des demandes de visas et à la garantie du droit d'asile **vers la mission « Immigration, asile et intégration »**. Les principales incidences concernent le programme 151 « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes », qui s'est trouvé réduit de 49,3 millions d'euros et de 137 emplois en équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

En revanche, ce même programme 151 compte **une nouvelle action dénommée « Accès des élèves français au réseau AEFÉ »**, dotée de 67 millions d'euros en 2008 et qui regroupe :

- d'une part, les bourses scolaires dont l'objet est d'aider, sur critères sociaux, les élèves français résidant à l'étranger à accéder au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- d'autre part, **les crédits destinés à financer la prise en charge complète des frais de scolarité pour les élèves français** inscrits en classe de terminale (et de première, à compter de la rentrée de l'automne 2008), conformément aux engagements pris par le Président de la République.

A. 99,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS

Les dépenses de la mission se sont élevées en 2008 à 2,425 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,432 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Les CP consommés représentent 99,6 % des crédits votés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008¹.

Le tableau de la page suivante retrace l'exécution budgétaire par action.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)			Emplois (en ETPT)		
	LFI	Crédits ouverts	Exécution	LFI	Crédits ouverts	Exécution	LFI	Crédits ouverts	Exécution
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1.571,8	1.902,8	1.650,5	1.555,6	1.662,9	1.657,9	8.359	8.359	8.415
Programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique »	486,0	476,8	476,0	486,0	476,8	474,3	1.280	1.280	1.265
Programme 151 « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes »	310,8	300,6	298,9	310,8	302,8	300,4	3.570	3.570	3.498
Total	2.368,6	2.680,2	2.425,4	2.352,4	2.442,5	2.432,6	13.209	13.209	13.178

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat »

B. LES DIFFICULTÉS DE GESTION DE LA MASSE SALARIALE

Les dépenses de titre 2, relatives à la masse salariale, enregistrent des écarts significatifs par rapport à la programmation. Pour parvenir à financer ce poste, les crédits mis en réserve ont dû être dégelés et le **décret d'avance** n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 a dû **abonder le programme 105 de 23,5 millions d'euros**.

Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) près le ministère des affaires étrangères et européennes souligne que **le plafond d'emplois de la mission a été respecté**, en partie grâce aux mesures d'économies mises en place en place au dernier trimestre de l'année 2008, à la suite de son intervention. Ainsi, plus d'une centaine de contrats d'assistants techniques et de volontaires internationaux ont été gelés et la liste complémentaire du concours de niveau C n'a pas été utilisée pour remplacer les désistements.

En revanche, **la structure des emplois n'a pas été correctement anticipée**. En particulier, le niveau des effectifs exerçant à l'étranger, plus coûteux, a été plus élevé que prévu.

Votre rapporteur spécial espère vivement que ce poste budgétaire, relativement prévisible, sera mieux « calibré » dans la présentation des prochains projets de loi de finances.

C. LE PROBLÈME RÉCURRENT DE LA SOUS-BUDGÉTISATION DES PARTICIPATIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le **principal écart** entre l'inscription en LFI et le besoin réel s'est cependant porté sur les **contributions internationales** (contributions internationales proprement dites, opérations de maintien de la paix et contributions européennes), inscrites sur le programme 105 : **le besoin réel**, correspondant aux appels reçus par la France, **s'est élevé à 788,2 millions d'euros de CP pour un budget voté de 707,1 millions d'euros** (réserve incluse).

Le comblement de cet écart conséquent a nécessité :

- un dégel de la réserve de précaution (d'un montant de 48,7 millions d'euros en AE et de 48,4 millions d'euros en CP) ;
- un abondement en loi de finances rectificative (d'un montant de 49,2 millions d'euros en AE et de 65 millions d'euros en CP) ;
- et, plus marginalement, un redéploiement de crédits en fin de gestion au sein du programme 105.

De plus, **le problème a été atténué par une baisse sensible** par rapport aux prévisions (de l'ordre de 20 millions d'euros) **du montant des contributions versées à l'Organisation des Nations Unies (ONU)** en raison du taux de change favorable du début de l'année 2008 et d'un **exercice de sous-budgétisation délibérée de la part de l'ONU**, ces charges devant être reportées sur 2009.

Votre rapporteur spécial a régulièrement posé le problème de la sous-budgétisation systématique de ce poste en loi de finances dans les termes les plus clairs. Il lui a déjà consacré un rapport d'information¹ appelant au « *nécessaire respect du Parlement* » en la matière. Et, à son initiative, votre commission des finances a entendu conjointement sur ce thème MM. Philippe Josse, directeur du budget et Xavier Driencourt, alors directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères et européennes, le 26 septembre 2007. Il mène actuellement un contrôle budgétaire sur les participations de la France aux organisations internationales.

Il observe que, depuis lors, **des actions ont été menées tendant à revoir, de manière plus réaliste, ce poste budgétaire.** De plus, des transferts ont été effectués vers d'autres missions plus thématiques pour certaines contributions le justifiant, les ministères « techniques » étant mieux à même de juger de l'opportunité desdites contributions. D'autre part, il faut reconnaître que le niveau des participations de la France aux opérations de maintien de la paix comporte un part d'aléa ; néanmoins, leur tendance à une hausse régulière devrait être intégrée dans les prévisions budgétaires du ministère.

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

Ce programme, diplomatique par excellence, compte cinq objectifs déclinés en onze indicateurs. Une distinction doit être établie entre :

- d'une part, **les quatre premiers objectifs** et les six indicateurs qui en rendent compte, **de nature très « politique »** (« Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », « Construire l'Europe », « Renforcer la sécurité internationale » et « Promouvoir le multilatéralisme »). Les indicateurs consistent en une notation de l'avancée de chaque grand dossier en cours sur chacun de ces thèmes, étayée par un compte-rendu de l'évolution desdits dossiers en cours d'année ;

- d'autre part, **le dernier objectif** (« Assurer un service diplomatique efficient et de qualité ») **qui rend davantage compte de la gestion du ministère.** De ce point de vue, **votre rapporteur spécial réitère son**

¹ *Rapport Sénat n° 24 (2007-2008) – « Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement ».*

inquiétude, déjà exprimée l'année dernière, à propos de la **croissance du coût des fonctions support rapporté au coût global de fonctionnement du ministère**. Ce ratio est ainsi passé de 5,6 % en 2006 à 6 % en 2007 puis à 6,06 % en 2008, malgré une prévision de 5,4 %. Dans ces conditions, la cible fixée pour 2010, soit 5 %, paraît difficile à atteindre.

B. LE PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

Ce programme poursuit cinq objectifs déclinés en treize indicateurs.

Le RAP annexé au présent projet de loi de règlement relève que l'indicateur devant rendre compte du montant des ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français a dû être abandonné, faute de pouvoir être renseignés dans des délais satisfaisants.

Trois autres indicateurs doivent subir le même sort en raison de leur manque de pertinence. Ainsi, l'indicateur mesurant le « ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle » sera remplacé par un suivi de la « dynamisation des ressources externes », c'est-à-dire de la capacité des centres culturels à lever des cofinancements. **Votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter d'une telle évolution, ayant déjà plaidé en faveur de la poursuite d'une politique partenariale de notre réseau culturel¹**. En effet, ce réseau ne peut réussir sa mission qu'en s'immergeant dans le paysage culturel local et, de ce point de vue, la capacité à obtenir des cofinancements peut être un indice précieux sur la pertinence de la programmation envisagée. La réforme annoncée par M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, de l'architecture du dispositif culturel français à l'étranger doit fournir l'occasion d'approfondir ces sujets.

Enfin, l'objectif n° 5 « Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers » appelle quelques observations.

En premier lieu, **le nombre d'élèves français scolarisés dans les établissements du réseau de l'AEFE a sensiblement crû**, passant de 78.622 en 2007 à 82.423 en 2008. Cette progression est moindre en termes de part des enfants français au sein du réseau (46,7 % en 2007 et 47,3 % en 2008). Le RAP relève, parmi les facteurs d'explication, la croissance du nombre de Français expatriés et **l'attractivité du réseau pour les classes** (terminale et première pour l'année 2008) **permettant aux élèves de voir leurs frais de scolarité pris en charge par l'Etat**. Cette montée en puissance, qui ne peut être que progressive au vu de la relative inélasticité à court terme des capacités d'accueil des établissements, pourrait si elle se poursuit, remettre en cause la mission « d'influence » du réseau scolaire français à l'étranger auprès des futures élites des pays d'accueil.

¹ Voir notamment le rapport Sénat n° 428 (2007-2008).

En second lieu, l'indicateur 5.4 rend compte d'une **nette augmentation du coût moyen par élève pour l'Etat**, de 1.849 euros en 2007 à 2.059 euros en 2008. Là encore, l'évolution du coût de la prise en charge devra être suivie de près, les crédits de la mission étant très contraints. Votre rapporteur spécial se félicite donc qu'aux termes de l'article 133 de la loi de finances pour 2009, adopté à son initiative, « *toute extension éventuelle de [ladite prise en charge] est précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement* ». Le caractère soutenable de la mesure, qui peut éventuellement nécessiter des ajustements n'en remettant pas en cause l'économie générale, est, en effet, une condition de son succès et de sa pérennité.

C. LE PROGRAMME « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER, AFFAIRES CONSULAIRES ET SÉCURITÉ DES PERSONNES »

Ce programme, qui se prête bien à la mesure de la performance, poursuit deux objectifs (« Veiller à la sécurité des Français à l'étranger » et « Assurer un service consulaire de qualité ») déclinés en cinq indicateurs.

Votre rapporteur spécial relève notamment la poursuite de la tendance à la baisse du délai de délivrance des passeports et du coût d'établissement de ces documents. La proportion de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de onze jours est restée stable à un niveau assez élevé, soit 83 %.

Le compte rendu de l'audition, le 25 juin 2009, de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Action extérieure de l'Etat ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc10>

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Mme Michèle André, rapporteure spéciale

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008	18
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » EN MODE LOLF	18
B. UN NIVEAU DE CONSOMMATION DES CRÉDITS SATISFAISANT À 98,4 %.....	18
1. 2,623 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés	18
2. Un respect de l'autorisation de dépense qui se décline de manière homogène au sein des quatre programmes de la mission	19
3. Un coût des opérations électorales qui s'élève pour 2008 à 214,2 millions d'euros.....	19
C. LA MAÎTRISE DIFFICILE DES FRAIS DE CONTENTIEUX.....	21
1. Des dépenses contentieuses supérieures de 11,8 millions d'euros à l'autorisation initiale	21
2. La tendance à la réduction des crédits consacrés aux indemnisations pour refus de concours de la force publique	21
3. Le dérapage de l'indemnisation des communes au titre de leur participation à la délivrance des titres d'identité.....	22
D. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS).....	24
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	25
A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : DES OBJECTIFS ATTEINTS	25
B. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE » : UNE BONNE MAÎTRISE DES COÛTS UNITAIRES DES SCRUTINS.....	26
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » : DES DÉLAIS DE MIEUX EN MIEUX RESPECTÉS.....	26

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

Jusqu'en 2007, cette mission était composée de trois programmes : le programme 108 « Administration territoriale », le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » et le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». En 2008, elle s'est enrichie d'**un quatrième programme**, « Administration territoriale : expérimentations Chorus » (programme 307).

La loi de finances initiale (LFI) pour 2008 avait doté la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2,787 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2,665 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Au sein de cette mission, **le programme 108 « Administration territoriale » occupait une place prépondérante**, absorbant 62,8 % des CP. Les programmes « Vie politique, culturelle et associative » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » représentaient, respectivement, 13,5 % et 19,7 % des CP de la mission. Le programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus » tenait, pour sa part, une part plus marginale avec 4 % des CP.

Après une année 2007 marquée par une élection présidentielle et une élection législative, l'exercice 2008 correspondait à l'organisation des **élections municipales et cantonales (mars), ainsi que sénatoriales (septembre)**.

Votre rapporteure spéciale examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2008 des crédits se rapportant à la présente mission. Elle rendra compte, ensuite, de l'évolution de la performance des programmes.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT » EN MODE LOLF

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » recouvre les quatre programmes suivants :

- le programme « Administration territoriale » (108) renvoie aux moyens alloués à l'ensemble des **préfectures** et des sous-préfectures ;

- le programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus » (307) représente **la traduction budgétaire** de l'acceptation, par le Comité d'orientation stratégique (COS) du 28 juin 2007, de la candidature du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour expérimenter l'outil de gestion budgétaire et comptable Chorus au sein de l'administration territoriale ;

- le programme « Vie politique, culturelle et associative » (232) comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge des dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques). Il correspond, également, à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**. Enfin, il concerne l'application des textes sur la **liberté d'association** ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (216) a pour objet les **moyens logistiques** de plusieurs missions pilotées ou copilotées par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le secrétaire général du ministère est le responsable de ces programmes.

B. UN NIVEAU DE CONSOMMATION DES CRÉDITS SATISFAISANT À 98,4 %

1. 2,623 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) ont été consommés

Les CP ouverts en LFI pour 2008 s'élevaient à 2,665 milliards d'euros.

Le montant des crédits consommés sur l'exercice 2008, soit 2,623 milliards d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau de 98,4 %** sur l'ensemble de la présente mission.

Alors qu'en 2007 l'exécution budgétaire s'était traduite par un léger dépassement de l'autorisation accordée par la LFI (avec un taux de consommation des CP s'élevant à 101,2 %), l'année 2008 renoue donc avec une stricte orthodoxie budgétaire. Ce résultat satisfaisant s'explique, notamment, par une meilleure maîtrise de l'aléa couru par la présente mission en 2008 malgré **un calendrier électoral encore chargé**. De par les incertitudes qui lui sont inhérentes (taux d'inscription sur les listes électorales, nombre de candidats, nombre de tours à prévoir, montant des dépenses à rembourser aux candidats...), l'organisation d'une opération électorale comporte, en effet, toujours un risque de dépassement de crédits.

2. Un respect de l'autorisation de dépense qui se décline de manière homogène au sein des quatre programmes de la mission

L'exercice 2008 se caractérise par une grande **homogénéité entre les programmes** de la présente mission au regard de la consommation des CP ouverts en LFI.

Le taux de consommation de ces crédits est de **98 % pour le programme « Administration territoriale »** (1,641 milliards d'euros de CP consommés) et de 99 % pour le programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus » (105,5 millions d'euros de CP consommés). Le programme « Vie politique, culturelle et associative » affiche, pour sa part, un niveau de consommation à 97,6 % (349,8 millions d'euros de CP consommés).

Seul le **programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** se distingue sensiblement et enregistre un dépassement, quasi négligeable, avec un taux de surconsommation de **100,1 %** (526,6 millions d'euros de CP consommés).

3. Un coût des opérations électorales qui s'élève pour 2008 à 214,2 millions d'euros

En LFI pour 2008, la dépense électorale était budgétée à hauteur de 211,8 millions d'euros en CP (action n° 2 « Organisation des élections » du programme « Vie politique, culturelle et associative »). Au total, la dépense effective s'est élevée à 214,2 millions d'euros. L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à **2,4 millions d'euros**.

Les CP ouverts en LFI pour 2008 avaient été prévus en s'appuyant sur les bases de référence et les **hypothèses** suivantes :

- le coût des élections municipales en 2001 et des élections cantonales en 2004 ;

- un report de charges sur 2009 dû à l'étalement des paiements et des remboursements ;

- la hausse des dépenses postales en 2007¹.

Le coût des élections municipales et cantonales s'est révélé relativement **stable** par rapport à celui des scrutins organisés en 2001, grâce notamment à un effort de maîtrise des coûts mené à la fois par les préfectures et l'administration centrale. Cet effort a porté en particulier sur les opérations de mise sous pli de la propagande électorale.

Au final, les dépenses de fonctionnement (titre 3) se sont ainsi montées à **86,9 millions d'euros de CP pour les élections municipales** et à **42,3 millions d'euros de CP pour les élections cantonales**. Le tableau suivant indique la ventilation de ces dépenses par principaux postes.

Les dépenses de fonctionnement pour les élections municipales et cantonales en 2008

(en millions d'euros)

	Dépenses postales	Remboursements forfaitaires des dépenses de campagne	Remboursements des frais de propagande	Mise sous pli de la propagande	Dépenses diverses de fonctionnement	Total
Elections municipales	13,6	51	16,8	4	1,5	86,9
Elections cantonales	7,8	18,5	12,5	2,6	0,9	42,3
Total	21,4	69,5	29,3	6,6	2,4	129,2

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2008

Par ailleurs, le coût des élections sénatoriales en dépenses de fonctionnement s'est élevé à **1,4 million d'euros**.

Enfin, les opérations électorales ont également donné lieu à des dépenses d'intervention (titre 5), consacrées aux **transferts aux communes**, afin de compenser les frais d'assemblée électorale des élections municipales et cantonales et de couvrir l'achat d'urnes ou de machines à voter. Ces dépenses se sont chiffrées à 19,4 millions d'euros et se répartissent comme suit : 11,7 millions d'euros au titre des élections municipales, 6,7 millions d'euros pour les élections cantonales et 1 million d'euros correspondant aux frais liés à l'organisation d'élections partielles ainsi qu'à des subventions pour l'achat d'urnes ou de machines à voter.

¹ Cette hausse résulte de l'ouverture à la concurrence de l'envoi des courriers de plus de 50 grammes, en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

C. LA MAÎTRISE DIFFICILE DES FRAIS DE CONTENTIEUX

1. Des dépenses contentieuses supérieures de 11,8 millions d'euros à l'autorisation initiale

Devenus **limitatifs** à compter du 1^{er} janvier 2006 sous l'empire de la LOLF, les crédits de contentieux et de protection juridique des fonctionnaires avaient été budgétés, en LFI pour 2008, à hauteur de 82,3 millions d'euros, pour une consommation en 2007 de 80,3 millions d'euros.

Ces **crédits de contentieux**, gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ont tendance à souffrir **d'une sous-évaluation traditionnelle** et peuvent ainsi constituer une source de fragilisation du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Comme l'avait certes souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, le respect des prévisions budgétaires est d'autant plus difficile à assurer, en la matière, que **90 % de ces dépenses sont déconcentrées**, comme par exemple l'indemnisation des bailleurs lorsque la force publique refuse son concours pour expulser des locataires. En outre, il convient de souligner que les dépenses contentieuses sont, par nature, aléatoires¹.

Toutefois, face à la judiciarisation croissante de la société et à la dynamique du contentieux qui en résulte inévitablement, **voire rapporteure spéciale estime nécessaire de renouveler le souhait d'une meilleure maîtrise de ces dépenses**, notamment par une plus grande anticipation et une appréciation plus fine des besoins et des coûts d'instruction des dossiers².

Au total, sur l'exercice 2008, la dépense afférente à ces frais s'est finalement élevée à **94,2 millions d'euros, soit un dépassement de 11,8 millions d'euros de l'autorisation initiale et un taux de surconsommation des crédits accordés en LFI de 114,3 %**.

2. La tendance à la réduction des crédits consacrés aux indemnisations pour refus de concours de la force publique

Les refus de concours de la force publique représentent le premier poste de dépenses en matière de frais contentieux. Pour 2008, leur coût s'élève à **32,3 millions d'euros**.

¹ La prévision de dépense dépend en la matière des hypothèses retenues concernant le nombre de recours, les délais de paiement et l'évolution de la jurisprudence.

² Voir notamment Sénat, rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 91, tome III (2007-2008).

Depuis le passage en crédits limitatifs en application de la LOLF, ces dépenses ont enregistré, toutefois, **une réduction très significative de 57,2 %**. Ainsi, en 2005, elles se montaient à 75,4 millions d'euros, mais ne pesaient déjà plus que 40,7 millions d'euros l'année suivante. En 2007, elles poursuivaient leur recul pour se fixer à un niveau, comparable à celui de 2008, de 31 millions d'euros.

Cette évolution souhaitable est la conséquence de **la politique de maîtrise de la dépense mise en place en 2006**, consistant à limiter le recours aux transactions amiables aux seuls dossiers générant des décotes significatives. Pour autant, votre rapporteure spéciale souligne que la réduction actuelle de la dépense ne doit pas masquer le risque de report de la charge qui pourrait intervenir sur les exercices à venir, du fait des délais contentieux afférents aux affaires ne faisant pas l'objet d'une transaction amiable¹.

3. Le dérapage de l'indemnisation des communes au titre de leur participation à la délivrance des titres d'identité

Le deuxième poste de dépenses dans le domaine des frais contentieux est lié à l'indemnisation des communes au titre de leur participation à la délivrance des titres d'identité que sont les **passesports** et les **cartes nationales d'identité (CNI)**.

En 2007, ce contentieux avait connu une forte montée en charge trouvant sa traduction par le dépôt de 253 demandes gracieuses et / ou contentieuses pour un montant total de 88 millions d'euros².

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial, alors M. Henri de Raincourt, s'était interrogé sur *« le devenir de ce contentieux, le montant final des condamnations qui (seraient) prononcées contre l'Etat »* et, surtout, sur *« l'absence de provisions prévues dans le projet de loi de finances pour 2008 afin de couvrir ce risque juridique »*³.

Cette inquiétude se révèle parfaitement fondée a posteriori au regard de l'exécution budgétaire en 2008. En effet, alors que le coût prévisionnel de cette dépense avait été estimé par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à 10 millions d'euros pour 2008, le montant des règlements intervenus s'est en fait élevé à **19,8 millions, soit un quasi doublement de l'estimation initiale**.

Votre rapporteure spéciale ne peut que déplorer ce manque de prévoyance.

¹ Alors que l'encours total des dossiers soumis aux juridictions se montait à 32 millions d'euros au 1^{er} janvier 2008, seuls 8,9 millions d'euros ont été exécutés au cours de l'exercice.

² La majorité des requêtes enregistrées avaient pris la forme de référés – provision.

³ Sénat, rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 91, tome III (2007-2008).

A cet égard, votre rapporteure spéciale tient à rappeler que **la loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 pour 2008** a introduit un dispositif visant à l'affectation d'une dotation exceptionnelle aux communes en compensation des charges résultant du nombre de titres délivrés de 2005 à 2008.

L'article 103 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 : une réponse à l'indemnisation des communes en compensation des charges résultant de la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports

Cet article vise, d'une part, à **répondre au problème de droit** posé par l'absence de bases légales pour le transfert aux communes de la charge de la réception et de la saisie des demandes de titres d'identité, ainsi que de la délivrance de ces titres. Il tend, d'autre part, à proposer un **règlement transactionnel** des contentieux indemnitaires engagés par les communes en la matière.

Le paragraphe I de cet article ajoute un article (article L.1611-2-1) au code général des collectivités territoriales (CGCT) précisant que la réception et la saisie des demandes de CNI et de passeports ainsi que la remise aux intéressés de ces titres relève de la **mission des maires en tant qu'agents de l'Etat**.

Son paragraphe II stipule que **les communes ne peuvent se prévaloir**, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge ces dépenses, d'un préjudice créé par la mission de réception et de saisie des CNI et des passeports, ainsi que de leur délivrance.

Le paragraphe III de cet article prévoit une **dotation exceptionnelle** en vue d'indemniser les communes au titre des charges leur incombant en matière de traitement des demandes de titres d'identité et de délivrance de ces mêmes titres.

Cette dotation s'appuie sur une enveloppe de **65 millions d'euros** et est répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés entre 2005 et 2008. Si le nombre total de titres émis au cours de ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, l'enveloppe de 65 millions d'euros sera ventilée entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Le montant total de l'enveloppe de 65 millions d'euros s'appuie sur une indemnisation à hauteur de **2 euros par titre**.

Enfin, le paragraphe III de l'article 103 précise que les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire sur la base de l'illégalité du décret de 1999 précité ou de celui de 2001 également précité, ne sont éligibles à cette dotation exceptionnelle que si cette **instance est close par une décision passée en force de chose jugée et n'ayant pas condamné l'Etat**.

Votre rapporteure spéciale sera particulièrement attentive aux conditions d'application de ce dispositif ainsi qu'à son incidence budgétaire en 2009. Elle rappelle, en particulier, que l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République prévoit que « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute*

création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. ».

D. LA MONTÉE EN CHARGE DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS (ANTS)

L'exercice 2008 s'est également caractérisée pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » par la montée en charge de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), opérateur du programme « Administration territoriale ».

L'ANTS s'est appuyée sur **un financement à hauteur de 96,6 millions d'euros**, provenant d'une subvention pour charges de service public¹ de 49,1 millions d'euros et de 47,5 millions d'euros de ressources fiscales (taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports).

Les dépenses de l'agence se sont, pour leur part, élevées à **71 millions d'euros**, ventilées entre 2,1 millions d'euros de dépenses de personnel, 53,7 millions de dépenses de fonctionnement et 15,2 millions de dépenses d'investissement.

Le principal poste de dépenses de l'ANTS (71,8 % du total des dépenses) a consisté en **l'acquisition et en l'acheminement des passeports électroniques avec 51 millions d'euros de crédits consommés**. En investissement, 15 millions d'euros ont été consacrés à l'exécution des marchés destinés aux équipements (stations d'enregistrement des demandes de passeport en mairie, préfectures, système d'information), au déploiement, à la conduite du changement et à l'assistance du marché « Titres électroniques sécurisés » (TES), dont le premier volet concerne le passeport biométrique. **Le premier passeport biométrique a ainsi été délivré en octobre 2008.**

Parallèlement, les effectifs de l'agence sont passés de 31 ETPT à **49 ETPT**, cette hausse ayant notamment pour objectif **d'assurer l'ouverture du service de gestion du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)**.

L'apport en fonds de roulement, lié à l'écart entre les ressources et les charges de l'ANTS en 2008, s'élève à 25,5 millions d'euros. Il résulte du décalage dans le temps de la notification du marché TES et de la livraison des nouveaux locaux de l'agence à Charleville Mézières (service de gestion du SIV). Ces crédits seront consommés courant 2009 et ne représentent donc pas une ressource supplémentaire pour cet exercice.

¹ Ces charges sont définies à l'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres » du programme « Administration territoriale ».

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

En préambule à l'analyse de la performance des programmes de la présente mission, il convient de rappeler que le programme « Administration territoriale : expérimentations Chorus », dont la structure est similaire au programme « Administration territoriale », n'a pas fait l'objet d'une mesure spécifique de la performance. L'évaluation de la performance des sept préfetures qui le composent est, en effet, incluse dans le volet performance du programme « Administration territoriale ».

A. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE » : DES OBJECTIFS ATTEINTS

Le programme « Administration territoriale » maintient en 2008 **un niveau de performance satisfaisant**, soit en égalant ses résultats de l'exercice 2007, soit en les améliorant.

Dans le domaine de la **prévention des risques** et de la **sécurité civile**, les résultats du programme ont progressé de façon significative. Ce constat vaut pour la prévention des risques naturels (le taux des plans de prévention des risques naturels approuvés passe de 66 % en 2007 à 70 % en 2008) et technologiques (le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un « plan particulier d'intervention » s'améliore de 8 points pour arriver à 72 %). Mais il est également vérifié pour la prévention des risques dans les établissements recevant du public, **le taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle et visités par la commission de sécurité atteignant 94 %** (contre 93 % en 2007).

Par ailleurs, les préfetures enregistrent des scores très satisfaisants s'agissant de la **délivrance des titres**, en ligne avec les exigences légitimes des usagers au regard de la qualité de ces services, de leur fiabilité et de leur efficacité. Ainsi, en 2008, **le délai moyen de délivrance d'une carte grise**, qui est le titre le plus massivement traité en préfecture (environ 13 millions par an), a été maintenu à **24 minutes**, ce délai restant stable depuis 2005. Parallèlement, le nombre de titres délivrés par ETPT augmente et passe de 527 en 2007 à 550 en 2008. De même, le nombre de préfetures et de sous-préfetures certifiées (ISO 9001 ou norme Qualipref) est désormais de 22, contre 17 en 2007.

La modernisation du contrôle de légalité poursuit, quant à elle, son cours avec le déploiement du programme ACTES qui vise à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique au représentant de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2008, **336.885 actes ont ainsi été transmis électroniquement, soit 5,45 % des actes au total** (contre 2,36 % en 2007). Au 31 décembre 2008, 97 préfetures et 2.300 collectivités territoriales étaient raccordées à l'application ACTES.

Enfin, malgré une hausse des tarifs de la poste, **le coût des affranchissements a pu être stabilisé à 0,25 euro par habitant** grâce notamment à une politique de diminution des envois en recommandé.

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

Concernant le présent programme, le bilan de l'année 2008 fait apparaître **des performances en progrès** par rapport aux réalisations constatées en 2007 ou aux prévisions établies dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008. Ces résultats sont d'autant plus notables qu'ils ont été obtenus au cours d'une année à nouveau particulièrement chargée du point de vue électoral.

A cet égard, **votre rapporteure spéciale se félicite de la bonne maîtrise du coût unitaire des scrutins**, c'est-à-dire du coût de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales.

Ainsi, ce coût s'élève à **2,57 euros pour les élections municipales**, à **2,74 euros pour les élections cantonales** et à **0,15 euro pour les élections sénatoriales**. Il convient de souligner que de tels résultats sont inférieurs aux prévisions contenues dans le PAP pour 2008 pour les deux premières catégories d'élections, puisque celui-ci fixait comme cibles respectives 2,84 euros et 3,48 euros (la cible était de 0,14 euro pour les élections sénatoriales).

Au-delà de ce volet électoral, la performance d'ensemble du présent programme est satisfaisante. Ainsi, par exemple, le délai séparant la date limite de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission de ces documents au Journal officiel a été en 2008 de **4,5 mois**, contre 5,5 mois en 2006 et 5 mois en 2007.

***C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE
L'INTÉRIEUR » : DES DÉLAIS DE MIEUX EN MIEUX RESPECTÉS***

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

Dans cette perspective, **votre rapporteure spéciale se félicite que les délais de livraison des études et des applications relatives aux systèmes d'information et de communication aient été respectés en 2008 à hauteur de 69 %**. Cet indicateur se situe ainsi à un niveau stable par rapport à 2007 (70 %) et conforme à la prévision (70 %).

De même, **en matière de gestion immobilière, le taux de livraison dans les délais prévus a atteint en 2007 un niveau de 75 %**. Cette performance non seulement remplit l'objectif fixé mais améliore de 8 points le résultat obtenu en 2007.

Le **volet « Formation »** de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales enregistre, lui aussi, des progrès significatifs. Ainsi, le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste s'établit à **78 %** en 2008, contre seulement 71,5 % en 2006 et 72 % en 2007. Cette progression substantielle ne permet toujours pas d'atteindre la cible fixée par le PAP pour 2008 (80 %), mais il n'en demeure pas moins qu'elle est très encourageante.

Le compte rendu de l'audition, le 16 juin 2009, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc2>

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

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	29
I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION ET LE MINISTÈRE	30
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008	31
1. Elle reflète une programmation insuffisante en loi de finances initiale.....	31
2. ...mais bénéficie cependant d'une réduction des reports de charges	33
B. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2008.....	34
1. Un phénomène de sous-consommation du plafond d'emplois ministériel	34
2. Un bilan toujours marqué par le poids des passifs d'intervention	35
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	36
A. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »	36
1. L'exécution se caractérise par des mouvements de crédits peu cohérents	37
2. Un programme aux résultats satisfaisants	38
B. PROGRAMME 227 « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »	39
1. Une prévision sincère ?	39
2. Une performance difficile à évaluer	40
C. PROGRAMME 149 « FORÊT »	41
1. Un gestionnaire sous contrainte.....	41
2. Des résultats contrastés	42
D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	43
1. L'exécution d'un programme « support ».....	43
2. Une performance remarquable.....	43
E. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)	44
1. Des recettes sous-évaluées	44
2. Des dépenses trop peu justifiées.....	45
3. Une démarche de performance encore en construction	46

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

1. Sur l'exercice 2008, **l'exécution dépasse la prévision** d'environ 9 %. Ce chiffre s'élève à 26 % pour le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ». Ces dépassements, déjà observés les années passées, témoignent du **sous-calibrage des crédits de cette mission** en loi de finances initiale (LFI).

2. **La gestion des aléas** climatiques, économiques et sanitaires fait figure de « **parent pauvre** » de la mission. **Deux décrets d'avance** auront ainsi été nécessaires pour faire face au gel de printemps, à l'épizootie de fièvre catarrhale ovine, à la crise ostréicole et aux difficultés rencontrées par le secteur de la pêche. Pour la troisième année consécutive, **l'absence de dotation du FNGCA** en LFI a conduit à des abondements en cours d'exécution.

3. Alors que la LFI ne prévoit **pas de crédits pour faire face aux refus d'apurement communautaires**, pourtant prévisibles, 84 millions d'euros en AE et 93 millions d'euros en CP ont été dépensés en 2008 à ce titre.

4. Les crédits de l'Union européenne consacrés à l'agriculture, à la pêche et à la forêt en France ne font l'objet d'aucune présentation, même sommaire, dans le RAP. Or **des informations concernant l'utilisation des aides communautaires** devraient y figurer. L'exception qui confirme la règle concerne un indicateur de coût de gestion des aides du second pilier de la PAC.

5. En dépit de leur ampleur, un peu moins de 3 milliards d'euros, **les dépenses fiscales de la mission**, concentrées sur les programmes 154 et 227, **ne donnent lieu qu'à une présentation partielle par le RAP**. Alors que le chiffrage de ces mesures est sujet à caution selon la Cour des Comptes, une évaluation plus précise de ces dispositifs est nécessaire.

6. Le **plafond d'emplois ministériel** continue de faire l'objet d'une **gestion prudente**. La sous-consommation constatée en 2008 plaide pour une **programmation plus précise des dépenses de titre 2**.

7. Le bilan du ministère de l'agriculture et de la pêche est marqué par le **poids des passifs d'intervention**. Cinq dispositifs d'intervention représentent à eux seuls un passif d'1,63 milliard d'euros soit la moitié du passif total hors dette et provisions pour litiges (3,3 milliard d'euros).

8. Dans le cadre du programme 149 « Forêt », les **subventions pour charges de service public des opérateurs sont largement prédominantes**, puisqu'elles représentent 70 % des CP consommés. Il en résulte que le gestionnaire, sous contrainte, ne dispose que d'étroites marges de manœuvre.

9. Les **recettes du compte d'affectation spéciale** « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) **sont sous-évaluées** alors que ses **crédits sont relativement sous-consommés**. Il pourrait être recommandé de **mieux utiliser les crédits** ou de **baisser la fraction du produit de la taxe affectée** au CAS-DAR.

10. Le CAS-DAR continue de présenter des **indicateurs de performance** et une **justification au premier euro insuffisants**. Il demeure **difficile d'identifier la destination finale des crédits** transitant par les chambres d'agriculture, les instituts techniques et les organismes nationaux à vocation agricole, et, en particulier, de savoir **s'ils servent aux projets de développement plutôt qu'aux structures**.

I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION ET LE MINISTÈRE

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (APFAR) regroupe, **sur l'exercice 2008¹, quatre programmes²** : le 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable », le 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », le 149 « Forêt » et le 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». La mission « Développement agricole et rural » fera l'objet d'un commentaire à la fin de la présente contribution.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 ne contient **toujours pas de bilan stratégique de la mission**. La présence, inédite, d'une présentation stratégique de la mission dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 est de nature à rassurer votre rapporteur spécial. Par symétrie, les futurs RAP devraient donc comporter un bilan stratégique.

Cette mission se caractérise par la prédominance des **dépenses d'intervention** en faveur du monde agricole, qui représentent **plus de la moitié des crédits de paiement** (1,60 milliard d'euros sur 3,08 milliards d'euros consommés en 2008). Ces dépenses sont souvent associées aux aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la PAC (environ 10 milliards d'euros par an). A ce sujet, votre rapporteur spécial déplore **l'absence d'information concernant les crédits de l'Union européenne consacrés à l'agriculture, à la pêche et à la forêt en France**. En effet, le RAP ne les mentionne tout simplement pas, alors qu'il serait pertinent de présenter globalement les crédits dévolus à l'agriculture française, même de manière sommaire.

Les dépenses de la mission se caractérisent par leur grande **sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, d'où une exécution heurtée, marquée notamment par le recours à des décrets d'avance.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève **l'ampleur des dépenses fiscales de la mission**. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement³. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes, ces dépenses s'élèveraient, non à 3 milliards d'euros comme l'indique le RAP, mais à **plus de 3,75 milliards d'euros**.

¹ En 2009, la mission se décompose toujours en quatre programmes mais son contenu change : le programme 227 est fusionné avec le 154 tandis que le 206 « sécurité et qualité de l'alimentation » issu de la mission « sécurité sanitaire » lui est adjoint. La mission s'intitule donc désormais « Agriculture, pêche, **alimentation**, forêt et affaires rurales ».

² Les quatre programmes se répartissent au sein de la mission de la manière suivante : 154 pour 51 %, 227 pour 35 %, 149 pour 10 % et 215 pour 4 % (soit respectivement 1,5 milliard d'euros ; 1,06 milliard d'euros ; 305 millions d'euros et 108 millions d'euros).

³ Outre son absence de consolidation à l'échelle de la mission, l'évaluation des dépenses fiscales n'est pas fiable, comme l'indique le RAP dans la présentation de ces dépenses pour chaque programme. Elle ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 million d'euros et lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable, soit le dernier chiffrage connu est utilisé, soit une valeur nulle est retenue. Les données ne valent donc, au mieux, « qu'à titre d'ordre de grandeur » selon les termes mêmes du RAP.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

1. Elle reflète une programmation insuffisante en loi de finances initiale...

En 2008, et ainsi que l'illustre le tableau de page suivante, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » est la **très nette majoration, en cours de gestion, des dotations votées en loi de finances initiale.**

La synthèse des mouvements de crédits fait, en effet, apparaître une **ouverture nette de 293,33 millions d'euros en AE et 252,16 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respectivement de 9,48 % (AE) et 8,84 % (CP) par rapport aux dotations prévues en loi de finances initiale pour la mission. Cette évolution est particulièrement sensible sur le **programme 227** « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui connaît un **accroissement net de 164,38 millions d'euros en AE (+ 26,36 %) et de 169,46 millions d'euros en CP (+ 26,70 %)**. L'ouverture de nouveaux crédits s'ajoutant aux dotations votées en loi de finances initiale, le **taux de consommation global des crédits** pour la mission est très élevé, puisqu'égal à 98,87 % en AE et 99,40 % en CP¹.

Ce phénomène concerne avant tout les **crédits hors dépenses de personnel**², qui ont été accrus en gestion de 266,50 millions d'euros en AE (+ 11,20 %) et de 225,33 millions d'euros en CP (+ 10,54 %). Il résulte en particulier de recours à des **décrets d'avance**³ (ouverture nette de 162,43 millions d'euros en AE et de 151,40 millions d'euros en CP) et à la **loi de finances rectificative**⁴ (ouverture nette de 44,23 millions d'euros en AE et 28,68 millions d'euros en CP), recours dont les motifs seront exposés au sein de l'analyse par programme.

L'absence de budgétisation réaliste des aléas, à l'image du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) non doté en LFI, explique partiellement ces caractéristiques de l'exécution budgétaire, mais **d'autres événements, plus prévisibles, ne sont pas non plus anticipés**. Votre rapporteur spécial regrette ainsi la budgétisation *ex post* des **refus d'apurement communautaires**. Alors qu'ils ont justifié en 2008 **83,84 millions d'euros de dépenses en AE et 93,25 millions d'euros en CP**, ils n'ont fait l'objet d'aucune dotation en LFI⁵.

¹ Selon les annexes 6 et 7 au rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

² Entre la loi de finances initiale et l'exécution effective, les crédits du titre 2 connaissent une hausse globale de 3,75 % en AE et en CP.

³ Décrets d'avance du 27 juin et du 24 octobre 2008.

⁴ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁵ Suite à une enquête sur ces refus d'apurement confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF, votre rapporteur spécial a approfondi cette démarche dans un rapport consacré à cette question et intitulé « Politique agricole commune : la France à l'amende » (n° 93, 2008-2009).

**Tableau de synthèse des ouvertures et des mouvements de crédits intervenus en 2008
pour la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

(en euros)

Hors titre 2		LFI	Reportis	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	Décret d'annulation	Fongibilité asymétrique	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2008
149 - Forêt	AE	305 356 034	2 796 696		-5 303 251	-3 420 000			-3 000 000	399 285	296 828 764	-8 527 270
	CP	318 106 032	1 301 485		-7 318 888	-4 070 000			-3 000 000	399 285	305 417 914	-12 688 118
154 - Gestion durable	AE	1 275 852 396	25 118 529		103 900 000	-1 420 000			-35 476 983	5 343 310	1 373 317 252	97 464 856
	CP	1 036 112 396	24 888 965		89 000 000	-1 690 000			-51 024 598	5 343 310	1 102 630 073	66 517 677
215 - Conduite et pilotage	AE	173 768 444	13 354 444		-8 636 960	-1 308 247	-2 063	3 825 664	-97 927	6 042 405	186 945 760	13 177 316
	CP	148 524 284	2 383 003		-8 466 125	-1 647 973	-2 063	3 825 664	-97 927	6 042 405	150 561 268	2 036 984
227 - Valorisation	AE	623 742 636	153 138		72 472 010	-3 560 000			95 322 302		788 130 086	164 387 450
	CP	634 718 136	184 598		78 187 503	-4 230 000			95 322 302		804 182 539	169 464 403
Total hors titre 2	AE	2 378 719 510	41 422 807		162 431 799	-9 708 247	-2 063	3 825 664	56 747 392	11 785 000	2 645 221 862	266 502 352
	CP	2 137 460 848	28 758 051		151 402 490	-11 637 973	-2 063	3 825 664	41 199 777	11 785 000	2 362 791 794	225 330 946
Titre 2 (dépenses de personnel)												
149 - Forêt	AE											
	CP											
154 - Gestion durable	AE											
	CP											
215 - Conduite et pilotage	AE	714 718 022				43 150 000		-3 825 664	-12 515 847	18 417	741 544 928	26 826 906
	CP	714 718 022				43 150 000		-3 825 664	-12 515 847	18 417	741 544 928	26 826 906
227 - Valorisation	AE											
	CP											
Total titre 2	AE	714 718 022				43 150 000		-3 825 664	-12 515 847	18 417	741 544 928	26 826 906
	CP	714 718 022				43 150 000		-3 825 664	-12 515 847	18 417	741 544 928	26 826 906
TOTAL MISSION	AE	3 093 437 532	41 422 807		162 431 799	33 441 753	-2 063	0	44 231 545	11 803 417	3 386 766 790	293 329 258
	CP	2 852 178 870	28 758 051		151 402 490	31 512 027	-2 063	0	28 683 930	11 803 417	3 104 336 722	252 157 852

Source : commission des finances, d'après le rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

2. ...mais bénéficie cependant d'une réduction des reports de charges

Les dispositifs d'intervention du ministère de l'agriculture et de la pêche constituent l'un des principaux **risques budgétaires** identifiés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Ces dépenses souvent pluriannuelles et instables font l'objet d'une couverture budgétaire fragile et entraînent des **reports de charges importants**¹.

D'après les réponses adressées par le ministère au questionnaire de votre rapporteur spécial, l'évaluation de la plupart des reports de charges est soumise à **des incertitudes fortes**². Parmi les remontées d'informations incertaines, le ministère mentionne par exemple les aides payées en 2008 par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles³ (CNASEA).

Les chiffres transmis par le ministère font état fin 2008, à la clôture de l'exercice, de 118,84 millions d'euros de reports de charges en AE et 214,17 millions d'euros en CP, dont 102,49 millions pour la seule couverture des refus d'apurement communautaire.

Il s'agit donc en 2008 d'**une baisse notable par rapport aux reports de charge de l'exercice 2007**⁴, puisque les reports de charge à la fin de ce dernier atteignaient 598,53 millions d'euros en CP, soit 21 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiale.

Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'**encourager les efforts de bonne gestion** engagés par le ministère de l'agriculture et de la pêche et inviter dans le même temps celui-ci à **suivre les recommandations de la**

¹ Les reports de charges correspondent à des engagements dont les paiements n'ont pu être couverts en cours d'année faute de CP suffisants. Le paiement est donc repoussé à l'exercice budgétaire suivant.

² Elles résultent notamment de leur caractère prévisionnel et des remontées inégales d'informations en provenance d'opérateurs ou de services déconcentrés. Les montants de ces reports de charge sont donc légèrement différents selon que l'on se fonde sur les réponses au questionnaire, sur le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ou, encore, sur la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes.

³ Aux termes de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009, le CNASEA et l'agence unique de paiement (AUP) ont été fusionnés au sein de l'agence de services et de paiement (ASP).

⁴ D'après le ministère, cette réduction des reports de charges est essentiellement imputable à une réévaluation des montants, parfois surestimés, à des ouvertures en gestion ainsi qu'à des efforts du ministère dans sa gestion.

Cour des Comptes concernant l'amélioration de l'évaluation et de la justification de ses reports de charges¹.

B. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2008

1. Un phénomène de sous-consommation du plafond d'emplois ministériel

Le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) n'a pas plus en 2008 que les années précédentes cherché à saturer son plafond d'emplois. Cette **gestion prudente** concerne le **plafond d'emplois ministériel** : en effet, le périmètre du ministère est différent de celui de la mission².

Une **sous-consommation de la masse salariale** est donc observée sur l'exercice comme le montre le tableau ci-dessous : avant annulation en loi de finances rectificative, les crédits ouverts sur le titre 2 ont atteint 1,99 milliard d'euros, soit un montant supérieur de près de 20 millions d'euros à la somme des dépenses effectives (1,97 milliard d'euros).

L'exécution des dépenses de personnel du ministère de l'agriculture et de la pêche en 2008

(en euros)

Loi de finances initiale pour 2008	1.942.934.857
Transfert MEEDDAT	52.500.000
Fonds de concours	18.417
Crédits ouverts avant loi de finances rectificative (LFR)	1.995.453.274
Dépenses de titre 2 (Dont Fongibilité asymétrique)	-1.977.904.341 (36.956.718)
Solde avant LFR	17.548.933
LFR	-14.215.847
Solde d'exécution après LFR	3.333.204

Source : commission des finances, d'après le rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

¹ La Cour des Comptes indique dans sa note d'exécution budgétaire que certains reports de charges non comptabilisés seraient « à ajouter au décompte du ministère ». Il s'agit, d'une part, de 69,6 millions d'euros au titre des exonérations de charges sociales créées par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 et donnant lieu à une compensation versée à la Mutuelle sociale agricole (MSA). La Cour a, d'autre part, relevé que 40,5 millions d'euros d'avances et de prêts accordés aux producteurs de bananes antillais par l'intermédiaire de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM) n'ont pas été non plus pris en compte. L'article 8 de la loi de règlement pour 2008 propose d'ailleurs de constater certaines pertes qui résultent de ces avances consenties : une perte en capital pour un montant de 32,5 millions d'euros à laquelle s'ajoutera une perte au titre des intérêts courus jusqu'à la date de publication de la loi de règlement.

² La mission n'est composée que de quatre programmes parmi les neuf dont la responsabilité est confiée au ministère de l'agriculture et de la pêche. Outre les quatre programmes de la mission, celui-ci est effet responsable des programmes 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », 143 « Enseignement technique agricole », 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ainsi que des deux programmes de la mission « Développement agricole et rural » (775 et 776).

Le MAP ayant reçu du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) un transfert net de 882 équivalents temps plein travaillés (ETPT), son plafond d'emplois a été porté de 36.081 à 36.963 et sa masse salariale accrue de 52,5 millions d'euros. Les écarts doivent donc être interprétés à la lumière des effets de ces transferts, la programmation budgétaire initiale ayant été établie hors transfert.

L'écart constaté de 17,54 millions d'euros s'explique surtout par une **sous-consommation du plafond d'emplois ministériels de 608 ETPT** (sur 36.963 ETPT, 36.355 ont été consommés).

Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la prudence du ministère en matière de plafond d'emplois s'explique par la volonté de se **garantir face au décompte incertain des flux entrées/sorties** et de **conserver des marges de manœuvre pour la fongibilité asymétrique**.

Votre rapporteur spécial observe toutefois que ces incertitudes sont mieux anticipées en 2008 que pour les années 2006 ou 2007¹.

Les améliorations constatées en 2008 doivent être poursuivies de manière à conduire à une programmation encore plus précise, d'autant que l'évaluation et le contrôle des flux entrées/sorties reste encore très fragile et perfectible comme l'indique le CBCM dans son rapport.

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

L'analyse du patrimoine du MAP au 31 décembre 2008 traduit un actif stable et **un passif² résultant pour l'essentiel du poids des dispositifs d'intervention** portés par ce ministère, qui limitent sensiblement ses marges de manœuvre.

¹ En 2007, votre rapporteur spécial avait ainsi relevé un montant de crédits ouverts sur le titre 2 supérieur de 52,5 millions d'euros à la somme des dépenses effectives.

² Le passif est constitué par une obligation à l'égard d'un tiers existante à la date de clôture, et dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture.

**Les cinq principaux passifs d'intervention
du ministère de l'agriculture et de la pêche**

(en euros)

<i>Mesures</i>	<i>Programme</i>	<i>Montant</i>
Charges de bonification (installation)	154	375.388.790
Aides au départ et indemnité viagère de départ	154	590.470.000
Charges de bonification (autres qu'installation)	154	150.982.500
Prime herbagère agro-environnementale	154	385.717.000
Mesures agro-environnementales régionales	154	126.724.000
Refus d'apurement communautaire	227	248.718.368
Total		1.629.282.290

Source : annexe 3 au rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Ainsi, au 31 décembre 2008, **cinq dispositifs d'intervention** (principalement concentrés sur le programme 154) **représentent à eux seuls un passif total de plus de 1,6 milliard d'euros, soit près de 43 % du total du passif de l'ensemble du ministère** (3,8 milliards d'euros) et 49,5 % du passif hors dette et provisions pour litiges (3,3 milliards d'euros). Si l'on ajoute à ces dispositifs les refus d'apurement communautaire au titre du programme 154 (25,5 millions d'euros), les dotations aux jeunes agriculteurs (38 millions d'euros), les aides à la cessation d'activité (12 millions d'euros) et les autres aides à la modernisation des exploitations agricoles (94,5 millions d'euros), ces interventions s'élèvent à 55 % du passif hors dette et provisions pour litiges.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

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

Le programme 154, qui représente à lui seul la moitié des crédits de la mission, recouvre les **principaux dispositifs nationaux en matière de soutien aux territoires ruraux et d'adaptation des exploitations**, qui sont souvent la contrepartie des aides communautaires du deuxième pilier de la PAC, relatif au développement rural. Il donne une place grandissante à la **politique agro-environnementale**. Ses actions concernent également **la pêche et la politique du cheval**.

1. L'exécution se caractérise par des mouvements de crédits peu cohérents

Les crédits ouverts en 2008 sur le programme 154 ont représenté 107,64 % des AE et 106,42 % des CP votés en loi de finances initiale (LFI). Il ne s'agit pas d'une hausse continue en cours de gestion, mais d'une exécution qui s'est déroulée en deux phases distinctes, sans cohérence entre elles.

Dans un premier temps, des ouvertures de crédits ont permis une hausse de 10,2 % des AE et de 11,2 % des CP par rapport aux crédits votés en LFI. Elles résultent en particulier du décret d'avance du 27 juin 2008, avec 103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP destinés au **plan pour une pêche durable et responsable**.

A l'inverse, il a été procédé, en fin d'exercice, à des annulations de crédits, certes d'un montant inférieur à celui des ouvertures, mais qui demeurent conséquentes. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 a ainsi annulé des crédits à hauteur de 35,5 millions d'euros d'AE et de 51 millions d'euros de CP. La réserve de précaution fournissant presque 100 % des AE et 68 % des CP, 16 millions d'euros de CP ont donc été annulés sur des crédits qui n'étaient pas mis en réserve.

Comme le souligne la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire : « ces importants mouvements d'ouverture et d'annulation de sens contraire posent une question de cohérence. La nécessité des ouvertures n'apparaît pas clairement quand finalement les annulations représentent plus d'un quart de celles-ci en AE (27,2 %) et près de la moitié en CP (44,7 %). Elle est également mise à mal par une sous-consommation, après LFR, de 3,8 millions d'euros d'AE et 11,6 millions d'euros de CP ainsi que par les volumes importants de crédits non consommés contenus dans les caisses du Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) en fin d'exercice, à savoir 66 millions d'euros pour la pêche et 65 millions d'euros pour les autres dispositifs ».

Crédits ouverts et consommés sur le programme 154

(En euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	1 373 317 252	1 102 630 073
Total crédits consommés	1 364 721 986	1 087 954 517
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>99,37%</i>	<i>98,67%</i>

Source : rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Il convient toutefois d'indiquer, comme le montre précisément le tableau ci-dessus, que les crédits ouverts ont tout de même été largement consommés : 99,37 % en AE et 98,67 % en CP.

En définitive, votre rapporteur spécial relève que le programme 154, marqué par le poids des reports de charges¹, des dépenses obligatoires et des subventions aux opérateurs², ne semble laisser que peu de marges au gestionnaire.

Les dépenses fiscales du programme 154

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 évalue le coût des dépenses fiscales du programme à 835 millions d'euros, dont 348 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 487 millions d'euros pour les impôts locaux.

Le PAP 2008 estimait, quant à lui, le coût des vingt-sept dépenses fiscales rattachées au programme à 1,14 milliard d'euros, répartis entre 566 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 574 millions d'euros pour les impôts locaux.

Ce montant prévisionnel, supérieur à la dépense nette en CP du programme, n'aurait donc pas été atteint, mais selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes, le chiffrage des dépenses fiscales est « sujet à caution », ce qui est confirmé par l'examen des écarts entre les montants présentés dans les PAP et RAP des années précédentes.

2. Un programme aux résultats satisfaisants

80 % des indicateurs³ du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 20 % seulement affichant des résultats inférieurs.

Indicateurs de performance du programme 154

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	3	2	0
Objectif 2	6	1	0
Objectif 3	3	0	0
Total	12	3	0
%	80%	20%	0%

Source : commission des finances, d'après le RAP pour 2008

Les résultats les moins satisfaisants sont principalement associés à l'objectif 1 « Concilier activités économiques et préservation des milieux » en raison d'un trop faible nombre de contrôles de navires de pêche au

¹ Pour le programme 154, les reports de l'exercice 2007 sur 2008 s'élèvent à 25,1 millions d'euros d'AE et 24,9 millions d'euros de CP.

² Haras nationaux, OFIMER et CNASEA.

³ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2008 Prévision PAP 2008 » et « 2008 Réalisation » présentées dans le RAP.

débarquement et de la part insuffisante d'azote maîtrisé par rapport à ce qui pourrait être résorbé par la valorisation des effluents.

Il convient de saluer les résultats des objectifs 2 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux » et 3 « Mise en œuvre des politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service ».

Votre rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats, d'autant que, selon les réponses au questionnaire adressé au ministère, 75 % des AE et 66 % des CP sont couverts par des indicateurs de performance. **Il souligne également la vitesse des progrès enregistrés** dans la performance du programme : ainsi, en 2007, seuls 29% des indicateurs étaient supérieurs ou égaux aux prévisions.

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

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

1. Une prévision sincère ?

Au cours de l'exercice 2008, marqué par les **deux aléas majeurs qu'ont été le gel de printemps et l'extension de la fièvre catarrhale ovine (FCO)**, les crédits du programme ont été abondés, par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, de 164,38 millions d'euros en AE (+ 26,36 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale) et de 169,46 millions d'euros en CP (+ 26,70 %).

Ces crédits ont été consommés à plus de 99 %, comme le montre le tableau suivant.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 227

	<i>(En euros)</i>	
	AE	CP
Total crédits ouverts	788 130 086	804 182 539
Total crédits consommés	780 487 671	802 131 386
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>99,03%</i>	<i>99,74%</i>

Source : rapport 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement ouverts et consommés est considérable et conduit à **s'interroger sur la sincérité de la prévision**, surtout que les aléas ne suffisent pas à le justifier.

Pour la troisième année consécutive, votre rapporteur spécial déplore les « acrobaties budgétaires » propres à l'exécution de ce programme. Les crédits de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) ont servi, comme en 2006 et 2007, de « variable d'ajustement »¹. **Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), toujours non doté en loi de finances initiale** alors que la contribution de l'Etat est rendue obligatoire par le code rural, a été **abondé en cours de gestion par décret d'avance**² pour un montant de 32,33 millions d'euros en AE=CP.

En matière de **refus d'apurement communautaire et de frais financiers liés au préfinancement national des aides communautaires**, les sous-dotations sont également flagrantes. Ces dépenses, prévisibles, mais constatées en octobre de chaque année, ont conduit à l'ouverture en cours d'exécution de 76,32 millions d'euros en AE=CP³.

Les dépenses fiscales du programme 227

Ce programme engendre d'importantes dépenses fiscales, supérieures aux crédits ouverts. Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 évalue ainsi le coût des dépenses fiscales à 2,05 milliards d'euros, alors que le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 les estimait un coût de 2,61 milliards d'euros.

Votre rapporteur spécial ayant déjà indiqué, à propos du programme 154, que le chiffrage de ces mesures est sujet à caution d'après la Cour des Comptes, il souligne, eu égard aux sommes en jeu, la nécessité d'une évaluation plus précise de ces différents dispositifs. Il rappelle à cet égard que le PAP pour 2009 évalue le coût des dépenses fiscales du nouveau programme 154 (qui intègre en son sein le programme 227) à 2,82 milliards d'euros⁴, dont 2,33 milliards d'euros pour les impôts d'Etat et 487 millions d'euros pour les impôts locaux.

2. Une performance difficile à évaluer

La moitié des indicateurs ou sous-indicateurs du programme 227 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, près de 20 %

¹ Ce qui a conduit à reconstituer la dotation en septembre 2008 par une levée intégrale de la mise en réserve pour 19,4 millions d'euros en AE=CP.

² Décret d'avance du 24 octobre 2008. Votre rapporteur spécial observe que la loi de finances pour 2009 n'a toujours pas prévu de dotation au profit du FNGCA.

³ Cette ouverture est issue à hauteur de 70 millions d'euros de la loi de finances rectificative, le reste provenant de redéploiements internes.

⁴ Ce montant correspond approximativement à l'addition des dépenses fiscales des programmes 154 et 227 telles qu'indiquées dans le RAP 2008, soit respectivement 835 millions d'euros et 2,05 milliards d'euros.

affichent des résultats inférieurs et un tiers est inexploitable, ce qui rend le programme difficile à évaluer.

D'autre part, selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, **seuls 33 % des crédits du programme sont couverts par des indicateurs de performance**¹.

Indicateurs de performance du programme 227

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	0	1	1
Objectif 2	2	1	3
Objectif 3	2	0	1
Objectif 4	4	1	0
Total	8	3	5
%	50,00%	18,75%	31,25%

Source : commission des finances, d'après le RAP pour 2008

C. PROGRAMME 149 « FORÊT »

Le programme 149 vise principalement à développer la valorisation du bois, sa mobilisation comme ressource et la gestion durable des forêts.

1. Un gestionnaire sous contrainte

La loi de finances initiale avait ouvert 305 millions d'euros d'AE et 318 millions d'euros de CP sur le programme. **La dotation finale s'est établie à 297 millions d'euros en AE et 305 millions d'euros en CP**, suite à différents mouvements intervenus en gestion. Au terme de ceux-ci, les taux de consommation sont de **98,50 % des AE et 99,88 % des CP disponibles**. Les principales contraintes qui s'imposent au gestionnaire résident dans la **prédominance des subventions pour charges de service public des opérateurs**², qui représentent 70 % des CP consommés, la pluriannualité des

¹ Ces résultats appellent plusieurs observations. Pour l'**objectif 2** « Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs » : les indicateurs relatifs aux regroupements de producteurs affichent des **résultats assez satisfaisants**, mais ceux concernant la pénétration de l'assurance récolte n'étaient pas disponibles au moment de la réalisation du RAP. L'**objectif 3**, relatif à la présence des entreprises françaises à l'international, est **globalement atteint**, même s'il convient de souligner que l'indicateur, la présence d'entreprises françaises dans des salons, mesure plus une activité qu'une performance. Enfin, l'**objectif 4** « Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » enregistre de **bons résultats, notamment en matière de refus d'apurement**. Une difficulté doit cependant être soulignée en ce qui concerne les **délais de mobilisation des aides d'urgence** consécutives aux calamités agricoles.

² Office national des forêts, Inventaire forestier national, Centre national et centres régionaux de la propriété forestière et forestiers sapeurs.

dispositifs d'intervention liée à la **longueur des travaux forestiers** et les **reports de charges**.

S'agissant des opérateurs, votre rapporteur spécial observe que sur les 214,79 millions d'euros en CP de subventions pour charges de service public, le versement à l'**Office national des forêts (ONF)** représente à lui seul **167,45 millions d'euros**. Il souligne que l'**augmentation des charges de personnel** de 20 millions d'euros en 2008 a été intégralement compensée par cette subvention.

2. Des résultats contrastés

40 % des indicateurs du programme 149 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, **40 %** affichent des résultats inférieurs et **20 %** sont inexploitable¹.

Indicateurs de performance du programme 149

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	0	0	1
Objectif 2	0	2	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
Total	2	2	1
%	40%	40%	20%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008

Une fois de plus, **l'objectif 1**, qui concerne la récolte de bois, **n'est pas assorti d'éléments permettant d'apprécier la performance**.

Les résultats de l'objectif 2 relatif à l'amélioration de la gestion durable des forêts **ne sont pas satisfaisants**². Votre rapporteur spécial relève que le **coût de gestion des forêts à l'hectare semble augmenter d'environ un euro par an** depuis trois ans. Cette évolution contredit l'objectif général de maîtrise des coûts de gestion de la forêt publique³.

Les résultats des autres objectifs, en particulier le taux d'extinction des feux de forêt naissants, sont bons.

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2008 Prévision PAP 2008 » et « 2008 Réalisation ». Il faut noter que selon les réponses au questionnaire adressé au ministère par votre rapporteur spécial, 95 % des crédits du programme sont couverts par ces différents indicateurs.

² Selon le ministère, ces résultats tiennent, pour le premier indicateur « Part des forêts aménagées dans la surface forestière totale », à la mise en œuvre anticipée des conclusions du Grenelle de l'environnement : les réajustements induits auraient en effet retardé certains aménagements de forêts. Il est précisé pour le second indicateur, « Coût de gestion à l'hectare des forêts publiques », dont la réalisation est estimée à 60,3 euros en 2008, contre 57,3 en prévision, qu'il s'agit d'une donnée provisoire, qui devra être confirmée par l'ONF.

³ En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF de manière à évaluer à « mi-parcours » l'exécution par l'opérateur du contrat d'objectifs 2006-2011 qui le lie à l'Etat.

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

Programme « support » de la mission, le programme 215 regroupe en effet l'ensemble des **moyens dédiés au pilotage et à la mise en œuvre des politiques de l'agriculture, y compris à l'échelon déconcentré.**

Il s'agit donc principalement de dépenses de personnel (plus de 80 % des AE et des CP) et de fonctionnement.

1. L'exécution d'un programme « support »

La gestion du plafond d'emplois ministériel ayant été analysée dans le cadre des observations générales, le commentaire de l'exécution des crédits sur le périmètre de la mission **se limitera aux crédits hors titre 2.**

A l'issue des mouvements intervenus en gestion, ces crédits se sont élevés à **186,95 millions d'euros en AE et à 150,56 millions d'euros en CP.** Ils ont été **consommés respectivement à hauteur de 94,55 % et 101,76 %.** La justification au premier euro en est circonstanciée et l'exécution, marquée par des redéploiements entre actions, témoigne d'une volonté, soulignée dans le RAP, d'**optimiser l'utilisation des crédits disponibles.**

2. Une performance remarquable

Le programme 215 présente de bons résultats. Plus de 80 % des indicateurs du programme sont en effet supérieurs ou égaux à la prévision. Et, selon les réponses au questionnaire adressé au ministère, 66 % des crédits du programme sont couverts par des indicateurs de performance.

Indicateurs de performance du programme 215

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	2	1	0
Objectif 2	3	0	1
Objectif 3	3	0	0
Objectif 4	2	0	0
Total	10	1	1
%	83,33%	8,33%	8,33%

Source : commission des finances, d'après le RAP pour 2008

Les performances en matière de **formation et de gestion des ressources humaines** sont remarquables¹.

¹ Votre rapporteur spécial se félicite de la stabilisation à 1,58 du ratio d'ETP affectés à la gestion du personnel sur le nombre d'agents gérés mais, aussi, de la baisse du coût de la journée stagiaire, 103 euros en 2008 contre 104,5 en 2007, alors que le coût prévisionnel lui-même était fixé à 105 dans le PAP.

Le **seul indicateur dont les résultats sont inférieurs aux prévisions** relève de l'objectif 1 « Développer une politique informatique optimisant les relations du ministère de l'agriculture et de la pêche avec les usagers »¹.

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

La **mission « Développement agricole et rural »** correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Elle a pour objet le financement d'opérations de développement agricole et rural et repose sur deux programmes : le 775 « Développement et transfert » et le 776 « Recherche appliquée et innovation ».

Les crédits du programme 775 sont principalement destinés² **aux chambres d'agriculture, aux instituts techniques agricoles et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR).**

Quant au programme 776, il se caractérise par le recours à la procédure de l'**appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole d'où son appui sur les **unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**, créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, labellisés en 2006 et 2007 mais opérationnels surtout depuis 2008.

1. Des recettes sous-évaluées

Le CAS-DAR est alimenté par une fraction (85 %) du **produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, visée à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts³. Les **recettes** constatées sur le compte en 2008 ont été **supérieures de 4,34 millions d'euros aux prévisions** de la loi de finances initiale (LFI), soit 106,84 millions d'euros contre 102,50 prévus.

Votre rapporteur spécial regrette que la rubrique « Recettes constatées par ligne et justification des écarts » du RAP **ne justifie pas cette sous-évaluation** et préfère expliquer comment le gestionnaire a anticipé une hausse des recettes de 4,5 millions d'euros entre la LFI 2007 et la LFI 2008.

¹ Il concerne l'utilisation de l'identifiant unique SIRENE. Toutefois, **les efforts du ministère en matière d'informatique et de simplification doivent être salués**, à l'image des résultats de l'indicateur de pénétration des téléprocédures ou, encore, de l'ouverture en 2008 d'un nouveau portail destiné aux usagers qui regroupe l'ensemble des formulaires et services en ligne. Il s'agit du site <http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr>.

² Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixée par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

³ Sur cette taxe, voir le rapport d'information de votre rapporteur spécial « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

La hausse des recettes, au cours de l'exécution, résultant du **déplafonnement de la taxe** à compter du 1^{er} janvier 2008, a été inférieure (4,15 %) à celle attendue par le ministère (6,6 %), comme le relève la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire.

Cette situation, combinée à une **sous-consommation des crédits**, conduit à un **solde positif en exécution de 8,37 millions d'euros en CP**¹. Bien que les recettes d'une année ne servent pas à payer les projets choisis la même année², la persistance d'un écart entre les ressources et les dépenses du compte plaiderait pour une **utilisation plus optimale des crédits** et/ou une **baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**.

2. Des dépenses trop peu justifiées

Une fois de plus, **la justification au premier euro** des deux programmes de la mission est toujours **lacunaire**.

Pour le **programme 775 qui regroupe à lui seul 92 % des dépenses en CP de la mission**³, le RAP ne fournit **pas d'informations détaillées sur l'utilisation des crédits** de l'action 1 « Développement agricole et rural pluriannuel », qu'il s'agisse de l'emploi des 40,46 millions d'euros d'AE=CP fléchés vers le réseau des **chambres d'agriculture** ou des 5,78 millions d'euros d'AE=CP destinés aux autres **ONVAR**. En ce qui concerne les 39 millions d'euros d'AE dévolus aux **instituts techniques**, une présentation en quelques lignes des missions de ceux-ci ne suffit pas à les expliquer. Enfin, les 8,45 millions d'euros en AE=CP consacrés à d'« *autres projets et actions de développement agricole* », sont alloués peu ou prou aux organismes évoqués, puisqu'ils ont permis de financer « *32 projets (...) mis en œuvre en accompagnement des programmes de développement agricole et rural des chambres d'agriculture (...), des instituts et centres techniques agricoles (...), (et) des ONVAR* ». Votre rapporteur spécial réitère ses regrets quant à ce déficit d'information⁴. Il en résulte une **impossibilité de savoir si les crédits du programme servent aux projets de développement plus qu'aux structures qui sont censées les porter**. Comme l'indique également la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire concernant la mission en 2008 : « *la justification des crédits est insuffisante pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas distribués en vertu d'une logique d'abonnement des organisations agricoles par lesquelles ils transitent* ».

Le **programme 776**, plus modeste, puisqu'il représente 8,18 millions d'euros en CP, a permis le financement de 30 projets sélectionnés par jury. L'information est là aussi déficiente et votre rapporteur spécial déplore que **le**

¹ Pour mémoire, le solde à reporter en 2007 s'élevait à 22 millions d'euros en CP.

² Selon la Cour des Comptes, « le décalage entre les cycles fiscaux, budgétaires et de gestion ainsi que l'organisation d'appels à projets expliquent les reports de crédits chaque année ».

³ 90,29 millions d'euros sur un total de 98,47 millions d'euros de CP consommés.

⁴ Votre rapporteur spécial s'est en effet déjà exprimé sur ce sujet à l'occasion du projet de loi de finances pour 2008 et du projet de loi de règlement pour 2007.

RAP ne fournisse ni descriptif, ni même typologie des dossiers retenus en 2008. Le recours à la procédure de l'appel à projets gagnerait à être étendu à une part croissante des crédits de la mission de manière à cibler les dépenses du CAS-DAR sur des projets soumis à une plus grande expertise technique.

3. Une démarche de performance encore en construction

Le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est pas satisfaisant et peut s'expliquer en partie par la jeunesse de ce compte créé par la loi de finances pour 2006.

Le programme 775 utilise un indicateur unique, relatif au **nombre d'engagements formalisés portant une démarche d'agriculture durable**. Sa nouveauté ne permet pas de disposer de prévision, d'où une réalisation peu significative (153.774 engagements, soit un peu moins du double des réalisations 2006 et 2007). **Votre rapporteur spécial avait auparavant fait part de son scepticisme quant à l'ancien indicateur, assez proche¹**. Il y avait en effet lieu de se demander si la performance de l'indicateur reflétait bien l'efficacité des structures chargées du conseil aux agriculteurs pour accompagner ceux-ci vers les exigences du développement durable, ou si elle ne résultait pas plutôt des incitations financières à s'engager dans une démarche d'agriculture durable².

Pour le programme 776, l'indicateur unique repose sur **un ratio de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)** rapportés à l'ensemble des financements du programme. Au regard de son objectif³, les résultats semblent satisfaisants, mais votre rapporteur spécial ne peut que partager le constat de la Cour des Comptes concernant le CAS-DAR : *« les objectifs et les indicateurs renvoient plus au fonctionnement des organismes et de l'administration qu'aux buts de la mission elle-même et (ils) ne reflètent que très partiellement l'atteinte de ces buts »*.

¹ Il s'agissait en 2007 du « nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable », mais puisqu'une exploitation peut avoir deux engagements, en agriculture biologique et en agriculture raisonnée par exemple et bénéficier d'un contrat d'agriculture durable, et que les organismes de conseil interviennent pour l'appui technique à chaque démarche d'engagement, le nombre d'engagements formalisés constitue un meilleur indicateur que le nombre d'exploitations.

² Cf. les aides versées dans le cadre des contrats d'agriculture durable.

³ « 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 (...) ».

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

MM. Michel Charasse et Edmond Hervé, rapporteurs spéciaux

I. LA FAIBLE PROGRESSION DE L’AIDE FRANÇAISE ET L’ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME	48
A. L’AIDE INTERNATIONALE À SON PLUS HAUT NIVEAU EN 2008	48
B. LA CRISE ACCROÎT LES RISQUES DE RÉENDETTEMENT DES PAYS PAUVRES	49
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D’AIDE	50
1. <i>L’inégal état d’avancement des mesures de la RGPP</i>	50
2. <i>Les importantes conclusions du CICID du 5 juin 2009</i>	52
II. L’EXÉCUTION ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	53
A. APERÇU D’ENSEMBLE DE L’EXÉCUTION DES TROIS PROGRAMMES	53
1. <i>Un taux global de consommation élevé</i>	53
2. <i>Un plafond d’emplois consommé à 98 %</i>	56
3. <i>Le financement et l’activité des opérateurs</i>	57
4. <i>Une gestion compromise par la régulation infra-annuelle</i>	58
B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION	59
1. <i>Le programme 110</i>	59
2. <i>Le programme 209</i>	63
3. <i>Le programme 301</i>	67
C. LA PERFORMANCE DES TROIS PROGRAMMES	68
1. <i>Des résultats plutôt satisfaisants mais peu significatifs sur le programme 110</i>	68
2. <i>Sur le programme 209, une amélioration des résultats pour des indicateurs en cours de rénovation</i>	69
3. <i>Une progression régulière des résultats sur le programme 301</i>	70
III. L’EXÉCUTION DES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL	71
A. L’ABSENCE DE MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES SUR LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »	71
B. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	71
1. <i>Un compte de concours financiers composé de trois sections</i>	71
2. <i>La sous-estimation de l’équilibre du compte</i>	72
3. <i>La justification des importants écarts en AE et CP</i>	74
4. <i>La performance inégalement significative des programmes</i>	77

I. LA FAIBLE PROGRESSION DE L'AIDE FRANÇAISE ET L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME

A. L'AIDE INTERNATIONALE À SON PLUS HAUT NIVEAU EN 2008

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE fin mars 2009, l'aide publique au développement (APD) nette des 22 pays membres de l'OCDE a connu une **hausse substantielle de 10,2 % en 2008** en termes réels (soit 0,30 % du revenu national brut – RNB – global, après 0,28 % en 2007) avec 119,8 milliards de dollars courants¹, **marquant ainsi une inflexion par rapport à la tendance baissière enregistrée en 2006 et 2007.**

Les plus fortes hausses relatives sont le fait du **Royaume-Uni** – qui affiche une « performance » spectaculaire avec une progression de près de 25 % –, de l'Espagne, des Etats-Unis et de la Belgique, seuls l'Autriche et la Norvège s'inscrivant en baisse. **Le pays le plus généreux en part du RNB est la Suède** (près de 1 %), et les seuls à respecter l'objectif des Nations Unies de 0,7 % demeurent ceux d'Europe du Nord (Norvège, Suède, Danemark et Pays-Bas) et le Luxembourg.

APD nette des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2008)
(en millions de dollars courants)

	2005	2006	2007	2008	Variation réelle 2007/2008*	APD/ RNB en 2008
Allemagne	10.082	10.435	12.291	13.910	5,7 %	0,38 %
Belgique	1.963	1.978	1.953	2.381	13,4 %	0,47 %
Canada	3.756	3.684	4.080	4.725	12,2 %	0,32 %
Danemark	2.109	2.236	2.562	2.800	0,3 %	0,82 %
Espagne	3.018	3.814	5.140	6.686	19,4 %	0,43 %
Etats-Unis	27.622	23.532	21.787	26.008	16,8 %	0,18 %
France	10.026	10.601	9.884	10.957	2,9 %	0,39 %
Italie	5.091	3.641	3.971	4.444	2,2 %	0,20 %
Japon	13.147	11.187	7.679	9.362	8,2 %	0,18 %
Norvège	2.786	2.954	3.728	3.967	- 2,4 %	0,88 %
Pays-Bas	5.115	5.452	6.224	6.993	4,8 %	0,80 %
Royaume-Uni	10.767	12.459	9.849	11.409	24,1 %	0,43 %
Suède	3.362	3.955	4.339	4.730	3,9 %	0,98 %
Etats de l'UE	55.745	59.035	61.540	70.168	8,6 %	0,42 %
Total G7	80.492	75.539	69.539	80.815	11,8 %	0,25 %
Total CAD	106.777	104.421	103.487	119.759	10,2 %	0,30 %

* La variation en termes réels entre 2007 et 2008 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source : Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

¹ L'aide brute, c'est-à-dire sans déduction des remboursements de prêts, atteint 113,9 milliards de dollars courants.

La France fait plutôt moins bien que ses pairs avec une progression réelle de son aide limitée à 2,9 % et une part du RNB de 0,39 %, qui se situe désormais en-deçà de la moyenne européenne. La France n'est plus que le treizième contributeur en part du RNB, mais encore le quatrième en volume, derrière le Royaume-Uni.

B. LA CRISE ACCROÎT LES RISQUES DE RÉENDETTEMENT DES PAYS PAUVRES

Cette évolution globale est *a priori* satisfaisante mais sera sans doute **difficilement soutenable en 2009 et 2010**, compte tenu de la crise économique, qui tend à réorienter les priorités budgétaires des Etats donateurs, et de la forte contraction des PIB nationaux. En outre, moins du quart de l'aide nette était destinée à l'Afrique en 2008.

Elle masque également la forte chute des flux nets de capitaux privés à destination des pays en développement et des pays émergents, qui tend donc à accroître les besoins en financements souverains. Selon le rapport « *Global Development Finance* » de la Banque mondiale, publié mi-juin 2009, ces flux sont passés de 1.200 milliards de dollars en 2007 (soit 8,8 % du PIB agrégé de ces pays) à 707 milliards de dollars en 2008 (4,4 % du PIB), et pourraient tomber à 363 milliards de dollars en 2009.

Cette inflexion brutale, jointe à l'arrivée à maturité des importants volumes de dette émis entre 2003 et 2007 et à une augmentation du coût moyen des emprunts, crée un « effet de ciseaux » qui pourrait être particulièrement préjudiciable aux pays encore très endettés et accroître leur vulnérabilité à des chocs extérieurs¹. **Notre rapporteur spécial anticipe donc, lorsque l'essentiel de la crise économique et financière sera passé, la mise en place de nouveaux dispositifs d'allègement de la dette par le G7 et la communauté des bailleurs.**

L'hypothèse d'un « découplage » de la crise, qui ne toucherait que les pays industrialisés, a été rapidement écartée² et **les pays à faible revenu subissent directement son impact** avec une baisse des investissements directs étrangers, des cours des matières premières et des transferts des migrants. Outre sa vocation structurelle de soutien au développement, l'APD peut donc jouer conjoncturellement un **rôle contracyclique**, qui suppose au minimum de la maintenir au niveau actuel.

Les nouveaux instruments contracycliques mis en place par le FMI et certaines banques de développement, en particulier l'AFD, et les **ressources**

¹ La Banque mondiale estime ainsi les besoins de financement à 1.000 milliards de dollars en 2009, soit 600 milliards de dollars de plus qu'en 2003, alors que le coût moyen des emprunts est passé de 6,4 % à 11,7 % dans la même période.

² Selon la Banque mondiale, la croissance globale des pays en développement serait encore positive en 2009, autour de 1,2 %, après 5,9 % en 2008, mais négative (- 1,6 %) si l'on retire la Chine et l'Inde du périmètre.

additionnelles octroyées aux banques multilatérales et surtout au FMI¹, « heureuse surprise » du sommet du G20 de Londres, pourront efficacement contribuer à cet effort d'aide. Il en résultera cependant une **poursuite de l'augmentation du canal multilatéral, au détriment de la visibilité des Etats.**

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE

1. L'inégal état d'avancement des mesures de la RGPP

La politique française d'APD en 2008 a été marquée par l' « examen par les pairs » mené sous l'égide du CAD de l'OCDE, et surtout par la mise en œuvre des conclusions de la RGPP, exposées lors des Conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008. Le Comité interministériel sur la coopération internationale et le développement (CICID), qui s'est réuni le 5 juin 2009, a largement complété et précisé ces orientations (cf. *infra*).

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, certaines mesures ont d'ores et déjà été appliquées, tandis que la réflexion se poursuit sur d'autres, dont le rythme d'avancement est parfois inférieur à celui escompté. **Votre rapporteur spécial craint plus particulièrement que la création des « Espaces France » s'enlise** et ne reste que partielle, compte tenu notamment des résistances manifestées par certains postes.

Dans le cadre d'une seconde phase dédiée aux opérateurs de l'Etat, la démarche de RGPP se concentre à présent sur **les missions, l'organisation, le plan d'affaires et l'équilibre financier à moyen et long termes (d'ici 2015) de l'AFD**. Les projections financières en cours et l'examen du modèle économique de l'Agence doivent en particulier intégrer des éléments tels que l'augmentation des centres de coût qui ne sont pas spécifiquement rémunérés par l'Etat², l'extension des missions confiées à l'AFD³, le déficit de l'activité de subventions-projets, la probable diminution du dividende versé à l'Etat dans les années à venir⁴, et l'adéquation du niveau des fonds propres (qui

¹ Les Etats du G20 se sont ainsi engagés à « tripler les ressources mises à la disposition du FMI à 750 milliards de dollars » et à « soutenir au moins 100 milliards de dollars de prêts additionnels par les banques de développements multilatérales ».

² Tels que la formation, la recherche, ou l'éventuelle fonction de « conseiller en développement » auprès des ambassades.

³ Les subventions aux ONG, les transferts sectoriels du Fonds de solidarité prioritaire, ou prestations de services dans le cadre des projets de développement solidaire.

⁴ La croissance soutenue du résultat net de l'Agence entre 2005 et 2008 intégrait des éléments exceptionnels tels que la reprise de provisions liée au passage aux normes comptables IFRS ou des cessions d'actifs (en particulier des filiales bancaires outre-mer). En outre, le « recyclage » de l'intégralité du dividende dans des concours financiers à compter de 2006 a supprimé toute faculté de renforcement des fonds propres.

pourraient devoir être renforcés) au ratio de grands risques¹ et à la croissance du volume d'activité.

En outre, il est prévu **d'ouvrir de nouvelles agences aux Philippines et en Asie centrale**, conformément à la stratégie de positionnement dans les pays émergents dont votre rapporteur spécial a déjà contesté l'ampleur. En tout état de cause, une révision de la stratégie et des instruments de l'AFD ne pourra exercer ses effets que sur le long terme, l'AFD étant structurellement soumise à une certaine inertie compte tenu de l'importance de son portefeuille de concours en cours de décaissement.

<i>Mesures déjà mises en œuvre</i>
<i>1. Transformation en direction « d'état-major » de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui a fusionné avec la direction des affaires économiques et financières pour devenir la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP).</i>
<i>2. Mise en place du Centre opérationnel de réaction aux crises, à vocation interministérielle.</i>
<i>3. Renforcement de la tutelle exercée par le MAEE sur l'AFD.</i>
<i>4. Développement des financements innovants, de nature à mobiliser les capacités d'engagement d'acteurs diversifiés (secteur privé, épargne des migrants, fonds des diasporas, capitaux durablement expatriés).</i>
<i>5. Réexamen détaillé des contributions internationales en fonction de l'objectif poursuivi.</i>
<i>Mesures en cours d'application ou de réflexion</i>
<i>1. Fusion des SCAC et des centres culturels dans des établissements, dénommés « Espaces France » et disposant de l'autonomie financière.</i>
<i>2. Création d'un opérateur chargé de la mobilité internationale (promotion de l'expertise internationale, de l'assistance technique et du système d'enseignement supérieur français), par fusion de FCI, Egide et Campus France.</i>
<i>3. Création d'un système de partenariats différenciés pour une meilleure hiérarchisation des priorités géographiques. Validation de quatre groupes de pays par le CICID du 5 juin 2009.</i>
<i>4. Meilleure concentration sectorielle de l'aide par l'identification de 5 secteurs prioritaires. Validation par le CICID du 5 juin 2009. Mise en place d'un tableau de bord consolidé de l'ensemble des engagements et échéances de l'APD au niveau interministériel, soumis annuellement à l'examen du CICID et annexé aux documents budgétaires transmis au Parlement. Validation par le CICID du 5 juin 2009.</i>
<i>5. Compléter l'indicateur de moyens de l'APD par des indicateurs de résultats. Validation par le CICID du 5 juin 2009 pour une application en 2010.</i>
<i>6. Mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens avec chaque opérateur. Un contrat unique sera signé entre l'Etat et l'AFD d'ici la fin de 2009.</i>
<i>7. Mise en place d'un fonds « post-crise » à décaissement rapide.</i>
<i>8. Recentrage des contributions internationales sur les priorités françaises. Renforcement de l'évaluation des résultats des agences et organismes concernés, selon une logique de « conseil d'administration ».</i>

¹ Les capacités d'action de l'AFD au Maghreb se trouvent ainsi actuellement limitées.

2. Les importantes conclusions du CICID du 5 juin 2009

Présidé par le Premier ministre, le CICID du 5 juin dernier a pris d'importantes décisions contribuant à la rénovation, à la concentration et à la clarification du dispositif d'aide, tant en termes de stratégie que d'instruments :

1) Dans le cadre de la recherche de modes de financement innovants, une partie des revenus issus des **enchères sur les quotas de carbone** sera affectée, après 2012, à des actions en faveur du climat dans les pays pauvres, et les transferts de fonds des migrants seront facilités.

2) **Quatre groupes de pays appelant des modalités différenciées de coopération sont définis, impliquant *de facto* la fin de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP)** dont votre rapporteur spécial a critiqué à plusieurs reprises le périmètre trop étendu. Ces groupes sont : les pays pauvres prioritaires, essentiellement en Afrique subsaharienne, dans lesquels seront concentrés les instruments les plus concessionnels (dons-projets en particulier) ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France (par exemple le Maroc ou le Vietnam) ; les pays émergents qui ne bénéficieront que de prêts à des conditions peu ou pas concessionnelles ; et les pays en crise ou en sortie de crise. Il a également été décidé que la moitié des dons serait affectée au premier groupe et 60 % de l'effort budgétaire à l'Afrique subsaharienne (ce qui est cohérent avec le plan stratégique de l'AFD).

En outre, l'AFD est de nouveau autorisée, « *en réponse à la crise financière* », à étudier la **possibilité d'intervenir dans une dizaine de pays d'Amérique latine et d'Asie**, mais sans coût budgétaire pour l'Etat.

3) **Cinq priorités sectorielles ont été arrêtées** : la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement durable et le climat, et le soutien à la croissance. Votre rapporteur spécial constate que l'eau/assainissement et les infrastructures ne s'y trouvent pas, bien qu'elles figurent parmi les atouts traditionnels de la coopération française, et que la priorité du « soutien à la croissance » est *a priori* aussi générique et indéterminée que le serait la « promotion du développement ». Aussi justifiées soient-elles, ces nouvelles priorités le conduisent également à **s'interroger sur la pérennité des documents-cadre de partenariat** mis en place en 2005, dont les évaluations à mi-parcours ne sont d'ailleurs pas toujours réalisées.

4) Le CICID a confirmé la répartition des rôles entre les services de l'Etat, chargés de la stratégie et du pilotage, et l'AFD, qui dispose de la plupart des moyens opérationnels. Un nouveau **conseil d'orientation stratégique** devrait assurer une meilleure articulation entre orientations politiques et déclinaison opérationnelle par l'Agence, et un **contrat unique d'objectifs et de moyens** – dont votre rapporteur spécial rappelle qu'il est en gestation depuis deux ans – sera signé entre l'Etat et l'AFD d'ici la fin 2009.

5) Afin d'assurer une meilleure coordination entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral de l'aide, **deux documents de stratégie** sur les contributions de la France à la Banque mondiale et à la politique de développement de l'Union européenne seront élaborés et soumis à une consultation publique. Un **document cadre de coopération**, faisant l'objet d'un bilan annuel par le CICID et incluant des tableaux de suivi des moyens et résultats, sera également préparé pour 2010 et annexé au projet de loi de finances. Il est enfin prévu un **plan de communication** sur l'APD.

Votre rapporteur spécial espère que ces orientations contribueront ainsi à **stabiliser les outils et documents de structuration de l'aide française**, qui depuis une dizaine d'années sont soumis à un mouvement de « réforme permanente ». Cela est d'autant plus nécessaire que, selon l'appréciation de la Cour des comptes que partage votre rapporteur spécial, **les mécanismes actuels de coordination ne permettent pas d'assurer un pilotage satisfaisant de la mission APD**, dont chacun des trois programmes est négocié et géré distinctement, par chaque ministère.

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

A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DES TROIS PROGRAMMES

1. Un taux global de consommation élevé

La mission interministérielle « Aide publique au développement » comprend désormais trois programmes 110, 209 et 301, consacrés :

- aux contributions du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) : versements à des banques et fonds multilatéraux, coopération technique, indemnisations et bonifications de l'AFD... ;

- aux actions très variées de coopération bi et multilatérale du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) : subventions aux ONG, coopération en matière de recherche, actions du réseau de coopération et d'action culturelle, aide-projet de l'AFD et du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), dotations des établissements culturels à autonomie financière, contributions de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMS) et au Fonds européen de développement (FED), aide alimentaire et humanitaire d'urgence... ;

- et aux actions de développement solidaire et d'accompagnement des accords de gestion concertée des flux migratoires, conduites par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS).

Avec **4,38 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) consommés en 2008**, cette mission ne représente qu'une **fraction minoritaire de l'aide française**. Celle-ci repose en effet également sur des crédits provenant d'autres missions, en particulier au titre de la recherche, de l'accueil des réfugiés, des écolages et de l'outre-mer, ou non comptabilisés en dépenses budgétaires (annulations de dettes imputées sur les découverts du Trésor et le compte de l'Etat à la Coface, taxe de solidarité sur les billets d'avion, quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne).

Ainsi selon le document de politique transversale associé au PLF 2009, **les dépenses comptabilisables en APD de la mission représenteraient en 2008 51,5 % de l'impact en APD des dépenses du budget général et 42,2 % de l'effort global d'APD au sens du CAD.**

Le taux de consommation des crédits de la mission en 2008 est, comme en 2007, très satisfaisant puisqu'il s'élève à **98 % des AE** ouvertes et **98,9 % des CP** ouverts (dont 99,4 % pour le programme 209), compte tenu de l'ouverture nette globale de 11,25 millions d'euros d'AE et de l'annulation nette de 42,5 millions d'euros de CP¹ (dont les deux tiers sur le programme 209) en régulation infra-annuelle, après application de la réserve de précaution de 6 %.

¹ *En incluant les fonds de concours dans les crédits ouverts.*

Crédits votés, ouverts et consommés en 2008 sur les programmes de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés
Programme 110	2.237,7	2.287,6	2.215,7	972,2	964,4	942,7
1 – Aide économique et financière multilatérale	1.711,7		1.673,8	651,8		643,3
2 – Aide économique et financière bilatérale	373,4		408,2	167,8		173,7
3 – Traitement de la dette des pays pauvres	152,6		133,7	152,65		125,7
Programme 209	2.167	2.135,76	2.117,2	2.072	2.043,2	2.031,2
1 – Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	102,8		154,1	102,8		103,3
2 – Politiques et stratégies bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	105,4		26,3	105,4		151,95
3 – Politiques et stratégies bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	748,9		641,3	653,9		479
5 – Coopération multilatérale	1.168,8		1.237,8	1.168,8		1.238,3
6 – Aide humanitaire et alimentaire	41,06		57,6	41,06		58,7
Programme 301	60,5	53,15	53,04	29,5	23,7	22,9
1 – Aides multilatérales en faveur du codvpt	10		6,6	3		1
2 – Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	5		2,5	5		1,25
3 – Autres actions bilatérales de codvpt	45,5		43,9	21,5		20,6
Total	4.465,2	4.476,5	4.385,9	3.073,7	3.031,3	2.996,8

N.B : les crédits ouverts sont entendus hors fonds de concours.

Source : commission des finances, à partir du RAP 2008.

La fongibilité entre actions est structurellement limitée par l'importance des dépenses pluriannuelles obligatoires, en particulier sur le programme 110, et la **sous-budgétisation chronique** de certaines enveloppes sur le programme 209 (FED et aide-projet). Elle a néanmoins permis de financer des dépenses supérieures aux estimations ou des contributions non prévues en LFI sur le programme 110 (hôpital de Benghazi, fonds fiduciaire pour l'Afghanistan et aide aux Territoires palestiniens), et de privilégier les bourses plutôt que les missions et invitations sur le programme 209.

Le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2008 s'établit à 84,6 % sur le programme 110, essentiellement du fait de la nature pluriannuelle des importantes contributions aux institutions et fonds multilatéraux que finance ce programme. Sur le programme 209, l'augmentation de ce solde par rapport à fin 2007 (19,1 % contre 10,9 % fin 2007) illustre les **moindres capacités de financement de l'aide-projet** du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'AFD. Les engagements non couverts représentent enfin 56,9 % des engagements réalisés sur le programme 301.

En outre, **votre rapporteur spécial – comme la Cour des comptes – déplore que plus de 12 % des crédits de la mission soient débudgétisés**, puisque **369 millions d’euros** ont été autofinancés en 2008 par « recyclage » de l’intégralité du résultat net de l’AFD. Le dividende de 2008, qui a atteint un niveau record (vraisemblablement non pérenne) et excédant de 107 millions d’euros les prévisions de la LFI, a ainsi été employé à de multiples affectations¹.

Débudgétisation par utilisation du résultat net de l’AFD

(en millions d’euros)

	Au profit du programme 110	Au profit du programme 209	Total
2005	-	83,5	83,5
2006	-	94,5	94,5
2007	56,2	187,6	243,8
2008	124,6	244,4	369
Total	180,8	610	790,8

Source : commission des finances, à partir des RAP 2005 à 2008.

Votre rapporteur spécial rappelle qu’à son initiative et dans un strict objectif « d’orthodoxie » budgétaire et comptable², le résultat net de l’AFD, à compter de l’exercice budgétaire 2010, sera reversé au budget général de l’Etat en recettes non fiscales. **De son point de vue, cette procédure ne devra pas avoir d’incidence sur les moyens consacrés à l’APD** : il sera donc nécessaire que cette recette soit rétrocédée en crédits de paiement équivalents, sans coût de trésorerie excessif pour l’AFD.

2. Un plafond d’emplois consommé à 98 %

Comme en 2007, le sous-plafond d’emplois de 2.863 ETPT, inférieur à celui de 2007 (2.983 ETPT) et intégralement imputé sur le programme 209 « Solidarité à l’égard des pays en développement », n’a pas été consommé en totalité puisque la réalisation s’établit à **2.806 emplois, soit 98 %³ du plafond**. Le rapport annuel de performances (RAP) fait état du respect de l’amendement adopté par le Sénat à l’initiative de votre rapporteur spécial, soit une réduction de 10 ETPT motivée par la transformation de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) en

¹ *Les bonifications de prêts aux Etats étrangers (100 millions d’euros), l’aide budgétaire aux Etats touchés par la crise des prix alimentaires (12,5 millions d’euros), les contrats de désendettement-développement (137,4 millions d’euros), l’aide alimentaire (20 millions d’euros), le versement au Fonds mondial de lutte contre le sida (70 millions d’euros) et l’aide aux Territoires palestiniens (17 millions d’euros).*

² *Article 143 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.*

³ *Les recrutés locaux des établissements à autonomie financière, en partie financés sur des ressources propres, ne figurent pas dans le plafond d’emploi et comprennent 2.356 agents en 2008 (2.554 en 2007), soit 157 de moins que ce qui figurait dans le projet annuel de performances.*

une direction « d'état-major », sans pour autant se montrer très précis sur ses modalités.

A périmètre constant, cela représente une **économie de 78 emplois** par rapport à l'exécution de 2007. Elle s'est toutefois essentiellement traduite dans les **effectifs contractuels** (contrats à durée déterminée et volontaires internationaux) avec une baisse de 93 ETPT, tandis que les effectifs titulaires en administration centrale et dans le réseau ont augmenté de 30 ETPT (soit un total de 393 ETPT), et les agents de droit local ont diminué de 15 ETPT. Le taux de consommation des crédits de titre 2 s'établit par conséquent à un niveau plus élevé, de 99,76 % des crédits ouverts (et 96,2 % des crédits inscrits en LFI).

Au niveau du MAEE, les taux de consommation du plafond d'emplois et des crédits budgétaires s'élèvent respectivement à 99,45 %, (99,55 % en 2007) et 99,8 % (97,5 % en 2007).

3. Le financement et l'activité des opérateurs

Le groupement d'intérêt public ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), opérateur de coopération technique du MEIE rattaché au programme 110, a perçu une subvention de fonctionnement de 3,71 millions d'euros, à la suite d'un amendement dont votre rapporteur avait eu l'initiative et qui tendait à diminuer son montant d'un million d'euros.

Cette subvention a cependant été complétée par un versement du même montant que cette réduction, en vue de financer la première phase d'un projet d'institut de formation pour le ministère des finances de l'Autorité palestinienne. **Votre rapporteur spécial incline à penser que ce financement s'apparente à un contournement du vote parlementaire.**

Grâce à de nouveaux appels d'offres et jumelages, l'augmentation du volume d'activité de l'ADETEF s'est poursuivie et a atteint **26,9 millions d'euros** (en hausse de plus de 15 % par rapport à 2007), pour un bénéfice de 532.000 euros. Près de 9.700 journées de mission de coopération ont été réalisées, dont les trois quarts dans les pays éligibles à l'APD. Si le nombre d'ETPT consommés, soit 81, s'est révélé inférieur aux prévisions (87), les emplois hors plafond des opérateurs – selon les modalités applicables à compter de 2009 – se situent à un niveau proche des emplois sous plafond.

La situation de France coopération internationale (FCI) et du Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), opérateurs du programme 209, est la suivante :

- la **subvention dégressive d'équilibre de 296.472 euros prévue en LFI n'a finalement pas été versée à FCI**, le niveau de ses ressources propres

ayant été jugé satisfaisant pour atteindre l'équilibre budgétaire¹. Les 40 ETPT rémunérés, dont 36 hors du plafond applicable aux opérateurs selon les modalités pour 2009, excèdent de deux unités le nombre d'emplois prévu en LFI ;

- **la situation financière d'EGIDE s'est sensiblement améliorée** puisqu'il a réalisé un bénéfice avant impôts de 761.000 euros (dont 477.000 euros de créances fiscales), au lieu d'un déficit prévisionnel de 79.000 euros. EGIDE ne perçoit pas de subventions de fonctionnement du MAEE mais lui facture des prestations de services, pour un montant de 87,2 millions d'euros en 2008, dont 80 % ont été imputés sur le programme 209. Les **226 ETPT** rémunérés, relevant tous du plafond des opérateurs, ont été **conformes aux prévisions**.

L'opérateur **CulturesFrance** est financé sur les programmes 185 (de la mission « Action extérieure de l'Etat ») et 209, ce qui permet au ministère de moduler les clefs de répartition des subventions en fonction des contraintes budgétaires. Le programme 209 a ainsi supporté une quote-part plus importante en 2008 et a intégré le versement, le 31 janvier 2008, d'un solde sur la subvention au titre de 2007, d'où une exécution supérieure de 1,8 million d'euros aux prévisions de la LFI. La subvention pour charges de service public à **Campus France** a quant à elle été versée en deux tranches de 80 % et 20 %, pour un montant de 963.110 euros conforme à celui inscrit en LFI.

4. Une gestion compromise par la régulation infra-annuelle

Sur le **programme 110, une partie de la réserve légale**, constituée de la réserve initiale de précaution (169,4 millions d'euros) et du gel de la totalité des reports d'AE et de CP (76 millions d'euros), **a porté sur des dépenses obligatoires ou inéluctables** (les contributions multilatérales et non discrétionnaires représentent en effet plus des deux tiers des dépenses du programme), mais dont le calendrier de versement était plus flexible, telles que les versements aux fonds environnementaux et nucléaires.

Le contrôleur budgétaire et comptable du MEIE a dès lors émis des réserves sur la soutenabilité financière du programme. La levée partielle de la réserve a permis d'honorer les engagements de l'Etat, mais **son caractère tardif a pesé sur les opérations de fin de gestion**, puisque la Direction générale du Trésor et de la politique économique, qui gère ce programme, a dû solliciter l'autorisation d'ordonnancer plusieurs opérations après le 10 décembre, mais avant le 31 décembre². Les 34 millions d'euros d'annulations de crédits ont quant à eux été compensés par des sous-

¹ Dans le projet de loi de finances pour 2009, FCI a ainsi été retiré de la liste des « opérateurs LOLF » associé au programme 209.

² Sur 24,7 millions d'euros de versements en attente, 15,6 millions d'euros ont ainsi été payés entre le 7 et le 14 janvier 2009 sur l'exercice comptable 2008.

consommations sur les reconstitutions de fonds de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement ainsi que sur les indemnisations de l'AFD (cf. *infra*).

Sur le **programme 209**, les crédits de report (137.113 euros d'AE et 5,7 millions d'euros de CP) ont également été gelés en avril 2008 et la levée du gel sur la réserve de précaution en fin d'exercice a permis de régler le solde de la contribution au FMS (68,5 millions d'euros) et au FED (75,5 millions d'euros). La contribution obligatoire à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) a quant à elle été financée par redéploiements de crédits d'autres actions.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève que le gel des crédits de report a privé le MAEE des économies qu'il a réalisées en 2007, et que cette procédure « *incite les acteurs à revenir à une logique, antérieure à la LOLF, d'épuisement de tous les crédits avant la clôture de l'exercice* ».

Du fait de la mise en place du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, **les projets imputés sur le programme 301 ont démarré plus lentement que prévu** et un faible montant de crédits a été engagé au cours des trois premiers trimestres (8,3 millions d'euros d'AE et 3,8 millions d'euros de CP au 27 octobre 2008). La réserve de précaution de début d'année n'a par conséquent pas été levée et d'importantes annulations de crédits ont été réalisées (12,3 millions d'euros en AE et 6,1 millions d'euros en CP). Elles n'ont cependant pas permis d'engager les dépenses afférentes aux projets prévus dans le cadre de l'accord de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement conclu avec le **Bénin** le 28 novembre 2007 ; **ces dépenses ont donc été reportées sur 2009**.

B. LA JUSTIFICATION DES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET RÉALISATION

1. Le programme 110

Dans la continuité des efforts déjà accomplis en 2008, **la justification au premier euro sur les trois programmes est très étayée**. Concernant le programme 110 majoritairement consacré aux contributions multilatérales, les principaux facteurs d'écart entre prévision et exécution sont résumés dans le tableau ci-après.

Principaux écarts entre prévision et exécution sur le programme 110

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Exécution	Consommation	Prévision LFI	Exécution	Consommation
Contribution à l'AID (Banque mondiale)	1.291	1.269,6	98,3 %	352,05	352,5	100,1 %
Bonification FRPC FMI	13,7	14,98	109,3 %	13,7	14,98	109,3 %
Fonds africain de développement (FAD)	402	362	90 %	134	120,1	89,6 %
Compensation des annulations de dette des pays pauvres très endettés envers le FAD	0	0	-	8,7	1,53	17,6 %
Fonds fiduciaires de la Banque mondiale	0	8	N.S.	0	4	N.S.
Trust Fund AML/CFT	0	0,4	N.S.	0	0	-
IFFim (Facilité financière vaccination)	0	0	-	20	19,2	96 %
Initiative pour l'alimentation en eau en milieu rural	0	0	-	3	14,8	493,3 %
Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP)	0	0	-	5,72	9,5	166,1 %
Compte pour la sûreté nucléaire	0	6,35	N.S.	0	0	-
Rémunération de l'AFD	37,3	26,8	71,8 %	37,6	26,5	70,5 %
Bonifications de prêts aux Etats étrangers	244,5	218	89,2 %	27,7	26,88	97 %
Fonds français pour l'environnement mondial	0	0	-	12,5	13,3	106,4 %
Aide budgétaire Etats d'Afrique et de l'Océan indien	21	9,5	45,2 %	37	39,5	106,8 %
FASEP-Etudes	17	95,98	564,6 %	17	10,92	64,2 %
Hôpital de Benghazi	0	12	N.S.	0	12	N.S.
Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette	152,65	133,71	87,6 %	152,65	125,69	82,3 %
Total	2.179,15	2.157,3	99 %	803,65	791,4	98,5 %

Source : commission des finances, à partir du RAP 2008.

a) Les consommations inférieures aux prévisions

Outre les « traditionnelles » erreurs d'imputation entre actions (les actions 1 et 2 en particulier), la consommation des crédits a été inférieure aux dotations sur les lignes suivantes et a ainsi libéré des marges de manœuvre :

1) Grâce à l'optimisation de la couverture de la parité euro/dollar, une **économie de 21,3 millions d'euros** a pu être réalisée sur les engagements de la France en faveur de la reconstitution du **quinzième programme triennal de l'Association internationale de développement** (AID, guichet concessionnel de la Banque mondiale), tandis que la troisième annuité de l'AID-14 a été versée conformément aux prévisions. La même optimisation a permis d'économiser **40 millions d'euros** sur les AE consacrées à la reconstitution triennale du onzième Fonds africain de développement (FAD), guichet très concessionnel de la Banque africaine de développement.

2) Le retard pris par certains pays dans le processus de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (processus dit « PPTE ») a contribué à

minorer de 7,17 millions d'euros l'annuité due au titre de l'annulation de la dette PPTE à l'égard du FAD, dans le cadre de l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale décidée lors du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005.

3) La **rémunération de l'AFD**, dont le RAP détaille l'assiette et les taux, s'est révélée largement surestimée et a été ramenée de 37,3 à 17,72 millions d'euros, compte tenu d'un trop-perçu de 7,24 millions d'euros en 2007, de la déduction des produits nets du placement des crédits budgétaires (1,04 million d'euros) et de la forte diminution des engagements sur les subventions-projets financés sur le programme 209 (cf. *infra*), qui constituent la majeure partie de l'assiette. **Un montant de 26,48 millions d'euros a néanmoins été versé**, car la deuxième tranche de juillet 2008 n'intégrait que partiellement la baisse finalement importante des engagements de l'Agence en subventions-projets, de sorte que l'excédent de 8,76 millions d'euros devra être déduit sur l'exercice 2009.

4) Concernant les **bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers** (de niveau « standard » de concessionnalité¹), la sous-consommation des AE, à hauteur de 26 millions d'euros, est due à une plus forte demande en prêts non souverains qu'escomptée. Les paiements sont proches des prévisions, déduction faite de 100 millions d'euros autofinancés par l'AFD.

5) La **compensation des annulations de dette portées par l'AFD** a été sensiblement inférieure aux prévisions en raison du décalage de calendrier de traitement de la dette de certains pays en Club de Paris, le solde des échéances annulées correspondant aux traitements dits « Dakar I » (34,1 millions d'euros au profit de 20 pays), Dakar II » (83,2 millions d'euros au profit de 13 pays) et de la Conférence de Paris (600.000 euros au profit d'Haïti).

6) Enfin le **FASEP-Etudes** a été marqué par le lancement des études relatives au projet de ligne à grande vitesse entre Rabat et Tanger, au Maroc, dont le financement n'était pas prévu en LFI et qui a donné lieu à la consommation de 75 millions d'AE. Les CP n'ont en revanche été consommés qu'à hauteur de 64 %, en raison du décalage des calendriers de paiement sur deux projets en Chine (2 millions d'euros) et en Egypte (6,7 millions d'euros).

b) Les besoins additionnels financés par redéploiements

1) Le financement de la contribution française à la bonification de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (**FRPC**) – guichet concessionnel du FMI en faveur des pays à faible revenu – a été supérieur de 1,3 million d'euros aux prévisions, compte tenu de l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change.

¹ Les prêts souverains très concessionnels sont quant à eux financés par la ressource à condition spéciale (RCS) du programme 853 (cf. *infra*), et les prêts non souverains conjointement par les programmes 110 et 853.

2) **Deux nouveaux fonds fiduciaires de la Banque mondiale**, en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund – ARTF*¹) et du développement des Territoires palestiniens (*Palestinian Recovery and Development Program Trust Fund – PRDP-TF*²) ont requis l'ouverture de 8 millions d'euros d'AE qui n'étaient pas prévus en LFI. 4 millions d'euros de CP ont été versés au fonds fiduciaire pour l'Afghanistan et « fléchés » sur les thèmes de la microfinance et de la réforme de la justice, tandis que les CP de même montant en faveur du PRDP-TF (aide budgétaire d'urgence) doivent être décaissés en 2009 et 2010.

3) Un **nouveau fonds fiduciaire du FMI**, dédié à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT), a conduit à l'engagement de 395.000 euros, financés par redéploiement. Les CP correspondants seront versés en cinq annuités de 100.000 dollars entre 2009 et 2013. De même, une contribution volontaire de 400.000 euros, qui n'avait pas été budgétée en LFI, a été versée pour le financement du secrétariat de l'**Initiative de transparence dans les industries extractives**, créée en 2003.

4) Le financement de l'**Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural** de la Banque africaine de développement, à laquelle la France s'est engagée à participer à hauteur de 40 millions d'euros sur la période 2005-2010, avait été **manifestement sous-doté en LFI** après que les décaissements ont suivi une tendance décroissante de 2005 à 2007. L'avancement rapide des projets a ainsi amené la France à solder sa contribution avant l'échéance et à verser 14,8 millions d'euros en 2008.

5) Une accélération plus rapide qu'escomptée des décaissements du **Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP)**, qui finance des projets de dépollution dans le nord-ouest de la Russie³ et dont la France est le premier contributeur avec la Commission européenne, a conduit à effectuer un paiement supérieur de 3,8 millions d'euros à celui inscrit en LFI. Le solde d'engagements restant à couvrir s'élève à 16,9 millions d'euros, dont 7,5 millions devraient être apurés en 2009.

De même, la participation française à la reconstitution du **Compte pour la sécurité nucléaire**, qui n'était pas budgétée en LFI mais non moins nécessaire compte tenu des difficultés rencontrées dans les projets de traitement du combustible usé et des déchets liquides, a été finalement limitée à 6,35 millions d'euros, le groupe technique du G8 ayant décidé de ne couvrir dans un premier temps qu'une partie des besoins. Les paiements correspondants seront effectués en 2009 et 2010.

6) **L'exécution de l'aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien a été contrastée** : les AE n'ont été

¹ Fonds alimenté par 24 donateurs et bénéficiant de 1,3 milliard de dollars d'engagements.

² Ce fonds a été créé à la suite de la Conférence internationale des donateurs en faveur du programme triennal de réformes de l'Autorité palestinienne, qui s'est tenue à Paris le 17 décembre 2007.

³ En particulier le démantèlement des sous-marins nucléaires russes en mer de Barents.

consommées qu'à hauteur de 45,2 % du fait du report de l'aide pluriannuelle à la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), tandis que les CP ont connu un dépassement de 2,5 millions d'euros de l'évaluation inscrite en LFI, financé par redéploiements internes au programme 110 et prélèvement sur le résultat de l'AFD.

7) En application de l'accord conclu le 10 décembre 2007 avec la Lybie, la France finance, à hauteur de 30 millions d'euros maximum et par l'intermédiaire de l'AFD, **l'équipement du centre médical de Benghazi** et la formation des personnels y afférente. L'AFD a mis en place un compte d'opération et une première tranche de 12 millions d'euros a été décaissée, dont la convention du 29 octobre 2008 conclue entre l'Etat et l'AFD prévoyait le financement par des crédits budgétaires.

2. Le programme 209

a) Une exécution de plus en plus contrainte et qui comporte des erreurs d'imputation

Ce programme demeure très **contraint** par des engagements représentant des montants élevés, en particulier multilatéraux, tels que les contributions au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMS), au FED, aux organismes des Nations Unies (contributions volontaires) et à l'Organisation internationale de la francophonie, qui représentent à eux seuls plus de 60 % des crédits de paiement.

L'analyse de l'exécution révèle, comme en 2007, des écarts parfois importants entre les dotations en LFI et les besoins réels, des choix de réaffectation entre actions et de **nombreuses erreurs d'imputation** (en particulier entre les actions 2 et 3) qui faussent la perception de la consommation réelle des crédits. *A contrario*, les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (notamment les centres culturels) ont été renseignées distinctement grâce au nouveau logiciel de programmation PRISME, et non pas intégrées dans le « chapitre réservoir » des autres moyens bilatéraux d'influence, comme le prévoyait la LFI.

Dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, la Cour des comptes évoque également la **qualité médiocre de l'information sur l'exécution budgétaire dans les postes**, en raison de discordances entre les applications informatiques et de remontées d'informations trop espacées en fin de gestion. Le nouvel « infocentre » comptable ministériel et le déploiement du logiciel interne PRISME devraient cependant améliorer le dialogue de gestion et la restitution de l'exécution en 2009.

Principaux écarts entre prévision et exécution sur le programme 209 (hors réserve de précaution)

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Exécution	Consommation	Prévision LFI	Exécution	Consommation
Dons-projets FSP	100,4	85,2	84,8 %	130,45	122,5	93,9 %
Dons-projets AFD	326,5	217	66,4 %	180,9	77,14	42,6 %
Bourses et assimilés (hors bourses AUF)	74,7	64,8		74,7	65,8	
Partenariats Hubert Curien	4,55	6,96	153 %	4,55	6,96	153 %
Echanges d'expertise (missions, invitations)	28,52	16,8	58,9 %	28,52	16,8	58,9 %
Dotations de fonctionnement des EAF	30	31,5	105 %	30	31,5	105 %
Dotations pour opérations des EAF	0	15,22	N.S.	0	15,22	N.S.
Subvention CulturesFrance	5,73	5,53	96,5 %	5,73	7,3	127,4 %
Subvention FCI	0,3	0	0 %	0,3	0	0 %
Subventions aux ONG (dont AFVP)	35,58	25,22	70,9 %	35,58	25,22	70,9 %
Coopération décentralisée	8,21	6,3	76,7 %	8,21	6,98	85 %
Aide budgétaire et interventions de sortie de crise	27,3	36,7	134,4 %	27,3	36,7	134,4 %
Fonds mondial de lutte contre le sida (FMS)	280	300	107,1 %	280	300	107,1 %
Fonds européen de développement (FED)	725	777,48	107,2 %	725	777,48	107,2 %
Contributions volontaires organismes ONU	88,94	85,34	95,9 %	88,94	85,34	95,9 %
Fonds fiduciaires (dont jeunes experts associés)	8,9	10,44	117,3 %	8,9	9,9	111,4 %
Francophonie (dont subvention OIF)	57,7	55,66	96,5 %	57,7	55,66	96,5 %
Aide humanitaire	9,66	9,52	98,6 %	9,66	10,58	109,5 %
Aide alimentaire	31,62	48,12	152,2 %	31,62	48,12	152,2 %
Total	1.843,6	1.797,8	97,5 %	1.728,1	1.699,2	98,3 %

Source : commission des finances, à partir du RAP 2008.

b) La variable d'ajustement de l'aide-projet

L'aide-projet a souffert en 2008 et continuera d'être affectée en 2009 et 2010. La majorité des nouvelles opérations (nouvelles conventions et engagements sur des projets existants) **a été suspendue à l'été 2008**, sauf dans un nombre restreint de pays prioritaires, et la durée d'exécution de projets prévus sur trois à quatre ans a été allongée à six-sept ans. Compte tenu des reports et des dotations inscrites en LFI pour 2009, **on peut estimer que les CP disponibles ne couvriront que 75 % des besoins pour 2010-2011** et évaluer à 73 millions d'euros l'insuffisance de CP pour la seule année 2009.

Sur le FSP, le taux d'attribution des AE à de nouveaux projets est formellement de 146 % en raison d'une erreur d'imputation, mais est en réalité **inférieur à 85 %** (90 % si l'on intègre la réserve de précaution). A la demande de la Direction du budget et en prévision des enveloppes de CP contraintes sur les exercices 2009 et 2010, **le dernier comité d'examen des projets FSP n'a pas été réuni**, permettant le « refroidissement » de près de 10 millions d'euros d'AE. De même, le taux de consommation des CP n'est que de **93,9 %**, avec 122,5 millions d'euros affectés à 280 projets dans 53 pays. Dix pays concentrent toutefois près de la moitié des crédits, les deux

premiers bénéficiaires étant de loin le Burkina Faso (5,9 millions d'euros) et le Sénégal (4,3 millions d'euros).

L'aide-projet de l'AFD est contrastée avec une forte sous-consommation des AE (66,4 % des AE ouvertes, 17 millions d'euros ayant été gelés et 92,5 millions d'euros reportés sur des projets de l'exercice 2009) qui compromet le niveau de l'aide-projet pour les prochains exercices, et un niveau de consommation des CP qui excède les prévisions (111,4 %) en recourant majoritairement à l'autofinancement sur les ressources propres de l'Agence (51,4 %, soit 115,5 millions d'euros).

Cette aide est aussi très concentrée puisque les dix premiers pays bénéficiaires (le Burkina Faso figurant à nouveau en tête) représentent 60 % des CP, et l'écart-type par rapport à la moyenne unitaire des versements (respectivement 5,8 et 4,3 millions d'euros) illustre une forte dispersion.

c) Les autres actions transversales

Les **Partenariats Hubert Curien**, programmes bilatéraux de soutien à la mobilité de jeunes chercheurs, sont cofinancés à parité par les pays partenaires et ont connu un réel succès dans les pays de la ZSP, d'où une réalisation nettement supérieure aux prévisions.

La forte sous-consommation sur les **échanges d'expertise** révèle les choix de gestion des postes, qui tendent à privilégier les bourses¹, mais aussi l'inégale disponibilité des personnes concernées pour la mise en place de missions d'expertise publique et d'invitations de cadres locaux en France. En 2008, le coût moyen d'une mission – voyage inclus – a été d'environ 4.300 euros, et celui d'une invitation de 3.800 euros.

Concernant **l'aide aux ONG**, l'année 2008 a été marquée par le déploiement de la **nouvelle procédure d'appel à initiatives** de la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAIIONG), conformément aux préconisations de la Cour des comptes et du Parlement, dont celles formulées par votre rapporteur spécial à la suite de l'enquête demandée à la Cour des comptes en 2005, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF. **Trois thèmes ont ainsi été retenus** (sida, eau et assainissement, droits de l'homme) et ont donné lieu au financement de 37 projets (dont 23 pour la thématique des droits de l'homme). La sous-exécution des crédits disponibles (70,9 %) s'explique par le décalage entre les justifications demandées aux associations pour finaliser un projet – auxquelles votre rapporteur spécial a toujours porté une grande attention – et les tranches de versement.

Les crédits de **coopération décentralisée** ont également été sous-consommés et une partie de l'enveloppe affectée aux pays les moins avancés a été réorientée vers les pays émergents. Les appels à projets triennaux sur

¹ Cette orientation a de nouveau été mise en exergue pour 2009 dans la programmation fixée par l'administration centrale.

2007-2009 portent sur **six thèmes**¹, relevant notamment d'une démarche de rationalisation de l'action des collectivités territoriales. **La sélectivité est faible** puisque 87,5 % des 280 dossiers déposés ont été retenus.

d) Les versements multilatéraux, contrats de désendettement-développement et interventions de crise ou de sortie de crise

Comme en 2007, la sous-budgétisation est manifeste sur certaines contributions et relativement imprévisible sur des dépenses de crise ou de sortie de crise, tandis que le financement des contrats de désendettement-développement (C2D) a de nouveau été surestimé.

L'aide budgétaire et les interventions de sortie de crise excèdent de 34 % les prévisions de la LFI, en raison de l'aide apportée à la Palestine, qui avec 24,5 millions d'euros (dont 17 millions d'euros prélevés sur le résultat de l'AFD) a mobilisé les deux tiers des crédits.

En revanche les C2D, dont le financement est depuis 2008 intégralement assuré par l'AFD (prélèvement sur le dividende et reprise de provisions) et donc **débudgétisé**, ont donné lieu à 137,4 millions d'euros de versements (dont 109 millions d'euros au profit du Cameroun), inférieurs aux prévisions de 184,4 millions d'euros.

Lors de la Conférence de Berlin de septembre 2007, la France s'est engagée à verser **900 millions d'euros au FMS**² sur la période 2008-2010. Bien que seuls 280 millions d'euros aient été budgétés en LFI pour 2008, une contribution de 300 millions d'euros a été versée en 2008 (par levée de la réserve de précaution) car elle intègre un arriéré de 25 millions d'euros qui, selon le MAEE, était dû au titre de l'exercice 2007. Un solde d'un montant équivalent devrait donc, selon le ministère, être reporté sur l'exercice 2009.

Dans sa note d'exécution budgétaire précitée, la Cour des comptes relève cependant que la Direction du budget, au motif qu'il n'existe pas d'engagement juridique contraignant rendant cette contribution obligatoire et que les crédits correspondants n'ont pas été redéployés en 2007, considérerait qu'il n'y a pas lieu de reporter ce solde. **Votre rapporteur spécial tend à partager cette appréciation**, la situation budgétaire extrêmement délicate de notre pays justifiant amplement cette entorse somme toute réduite à un engagement politique. L'annulation de 24,98 millions d'euros sur la réserve de précaution en novembre 2008 laisse également présumer l'intention de la Direction du budget de ne pas honorer la totalité de l'engagement triennal.

¹ *L'appui institutionnel, le développement durable, la mutualisation des moyens portés par plusieurs collectivités, les partenariats en matière de technologies de l'information et de la communication, la mise en place de réseaux régionaux de concertation et l'intégration des jeunes dans l'action internationale.*

² *En 2008, le Fonds a décaissé plus de 2,2 milliards d'euros pour plus de 900 projets dans 113 pays, dont 169,1 millions d'euros au profit de la Tanzanie, 144,3 millions d'euros pour l'Ethiopie, 131,5 millions d'euros pour l'Inde et 100,1 millions d'euros pour la Zambie.*

L'intégralité des crédits ouverts pour les **contributions volontaires aux organisations des Nations Unies** a en revanche été consommée, soit 85,3 millions d'euros¹. Les trois premiers bénéficiaires ont reçu les deux tiers des crédits, ce qui est conforme à la stratégie de plus grande concentration annoncée dans le PAP, mais une trentaine d'organismes sont encore financés.

Ainsi que l'avait anticipé votre rapporteur spécial dans son rapport budgétaire sur le PLF pour 2008, **la contribution française au FED a été nettement sous-estimée**, à hauteur de 52,5 millions d'euros². Le règlement des 777,5 millions d'euros n'a pu être honoré –sans versement d'intérêts de retard – que par redéploiement des crédits du FMS puis par un dégel partiel de la réserve de précaution (plus de deux fois supérieur à la levée réalisée en 2007). L'application de la réserve légale sur cette dépense obligatoire³ a contraint le CBCM à émettre un **avis favorable avec réserve**.

Les crédits affectés aux **fonds fiduciaires** de divers organismes internationaux (Banque mondiale, PNUD et OCDE) – dont le programme des jeunes experts associés, qui contribue à renforcer l'influence et l'expertise françaises dans les organisations internationales – ont également été surconsommés (111,4 % en CP), sans pour autant que le RAP n'en explicite les raisons.

Enfin, comme cela est fréquemment le cas, les crédits mis à la disposition du **Fonds d'urgence humanitaire** se sont révélés insuffisants et ont été abondés en fin d'exercice pour permettre au nouveau Centre de crise de répondre aux besoins urgents en Irak, en Haïti et en République démocratique du Congo – RDC⁴. La consommation finale des CP a ainsi atteint près de 110 % des crédits inscrits en LFI. Du fait de la crise alimentaire, **la situation a été encore plus tendue pour l'aide alimentaire**, qui avec 48,1 millions d'euros a excédé de plus de 52 % les prévisions. Les trois premiers pays bénéficiaires furent la RDC (7,1 millions d'euros), la Somalie (5,7 millions d'euros) et la Palestine (5,3 millions d'euros).

3. Le programme 301

Ce programme ne représente que 0,96 % des CP de la mission, **conduisant la Cour des comptes à s'interroger sur son bien-fondé**. Il est toutefois clair que sa création reposait davantage sur des motifs diplomatiques,

¹ Dont 28,5 millions d'euros pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 15,7 millions d'euros pour le Haut commissariat aux réfugiés et 12,7 millions d'euros pour l'UNICEF.

² Votre rapporteur spécial avait plutôt « vu juste » puisqu'il avait estimé la sous-budgétisation à 58 millions d'euros.

³ Le MAEE a en effet considéré qu'une exonération de la contribution au FED, compte tenu du montant élevé de celle-ci, aurait fait porter un poids exorbitant sur les autres dépenses du programme.

⁴ Sur la totalité de l'exercice, les trois pays les plus aidés ont été la Birmanie (2,1 millions d'euros), la Géorgie (769.969 euros) et le Soudan (678.535 euros).

politiques et d'organisation ministérielle (assurer la visibilité du MIIINDS) que sur une quelconque « taille critique » au plan budgétaire.

Le programme a supporté une régulation d'assez grande ampleur compte de la montée en puissance du ministère et du faible rythme de consommation durant le premier semestre, mais a financé les principales actions suivantes :

- le **lancement d'un fonds fiduciaire**, officialisé le 24 novembre 2008 et dont la Banque africaine de développement a remporté l'appel d'offres. Un montant de 6 millions d'euros a été engagé sur la période 2008-2010, et 500.000 euros ont été payés sur l'exercice 2008 ;

- des **actions de la Banque mondiale** (connaissance des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique et montage financier de projets de la diaspora africaine) **et de la Commission européenne** (programme sur la coopération dans les domaines de la migration et de l'asile) ;

- le **lancement de 409 projets** validés et supervisés par l'ANAEM (2,5 millions d'euros d'AE et 1,25 million d'euros de CP) ;

- des **projets de codéveloppement dans les pays de la ZSP**, que ce soit au titre de projets du FSP déjà engagés ou en accompagnement d'accords de gestion concertée des flux migratoires déjà signés (Sénégal, Congo, Bénin et Tunisie¹) ou encore en cours de négociation en 2008 (Mali, Cameroun, Burkina Faso).

C. LA PERFORMANCE DES TROIS PROGRAMMES

1. Des résultats plutôt satisfaisants mais peu significatifs sur le programme 110

Les résultats des cinq indicateurs sont bien argumentés et la majorité des cibles, dont les échéances ne sont pas harmonisées (2009 à 2012), **sont atteintes dès 2008** et parfois mal calibrées. L'indicateur 1.1 (part des ressources subventionnées des banques et fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires) n'a qu'un rapport indirect avec l'exécution budgétaire et constitue plutôt un indicateur de moyens ; ses trois cibles sont nettement dépassées après une forte progression des résultats en 2008.

L'évolution erratique de l'indicateur 2.1 (part de l'aide française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional), dont le résultat de 2008 est nettement inférieur à ceux de 2006 et 2007, nuit à sa pertinence. De même, la forte hausse de l'effet de levier des concours de l'AFD (indicateur 3.1), compte tenu de la progression des prêts peu concessionnels dans les pays émergents (où l'effet de levier

¹ Des actions en faveur de la formation professionnelle en Tunisie ont ainsi mobilisé 18,3 millions d'euros d'AE et 7,3 millions d'euros de CP.

moyen est de 7), ôte toute portée à la cible fixée pour 2011. Les bons résultats de l'indicateur 3.2 illustrent les **importants efforts accomplis par l'AFD pour améliorer la qualité de ses projets et son taux de proactivité**¹, qui se situent désormais à un niveau sensiblement supérieur à ceux de la Banque mondiale.

Enfin l'intérêt de l'indicateur 4.1, qui répond à un objectif d'influence et de promotion de l'expertise française, est atténué par sa base de calcul relativement restreinte et des facteurs exogènes qui accentuent la volatilité des résultats.

2. Sur le programme 209, une amélioration des résultats pour des indicateurs en cours de rénovation

Une **refonte complète des objectifs et indicateurs** a été engagée dans le PLF 2009² et a recueilli une appréciation positive de votre rapporteur spécial ; il convient donc de n'examiner pour 2008 que les indicateurs les plus significatifs. De même, **la démarche de contrôle de gestion dans le réseau a été étendue** à 50 postes en 2008 (contre 7 fin 2007), et une application informatique de collecte, de suivi et de restitution des indicateurs de performance et de contrôle de gestion³ doit être mise en place pour le premier semestre 2009.

Quatre des treize indicateurs, dont deux revêtent une importance particulière pour la mesure de la performance (efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle et performance du FED), requièrent un délai de traitement ou dépendent de données externes et ne sont donc pas renseignés pour 2008. Les résultats des deux indicateurs du premier objectif, relatifs à la proportion de l'aide gérée par le MAEE dirigée vers les groupes de pays prioritaires⁴ et à l'amélioration de l'accès à l'éducation de base, sont en progression mais encore relativement éloignés des cibles pour 2010.

Les indicateurs relevant de l'objectif de promotion du développement par la culture, la formation et la recherche témoignent de **certains succès en matière de francophonie et d'enseignement supérieur**. Les résultats sont ainsi supérieurs aux prévisions, voire aux cibles, pour le nombre d'élèves inscrits dans les cours de langue et sections scolaires bilingues, de candidats aux certifications et tests de langue française, ou d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français. De même, la

¹ Soit la part des projets qui ont fait l'objet de mesures correctrices parmi ceux qui ont connu des problèmes à l'exécution.

² Les indicateurs utilisés jusqu'en 2008 se révèlent en effet trop circonscrits dans leur objet ou leur périmètre, sont soumis à des changements de méthodologie, ou restituent mal l'influence réelle de l'aide française sur le développement des pays bénéficiaires.

³ Dont votre rapporteur spécial a pu constater le bien-fondé lors de la mission de contrôle budgétaire qu'il a effectuée dans trois Etats d'Afrique de l'est, en mars 2009.

⁴ L'indicateur 1.1 se focalise donc sur les moyens et est partiellement redondant avec l'indicateur 4.1 et l'indicateur 1.1 du programme 110.

qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux a fortement progressé¹ et est largement supérieure à la cible fixée pour 2009.

La cible de l'indicateur d'autofinancement des établissements culturels apparaît **timorée**, puisqu'elle est atteinte dès 2006 et largement dépassée en 2007 comme en 2008 (38 % pour un objectif de 35 % en 2010). En outre, cet indicateur devrait être révisé dans la perspective de la création des Espaces France.

S'agissant du **FED**, dont la France est le premier contributeur, le RAP fait état des **réels progrès accomplis ces dernières années** en matière d'engagements² et de décaissements. Les données pour 2008 ne sont pas encore connues, mais elles devraient confirmer la tendance à l'accroissement des engagements, tandis que **les décaissements devraient plafonner et être inférieurs aux prévisions du PAP 2008** (3,6 milliards d'euros), ce qui pourrait témoigner d'un essoufflement de la réforme engagée en 2001.

Enfin l'indicateur 5.4, relatif à l'efficacité de la procédure de financement des projets des ONG, présente des **résultats contrastés** : la part des projets traités dans un délai inférieur à dix semaines progresse (72 %), le taux d'évaluation *a posteriori* demeure stable (12 % des projets) quoique supérieur à la cible – il est vrai modeste (6,5 %), et **le taux de sélectivité des projets déposés demeure beaucoup trop élevé** avec 73 % des projets, contre 58 % en 2007.

3. Une progression régulière des résultats sur le programme 301

Les trois indicateurs du programme 301, qui correspondent à deux objectifs de contribution aux projets portés par les migrants et de promotion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, sont pour la première fois intégralement renseignés.

Les valeurs-cibles sont relativement ambitieuses mais les résultats poursuivent une progression régulière. **Sept accords ont été signés³**, dont quatre en 2008, sur les quatorze accords de développement solidaire et les vingt accords de gestion des flux migratoires qu'il est prévu de conclure d'ici 2010.

Le nombre de projets individuels et collectifs financés en 2008 dans les pays d'origine des migrants se révèle nettement supérieur aux prévisions, grâce notamment à une campagne de communication de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et au lancement de nouveaux projets au Sénégal, au Mali et dans l'Union des Comores. Le quasi doublement du coût moyen des projets collectifs par

¹ 36,4 % des projets bénéficient ainsi de la meilleure note possible.

² La Commission européenne est ainsi parvenue à engager, avant le 31 décembre 2007, toutes les ressources du IXe FED et les reliquats des FED précédents.

³ Avec le Gabon, le Congo et le Bénin en 2007, le Sénégal, la Tunisie, la République de Maurice et le Cap-Vert en 2008.

rapport aux prévisions du projet annuel de performances (37.500 euros) s'explique par la volonté de privilégier des projets significatifs, mais rend la cible pour 2010 (35.000 euros) quelque peu fictive.

III. L'EXÉCUTION DES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

A. L'ABSENCE DE MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES SUR LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

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

Depuis la loi de finances pour 2007, cette mission comporte **trois programmes** dédiés à la coopération¹ avec les trois zones monétaires correspondantes : l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), l'Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC) et l'Union des Comores.

Comme dans le PLF 2009 et en 2007, cette mission a un caractère virtuel et n'était pas dotée de crédits en loi de finances initiale pour 2008², compte tenu du bon niveau des avoirs extérieurs des trois banques centrales concernées et de la faible probabilité de devoir faire jouer la garantie de convertibilité. **Aucun objectif ni indicateur** n'est associé à ces programmes, leur fonctionnement étant régi par des traités internationaux.

B. LA MISSION « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

1. Un compte de concours financiers composé de trois sections

Pour mémoire, on rappellera que cette mission est un compte de concours financiers doté de crédits évaluatifs, composé de **trois sections** présentées sous forme de programmes :

- le **programme 851** (« Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures ») a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents (24 pays éligibles en 2008 à la RPE, dont 4 à titre expérimental), *via* des prêts concessionnels destinés à financer des projets

¹ Cette coopération repose sur quatre principes : la garantie illimitée de convertibilité en euros des monnaies émises ; la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles ; la liberté des transferts au sein de la Zone franc ; et la centralisation des réserves de change des Etats membres par les trois banques centrales de la zone.

² Elle n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun RAP spécifique en 2008.

participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et services français. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises ;

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

- et le **programme 853** (« Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »), symétrique à l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110, correspond à la mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiées¹, dite « ressource à conditions spéciales » (RCS). L'Agence utilise cette ressource pour un adossement intégral de certains de ses prêts souverains aux pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, et pour constituer des provisions pour risque pays sur les prêts non souverains.

2. La sous-estimation de l'équilibre du compte

Comme en 2007, **l'équilibre en exécution du compte spécial est très éloigné des prévisions de la LFI**, en particulier sur le programme 852, puisqu'il passe d'un déficit de plus d'un milliard d'euros à un excédent de près de 661 millions d'euros, supérieur d'environ 10 % à celui constaté en 2007. Si les recettes (soit les remboursements en principal) se sont révélées supérieures aux prévisions de 7,7 %, **les dépenses effectives ont en revanche été très en deçà des montants inscrits en LFI**, de près de 77 % (82 % en 2007).

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

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

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

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » en prévision et en exécution sur l'exercice 2008

(en millions d'euros)

Programmes	Prévision en LFI				Exécution			
	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)	Recettes (1)	AE	CP (2)	Solde (1) - (2)
851 – Prêts de la RPE	457	350	120	337	452,8	525,7	164,8	289
852 – Prêts pour consolidation de dettes	533,8	1.822,3	1.822,3	- 1.288,5	611,4	218,2	203,4	407,9
853 – Prêts à l'AFD	68,3	269	124	- 55,7	76,5	318	111,6	- 35,1
Total	1.059,1	2.441,3	2.066,3	- 1.007,2	1.140,7	1.061,9	479,8	660,9

Source : commission des finances, à partir du RAP 2008.

Le RAP fournit des explications plus détaillées qu'en 2007 sur les écarts constatés en recettes :

1) Sur le programme 851, **l'exécution est quasiment conforme aux prévisions**, avec des remboursements anticipés de la Malaisie, de la Chine et de la Nouvelle Guinée, et des versements effectués par l'Indonésie et le Sri Lanka dans le cadre du moratoire consécutif au tsunami de fin 2004.

2) Sur le programme 852, **la situation est contrastée selon la nature des recettes**. Les recettes directes (remboursements à bonne date des échéances de prêts de refinancement) se sont révélées largement supérieures aux prévisions, soit 568,4 millions d'euros au lieu de 229,7 millions d'euros, compte tenu de deux remboursements anticipés effectués par le Gabon (368,4 millions d'euros) et la Pologne.

Les recettes par refinancement (42,9 millions d'euros) sont en revanche très en-deçà des évaluations en LFI (304 millions d'euros) en raison du report des traitements en Club de Paris de la dette de la République démocratique du Congo (RDC) et de la Côte d'Ivoire, lié au retard pris dans l'application du programme de réformes demandé par le FMI. Cette situation n'est d'ailleurs pas nouvelle et se répète pour ces deux pays depuis trois ans. **Elle s'est cependant récemment débloquée**, avec l'approbation fin 2008 (cf. *infra*), par le FMI, d'une Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) au profit de la RDC, et la signature, en mai 2009, d'un accord de restructuration de la dette de la Côte d'Ivoire.

3) Enfin sur le programme 853, l'excédent de recettes de 8,2 millions d'euros provient du **rattachement à l'exercice 2008 de la deuxième échéance de 2007**, due au mois de décembre (23,8 millions d'euros). Cette entorse au principe de l'annualité budgétaire s'explique par un encaissement trop tardif fin 2007.

Les flux associés aux prêts financés sur ces trois sections revêtent un caractère nécessairement aléatoire et exogène, compte tenu par exemple du contexte politique et économique des pays emprunteurs ou de l'état d'avancement des négociations avec le FMI et le Club de Paris. Néanmoins la persistance d'un écart important entre prévision et exécution **conduit votre**

rapporteur spécial, comme les années précédentes, à s'interroger sur la sincérité et la fiabilité des prévisions inscrites en LFI.

3. La justification des importants écarts en AE et CP

S'agissant plus précisément de la gestion de 2008, les explications suivantes sont avancées par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi dans le RAP.

1) Sur le **programme 851** : la consommation des AE, supérieure de plus de 50 % au montant de la LFI, s'explique principalement par la signature du **protocole de 350 millions d'euros pour le projet de ligne à grande vitesse au Maroc** (liaison Casablanca-Tanger), pays qui bénéficie également d'un prêt de 97,5 millions d'euros pour la construction d'un tramway à Rabat. Les autres pays bénéficiaires de nouveaux prêts de la RPE en 2008 sont l'Arménie, la Tunisie, la Mongolie, le Tadjikistan, la Mauritanie et la Géorgie.

L'écart de 44,8 millions d'euros en CP s'explique quant à lui par la **comptabilisation de tirages sur 13 mois**, incluant ceux de décembre 2007 (16,1 millions d'euros) et de décembre 2008 (43 millions d'euros), ces derniers n'ayant pas été comptabilisés le mois suivant, soit sur l'exercice 2009. Les principaux décaissements ont concerné l'Egypte (métro du Caire), la Tunisie, la Chine, l'Azerbaïdjan, le Vietnam et le Monténégro.

2) Sur le **programme 852** : le très important écart en AE (plus de 1,6 milliard d'euros) s'explique, comme pour les recettes, par le retard pris par la RDC et la Côte d'Ivoire dans le processus PPTE. Cette forte sous-consommation des CP témoignait ainsi, comme en 2006 et 2007, d'un certain **optimisme quant à la progression des négociations financières avec les pays partenaires**, à l'instar de celui qui prévaut pour les contrats de désendettement-développement financés sur le programme 209.

Les créanciers du Club de Paris ont néanmoins signé un accord de restructuration de la dette publique avec la RDC le 11 décembre 2008, et avec la Côte d'Ivoire le 15 mai 2009 (cf. encadré *infra*). Compte tenu des montants élevés de créances détenues par la France sur ces deux Etats¹ et des perspectives d'annulations bilatérales additionnelles, ces récents accords devraient se traduire par la comptabilisation en APD d'allègements de dette substantiels de 2009 à 2015.

¹ D'après les données communiquées par le MEIE à votre rapporteur spécial en novembre 2008, les créances d'APD détenues par la France (arriérés et capital restant dû) s'élevaient fin 2007 à 169,7 millions d'euros pour la RDC et à 1.790,9 millions d'euros pour la Côte d'Ivoire.

L'aboutissement des négociations sur la dette de la RDC et de la Côte d'Ivoire

1 – L'accord conclu avec la République démocratique du Congo

Les créanciers du Club de Paris¹ sont convenus, le **11 décembre 2008**, avec le gouvernement de la RDC d'un accord d'allègement de sa dette publique extérieure, suite à l'approbation, le 8 décembre 2008, par le FMI d'un nouvel arrangement de trois ans au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).

Cet accord a été conclu selon les termes dits « de Cologne »² dans le cadre de l'Initiative PPTE. Il conduit, sur la durée de l'arrangement, à **l'annulation de 805 millions de dollars et au rééchelonnement de 155 millions de dollars**. Plusieurs créanciers, dont la France, entendent également accorder à la RDC à titre bilatéral des allègements de dette additionnels au-delà des termes définis dans l'accord du Club de Paris.

La République du Congo s'est engagée à affecter les sommes auxquelles les créanciers du Club de Paris ont renoncé aux objectifs prioritaires identifiés dans le cadre de son Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Elle s'est également engagée à rechercher un traitement comparable de la part de ses créanciers non membres du Club de Paris. Les créanciers du Club de Paris se sont ainsi félicités de **l'accord conclu par la RDC avec ses créanciers privés du « Club de Londres »** et ont appelé ses autres créanciers à lui accorder un allègement de dette comparable au titre de l'initiative PPTE.

Les créanciers du Club de Paris se sont engagés à accorder la part restante de l'allègement de dette prévu dans le cadre de l'initiative PPTE dès que la RDC aura atteint son point d'achèvement (la RDC a atteint le point de décision en mars 2006).

Le stock de dette due aux créanciers du Club de Paris par la République démocratique du Congo était estimé au 1^{er} juillet 2008 à **plus de 3,4 milliards de dollars en valeur nominale**.

¹ 13 Etats membres du Club de Paris, dont les principaux pays industrialisés, ont participé à cet accord.

² Selon ces termes, les prêts consentis aux conditions de l'APD avant la date butoir sont rééchelonnés sur 40 ans dont 16 ans de grâce, à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel de ces prêts. Les dettes commerciales pré date butoir sont annulées à 90 %, le solde étant rééchelonné sur 23 ans dont 6 ans de grâce.

2 – L'accord conclu avec la Côte d'Ivoire

A la suite de l'approbation par le FMI, le 27 mars 2009, d'un arrangement de trois ans au titre de la FRPC, plusieurs créanciers du Club de Paris (14 Etats) ont conclu le **15 mai 2009** avec le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire un accord de restructuration de sa dette publique extérieure, ce pays ayant franchi le point de décision de l'initiative PPTE renforcée en mars 2009. Comme pour la RDC, cet accord a été conclu selon les termes de Cologne.

A titre exceptionnel, au vu de la capacité de paiement limitée de la Côte d'Ivoire et à condition que ce pays continue de mettre en œuvre de façon satisfaisante son programme de réforme soutenu par le FMI, les créanciers ont également accepté de **différer le remboursement des arriérés accumulés** par la Côte d'Ivoire sur sa dette post-date butoir, ainsi que les échéances dues durant la période de consolidation au titre de la dette post-date butoir et les intérêts moratoires dus sur la période de consolidation au titre des montants rééchelonnés et différés.

Le remboursement de la plus grande partie de ces montants commencera seulement après avril 2012. Il réduira le service de la dette due aux créanciers du Club de Paris durant le programme soutenu par le FMI de 4.692 millions de dollars à 391 millions de dollars, **soit une diminution de 92 %.**

Comme la RDC, la Côte d'Ivoire s'est engagée à affecter les ressources ainsi obtenues aux objectifs prioritaires identifiés dans le cadre de son DSRP, et à rechercher un traitement comparable de la part de ses créanciers privés et bilatéraux non membres du Club de Paris. Les créanciers du Club de Paris se sont engagés à accorder la part restante de l'allègement de dette prévu dans le cadre de l'initiative PPTE dès que la Côte d'Ivoire aura atteint son point d'achèvement.

Le stock de dette due aux créanciers du Club de Paris était estimé au 1^{er} janvier 2009 à environ **7,21 milliards de dollars en valeur nominale**, dont plus de 42 % de créances accordées après la date butoir. L'accord consolide environ **4,69 milliards de dollars de dettes**, dont 2,57 milliards de dollars de créances accordées après la date butoir. Il conduit à **l'annulation immédiate d'environ 845 millions de dollars, au rééchelonnement d'environ 1,23 milliard de dollars et au différé d'environ 2,61 milliards de dollars.** Une clause exceptionnelle prévoit également le différé d'un montant estimé de 179,24 millions de dollars d'intérêts moratoires nés des montants rééchelonnés et différés lors de cet accord.

Source : site Internet du Club de Paris

3) Sur le programme 853 : **les AE consommées, supérieures de 18,2 % aux prévisions**, se décomposent en 173 millions d'euros de prêts souverains très concessionnels et 145 millions d'euros de prêts non souverains. **L'activité non souveraine connaît une forte hausse**, en particulier en Afrique, conformément aux orientations du plan stratégique pour 2007-2012 et à l'annonce faite par le Président de la République dans son discours prononcé au Cap le 28 février 2008¹. Comme en 2007, la surconsommation des AE a été en partie compensée par une moindre consommation, à hauteur de 27 millions d'euros, des crédits de bonification imputés sur le programme 110, permettant de respecter le plafond de « coût-Etat » de l'AFD fixé par la DGTPE.

¹ Les engagements du groupe AFD en Afrique devraient ainsi doubler sur la période 2008-2012 pour atteindre **10 milliards d'euros**, dont environ un quart sous la forme de prêts non souverains concessionnels.

La **sous-consommation des CP**, pour 12,4 millions d'euros, s'explique comme en 2007 par le prélèvement de 9/10^e du plafond de la LFI, eu égard au niveau élevé du compte d'approvisionnement de l'AFD lors des appels de janvier et juillet 2008¹.

Si l'on examine enfin le ratio des engagements non couverts par des paiements sur le total des engagements réalisés au 31 décembre 2008, on constate qu'il est de 87,2 % pour le programme 851, de 7,1 % pour le programme 852 et de 85,8 % pour le programme 853, ce qui nécessitera donc des ajustements en 2009 et 2010 pour le premier et le troisième programmes.

4. La performance inégalement significative des programmes

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

L'objectif du programme 851 illustre la vocation des financements RPE et son indicateur rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans qui suivent la signature. Cet objectif est totalement rempli en 2008 puisque l'indicateur affiche **100 %** (67 % en 2007), supérieur à la cible de 65 %. Ces résultats annuels sont cependant erratiques et portent en 2008 sur une base restreinte de calcul (cinq protocoles de prêts signés en 2006). Ils devraient baisser en 2009 puisque neuf protocoles ont été signés en 2007.

L'indicateur de performance du programme 852 mesure la part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative PPTE, c'est-à-dire ceux qui ont franchi son « point d'achèvement » tout en respectant les critères de soutenabilité de la dette fixés par les institutions de Bretton Woods. Avec **87 % de pays ayant bénéficié avec succès de l'initiative PPTE**, le résultat de 2008 est inférieur à celui de 2007 (91 %) comme à la cible fixée à 95 %, trois pays sur vingt-trois (Gambie, Sao Tomé et Burkina Faso) étant encore considérés comme présentant un risque élevé de surendettement. La forte volatilité du cours des matières premières en 2008 a en particulier affecté la situation externe des pays sensibles aux variations des termes de l'échange.

Le compte rendu de l'audition, le 25 juin 2009, de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Aide publique au développement ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc10>

¹ Aux termes de la convention du 26 octobre 1998 liant l'Etat et l'AFD, les prélèvements de ressources de cette dernière sont interrompus au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet dès lors que le solde disponible dans ses comptes est supérieur à deux dixièmes du plafond de CP fixé en LFI.

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

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL.....	79
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'EXECUTION 2008	80
I. LE PROGRAMME 167 : « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE ».....	80
A. LA DERNIÈRE GESTION DES CRÉDITS DE LA « PROMOTION ET VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL » ET DE LA « COMMUNICATION »	80
B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS.....	81
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR QUI RESTE CEPENDANT PERFECTIBLE	83
II. LE PROGRAMME 169 : « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT ».....	84
A. UNE PRÉVISION DES CRÉDITS ALÉATOIRE.....	84
B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS.....	85
C. MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP ET AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	87
III. LE PROGRAMME 158 : « INDEMNISATION DES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE »	90
A. LA PRÉVISION DES CRÉDITS D'INDEMNISATION EST À NOUVEAU EXCÉDENTAIRE	90
B. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION	91

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

1. Votre rapporteur spécial, constatant qu'une grande part des mises en réserves de crédits était levée en cours d'exercice, s'interroge sur leur utilité.

2. **Dans le programme 167**, à partir de 2009, **les deux actions** «Communication » et « Promotion et valorisation du patrimoine culturel », **sont transférées** vers le programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». **Votre rapporteur spécial rappelle que ce transfert pose le problème de la fongibilité** des crédits d'un programme ne comportant plus que deux actions et dont l'une d'elles ne représente qu'un peu plus de 4 % des crédits du programme.

Toujours à propos de l'évolution de ce programme, **la Cour des comptes s'inquiète de la diminution de ses moyens**, prévue jusqu'en 2012, **qui aura pour conséquence de ramener ce programme à un niveau critique.**

3. Si l'effort fait pour mesurer la performance du programme 167 est louable certains indicateurs restent à affiner. En revanche, les commentaires et les données chiffrées apportent, au Parlement une information satisfaisante sur le programme.

4. Les résultats de la performance du programme 169 mettent en évidence que la baisse des pensionnés et des demandeurs n'a pas été anticipée, en terme de personnels, à hauteur de la réalité constatée et que la déflation irrémédiable des effectifs des pensionnés ne pourra que confirmer la diminution de l'activité « pensions ».

5. **En ce qui concerne les deux objectifs 3 et 4, mesurant des deux opérateurs du programme 169**, il convient de remarquer que la répartition départementale de l'ONAC sur le territoire est une cause de difficulté d'amélioration de la performance. **Votre rapporteur spécial espère que le transfert**, issu de la disparition la DSPRS, **de compétences et donc de moyens à l'ONAC et à l'INI soit l'occasion** pour ces deux opérateurs de bénéficier d'une dimension leur permettant une **meilleure efficacité.**

Il souhaite, **par ailleurs**, que la mise en œuvre de la réforme, **intervenant dans le cadre de la RGPP et prévue jusqu'en 2011**, soit accompagnée d'une remise en cause du dispositif de performance **des activités concernées.**

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'EXECUTION 2008

Exécution budgétaire de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » en 2008

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI	Disponibles	Consommés	LFI	Disponibles	Consommés
Programme 167	255,6	254,6	251,2	257,8	254,4	252,6
Programme 169	3.362,2	3.297,7	3.290,9	3.361,5	3.300,3	3.291,6
Programme 158	141,8	134,8	134,3	146,5	139,8	138,9
TOTAL	3.759,6	3.687,1	3.676,4	3.765,8	3.694,5	3.683,1

Source : rapport annuel de performances pour 2008

La fongibilité n'est exercée que sur les programmes 167 « Liens entre la nation et son armée » et 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Durant la gestion 2008, aucune mesure de fongibilité asymétrique n'a été prise. Les redéploiements de crédits en cours d'exercice sont exposés dans la présentation par programme de l'exécution.

I. LE PROGRAMME 167 : « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

A. LA DERNIÈRE GESTION DES CRÉDITS DE LA « PROMOTION ET VALORISATION DU PATRIMOINE CULTUREL » ET DE LA « COMMUNICATION »

A compter de 2009 ce programme ne comprend plus les deux actions, « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication » transférées au programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». Il ne rassemble donc plus que les moyens mis en œuvre pour toucher un vaste public : les jeunes Français, notamment à travers l'organisation de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), mais aussi les participants des diverses manifestations liées à la politique de mémoire. Pour accomplir ces missions le programme 167 dispose de la direction du service national (DSN) et de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA).

Cependant, en 2008 ce programme gérait encore les deux actions, transférées depuis, qui visaient les chercheurs (en histoire, en sciences humaines...), les visiteurs des musées et des lieux de mémoire mais également

l'ensemble de la population au travers de ses activités de communication. Il disposait, pour l'accomplissement de cette mission, du service historique de la défense (SHD) et de la délégation à l'information et à la communication de défense (DICOd) ainsi que des opérateurs de l'Etat : l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) et les musées militaires.

Si le transfert de ces deux actions est justifié, par le fait que leur objet est plus large que la seule politique de mémoire, **votre rapporteur spécial ne peut que rappeler qu'il pose le problème de la fongibilité des crédits** d'un programme ne comportant plus que deux actions, les 1 et 2 présentées ci-après, et dont l'une d'elles ne représente qu'un peu plus de 4 % des crédits du programme qui s'établissent à 163,54 millions d'euros en 2009.

Dans le cadre de la maîtrise des déficits publics il a été prévu pour le programme 167, en 2008, la suppression de 70 ETPT liée au non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite (soit 140 emplois en année pleine). Les résultats de la gestion du personnel présentent une réalisation de 3.291 ETPT pour 3.431 prévus en loi de finances initiale (LFI). L'écart de 140 s'explique par un plafond d'emplois non intégralement finançable, en gestion, en raison de la nécessité de prendre en charge des dépenses non prévues, à l'instar des hausses de la valeur du point fonction publique. Pour les opérateurs, 679 ETP (dont 295 pour l'ECPAD) ont été réalisés pour 696 prévus.

B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS

Le programme 167 comportait encore en 2008 quatre actions.

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

Sa dépense s'est élevée, en 2008, à 152,5 millions d'euros en CP (pour 156,5 millions d'euros en LFI), dont 125,4 millions d'euros de dépenses de personnels (pour 127,1 millions d'euros en LFI), et 146,6 millions d'euros d'AE (pour 156,5 millions d'euros en LFI). Pour les crédits de fonctionnement liés au personnel, mais hors titre 2, l'écart de réalisation qui s'élève à - 1,4 million d'euros s'explique par un effort de rationalisation de la gestion, notamment l'abandon du transport par voie aérienne par la DSN. Pour les crédits liés à la structure, la consommation inférieure de près de 0,7 million

d'euros à la prévision résulte, principalement, du gel d'opérations dans l'attente des décisions de la RGPP.

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

Elle a représenté une dépense de 9,7 millions d'euros en CP (pour 9,4 millions d'euros en LFI). Cette action ne comporte plus d'effectifs ni de crédits de titre 2, les personnels de la DMPA ayant été transférés, en 2007, vers le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ». Votre rapporteur spécial relève que la consommation des crédits de fonctionnement a été plus que doublée par rapport à la LFI, pour atteindre 3,6 millions d'euros, en raison d'opérations liées au déroulement de la célébration du 90^{ème} anniversaire de l'armistice du 11 novembre 1918, insuffisamment dotées en LFI. Il s'est ajouté à ce surcoût celui de la numérisation accélérée des archives de la grande guerre avant la date de la commémoration.

La dotation destinée à la Fondation pour la mémoire de la guerre d'Algérie et des combats de Tunisie et du Maroc a fait l'objet, en décembre 2008, d'un versement en capital de 3 millions d'euros, « par anticipation » et en ressource affectée, à l'ONAC, dans l'attente de la finalisation de cette opération.

La Cour des comptes considère que ce versement « *s'apparente à une débudgétisation, contraire au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 6 de la LOLF* ».

L'action 3 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » est répartie, à compter de 2008, en deux sous-actions. La première, « Gestion et communication des archives historiques de la défense » (sous-action 31), qui est assurée par le service historique de la défense (SHD) vise les chercheurs (en histoire, en sciences humaines...), mais également le grand public.

La seconde, « Action culturelle et mise en valeur du patrimoine » (sous-action 32), est gérée par la DMPA et vise à sensibiliser le public à « la culture de défense » par l'optimisation du patrimoine du ministère de la défense (monuments historiques, musées des trois armes, musiques, archives, bibliothèques).

La dépense s'est élevée à 51,1 millions d'euros en CP, soit 24,6 millions d'euros en dépenses de personnel (uniquement pour la sous-action 31) et 26,5 millions d'euros pour les autres dépenses (4,2 millions d'euros pour la sous-action 31 et 22,3 millions d'euros pour la sous-action 32).

Les crédits d'investissement versés aux trois musées, opérateurs de l'Etat, complétés par l'application de la fongibilité, ont permis de poursuivre, au musée de l'armée, les travaux prévus dans le cadre du programme Athéna, notamment la réalisation de l'Historial consacré au général de Gaulle ; 4,6 millions d'euros de CP ont été consacrés à cette opération.

Il a également été investi 3,6 millions d'euros de CP pour la fin des travaux de rénovation et d'extension du musée de l'air et de l'espace et 3,8 millions d'euros de CP pour la rénovation du musée de la marine.

L'action 4 « Communication » est le moteur de l'information interne et externe de la défense. La réalisation des dépenses s'est établie à 39,5 millions d'euros en CP, dont 11,6 millions d'euros en dépenses de personnel. Cette somme ne représente toutefois que la moitié des moyens consacrés à la communication par le ministère de la défense.

La dépense des opérateurs (les musées des trois armes et l'ECPAD) s'est établie à 39,2 millions d'euros en CP.

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR QUI RESTE CEPENDANT PERFECTIBLE

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

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

L'objectif 1 « Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JAPD de qualité et pour un coût maîtrisé », dispose de 2 indicateurs.

L'indicateur 1 a pour objet de mesurer le taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD et l'indicateur 2 rend compte de l'évolution de la dépense moyenne par participant. L'évolution de leurs résultats n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il reste que l'indicateur 1 n'est pas assez pertinent dans l'objectif de sensibilisation à l'esprit de défense. Un futur indicateur « Impact de la JAPD sur l'image de la défense » est à l'étude en vue du PAP 2010.

L'objectif 2 « Faciliter l'accès aux archives de la Défense » présente un indicateur qui mesure l'indice de satisfaction des usagers à partir d'un questionnaire spécifique élaboré en application de la charte d'accueil Marianne. Grâce aux efforts accomplis par le SHD, tant en matière d'accueil

et d'horaires qu'en terme de rénovation des locaux, l'indice de satisfaction est en nette progression.

L'objectif 3 « Accroître l'autofinancement des musées » dispose d'un indicateur, lui-même divisé en trois sous-indicateurs, qui présentent les ressources propres des trois musées rapportées à leur coût de fonctionnement.

Malgré les efforts réalisés par les trois musées afin d'accroître leur attractivité et en dépit d'une progression du nombre de visiteurs, il n'est pas relevé d'évolution significative dans les résultats. L'amélioration pourrait venir du développement des expositions temporaires.

L'objectif 4 « Améliorer la diffusion des vecteurs de communication » comporte un indicateur portant sur les recettes de la DICoD et de l'ECPAD rapportées aux coûts de fabrication. Des efforts ont été accomplis concernant l'optimisation de la vente des différents vecteurs et produits de communication et le 90^{ème} anniversaire de la fin de la 1^{ère} guerre mondiale a probablement stimulé les ventes. Les recettes de l'ECPAD ont progressé de 10 % par rapport à l'exercice précédent et l'indicateur est en nette progression.

Il reste qu'il est constitué de manière très hétéroclite et ne saurait, à lui seul, rendre compte de l'efficacité de l'action « Communication ».

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

A. UNE PRÉVISION DES CRÉDITS ALÉATOIRE

Le programme 169 : « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui comporte cinq actions, concerne pour l'essentiel (80 %) la mise en œuvre des droits et avantages accordés aux bénéficiaires du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), principalement les anciens combattants et leurs ayants cause. Le reste de l'activité est orienté vers la mémoire. Les actions sont mises en œuvre aussi bien par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) que par les deux opérateurs, sous tutelle de celle-ci : l'Office national des anciens combattants (ONAC) et l'Institution nationale des invalides (INI).

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

Les principaux excédents ressortent notamment sur l'action 1 (administration de la dette viagère) pour atteindre 39,5 millions d'euros en CP et sur la sous-action 2-23 (remboursements à la Sécurité sociale au titre du régime général des grands invalides de guerre) pour s'élever à 32,8 millions

d'euros. En revanche, un besoin de financement de 4,66 millions d'euros a été identifié pour financer la majoration des rentes mutualistes.

Par ailleurs, il a été pris en compte en gestion un trop versé au CAS pensions en 2007 à hauteur de 31 millions d'euros et constaté un décalage sur les exercices 2009 et 2010 de la « décrystallisation » des pensions des Algériens résidant en Algérie. Ces éléments ont permis une annulation de 68,46 millions d'euros, sur les crédits de ce programme, en fin d'exécution 2008.

En ce qui concerne la gestion du personnel, 1.233 ETPT ont été réalisés pour 1.250 prévus en LFI. Pour les opérateurs, il est à relever les réalisations de 1.396 emplois pour l'ONAC (pour 1.514 prévus) et 393 emplois pour l'INI (pour 405 prévus).

Les **dépenses fiscales** de la mission ne concernent que le programme 169. Elles portent sur les exonérations d'impôts des pensions et prestations accordées au monde combattant. **Leur coût total est estimé à 490 millions d'euros pour 2008.** La Cour des comptes recommande « *une évaluation des dispositifs fiscaux en vigueur afin de vérifier la pertinence des cinq dépenses fiscales rattachées à la mission* ».

B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS

L'action 1 « Administration de la dette viagère » a représenté une dépense de 2.701,5 millions d'euros en CP (en dessous de la prévision de -1,5 %).

Pour le paiement des pensions militaires d'invalidité (PMI) la dépense s'est élevée à 1.940,5 millions d'euros. Le coût unitaire moyen par personne est de 5.664 euros pour 344.152 bénéficiaires dénombrés au 31 décembre 2008.

Le montant des dépenses pour le paiement de la retraite du combattant, soit 761 millions d'euros, est inférieur à la prévision de 14 millions d'euros. Les effectifs au 31 décembre 2008 sont de 1.443.681 bénéficiaires soit une décreue de 2,9 %. Sur cette base le coût unitaire moyen par retraité est de 524 euros en augmentation de 5 % par rapport à 2007, en raison de la progression de l'indice de la retraite du combattant de 2 points au 1^{er} juillet 2008.

L'action 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité » concerne les droits ouverts aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité. Le montant de l'exécution s'est établi à 223,4 millions d'euros en CP, en dessous de la prévision de 38 millions d'euros.

Le coût des soins médicaux s'est élevé à 70 millions d'euros, soit 5 millions d'euros de moins que le montant des crédits prévisionnels. Les dépenses pour l'appareillage des mutilés représentent 9 millions d'euros et celles pour le remboursement des réductions de transport 5,1 millions d'euros.

Pour le remboursement, au régime général, des prestations aux invalides de guerre il est relevé une consommation de 139,3 millions d'euros. L'excédent de 32,8 millions d'euros a deux origines. D'une part, l'apurement en 2007 des dettes de l'Etat envers la Sécurité Sociale (dont 54 millions d'euros au titre du régime des grands invalides de guerre) a permis de repartir sur des bases saines à partir de la gestion 2008, d'autre part la provision versée en 2007 sur la base de la charge de 2006, a été supérieure de 17 millions d'euros aux charges définitivement arrêtées début 2008.

L'action 3 « Solidarité » recouvre des prestations et des avantages ouverts au monde combattant. Cette rubrique recouvre également les subventions pour charges de service public versées à l'ONAC et à l'INI les deux établissements publics opérateurs. Le montant des dépenses a atteint 303,7 millions d'euros pour une prévision qui était inférieure de 6,4 millions d'euros en LFI.

La majeure partie de l'exécution concerne la majoration des rentes mutualistes, soit 231,1 millions d'euros, ce poste étant responsable à lui seul du dépassement en raison de l'augmentation du plafond majorable de 122,5 à 125 points d'indice PMI intervenue en 2007. Le besoin supplémentaire de crédits par rapport à la LFI a été financé par des reports de crédits de 2007 (6,8 millions d'euros) et par fongibilité à partir d'autres actions du programme. En revanche, les dépenses du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Indochine et d'AFN ont continué à décroître pour s'établir à 0,7 million d'euros pour 2,2 millions d'euros accordés.

La convention signée, le 17 juillet 2008, avec la Fondation Entente Franco-Allemande (FEFA) pour indemniser les Alsaciens-Mosellans incorporés de force dans les formations paramilitaires allemandes (Reichsarbeitsdienst/Kriegshilfsdienst) RAD/KHD a eu pour conséquence le versement d'une subvention de 2,6 millions d'euros. Cette charge supplémentaire, non prévue en loi de finances initiale, a été financée par redéploiement de crédits. Elle a eu pour effet d'augmenter les dépenses prévues pour les « Indemnités, pécules et frais de voyages sur les tombes » de 0,4 million d'euros à 2,7 millions d'euros. Au 31 décembre 2008, la FEFA a réglé 3 298 dossiers.

L'action 4 « Entretien des lieux de mémoire » regroupe les dotations destinées à l'entretien courant des monuments et des lieux de la mémoire combattante, tant sur le territoire national qu'à l'étranger. Le montant de l'exécution s'est élevé à 11,5 millions d'euros (dont 8,9 millions d'euros en dépenses de personnel), soit un différentiel de - 0,3 million d'euros par rapport à la prévision.

La consommation des crédits de fonctionnement, hors crédits de personnel, a été supérieure de 0,6 million d'euros aux prévisions, essentiellement pour la réalisation d'opérations spécifiques d'entretien et d'aménagement dans le cadre du 90^{ème} anniversaire de l'armistice du 11 novembre, financés par redéploiements, et pour l'entretien de l'ancien

camp de Struthof-Natzwiller, qui a bénéficié du produit de ses droits d'entrée pour 0,35 million d'euros.

L'action 5 « Soutien » regroupe les dépenses directes de soutien des actions 1, 2 et 3 et les dépenses d'administration générale des actions 1, 2, 3 et 4 du programme, notamment celles liées au fonctionnement de la DSPRS. Cette action devrait donc s'éteindre avec cette direction dont la suppression est prévue par la RGPP.

Elle représente une dépense de 51,4 millions d'euros en crédits de paiement (dont 46,3 millions d'euros pour le personnel). La consommation, supérieure à la prévision de 1 million d'euros, retrouve le niveau de 2007 en raison de reports, de redéploiements internes au programme et de dépenses non prévisibles.

Enfin, **les subventions accordées aux deux opérateurs de l'Etat**, se sont établies à 68,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit 57,4 millions d'euros pour l'ONAC (dont 18,2 millions d'euros pour les dépenses sociales) et 10,9 millions d'euros pour l'INI. Elles sont en augmentation de 0,8 %, par rapport aux prévisions, du fait de l'achat des premiers équipements nécessaires à la gestion des missions qui lui seront transférées lors de la suppression de la DSPRS.

C. MISE EN ŒUVRE DE LA RGPP ET AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

Deux objectifs stratégiques sont assignés au programme 169. **Le premier est un objectif d'efficience**, il porte sur l'adéquation entre les dépenses de soutien et le niveau d'activité. **Le second vise l'amélioration de la qualité du service.**

La nécessité d'harmoniser les effectifs à l'activité de la DSPRS, en baisse constante en raison du recul du nombre de bénéficiaires a été évoquée depuis plusieurs années par vos **rapporteurs spéciaux successifs**. **Cette exigence a été prise en compte par la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Le premier conseil de modernisation des politiques publiques, du 12 décembre 2007, a décidé la suppression de la DSPRS **en faisant de l'ONAC un guichet unique à maillage départemental** de prestation de services aux anciens combattants.

La performance du programme 169 est mesurée en 2008 par neuf indicateurs destinés à renseigner la réalisation des quatre objectifs retenus. Trois types d'indicateurs ont été définis : des indicateurs de délais, des indicateurs de coût et des indicateurs de mesure d'activité.

L'objectif 1 « Liquider les dossiers au moindre coût, avec la meilleure efficacité et la meilleure qualité possibles » est renseigné par 3 indicateurs mesurant, pour les deux premiers, les nombres moyens de

dossiers de pensions et de retraite du combattant traités par agent et pour le troisième le délai moyen de traitement d'un dossier de pension.

Le résultat du premier indicateur « nombre moyen de dossiers de pension traités par agent » **est en dessous des prévisions pour 2008** et surtout plus largement de la réalisation 2007. Il résulte de la confirmation de la baisse de l'activité « pension » (13.369 décisions en 2008 contre 15.957 en 2007, soit -16 %), bien qu'encore soutenue par les mesures de « dé cristallisation », et du fait, qu'en parallèle, les effectifs (140 ETP) n'ont baissé que de 7 % par rapport à 2007.

La baisse prévue des demandes de retraite du combattant qui s'est établit à - 57 %, par rapport à 2007, a eu pour conséquence **une chute** équivalente **du deuxième indicateur** avec une réalisation se situant à 30 % du résultat de 2006. Si les effectifs assignés au traitement des dossiers ont été réduits d'un tiers (13,5 ETP en 2008 contre 19,5 ETP en 2007) le résultat de cet indicateur montre qu'ils doivent être davantage ajustés en conséquence de la baisse d'activité.

L'objectif du troisième indicateur « délai moyen de traitement d'un dossier de pension » **a été largement atteint** malgré la fixation d'une cible plus ambitieuse en cours d'exercice, en raison des mesures de simplification administratives mises en œuvre à la suite de l'audit de modernisation de 2006. On constate en 2008 un délai moyen de 342 jours, soit un gain de près de 90 jours par rapport à 2007.

Ce résultat flatteur ne saurait cependant se détacher de l'analyse des deux résultats précédents, du fait de l'évolution du rapport « dossiers à traiter/personnel ». Ces trois résultats mettent en évidence que la baisse des pensionnés et des demandeurs n'a pas été anticipée, en terme de personnels, à hauteur de la réalité constatée et que la déflation irrémédiable des effectifs des pensionnés ne pourra que confirmer la diminution de l'activité « pensions ».

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

Le résultat du premier indicateur, portant sur les dossiers de soins, est toujours très inférieur à la prévision, confirmant ainsi les observations faites ci-dessus, à propos de l'objectif 1. L'activité concernant les soins gratuits, portant sur 1.200.000 dossiers, est en diminution, pour la troisième année consécutive, de 9 %, après 8 % en 2006 et 2007. Dans le même temps, les effectifs chargés du traitement de ces dossiers ont diminué de 9 ETP en 2008, permettant ainsi la stabilisation de l'indicateur.

Le résultat du deuxième indicateur est supérieur à la cible, avec 694 dossiers d'appareillage traités par agent pour 600 prévus dans le PAP

2008. Il est caractérisé par le traitement de 59.000 dossiers, ce qui représente une hausse de 1.000 dossiers par rapport à 2007 pour une diminution des effectifs de 10 %. Cependant cette situation est conjoncturelle et ne devrait plus être observée à l'avenir, compte tenu de la déflation attendue des effectifs des pensionnés.

Toujours en ce qui concerne les dossiers d'appareillage, **il a été constaté, lors du contrôle effectué sur les DIAC, que ces prestations sont également offertes, intégralement et depuis plusieurs années, aux ressortissants des autres régimes de sécurité sociale.**

Le délai moyen de traitement des dossiers d'appareillage mesuré par le troisième indicateur reste stable. Toutefois les directions interdépartementales n'ont pas la maîtrise complète du processus, les délais de fabrication étant définis par la sécurité sociale.

Votre rapporteur spécial, compte tenu de la suppression, prévue par la RGPP, de cette activité au sein de la mission sera attentif au maintien de services de proximité susceptibles de continuer à accueillir dans les mêmes conditions les anciens combattants appareillés.

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

Un objectif d'efficience a été fixé à l'ONAC en ce qui concerne les activités d'actions sociales et la délivrance des cartes et titres d'ancien combattant ou de victime de guerre. Deux indicateurs permettent de mesurer l'atteinte de l'objectif.

Le résultat du premier indicateur, mesurant le coût moyen par acte de solidarité, est en amélioration (- 3 %) par rapport à 2007 grâce à une augmentation de 8,5 % du nombre d'actes (46.833 en 2008 contre 43.173 en 2007), une maîtrise des effectifs affectés au domaine "Solidarité" (- 5,5 %) et un ajustement de la valeur cible, trop élevée à l'origine.

Le mauvais résultat du second indicateur, concernant le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent, confirme là aussi une baisse d'activité et les observations précédentes. En effet, cette activité de délivrance des cartes et titres du combattant et des cartes d'invalidité a décru de 20 % par rapport à 2007.

Cependant, cet indicateur ne prend pas en compte les cartes et titres rejetés ou mis en instance et n'intègre pas non plus l'activité liée aux mesures en faveur des Harkis. En conséquence, **cet indicateur a été refondu** pour le rendre plus pertinent et inséré dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur qui vient d'être approuvé. **Il figurera au PAP 2010 dans ses nouvelles modalités de calcul.**

L'objectif 4 « Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et aux hospitalisés de l'Institution nationale

des invalides au meilleur rapport qualité-coût » est mesuré par un indicateur d'évolution du coût de la journée d'un pensionnaire de l'INI.

Pour cet indicateur, l'objectif visé n'a toujours pas été atteint. Le coût moyen d'une journée d'un pensionnaire est de 9 % supérieur à la prévision (318 euros pour 290 prévus), pour plusieurs raisons :

- si l'activité, est restée stable le taux d'occupation des chambres, en baisse depuis 2006, n'atteint que 91,96 %, notamment en raison de la disposition d'une partie des locaux qui ne permet que l'admission de pensionnaires autonomes ;

- Les dépenses de l'INI sont en hausse de près de 3 %. En effet, la revalorisation des pensions civiles représente environ 750.000 euros et se prolongera en 2009 et en 2010.

Pour l'ensemble de ces motifs, l'amélioration de ce résultat semble difficile.

En ce qui concerne les deux objectifs 3 et 4, mesurant des deux opérateurs du programme 169, il convient de remarquer que la répartition départementale de l'ONAC sur le territoire est une cause de difficulté d'amélioration de la performance. **Il semble, en effet, difficile pour des unités parfois très modestes, avec un nombre de ressortissants très variable de satisfaire des objectifs élaborés à partir d'éléments fondés sur des critères nationaux.**

Votre rapporteur spécial espère que le transfert, issu de la disparition la DSPRS, de compétences et donc **de moyens à l'ONAC et à l'INI sera l'occasion pour ces deux opérateurs de bénéficier d'une dimension leur permettant d'améliorer la performance** en matière de services au monde combattant.

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

A. LA PRÉVISION DES CRÉDITS D'INDEMNISATION EST À NOUVEAU EXCÉDENTAIRE

Ce programme 158 recouvre **trois dispositifs d'indemnisation** en faveur de victimes de la seconde guerre mondiale ou de leurs ayants cause :

- l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait de législations antisémites ;

- l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ;

- l'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie.

Le paiement des indemnisations est assuré par l'ONAC. Pour les trois dispositifs, il est constaté un règlement favorable, au 31 décembre 2008, de plus de 50.000 dossiers, soit 77 % des demandes.

L'exécution du programme s'établit, en 2008, à 138,9 millions d'euros. La dotation s'est avérée excédentaire, comme en 2007, et a donc été actualisée, en conséquence, par une annulation de crédits de 6,7 millions d'euros en CP.

L'action 1 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation » rassemble les deux premiers dispositifs. Elle a représenté une dépense de 90,4 millions d'euros en CP (dont 2 millions d'euros pour le personnel). Les crédits d'indemnisation ont représenté 50,3 millions d'euros pour le premier dispositif et 37,9 millions d'euros pour le deuxième.

La dépense de **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »** s'est élevée à 48,5 millions d'euros en crédits de paiement.

B. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION

En vue d'apprécier la réactivité de l'État, dans le paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations, deux indicateurs de qualité de service ont été mis en place en 2008. Ils rendent compte du délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations, du point de vue de l'utilisateur, le premier pour les résidents français et le second pour les non résidents.

Les résultats (respectivement 4,5 et 5,5 mois) sont conformes aux prévisions. Le rythme de traitement des dossiers représente plus de 2.000 dossiers traités par an, en moyenne, qui ouvrant une indemnisation à plus de 4.400 bénéficiaires par an.

Le compte rendu de l'audition, le 24 juin 2009, de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc9>

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial

I. LE PROGRAMME « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	94
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2008 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES	94
1. <i>Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2008</i>	94
2. <i>Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2008</i>	95
B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE	95
1. <i>L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »</i>	95
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i>	96
II. LE PROGRAMME « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	97
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008	97
1. <i>Une consommation satisfaisante des crédits</i>	97
2. <i>Le respect du plafond d'emplois</i>	98
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2008	99
1. <i>Une évaluation de la performance complexe</i>	99
2. <i>Une performance en progrès pour les CRTC</i>	99
3. <i>Une activité de conseil et d'expertise soutenue</i>	100
III. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	101
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2008	101
1. <i>Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2008</i>	101
2. <i>Les données générales de l'exercice budgétaire en 2008</i>	101
3. <i>Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)</i>	102
4. <i>Un plafond d'emplois respecté, en dépit de besoins plus importants que prévus dans les tribunaux administratifs (TA)</i>	102
B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS	103
1. <i>Les délais de jugement devant les cours administratives d'appel (CAA) et les tribunaux administratifs (TA) demeurent supérieurs à un an</i>	103
2. <i>La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue</i>	104
3. <i>La productivité des magistrats s'accroît sensiblement tandis que celle des agents de greffe se stabilise</i>	104

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil économique et social »¹, « Cour des comptes et autres juridictions financières », « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

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

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

¹ En vertu de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République n° 2008-724 du 23 juillet 2008, le Conseil économique et social (CES) a changé de dénomination pour devenir le Conseil économique, social et environnemental (CESE). La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » a intégré ce changement de dénomination à l'occasion de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Par convention, dans la suite de la présente contribution, votre rapporteur spécial évoquera le CESE et le programme qui s'y rattache désormais, plutôt que le CES.

I. LE PROGRAMME « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

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

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

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

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2008 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES

1. Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2008

Sur les 36,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) votés en LFI pour 2008, 126.383 euros en AE et 146.410 euros en CP ont fait l'objet d'annulations de crédits¹, soit moins de 0,4 % des crédits.

A la suite de cette régulation budgétaire en cours d'année, le montant **total des crédits ouverts en 2008** s'est élevé à **35, 89 millions d'euros en AE** et **35, 90 millions d'euros en CP.**

Le taux de consommation global des crédits s'élève à 100 % en AE et 99,9 % en CP.

¹ 71.963 euros en AE et 86.016 euros en CP annulés par décret d'avance en date du 27 juin 2008, et 54.420 euros en AE et 60.394 en CP annulés par décret d'avance en date du 24 octobre 2008.

Données générales d'exécution du programme « Conseil économique et social »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Consommés en 2008	Crédits de paiement			Consommés en 2008
	Prévus en LFI 2008	Ouverts en 2008	Annulés en 2008		Prévus en LFI 2008	Ouverts en 2008	Annulés en 2008	
Programme 126 : « Conseil économique et social »	36,325	35,896	0,126	35,898	36,304	35,906	0,146	35,898
<i>dont titre 2</i>	<i>29,557</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>29,409</i>	<i>29,557</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>29,409</i>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil économique et social » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2008

Le présent programme s'appuie sur un total de **158 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit un écart de 4 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** pour 2008. Cet écart correspond au recours, par le CESE, à des emplois à temps partiels.

Sur les **29,5 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit 81 % du total des CP du présent programme), la totalité des crédits a été consommée. Ce niveau de consommation témoigne d'**un très bon calibrage des dépenses inscrites en LFI.**

B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE

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

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

Cet objectif étant difficilement mesurable en termes de performance, le rapport annuel de performances (RAP) reflète surtout l'activité du CESE.

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

En outre, ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné dans son récent rapport d'information sur le CESE¹, **il apparaît impossible de mesurer l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du gouvernement.** Si en 2008 le CESE a produit 8 avis sur saisine gouvernementale (soit quatre de plus qu'en 2007) et 21 avis sur auto-saisine (soit cinq de plus qu'en 2007), il s'agit là davantage d'une mesure de l'activité.

S'agissant des **relations avec le Parlement, il convient de souligner l'intensification des échanges**, qui se traduit par l'augmentation du nombre des auditions de membres du CESE en application de l'article 69 de la Constitution (5 en 2008 contre 2 en 2007), en commission (2 en 2008 contre une seule en 2007) et par un rapporteur de l'Assemblée nationale ou du Sénat (5 en 2008 contre une seule en 2007). Seule exception à cette règle, le nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE a régressé de 12 en 2007 à 9 en 2008.

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

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

L'indicateur mesurant le délai d'émission des avis rendus par le CESE illustre traditionnellement la valeur de variable d'ajustement que représentent les avis rendus sur auto-saisine. En effet, les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même. En 2008, ces délais ont diminué de 17 jours par rapport à 2007 (106 jours en moyenne contre 123 jours en 2007). Pour autant, au cours de l'année dernière, le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine a lui aussi baissé, passant de 312 jours à 245 jours. **Votre rapporteur spécial conclut de la conjonction de ces deux données que le CESE a donc travaillé globalement plus vite en 2008.**

L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CESE. L'assiduité en plénière se situe à un niveau identique à celui de 2007, soit 82 %. En réunion de section, le pourcentage est de 60 % en 2008 (contre 62 % en 2007).

La maîtrise des **dépenses de fonctionnement** est évaluée par le ratio de ces dépenses rapportées au nombre de membres du CESE. Cet indicateur passe de 19.275 euros en 2007 à 18.857 euros en 2008, soit une baisse de 2,2 %.

L'indicateur rendant compte **des échanges d'expériences avec les institutions étrangères**, exprimés par le nombre de délégations étrangères reçues, ne traduit pas réellement la performance du CESE et une augmentation

¹ Sénat, rapport d'information n° 389 (2008-2009) : « La réforme du Conseil économique, social et environnemental : une chance à saisir ».

de la valeur de cet indicateur ne constitue pas un but en soi. Il convient d'ailleurs de relever qu'en 2007, 27 délégations avaient été reçues et qu'en 2008 elles ne sont plus que 21.

II. LE PROGRAMME « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

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

Les crédits du présent programme sont gérés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) central. Les crédits déconcentrés au niveau des CRTC ont fait l'objet de délégations au sein de BOP locaux.

La LOLF a induit **un système de contrôle de gestion et une déconcentration des crédits de fonctionnement** fondée sur un principe de responsabilité accrue des gestionnaires, en particulier dans les CRTC.

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

A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008

1. Une consommation satisfaisante des crédits

En LFI pour 2008, 187,9 millions d'euros d'AE et 195,2 millions d'euros de CP ont été votés, montants auxquels il convient d'ajouter 5,7 millions d'euros en AE au titre des fonds de concours, des attributions de produits et de mouvements de crédits intervenus en cours d'année et 2,6 millions d'euros en CP, soit un total de 193,6 millions d'euros en AE et 197,8 millions d'euros en CP.

Données générales d'exécution du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Ouverts en LFI 2008*	Ouverts en 2008	Annulés en 2008	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2008	Ouverts en LFI 2008*	Ouverts en 2008	Annulés en 2008	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2008
Cour des comptes et autres juridictions financières	187,902	11,486	-5,786	193,602	186,034	195,162	8,633	-6,024	197,771	191,337
<i>dont titre 2</i>	<i>158,900</i>	<i>1,611</i>	<i>-4,500</i>	<i>156,011</i>	<i>154,604</i>	<i>158,900</i>	<i>1,611</i>	<i>-4,500</i>	<i>156,011</i>	<i>154,604</i>

* y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Cour des comptes et autres juridictions financières » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

En exécution 2008, **186 millions d'euros ont été consommés en AE et 191,3 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 99 % et 98 % par rapport aux crédits ouverts en LFI. Au regard du total des crédits ouverts, le niveau de consommation des crédits s'élève à, respectivement, 96,1 % des AE et 96,7 % des CP.

Par rapport à l'exercice 2007, **la consommation des crédits du présent programme a progressé de + 0,9 % en AE et + 10,4 % en CP.**

2. Le respect du plafond d'emplois

Les effectifs du présent programme enregistrent **une légère hausse de 15 ETPT**, pour s'élever à 1.786 ETPT en fin d'exercice.

Cette année encore, on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emploi fixé par la LFI. En 2008, cet **écart représente 54 ETPT de moins que le plafond**, qui était fixé par la LFI à 1.840 ETPT.

Corrélativement, sur les 158,9 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit 81,4 % du total des crédits du programme), **154,6 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 97,3 %.**

L'écart d'ETPT le plus significatif se situe pour les agents de catégorie A+ (41 sur 54 ETPT) et s'explique par trois facteurs principaux :

- un effet de lissage des recrutements sur la période budgétaire : les recrutements des contractuels A + pour les nouvelles missions de certification incombant à la Cour des comptes ont été effectués progressivement tout au long de l'année ;

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

- la nécessité de maintenir un niveau d'emploi inférieur au plafond afin de **prévenir d'éventuelles réintégrations imprévues** de magistrats exerçant leurs activités à l'extérieur (dans le cadre de mises à disposition et de détachements).

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2008

L'exercice budgétaire 2008 a été marqué par la **poursuite de la montée en charge des nouvelles missions incombant à la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale**. Dans ce contexte, le renseignement des indicateurs a permis à votre rapporteur spécial de mettre en lumière certains points qui ont retenu son attention.

1. Une évaluation de la performance complexe

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

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

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

2. Une performance en progrès pour les CRTC

Pour les CRTC, l'exercice 2008 se caractérise par une **progression sensible** de leur niveau de performances, après une année 2007 en demi-teinte¹.

Ainsi, les CRTC voient leur « **proportion d'entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières** » (indicateur 2.1) passer de 15,3 % en 2007 à 16,8 % en 2008 (pour une cible de 18,2 %). A cet égard, il convient de souligner que l'activité de contrôle des juridictions financières présente un fort caractère cyclique,

¹ Cf. rapport général n° 433, tome II (2007-2008).

certaines missions importantes pouvant s'étaler sur deux ans. Aussi, la performance quelque peu en retrait des CRTC en 2007 est-elle en partie compensée par le niveau plus satisfaisant atteint en 2008. Par ailleurs, il faut rappeler que les CRTC sont associées de façon croissante aux enquêtes communes de la Cour des comptes, en particulier concernant l'évaluation des politiques publiques, et perdent de ce fait une part de leurs capacités de contrôle propre.

S'agissant de la **Cour des comptes**, la « *proportion d'entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières* » est inférieure au résultat obtenu en 2007, 24,1 % contre 24,9 %, mais reste supérieure à la cible fixée (20 %).

De manière plus générale, la proportion de la **masse financière jugée ou certifiée par la Cour des comptes et les CRTC** s'élève à 18,6 % (contre 10,1 % en 2006 et 19,3 % en 2007) pour ce qui concerne les crédits de l'Etat en dehors des missions de certification obligatoire des comptes, et à 21,7 % pour les crédits des collectivités locales (contre 22,7 % en 2006 et 18,3 % en 2007). Cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle n'inclut pas la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale, activité qui a mobilisé prioritairement les moyens humains de la Cour des comptes afin de réaliser à 100 % cette mission à laquelle cette juridiction financière est tenue.

Enfin, **votre rapporteur spécial souhaite souligner, pour s'en féliciter, que le suivi par les juridictions financières des effets de leurs travaux connaît une amélioration constante**. Ainsi, l'indicateur de performance attaché à ce suivi était-il de 23,2 % en 2006, mais de 31,4 % en 2007 et il atteint 37,6 % en 2008 (indicateur 2.3¹).

3. Une activité de conseil et d'expertise soutenue

Les juridictions financières accordent une part significative de leurs travaux aux activités de conseil et d'expertise. L'objectif qui en découle en termes de performances est double. Il s'agit non seulement d'apporter un concours utile aux autorités « commanditaires », mais aussi de **maintenir un niveau qualitatif et quantitatif d'activités d'expertise suffisant pour entretenir un savoir-faire** et fertiliser les méthodes ainsi que les outils de contrôle mis en œuvre dans le cadre des autres missions des juridictions.

En 2008, le taux d'activité consacrée à ces missions de conseil et d'expertise par les CRTC est égal à celui en 2007, soit 8,9 %. Cette stabilité s'explique en partie par une baisse relative du nombre des saisines préfectorales en raison du contexte électoral. En revanche, la Cour des comptes a vu son taux progresser de 7,6 % à 8,4 %. En particulier, la Cour a

¹ L'indicateur 2.3 mesure le rapport entre la somme des insertions ayant donné lieu à un suivi publié durant les six années suivantes et la somme des insertions des rapports publics annuels et thématiques de ces six années.

été, plus encore qu'en 2007, sollicitée pour assurer des **mandats de commissaires aux comptes d'organisations internationales**.

En dépit de ce niveau d'activité soutenu, la réalisation des travaux s'effectue dans **d'excellentes conditions de délai**. Ainsi, le taux de respect des délais est-il de 100 % pour la Cour des comptes et de 96 % pour les CRTC. Ces résultats ont même dépassé les cibles fixées pour 2008, qui s'établissaient, respectivement, à 91 % et 87 %.

III. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2008

1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2008

En exécution 2008, le schéma de gestion des crédits a repris les mêmes modalités qu'en 2007. Le présent programme ne comprend qu'**un budget opérationnel de programme (BOP)**. Ce BOP est lui-même subdivisé en **94 unités opérationnelles (UO)**, à raison d'une UO par juridiction, par service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paye des agents de greffe.

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

2. Les données générales de l'exercice budgétaire en 2008

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

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

(en euros)

Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
267 428 897	265 867 082	262 145 879	263 542 331	98 %	99,1 %

Source: commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

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

La consommation des AE et des CP au sein du présent programme ressort, en clôture d'exercice, à un niveau très satisfaisant. Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 98 %, tandis que celui des CP frôle les 100 % en atteignant 99,1 %.

Pour autant, les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont excédé de 3,2 millions d'euros, soit 9 %, l'ouverture de crédits réalisée en LFI pour 2008, et ont finalement atteint 38,8 millions d'euros. Ce dépassement est imputable, à hauteur de 3 millions d'euros, à des **travaux d'entretien non prévus dans les tribunaux administratifs (TA)**. Ces dépenses supplémentaires ont pu être financées en cours d'exercice par un transfert de crédits de fonctionnement entre l'action n° 6 « Soutien » et l'action n° 3 « Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs ».

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une sous-consommation notable, puisqu'elles s'élèvent à 9,7 millions d'euros pour une enveloppe initialement dotée de 12,5 millions d'euros (soit un taux de consommation de seulement 77,6 %). Toutefois, cette sous-consommation constitue une « illusion d'optique », dans la mesure où elle renvoie en fait à une imputation erronée en gestion de certaines dépenses réalisées dans le cadre d'opérations immobilières. Ces imputations sur le titre 3 auraient dû être portées sur le titre 5.

4. Un plafond d'emplois respecté, en dépit de besoins plus importants que prévus dans les tribunaux administratifs (TA)

Le présent programme, qui disposait d'un plafond d'emplois de 2.958 ETPT pour 2008, n'a consommé que **2.927 ETPT**.

Le solde de 31 ETPT restant se décompose comme suit : 15 ETPT de membres du Conseil d'Etat, 26 ETPT de magistrats administratifs, 13 ETPT d'agents du Conseil d'Etat, mais aussi un accroissement de **23 ETPT**

non prévus initialement d'agents de greffe des cours administratives d'appel (CAA) et des TA.

En effet, pour les agents de greffe des CAA et des TA, la totalité du plafond d'emplois initialement autorisé a été consommé afin de répondre aux besoins de ces juridictions administratives. Par ailleurs, l'existence d'ETPT disponibles au niveau du présent programme a permis de recruter des **agents contractuels temporaires (vacataires) afin de faire face à la forte augmentation du contentieux des étrangers dans les TA.**

B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS

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

L'évolution des délais moyens de jugement des affaires constatés en 2008 sont globalement satisfaisants pour les trois niveaux de juridictions (Conseil d'Etat, CAA et TA) avec toutefois quelques nuances.

Devant le Conseil d'Etat, le délai moyen diminue pour s'établir à 9 mois et 15 jours (contre 10 mois en 2007 et une cible de un an). Cette performance est d'autant plus appréciable qu'elle s'effectue malgré l'augmentation des contentieux, liée aux élections municipales et cantonales de mars 2008.

La situation devant **les CAA** est, en revanche, moins satisfaisante. Certes, le délai moyen devant ces juridictions est de **un an et 21 jours**, soit 10 jours de moins qu'en 2007. Toutefois, la cible de 11 mois paraît encore lointaine. Concernant l'activité des CAA, un élément de satisfaction réside dans le mouvement de résorption du stock d'affaires, la proportion d'affaires en stock depuis plus de 2 ans passant de 9,9 % en 2007 à 6,3 % en 2008.

Le délai moyen de jugement devant les TA poursuit son évolution à la baisse, même s'il reste supérieur à un an. De un an, 3 mois et 14 jours en 2006, il a été réduit à un an, 2 mois et 5 jours en 2007, pour atteindre **un an et 29 jours** en 2008. Ce résultat dépasse ainsi largement la cible fixée à un an et 5 mois par le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 de la présente mission.

La situation des TA au regard du stock d'affaires en attente continue toutefois de susciter des inquiétudes. En effet, le stock d'affaires dont l'ancienneté est supérieure à 2 ans demeure à un niveau élevé de 24,7 % (contre 23,4 % en 2007 et une cible de 23 %). La nécessité de juger le plus rapidement possible les contentieux urgents (référés) et ceux enserrés dans des délais particuliers (reconduites à la frontière et nouvelle procédure applicable aux refus de titres de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français, notamment) a freiné, au cours de l'année écoulée, les efforts entrepris pour redresser cet indicateur de performances.

2. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue

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

Ces taux se maintiennent **en-deçà des plafonds définis par le PAP** pour 2008, à l'**exception** du taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des TA (16,4 % en 2008 pour une cible de 15 % mais un résultat de 18 % en 2007).

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

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

L'efficacité des juridictions est mesurée dans le RAP par le nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe. De ce point de vue, **votre rapporteur spécial constate que la productivité des magistrats s'est sensiblement accrue au cours de l'exercice 2008, tandis que celle des agents de greffe s'est, globalement, stabilisée.**

Au Conseil d'Etat, le nombre moyen d'affaires traitées par membre de cette juridiction s'est élevé à 86 contre 85 en 2007 et une prévision de 80 dans le RAP pour 2008.

La productivité administrative atteint, en outre, les objectifs assignés aux **CAA : 109 affaires traitées par magistrat** contre 106 en 2007.

Dans les **TA, la réalisation en 2008 (275 affaires traitées par magistrat)** est également supérieure à celle de 2007 (262 affaires traitées par magistrat).

La productivité constatée en 2008 des agents de greffe est, toutefois, moins satisfaisante que celle des magistrats. En effet, **au Conseil d'Etat 152 affaires ont été réglées par agent de greffe en moyenne, contre 154 en 2007.** De même, dans les TA cette productivité a fléchi avec 185 affaires traitées (190 affaires traitées en 2007). En revanche, dans les CAA, le nombre d'affaires traitées par greffier a légèrement progressé pour atteindre 81 affaires (contre 78 en 2007).

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

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

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA GESTION DE LA MISSION « CULTURE » EN 2008	106
A. UNE GESTION ADAPTÉE AUX CONTRAINTES PESANT SUR LA MISSION « CULTURE »	107
1. <i>Le léger tassement de la consommation des autorisations d’engagement</i>	107
2. <i>La prise en compte de la contrainte de soutenabilité</i>	109
B. DES PISTES D’AMÉLIORATION À SUIVRE	111
1. <i>Des sources de rigidités</i>	111
2. <i>La nécessaire amélioration des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture »</i>	112
II. ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA PERFORMANCE ET DES POINTS SAILLANTS DE L’EXCUTION 2008	114
A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	114
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » :	116
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	118
D. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »	119

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'effort visant à améliorer la soutenabilité de la politique culturelle par une consommation raisonnée des autorisations d'engagement doit être poursuivi, sans nuire aux investissements nécessaires.

2. Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » doivent être mieux évaluées pour que l'ampleur réelle de la politique culturelle soit appréciée.

3. Il est indispensable de consolider les données relatives aux opérateurs culturels et de renforcer la tutelle que le ministère de la culture exerce sur eux.

4. L'articulation et le nombre de maîtres d'œuvre et de maîtres d'ouvrage publics doit être étudiée plus précisément ; le rôle du Centre des monuments nationaux dans ce domaine risque d'être redondant avec les nombreux services existant déjà. Il est désolant de ne pas parvenir à développer suffisamment de synergies dans ces domaines et de multiplier ainsi les intervenants. Votre rapporteur spécial craint des lourdeurs administratives et n'est pas certain que les gains de productivité et d'efficacité envisagés se réalisent à l'avenir.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA GESTION DE LA MISSION « CULTURE » EN 2008

En 2008, les crédits consommés de la mission « Culture » ont atteint **2,818 milliards d'euros** en crédits de paiement et **2,808 milliards d'euros** en autorisations d'engagement, répartis dans les trois programmes suivants :

- le programme 175 « Patrimoines », soit **1,19 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et **1,18 milliard d'euros** en crédits de paiement ;

- le programme 131 « Création », soit **804,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **811,1 millions d'euros** en crédits de paiement ;

- et le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », soit **810,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **823,8 millions d'euros** en crédits de paiement.

A. UNE GESTION ADAPTÉE AUX CONTRAINTES PESANT SUR LA MISSION « CULTURE »

1. Le léger tassement de la consommation des autorisations d'engagement

Les tableaux suivants présentent les données générales de l'exécution de la mission « Culture » et du compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Rappelons que l'article 55 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu l'affectation directe au Centre national du cinéma (CNC) des taxes et prélèvements pesant sur les secteurs cinématographique et audiovisuel, ce qui prive de recettes le CAS¹. L'article précité en prévoit donc la suppression, à compter du 31 décembre 2008, suppression dont les modalités sont prévues par l'article 7 de la présente loi de règlement. L'exécution 2008 est donc la dernière qui sera examinée dans le cadre de la loi de règlement. L'information du Parlement sera toutefois maintenue puisque la loi de finances pour 2009 a prévu **la remise annuelle d'un rapport du CNC qui rend compte du rendement et de l'emploi prévisionnels des taxes, prélèvements et autres produits qui lui sont affectés.**

Il convient de noter que l'exécution du CAS est satisfaisante : le taux d'exécution des crédits est de **118 % des crédits prévus en loi de finances initiale (LFI)** pour 2008 et **99 % des crédits effectivement disponibles en 2008.**

S'agissant de la mission « Culture », les résultats sont un peu plus nuancés :

- la consommation des crédits de paiement est correcte, soit **103 %** des crédits prévus en LFI et **99 %** des crédits ouverts en 2008 ;

- l'exécution des autorisations d'engagement est un peu moins satisfaisante, soit **98 %** des crédits prévus en LFI et **88 %** des crédits ouverts en 2008.

Le rapport annuel de performances de la mission « Culture » explicite ces résultats, notamment pour le programme 175 « Patrimoines » : *« L'année 2008 s'est caractérisée par la **poursuite de l'apurement des restes à payer sur les AE engagées antérieurement à 2008**, surtout sur les actions 01 [Patrimoine monumental et archéologique], 03 [Patrimoine des musées de France] et 04 [Patrimoine archivistique et célébrations nationales] du programme.*

¹ Cf examen de l'article 7 de la présente loi de règlement.

Données générales d'exécution de la mission « Culture » en 2008

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/ crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Patrimoines	1 258 862 180	1 127 786 180	1 538 400 916	1 200 002 324	1 194 068 198	1 183 606 551	95	105	78	99
Création	796 897 100	799 605 100	812 619 698	811 578 185	804 425 462	811 130 302	101	101	99	100
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	821 275 320	813 375 673	849 009 332	826 807 348	810 176 680	823 860 534	99	101	95	100
Total	2 877 034 600	2 740 766 953	3 200 029 946	2 838 387 857	2 808 670 340	2 818 597 387	98	103	88	99

Source : rapport annuel de performances 2008 « Culture »

Données générales du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » 2008

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/ crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Industries cinématographiques	280 809 000	280 809 000	319 574 166	319 574 166	314 296 013	314 296 013	112	112	98	98
Industries audiovisuelles	247 721 000	247 721 000	310 029 319	310 029 319	310 029 319	310 029 319	125	125	100	100
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 000 000	25 000 000	26 381 498	26 381 498	26 186 790	26 186 790	105	105	99	99
Total	553 530 000	553 530 000	655 984 983	655 984 983	650 512 122	650 512 122	118	118	99	99

En AE, la consommation atteste de la prudence des services dans la gestion des engagements nouveaux, afin d'assurer la soutenabilité de leur budget tout en maintenant leur niveau d'activité : 76,4 % des AE disponibles à l'engagement (AE ouvertes en 2008 et AE affectées non engagées antérieures à 2008) ont été consommées en 2008 ».

De même, pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », il est indiqué qu'« *une moindre consommation d'AE en intervention traduit le réel effort des services, en particulier déconcentrés pour suspendre ou différer certaines opérations d'intervention (investissement) afin de réduire les restes à payer* ».

Votre rapporteur spécial se félicite que les services du ministère de la culture et de la communication aient ainsi pris en compte la **problématique de la soutenabilité de la politique culturelle, sur laquelle il attire l'attention depuis plus de trois ans**. Il ne faudrait pas toutefois que ce soit au détriment des **investissements nécessaires** dans le domaine notamment du patrimoine monumental.

Votre rapporteur spécial a noté que les restes à payer ont **diminué de 22 % entre 2007 et 2008, passant de 951 à 744 millions d'euros**. La couverture des restes à payer ne semble donc plus être une question préoccupante : elle correspond à la durée de vie des investissements que financent le ministère et ses services extérieurs.

2. La prise en compte de la contrainte de soutenabilité

Le rapport annuel de performances (RAP) relatif à la mission « Culture » présente des tableaux, pour chaque programme, intitulés « Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement. ». Au-delà du traditionnel taux d'exécution de l'année, ces informations permettent **d'inscrire l'action du ministère de la culture dans une perspective pluriannuelle de moyen terme, et ainsi de juger du caractère soutenable de la politique culturelle menée**.

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

- le **solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2008 est inférieur de 9,927 millions d'euros** à celui des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2007. Cette **diminution** est la **bienvenue**, elle démontre que le ministère de la culture tente de **desserrer** la contrainte de soutenabilité qui pèse sur ses engagements. Pour autant, il serait préférable que cela ne corresponde pas à une réduction des investissements nécessaires, notamment dans le domaine du patrimoine, ce qui ne paraît pas être le cas dans la mesure où la contrainte de soutenabilité du seul programme « Patrimoines » **augmente d'un peu plus de 10 millions d'euros** ;

Soutenablement des programmes 175, 131 et 224

AE ouvertes en 2008**	3.200.029.946						
AE non affectées au 31/12/2008	88.153.694						
AE affectées non engagées au 31/12/2008*	303.205.912						
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007 (1)	1.147.153.124						
AE engagées en 2008 (2)	2.808.670.340						
Total des engagements réalisés au 31/12/2008 (3) = (1) + (2)	3.955.823.464						
CP consommés en 2008 sur engagements antérieurs à 2008 (4)	327.224.477						
CP consommés en 2008 sur engagements 2008 (5)	2.491.372.910						
Total des CP consommés en 2008 (6) = (4) + (5)	2.818.597.387						
CP reportés sur 2009	19.995.420						
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2008 (7) = (3) - (6)	1.137.226.077						
Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2008	1.137.226.077						

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

** LFI + reports + LFR + mouvements réglementaires.

- le niveau du solde des engagements non couverts par des paiements à la fin de l'année 2008 atteint **1,37 milliard d'euros**, ce qui représente **40,34 %**, soit un peu moins de la moitié, des crédits de paiement consommés au cours de l'année 2008.

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

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

B. DES PISTES D'AMÉLIORATION À SUIVRE

1. Des sources de rigidités

Votre rapporteur spécial note que l'exécution de la mission « Culture » pourrait être améliorée, en volume et en procédure.

Ainsi, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour la mission « Culture » met en évidence certaines **rigidités** auxquelles des solutions devraient être recherchées :

- le **nombre trop élevé des budgets opérationnels de programme (BOP)** ne disposant pas toujours d'un volume suffisant entraîne une faible application des « **deux grands mécanismes de responsabilisation prévus par la LOLF** » que sont la globalisation des crédits et leur fongibilité ;

- le **poids des opérateurs du ministère** dans la mise en œuvre de ses actions a une conséquence immédiate, qui contrarie également la mise en œuvre de la LOLF. En effet, « *les subventions pour charges de service public allouées à ces derniers sont **moins flexibles** que les crédits d'intervention et présentent un haut degré d'inertie* ». La Cour des comptes regrette, comme l'a souvent fait votre rapporteur spécial, que les données financières et comptables des opérateurs culturels, qui consomment plus de la moitié des crédits culturels, ne fassent l'objet **d'aucune consolidation**. Votre rapporteur spécial, dans un récent rapport d'information¹, rappelait les enjeux liés à l'exercice plein de la tutelle sur les établissements culturels.

Votre rapporteur spécial souhaitait **attirer l'attention sur l'appréciation** que porte le rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable près le ministre de la culture et de la communication relatif à

¹ Rapport d'information n° 384 (2006-2007) du 12 juillet 2007, « *Quatre établissements culturels et leurs tutelles* ».

l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2008 sur les **opérateurs culturels**, appréciation qu'il partage largement. Dans cette perspective, l'encadré suivant présente deux extraits de ce rapport qui doivent faire l'objet d'un **suiti attentif** en 2009 et les années suivantes.

Extraits du rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable relatifs aux opérateurs culturels

1. Ces évolutions globales favorables (...) ne doivent pas cependant masquer certains risques :

- pour tout le secteur des opérateurs du « spectacle vivant », il existe, à terme, un risque pour la soutenabilité de leurs missions artistiques, dans la mesure où leurs recettes viendraient à fléchir, leurs dépenses structurelles (personnel, fonctionnement) à continuer de croître, dans un contexte budgétaire où leurs subventions seraient reconduites pour un même montant, au mieux ;

- pour certains établissements :

- l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) : il y a un risque structurel continu, dans la mesure où l'établissement vit des remboursements à venir de dépenses qu'il engage dans l'immédiat, donc dans un sous-financement chronique ;

- les caisses de retraite de l'Opéra national de Paris et du Théâtre français : il est probable que dans les deux ans qui viennent les besoins de financement se mettent à croître nécessitant, au-delà des prévisions actuelles, des abondements des subventions d'équilibre et donc des redéploiements à leur profit mais au détriment d'autres opérateurs ou d'autres actions subventionnées du secteur du « spectacle vivant » ;

- le musée Rodin : le musée vit de ses recettes (...) mais pourrait à terme devenir déficitaire et devoir être subventionné

2. Parmi les autres points à souligner, il faut noter : (...)

- le renforcement de la tutelle des opérateurs à opérer, notamment sur la politique salariale à mener dans leurs établissements pour les contractuels, une décision sur ce point pouvant avoir des conséquences sur les besoins de subventions pour charges de service public.

Il convient donc que le ministère suive et coordonne la mise en place de « grilles de rémunérations » ou de normes pour lui-même et pour les opérateurs, pour éviter des effets d'aubaine, une course à l'indice entre établissements suscitant une concurrence malsaine (en même temps qu'elle obère leur soutenabilité financière en minimisant les fonds de roulement) (...).

Source : rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable près le ministre de la culture et de la communication relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2008

2. La nécessaire amélioration des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture »

L'une des observations de la Cour des comptes, dans le cadre de sa note d'exécution budgétaire précitée, porte sur les dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture ». La Cour des comptes recommande de « *chiffrer et rattacher à la mission l'ensemble des dépenses fiscales bénéficiant au secteur culturel, notamment pour ce qui concerne le mécénat* ».

Votre rapporteur spécial constate le dynamisme des dépenses fiscales en 2008. Alors que la **norme de progression des dépenses du budget général** avait été fixée à **0,8 % en 2008**, la **progression des dépenses fiscales** a été **7 fois plus rapide, s'élevant à 7,19 %**.

Les principales dépenses fiscales atteignent **359 millions d'euros en 2008**, ainsi répartis :

- pour le programme « Patrimoines » : **171 millions d'euros**, il s'agit notamment du dispositif Malraux pour 45 millions d'euros et des mesures en faveur des monuments historiques : déduction des charges foncières pour 40 millions d'euros, et imputation des déficits fonciers sur le revenu global pour 40 millions d'euros ;

- pour le programme « Création » : **188 millions d'euros**, dont le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques, soit 50 millions d'euros, le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles, soit 40 millions d'euros, la réduction d'impôt pour investissement dans les SOFICA pour 30 millions d'euros.

- aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » en 2008.

Votre rapporteur spécial regrette que la réduction d'impôt accordée au titre du mécénat de droit commun ne soit pas comptabilisée, comme le remarque la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire. Il s'agit de **100 à 200 millions d'euros**, soit un montant total de dépenses fiscales qui devrait être compris pour l'ensemble de la mission entre **459 et 559 millions d'euros**.

De plus, **dix dépenses fiscales** sont rattachées à la mission « Culture » sans que leur produit ne soit connu, ou avec un montant inférieur à 0,5 million d'euros, ne figurant donc pas dans les tableaux récapitulatifs.

Votre rapporteur spécial a bien noté les explications et précisions apportées par la ministre de la culture et de la communication, entendue mardi 23 juin par votre commission des finances. Il apparaît que la forte progression des dépenses fiscales culturelles repose sur la **réévaluation, peut-être excessive, du produit de deux d'entre elles** : la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutation à titre gratuit en cas de dons aux associations culturelles, d'une part, et 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, d'autre part.

De plus, les dépenses relatives au mécénat de droit commun ne peuvent pas être comptabilisées à ce jour, les imprimés fiscaux ne permettant pas de distinguer l'effort consenti par les entreprises en faveur du mécénat culturel. Pour obtenir une évaluation plus fiable et précise de ce type de dépense fiscale, une **étude a été demandée par le ministère au centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP)**, ainsi que

l'adaptation des imprimés fiscaux. Votre rapporteur spécial sera attentif à l'évolution de cette situation.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA PERFORMANCE ET DES POINTS SAILLANTS DE L'EXCUTION 2008

La performance globale de la mission « Culture » doit encore être améliorée :

- 31 % seulement des objectifs sont atteints ou dépassés ;

- **69 % des objectifs ne sont pas remplis.** Parmi ceux-ci, 40,58 % des objectifs ne sont pas atteints mais présentent une amélioration significative et 18,84 % ne sont pas renseignés.

A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

La performance du programme 175 a fait l'objet d'une étude détaillée lors de l'exécution 2007¹ ; votre rapporteur spécial vous proposera donc d'examiner quelques points saillants de l'exécution en 2008 du programme 175 « Patrimoines », sans revenir sur la performance.

1. L'installation d'un nouveau maître d'ouvrage et maître d'œuvre contesté par votre rapporteur spécial : le Centre des monuments nationaux (CMN)

Le **centre des monuments nationaux** (CMN) est finalement devenu **maître d'ouvrage et maître d'œuvre**, alors que la commission des finances avait exprimé ses **doutes** sur la pertinence de cette évolution. Doutes qui avaient été partiellement entendus puisque la **recette fiscale** attribuée au CMN (70 millions d'euros par an provenant des droits de mutation), et très vivement critiquée par la commission des finances, a été **supprimée un an après sa création**².

La révision générale des politiques publiques (RGPP) prévoit de **rapprocher les deux maîtres d'œuvres du ministère** de la culture que sont l'établissement public de maîtrise d'ouvrage culturelle (EMOC) et le service national des travaux (SNT). Il ne semble pas vraiment pertinent dans ce contexte de créer un nouveau maître d'œuvre, le CMN, même si les

¹ Cf. rapport n° 433 (2007-2008) tome II (2007-2008) - *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 : Contributions des rapporteurs spéciaux.*

² Cf. l'examen de l'article 30 bis du projet de loi de finances pour 2007, rapport général n° 78 (2006-2007) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2007, et l'examen de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2008, rapport général n° 91 (2007-2008) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2008.

conclusions du rapport du rapport Godderidge-de Salins, remis en juin 2008 vont dans ce sens.

Il est précisé que le CMN sera maître d'œuvre et maître d'ouvrage **uniquement pour les monuments historiques qu'il recevra en dotation**, cette réforme allant dans le sens plus général de la réforme de la maîtrise d'ouvrage prévue par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés. On pourrait considérer que le nouveau statut du CMN permettra une plus grande efficacité des opérations de conservation, d'entretien, de restauration et d'ouverture au public des monuments remis en dotation à cet établissement public.

Votre rapporteur spécial sera attentif au devenir des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et en leur sein aux conservations régionales des monuments historiques (CRMH) **qui ne traitaient pas que des dossiers de l'Etat**. Lors de son audition, précitée, par votre commission des finances, la ministre de la culture et de la communication a affirmé que les DRAC conserveraient leurs missions de maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration des monuments historiques affectés à la direction de l'architecture et du patrimoine.

Votre rapporteur spécial se demande s'il ne serait pas plus pertinent de renoncer à cette réforme qui n'était peut-être finalement qu'un prétexte pour permettre l'affectation d'une recette fiscale à la restauration des monuments historiques, par le biais d'un CMN « rénové », et qui n'a plus de raison d'être.

2. Les points saillants de l'exécution du programme 175 en termes de monuments historiques

La gestion des crédits dans le secteur des monuments historiques en 2008 a été marquée par :

- **la priorité accordée à l'entretien et à la restauration des monuments n'appartenant pas à l'Etat**. Globalement, dans le secteur des monuments historiques en 2008, **51 % des dépenses** (en crédits de paiement) ont été réalisées en faveur des **monuments n'appartenant pas à l'Etat**, soit un total de 146,5 millions d'euros. La **fongibilité** a été exercée en faveur des opérations conduites sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat en faveur de monuments n'appartenant pas à l'Etat à partir des crédits prévus en loi de finances initiale en dépenses d'intervention. L'exécution sur ces crédits en 2008 s'élève à 12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50,8 millions d'euros en crédits de paiement ;

- **l'accent mis sur l'apurement des restes à payer**. L'objectif pour le ministère a été de réduire le taux de rigidité du budget des monuments historiques, c'est-à-dire la part des paiements de l'année correspondant à des engagements des années antérieures. **En 2008, les crédits de paiement ont été majoritairement consacrés au paiement d'opérations commencées en**

2005 et antérieurement. Ainsi, les directions régionales des affaires culturelles ont consacré près de **70 %** de leurs dépenses d'investissement en crédits de paiement (tous types de propriétaires confondus) au paiement de ces opérations anciennes ;

- la fin du paiement des chantiers de restauration de la Cité de l'architecture et du Patrimoine (CAPA) et du Grand Palais. 2008 a permis d'honorer les dernières factures liées aux travaux de réhabilitation de la CAPA et des travaux de restauration des façades du Grand Palais.

Aucun report vers l'année 2009 n'est à noter dans ce secteur, mis à part le report des fonds de concours issus de participations diverses aux travaux de restauration des immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire (4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,4 millions d'euros en crédits de paiement).

B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

1. Une performance assez faible, des indicateurs qui doivent être affinés

S'agissant de l'objectif 1 « Inciter à l'innovation et à la diversité de la création », son évolution est **satisfaisante**, exception faite du deuxième indicateur, relatif au taux d'entrée dans les dispositifs de soutien, mesurant le renouvellement des équipes artistiques aidées, qui a diminué depuis 2006, comme le note d'ailleurs la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire précitée.

L'objectif 2 « Donner des bases économiques et professionnelles à la création » doit être analysé de façon nuancée. Les bons résultats de l'indicateur 2.1 « Equilibre financier des opérateurs » ne portent que sur l'Opéra national de Paris, l'Opéra comique et les cinq théâtres nationaux, ce qui **biaise** les résultats. La Cour des comptes note de plus que la **progression du taux d'autofinancement** des structures subventionnées (précitées) « *jointe à la stabilité de la part des charges fixées montre qu'à rebours d'une idée reçue dans le secteur culturel, les dispositifs de financement extrabudgétaire ne modifient pas la nature des dépenses qu'ils soutiennent, et créent donc un effet de cliquet potentiellement problématique* ». De plus, l'indicateur 2.4 « optimisation de la procédure de traitement des demandes de subvention » n'est pas au point et ne donne pas lieu à une « *évaluation normalisée* » selon la Cour des comptes.

L'objectif 3 « Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire » pose de **réelles questions de politique culturelle**. Ainsi la « fréquentation des lieux subventionnés par le public scolaire », indicateur 3.3, a-t-elle une **cible plus basse que les résultats enregistrés en 2006**. Cette cible n'est n'ailleurs **pas atteinte pour les lieux dédiés à l'art plastique**, alors même qu'était mise en place

l'expérimentation sur la gratuité des musées pour le jeune public. Il est regrettable que le lien éventuel entre cette expérimentation et les résultats de performance d'autres lieux, non inclus dans le champ de l'expérimentation, ne soit pas exploré. La lecture de la performance des crédits alloués à ces secteurs et de la gestion menée en 2008 s'en trouve brouillée.

Enfin, l'objectif 4 « Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger » est **très peu renseigné**. Votre rapporteur spécial n'est donc pas en mesure d'apprécier les actions menées dans ce secteur. Il remarque que « l'effort de diffusion territoriale », en l'occurrence les expositions des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) hors les murs ont été de 83 %, pour une cible fixée à 73 %. Ce résultat est intéressant, et le rapport annuel de performances souligne « *le rôle structurant des FRAC en termes de rayonnement régional* », votre rapporteur spécial suit toutefois l'analyse de la Cour des comptes qui suggère de mettre en relation ces taux avec « *quelques indicateurs d'efficience en matière de gestion, et notamment avec la part du budget des FRAC consacrée aux acquisitions, qui avec 17,7 % en 2008 apparaît encore structurellement faible* ».

2. Des points de satisfaction dans l'exécution 2008 : la préservation des crédits du fonds européen de développement régional (FEDER)

En 2008, les crédits ont été prioritairement consacrés **au paiement des opérations à contrepartie FEDER**, sur lesquelles votre rapporteur spécial avait attiré l'attention dès 2007, et au règlement des opérations achevées. Compte tenu de cette absolue priorité et de la nécessité, par ailleurs, d'assurer le règlement d'opérations terminées hors FEDER, le responsable de programme a décidé de procéder à des **redéploiements** à partir des crédits centraux.

Pour une grande partie, soit **17,33 millions d'euros**, ces crédits ont permis d'honorer l'ensemble des engagements de l'Etat pris au titre de sa participation dans des opérations à contrepartie FEDER, qui devaient être **honorés avant la fin de l'exercice 2008 afin de garantir le versement de la contrepartie de crédits européens**. Parmi ces opérations, on relève le Zénith de Saint-Etienne et celui d'Amiens pour 2 millions d'euros chacun, les scènes nationales de La Rochelle et de Calais pour plus de 3,15 millions d'euros, les scènes de musiques actuelles (SMAC) de Saint-Etienne, d'Alençon, de Caen ou encore de Saint-Nazaire pour 1,65 million d'euros, le Quai à Angers pour 3,58 millions d'euros, les théâtres de Millau, Montluçon, du Puy ou de Bayonne pour plus de 3 millions d'euros, ou encore des équipements destinés aux arts du cirque à Cherbourg et Bourg-Saint-Andéol pour près de 0,6 millions d'euros.

De plus, **11,15 millions d'euros** ont par ailleurs été consacrés à la **réduction de la dette sur des opérations dont la livraison est intervenue en 2008 ou sur les exercices antérieurs** : Il s'agit des Zéniths pour 2,75 millions

d'euros (à Nantes, Strasbourg, Auxerre, Limoges, Reims, et Vitry-le-François), du théâtre national de Bretagne à Rennes pour 1,69 million d'euros, du Centre national de création et de diffusion culturelle de Toulon pour plus de 1,3 million d'euros, du théâtre d'Arras pour 0,7 million d'euros ou encore du théâtre de Laval pour 0,55 million d'euros. Sur ces 11,15 millions d'euros, 2,75 millions ont permis d'honorer des demandes de paiement présentées par des collectivités territoriales pour des montants plus modestes compris entre 0,05 million d'euros et 0,4 million (le théâtre Anne de Bretagne à Vannes, le théâtre Garonne à Toulouse le théâtre des Ilets à Montluçon, le théâtre de la Renaissance à Mondeville, etc.). 0,6 million d'euros ont été consacrés par les DRAC à la liquidation de petites opérations dont les montants varient entre 800 et 50.000 euros. Enfin, il faut souligner que les **ultimes engagements** au titre du précédent contrat de projets Etat-Régions CPER (2000-2006) ont été soldés pour 0,03 million d'euros.

C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

1. L'appréciation de la performance reste satisfaisante

L'ensemble des indicateurs présentés dans le volet performance a pu être renseigné. Le rapport annuel de performances précise que ce résultat a pu être obtenu *« grâce au travail en amont de l'ensemble des services du ministère, les établissements publics participant au renseignement de 67 % des indicateurs et les DRAC au renseignement de plus de la moitié »*. Le rapport annuel de performances de 2007 contenait encore 16,67 % d'indicateurs non exploitables.

En 2008, 55 % des indicateurs témoignent d'une amélioration ou d'un maintien des résultats par rapport à 2007, et **67 % des indicateurs ont un résultat globalement conforme ou supérieur à la prévision.**

2. Un exercice bien compris de la fongibilité

Le Délégué adjoint au développement et aux affaires internationales, responsable du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », indique que la politique d'intervention dans son secteur d'action a pu être maintenue à un niveau satisfaisant, en cohérence avec les priorités du ministère, notamment en termes d'éducation artistique, grâce à l'abondement de ces politiques culturelles **par fongibilité à partir de l'action « Fonctions de soutien »**.

Il précise : *« ainsi, par rapport à la LFI 2008 : les dotations des actions « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » et « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » sont globalement conformes aux prévisions et ont été abondées, par fongibilité, les*

*actions « Action culturelle internationale » et « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé ». La gestion 2008 a été marquée par une accélération des dépenses d'investissement notamment en crédits de paiement. Ceci s'explique notamment par la **fongibilité exercée depuis les crédits d'intervention** qui a permis aux directions de réduire les engagements de l'Etat sur les opérations engagées avant 2008 ».*

Votre rapporteur spécial constate que l'exercice de la fongibilité est possible au sein du présent programme. La création d'une action « soutien » **ne sanctuarise donc pas**, comme il l'avait craint, **les dépenses de personnel et de fonctionnement** qui y sont regroupées. Il serait toutefois souhaitable que la réduction des engagements de l'Etat soit précisée, afin d'apprécier les choix réalisés.

D. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

Ce CAS est **clos** depuis le 31 décembre 2008, les indicateurs de performance étaient **en cours de construction**, à la demande réitérée de votre commission des finances. Ils sont encore **peu renseignés**, et ne permettent pas une lecture correcte de la performance du CAS.

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif au rapport qui lui sera remis sur les performances du CNC lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2010, et ne peut aller plus loin dans l'examen d'un CAS voué à la disparition.

Le compte rendu de l'audition, le 23 juin 2009, de Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Culture ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc2>

MISSION « DÉFENSE »

**MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené,
rapporteurs spéciaux**

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2008	121
A. UN « TAUX DE SUCCÈS » GLOBAL DE 56 %, LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À CELUI DES AUTRES MISSIONS	121
B. DES LACUNES POUR CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES	122
II. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2003-2008	123
A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À LA PROGRAMMATION DE 4,5 MILLIARDS D'EUROS APRÈS PRISE EN COMPTE DES « BOURRAGES ».....	123
B. UN COÛT DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'ARMEMENT INFÉRIEUR DE 3 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS INITIALES	125
III. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION 2008	126
A. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT	126
1. <i>L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle</i>	126
B. UNE ANTICIPATION DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 POUR LE FINANCEMENT DES OPEX.....	128
C. COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, DES EFFECTIFS INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS MALGRÉ UNE MASSE SALARIALE SUPÉRIEURE	129
IV. DES CHARGES ET DES RESTES À PAYER TOUJOURS IMPORTANTS	129
A. LES CHARGES À PAYER ET LE SOLDE DE GESTION	130
B. LES RESTES À PAYER	131

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2008

A. UN « TAUX DE SUCCÈS » GLOBAL DE 56 %, LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À CELUI DES AUTRES MISSIONS

La mission « Défense » présente un taux de renseignement optimal de ses indicateurs : celui-ci, de 98 % l'année dernière, est désormais de 100 %.

Le « taux de succès », c'est-à-dire la proportion d'indicateurs au moins aussi bons que la prévision, est de 56 %, soit légèrement au-dessus de la moyenne des différentes missions, comme le montre le tableau ci-après.

La performance de la mission « Défense » : comparaison avec les autres missions

(en % des indicateurs)

Missions du budget général	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Non renseigné
Sécurité civile	86	0	14	0
Direction de l'action du Gouvernement	85	15	0	0
Développement et régulation économiques	76	7	3	14
Administration générale et territoriale de l'Etat	71	17	8	4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	71	7	18	4
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	65	13	12	10
Pilotage de l'économie française	64	9	27	0
Engagements financiers de l'Etat	62	8	19	11
Aide publique au développement	57	19	5	19
Ecologie, développement et aménagement durables	57	16	22	5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	56	13	31	0
Défense	56	24	20	0
Sécurité	55	13	32	0
Régimes sociaux et de retraite	54	13	29	4
Conseil et contrôle de l'Etat	52	24	16	8
Sport, jeunesse et vie associative	52	19	24	5
Politique des territoires	50	17	33	0
Relations avec les collectivités territoriales	50	20	30	0
Santé	48	22	22	8
Médias	47	16	37	0
Action extérieure de l'Etat	46	33	14	7
Travail et emploi	42	11	22	25
Justice	40	22	28	10
Immigration, asile et intégration	36	46	9	9
Solidarité, insertion et égalité des chances	36	16	24	24
Outre-mer	33	17	25	25
Recherche et enseignement	33	19	24	24

Missions du budget général	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Non renseigné
supérieur				
Culture	31	28	28	13
Sécurité sanitaire	25	50	25	0
Enseignement scolaire	23	20	41	16
Ville et logement	23	19	26	32
Moyenne	51,0	18,5	21,5	8,9

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

B. DES LACUNES POUR CERTAINES FONCTIONS ESSENTIELLES

Ce « taux de succès » de 56 % ne doit pas dissimuler que les résultats sont insuffisants pour certaines fonctions essentielles.

Le « taux de succès » varie considérablement d'un programme à l'autre :

- les programmes 146 « Equipement des forces » et 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » ont atteint plus de 70 % de leurs objectifs ;

- les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de défense » ont réalisé des performances inférieures à la moyenne des missions.

La performance des différents programmes de la mission « Défense »

Programme	Responsable	Dépenses (en milliards d'euros)	Situation des différents indicateurs (en %)		
			Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint
146 Equipement des forces	Général d'armée Jean-Louis GEORGELIN (chef d'état-major des armées) / François LUREAU puis Laurent COLLET-BILLON (délégué général pour l'armement)	10,3	75	25	0
144 Environnement et prospective de la politique de défense	Michel MIRAILLET (directeur des affaires stratégiques)	1,7	71	0	29
178 Préparation et emploi des forces	Général d'armée Jean-Louis GEORGELIN (chef d'Etat-major des armées)	22,2	50	28	22
212 Soutien de la politique de défense	Christian PIOTRE (secrétaire général pour l'administration)	3,4	38	38	24
Mission « Défense »		37,6	56	24	20

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2008

Le fait que moins de la moitié des indicateurs du programme 212 aient été conformes aux prévisions n'est pas préoccupant en soi et ne trahit d'ailleurs pas nécessairement une mauvaise gestion du programme, d'autant

plus que si seulement 38 % des indicateurs ont atteint les prévisions, ce sont aussi 38 % d'entre eux qui ont connu une progression significative.

Les résultats décevants du programme 178 sont en revanche préoccupants, dans la mesure où c'est de ce programme que dépend l'efficacité opérationnelle des armées.

S'il fallait retenir un seul indicateur de la mission « Défense », ce serait probablement celui relatif aux capacités de projection de l'armée de terre, dont dépend directement l'impact opérationnel global. La prévision a été atteinte à 100 % (renfort des forces de présence et de souveraineté et capacité de réaction « à temps » sous 30 jours) ou 98,4 % (capacité de réaction immédiate entre 12 h et 9 jours), ce qui peut rendre *a priori* surprenant le commentaire pessimiste¹ qui l'accompagne.

Cela vient du fait que les contrats opérationnels, utilisés pour renseigner les documents budgétaires, prévoient des objectifs de projection nettement inférieurs à ceux des lois de programmation. Cela permet d'afficher un taux de succès satisfaisant, alors même que l'objectif défini par la loi est loin d'être atteint.

Les rapporteurs spéciaux consacrent des développements détaillés aux capacités de projection de l'armée de terre dans leur avis relatif au projet de loi de programmation militaire 2009-2014.

II. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2003-2008

A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À LA PROGRAMMATION DE 4,5 MILLIARDS D'EUROS APRÈS PRISE EN COMPTE DES « BOURRAGES »

Le présent projet de loi est l'occasion de faire un premier bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Selon le ministère de la défense, sur la totalité de la période, les dépenses ont été inférieures de seulement 0,6 milliard d'euros aux crédits de paiement inscrits en lois de finances initiales. Cependant, si l'on prend en compte les « bourrages » (c'est-à-dire les dépenses qui n'entraient normalement pas dans le champ de la loi de programmation), il a manqué 3,9 milliards d'euros par rapport aux crédits de paiement inscrits en lois de finances initiales. Si l'on considère en outre le fait que les lois de finances

¹ « Le recouvrement de sa capacité de réaction à temps (projection de 30 000 hommes) sur un préavis de six mois serait (...) tributaire d'un effort, notamment financier, de remise à niveau opérationnelle du personnel et des équipements, et d'une récupération des moyens déjà projetés sur d'autres théâtres. En outre, la constitution des stocks requis pour réaliser les dotations initiales nécessaires au soutien d'un engagement de cette ampleur et la capacité des industriels à répondre à la demande des armées pour réaliser certaines ressources (munitions) ou matériels doivent faire l'objet d'une attention particulière ».

n'ont pas été parfaitement indexées sur l'inflation, les crédits manquants se sont élevés à 4,5 milliards d'euros au total.

La loi de programmation militaire 2003-2008 : un premier bilan

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Programmation							
Annuité LPM en euros 2003 (montants figurant dans la LPM)	13,7	14,6	14,7	14,8	15	15,1	87,9
Prévision d'inflation associée à la LFI (moyenne annuelle)		1,60%	1,80%	1,70%	1,50%	2,80%	
Ce qu'aurait été une indexation sur la prévision d'inflation associée à la LFI (prévue par la LPM)	13,7	14,8	15,2	15,6	16	16,6	91,9
Annuité LPM résultant d'une indexation à 1,5 %	13,7	14,8	15,2	15,5	15,9	16,2	91,3
LFI	13,6	14,8	15,1	15,5	15,9	16	90,9
Exécution							
Dépenses qui ne relèvent pas de la LPM (« bourrage ») :	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7	0,8	3,3
<i>dont :</i>							
<i>Recherche duale (ex-BCRD), au bénéfice du CNES</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2
<i>Restructuration de DCN (volet social)</i>	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,3
<i>FREMM (dépenses non prises en compte par les ressources budgétaires)</i>	0	0,0	0	0,1	0,3	0,4	0,8
Consommation (transferts CEA compris) :							
<i>Consommation dont « bourrage » ci-dessus</i>	13,3	13,8	15,7	16	15,7	15,8	90,3
<i>Ecart entre consommation y c « bourrages » et LFI</i>	-0,3	-1	0,6	0,5	-0,2	-0,2	-0,6
<i>Consommation hors « bourrages » ci-dessus</i>	12,9	13,3	15,3	15,5	15	15	87
<i>Ecart entre consommation hors « bourrages » et LFI</i>	-0,7	-1,5	0,2	0	-0,9	-1	-3,9
<i>Ecart entre consommation hors « bourrages » et loi de programmation militaire indexée sur l'inflation</i>	-0,8	-1,5	0,1	-0,1	-1	-1,2	-4,5

Source : ministère de la défense

B. UN COÛT DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'ARMEMENT INFÉRIEUR DE 3 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS INITIALES

Ces 4,5 milliards d'euros « manquants » doivent être mis en relation avec le fait que **le coût des principaux d'armement a dans l'ensemble été inférieur de près de 3 milliards d'euros à ce qui était initialement prévu.**

Ainsi, les dérapages, concentrés sur un petit nombre de programmes, sont plus que compensés par des économies sur les autres programmes.

Coût des principaux programmes d'armement : Prévision et exécution (2003-2008)

(crédits de paiement en millions d'euros 2003)

Programmes	Dotation LPM	Dotation LFI	Exécution constatée	Ecart exécuté/LPM	Ecart exécuté/LFI
SNLE NG et son environnement	2 000	2 107	2 387	387	280
Missile MSBS M51	2 887	3 100	3 240	353	140
FSAF (Famille de systèmes sol-air futurs)	792	981	1 124	331	143
A 400M (avion de transport futur)	1 451	1 567	1 581	130	13
Mirage 2000 N - K3	0	133	97	97	-36
Total des principaux programmes présentant des surcoûts par rapport à la LPM	7 130	7 889	8 429	1 299	540
LRM NG	1 208	819	654	-553	-164
MIDS	897	636	434	-464	-202
Valorisation 155 AU F1	559	307	170	-389	-137
Torpille MU 90	838	817	455	-383	-362
MARTHA étape 2	550	266	192	-358	-73
LECLERC char	1 209	1 034	874	-335	-160
COUGAR : rénovation	1 418	1 317	1 131	-286	-186
SYRACUSE III	213	50	12	-202	-38
FREMM (frégates multi-missions)	165	37	12	-153	-25
RAFALE	235	171	83	-152	-88
SUPER ETENDARD Standard 5	1 229	1 101	1 080	-149	-20
TIGRE : Hélicoptère HAP/HAD	160	41	30	-130	-12
Deuxième porte-avions (PA2)	8 472	7 953	8 354	-118	401
HELIOS II	144	37	27	-117	-10
Valorisation ROLAND	174	79	56	-117	-23
Frégate de défense aérienne HORIZON	1 238	582	1 122	-116	539
NH 90	177	159	131	-47	-28

Programmes	Dotations LPM	Dotations LFI	Exécution constatée	Ecart exécuté/LPM	Ecart exécuté/LFI
SCCOA étape 3 (Système de commandement et de conduite des opérations aériennes)	925	1 009	880	-46	-129
SNA Barracuda	102	125	91	-11	-34
Total des principaux programmes présentant des coûts inférieurs à ceux prévus par la LPM	19 914	16 540	15 788	-4 125	-752
Total général	27 044	24 429	24 217	-2 827	-212

NOTA : L'actualisation en milliards d'euros de 2003 de l'annuité 2008 a été réalisée sur une hypothèse d'évolution de 1,5 % par an.

Source : ministère de la défense

III. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION 2008

A. LA NON-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE REPORT

1. L'application à la défense de la norme de dépense ministérielle

Comme en 2007, et contrairement à 2006, le ministère de la défense n'a pas été autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en loi de finances initiale, et à consommer une partie des crédits reportés de l'exercice précédent.

Ainsi, si la consommation des crédits de la loi de finances initiale et des fonds de concours a été de 100 %, elle n'a été que de 97 % pour l'ensemble des crédits disponibles, comme le montrent les tableaux ci-après.

L'évolution des ressources disponibles (crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	1	2	3	4= 5-1-2-3	5
	LFI 2008	Reports	FC et ADP	Autres mvts et LFR	Ressources dispo 2008
144 - Environnement et prospective	1 654,46	35,23	18,38	-6,10	1 701,97
Titre 2 - personnel	498,32			8,63	506,95
Autres titres	1 156,14	35,23	18,38	-14,73	1 195,02
178 - Préparation et emploi des forces	21 350,11	193,13	597,94	300,59	22 441,78
Titre 2 - personnel	15 242,48	0,24	295,50	37,70	15 575,93
Autres titres	6 107,63	192,89	302,44	262,89	6 865,85
146 - Equipement des forces	10 421,63	1 349,89	92,33	-548,41	11 315,44
Titre 2 - personnel	892,36				892,36
Autres titres	9 529,27	1 349,89	92,33	-548,41	10 423,08
212 - Soutien de la politique de défense	3 439,41	50,49	4,48	-63,03	3 431,36
Titre 2 - personnel	1 757,07			-38,18	1 718,89
Autres titres	1 682,34	50,49	4,48	-24,85	1 712,47
Total mission Défense	36 865,62	1 628,75	713,13	-316,95	38 890,54
Titre 2 - personnel	18 390,23	0,24	295,50	8,15	18 694,12
Autres titres	18 475,39	1 628,51	417,62	-325,10	20 196,42

La consommation ces crédits disponibles (crédits de paiement)

(en millions d'euros et en %)

	6	7=5-6	8=6/(1+3)	9=6/5
	Consommé au 31/12/08	Crédits non consommés	Taux de consommation (LFI et FDC)	Taux de consommation (crédits dispo.)
144 - Environnement et prospective	1 664,90	37,07	100%	98%
Titre 2 - personnel	506,64	0,31	102%	100%
Autres titres	1 158,26	36,75	99%	97%
178 - Préparation et emploi des forces	22 238,94	202,83	101%	99%
Titre 2 - personnel	15 570,49	5,44	100%	100%
Autres titres	6 668,45	197,39	104%	97%
146 - Equipement des forces	10 346,11	969,33	98%	91%
Titre 2 - personnel	889,46	2,90	100%	100%
Autres titres	9 456,66	966,42	98%	91%
212 - Soutien de la politique de défense	3 364,72	66,64	98%	98%
Titre 2 - personnel	1 718,51	0,38	98%	100%
Autres titres	1 646,21	66,26	98%	96%
Total mission Défense	37 614,68	1 275,87	100%	97%
Titre 2 - personnel	18 685,09	9,04	100%	100%
Autres titres	18 929,59	1 266,83	100%	94%

Source : ministère de la défense

B. UNE ANTICIPATION DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 POUR LE FINANCEMENT DES OPEX

Le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit, pour le financement des opérations extérieures (OPEX), qu' « *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision [de la loi de finances] (surcoûts hors titre 5 nets des remboursements des organisations internationales) seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

La réserve à laquelle il est fait allusion est la réserve de précaution prévue par l'article 51 de la LOLF.

Il s'agit d'une innovation par rapport à la pratique constante de ces dernières années, qui a consisté à financer le supplément de surcoût des OPEX par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale par la loi de finances rectificatives de fin d'année, dont le ministère de la défense n'avait pas le temps de consommer les crédits, ou par décret d'avance « gagé » par la suppression de crédits d'équipement militaire.

Le financement du supplément de surcoût des OPEX en 2008 a anticipé sur cette nouvelle pratique. Ainsi, sur les 221 millions d'euros d'annulations de crédits (hors titre 2) destinés à financer le surcoût des OPEX, plus de 40 millions d'euros ont été financés par les ministères civils.

Le financement du surcoût supplémentaire des OPEX en 2008

Contrairement aux années précédentes, en 2008 les annulations **ont peu porté sur les programmes d'armement.**

En effet, si l'on se limite aux **221,2 millions d'euros (hors titre 2)** d'augmentations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement correspondant aux **OPEX**, la répartition a été la suivante.

Le financement du coût supplémentaire des OPEX (hors dépenses de titre 2)

(crédits de paiement et autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	Annulations brutes	Ouvertures brutes
Ministère de la défense	-178,7	221,2
Mission « Défense »	-172,4	221,2
<i>Environnement et prospective de la politique de défense</i> 144	-4,0	
<i>Préparation et emploi des forces</i> 178		221,2
<i>Soutien de la politique de la défense</i> 212	-9,4	
<i>Équipement des forces</i> 146	-159,0	
Mission « Anciens combattants »	-1,3	
Mission « Recherche »	-5,0	
Ministères civils	-42,5	
TOTAL	-221,2	221,2

Source : commission des finances, d'après le ministère de la défense (contrôle trimestriel de l'exécution du budget de la défense, 19 novembre 2008)

Ainsi, selon le ministère de la défense, sur les 221,2 millions d'euros d'annulations :

- **seulement 178,7 millions d'euros ont été supportées par le ministère de la défense**, dont 172,4 millions d'euros par la mission « Défense », **les 42,5 millions d'euros restants ayant été supportés par les ministères civils** ;

- parmi les 159 millions d'euros d'annulations de crédits du programme 146 « Equipement des forces », **une centaine correspondent au programme du deuxième porte-avions**, qui a été « **suspendu** » jusqu'en 2011, et n'ont donc pas eu de conséquence concrète.

C. COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, DES EFFECTIFS INFÉRIEURS AUX PRÉVISIONS MALGRÉ UNE MASSE SALARIALE SUPÉRIEURE

Comme les années précédentes, les dépenses de personnel de la mission « Défense » ont été nettement supérieures aux prévisions, malgré de moindres effectifs, comme le montrent les tableaux ci-après.

Les dépenses de personnel de la mission « Défense » : prévision et exécution

1° Les dépenses de personnel

(en euros)

	2006	2007	2008
Prévision	17 945 893 132	18 366 714 487	18 680 230 513
Exécution	18 040 442 319	18 508 875 416	18 685 091 189
Ecart	+ 94 549 187	+142 160 929	+4 860 676

2° Les effectifs correspondants

(en ETPT)

	2006	2007	2008
Prévision	334 204	329 907	320 612
Exécution	324 443	322 066	315 327
Ecart	-9 761	-7 841	-5 285

Source : lois de règlement

IV. DES CHARGES ET DES RESTES À PAYER TOUJOURS IMPORTANTS

Le fait que, malgré le niveau élevé des reports de 2007 sur 2008, le taux de consommation des crédits ait été identique à celui de la loi de finances initiale, a eu en 2008 les mêmes conséquences que les années précédentes, avec d'importantes charges et restes à payer.

Charges à payer, reports de charges, restes à payer

Les **charges à payer** (de l'ordre de 2,5 milliards d'euros fin 2008), concept découlant de la LOLF, regroupent les dépenses rattachées à l'exercice (ou à un exercice antérieur) et qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci.

Le **report de charges** de l'année (concept moins large que celui de charges à payer) correspond au montant des factures reçues jusqu'au 31 décembre et non mandatées à cette date. Ce périmètre n'est plus suivi en gestion.

Les **restes à payer** (de l'ordre de 43 milliards d'euros fin 2008) sont les sommes restant à payer sur les engagements.

A. LES CHARGES À PAYER ET LE SOLDE DE GESTION

Bien que les charges à payer aient légèrement diminué en 2008, passant de 2.632,41 millions d'euros fin 2007 à 2.479,86 millions d'euros fin 2008, le solde de gestion s'est dégradé, passant de -1.003,65 millions d'euros en 2007 à -1.219,32 millions d'euros en 2008.

Cela s'explique par une nette diminution des reports de crédits, résultant de l'annulation, par la loi de finances rectificative de décembre 2008, de 360 millions d'euros de reports de crédits de 2007 sur 2008.

Le solde de gestion de la mission « Défense »

(en millions d'euros)

1° Le solde de gestion 2007

Programme		Charges à payer fin 2007	Report de crédits 2007 sur 2008	Solde de gestion 2008
144	Environnement et prospective de la politique de défense	65,79	35,23	-30 56
146	Equipement des forces	1 829,60	1 349,89	-479,71
178	Préparation et emploi des forces	650,11	193,13	-456,97
212	Soutien de la politique de défense	86,91	50,49	-36,41
TOTAL		2 632,41	1 628,75	-1 003,65

2° Le solde de gestion 2008

Programme		Charges à payer fin 2008	Report de crédits 2008 sur 2009	Solde de gestion 2008
144	Environnement et prospective de la politique de défense	120,94	36,39	-84,54
146	Equipement des forces	1 697,40	863,32*	-834,07
178	Préparation et emploi des forces	571,01	202,83	-368,17
212	Soutien de la politique de défense	90,52	157,99	67,47
TOTAL		2 479,86	1 260,54	-1 219,32

* dont 500 millions d'euros de reports anticipés

Source : ministère de la défense

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008, la Cour des comptes déplore « *le report sur l'exercice 2009 de dettes pourtant exigibles en 2008* », indiquant avoir « *identifié un montant de 5,9 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros au titre de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale (3,0 milliards d'euros à fin 2007) et 1,95 milliard d'euros sur les programmes d'armement (2,3 milliards d'euros à fin 2007)* ». Elle estime que le déficit budgétaire en 2008 en a été artificiellement minoré¹.

B. LES RESTES À PAYER

Les restes à payer ne sont pas la simple conséquence d'une sous-consommation des crédits disponibles, mais résultent essentiellement du fait que les grands programmes d'armement s'étendent sur de nombreuses années.

Les restes à payer ont légèrement diminué en 2008, passant de 44 milliards à 43 milliards d'euros.

Les restes à payer fin 2008

(en millions d'euros)

	Programme 144	Programme 178	Programme 212	Programme 146	Total mission
Restes à payer fin 2007	1 526,1	6 742,6	1 666,3	34 081,4	44 016,4
A ajouter AE engagées en 2008	1 662,2	22 200,7	3 294,3	9 938,7	37 095,9
A retrancher CP consommés en 2008	1 664,9	22 238,9	3 364,7	10 346,1	37 614,7
Restes à payer fin 2008 (RAP 2008)	1 523,4	6 704,4	1 595,9	33 673,9	43 497,6
Retraits d'engagements sur années antérieures à 2008 (*)	-8,4	-50,7	-32,1	-148,9	-240,1
Restes à payer « nets » des retraits d'engagements (PLR 2008)	1 515,1	6 653,7	1 563,8	33 525,0	43 257,5

(*) Tels que figurant dans les applications comptables et non pris en compte dans le RAP 2008.

Source : ministère de la défense

Le compte rendu de l'audition, le 24 juin 2009, de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Défense ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc9>

¹ « Une appréhension de la réalité de la situation budgétaire de l'Etat conduirait à prendre en compte, pour calculer le solde, le total des dettes juridiquement exigibles à la fin de l'exercice 2008. »

MISSION « DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES »

M. André Ferrand, rapporteur spécial

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	133
I. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	134
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE TRANSITION.....	134
B. UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN COURS D'EXERCICE.....	135
II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION	137
A. LES RÉSULTATS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	137
B. L'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE FISCALE : UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE.....	138

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Le périmètre budgétaire de la mission « Développement et régulation économiques », modifié constamment depuis 2007, ne permet pas de mesurer sa performance sur des exercices successifs. Une **stabilisation de la nouvelle mission « Economie »** issue de la fusion, dans le projet annuel de performances pour 2009, de la présente mission et de la mission « Pilotage de l'économie française » est souhaitable.

2) **1,51 milliard d'euros ont été consommés**, soit une surconsommation de 20 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (1,26 milliard d'euros).

3) Les **ouvertures massives de crédits constatées au cours de l'exécution 2008** (250 millions d'euros) ne correspondent pas à des erreurs de prévision ou à des sous-budgétisations. Il s'agit de **transferts de ressources liées à des attributions nouvelles de compétences en cours d'exercice**.

4) **Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission représente 14,62 milliards d'euros (soit 12 fois le montant des crédits votés)**. Or, ce volet majeur de la politique économique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ne fait pas l'objet d'un véritable contrôle d'efficacité au regard des objectifs qu'il poursuit.

Votre rapporteur spécial souligne l'urgence à mettre en place une **évaluation systématique du coût-avantage et de l'efficacité de ces dispositifs**.

I. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE TRANSITION

Le changement incessant de périmètre de la maquette budgétaire, qui a déjà évolué entre 2007 et 2008, pour être à nouveau modifié lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, illustre le **caractère « décousu » de cette mission.**

Alors que la mission « **Développement et régulation économiques** » comptait quatre programmes en 2007, elle n'en présentait plus que trois en 2008 et a été fusionnée en 2009 avec la mission « Pilotage de l'économie française » au sein de la nouvelle mission « Economie ».

**Evolution de l'architecture budgétaire
de la mission « Développement et régulation économiques »**

2007	2008	2009
Mission « développement et régulation économiques »	Mission « développement et régulation économiques »	Mission « Economie »
programme 127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et industriels » ;	<i>(reversé vers la mission « Ecologie, développement et aménagement durable »)</i>	
programme 134 « Développement des entreprises » ;	programme 134 « Développement des entreprises et des services »	programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »
programme 174 « Passifs financiers miniers ».	<i>(reversé vers la mission « Ecologie, développement et aménagement durable »)</i>	
programme 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services » ;	programme 199 « Régulation économique »	
		programme 220 « Statistiques et études économiques » ¹
	programme 223 « Tourisme » (nouveau)	programme 223 « Tourisme »
		programme 305 « Stratégie économique et fiscale » ¹

Ainsi que le déplore la Cour des comptes, « ces évolutions incessantes empêchent toute mesure réelle de l'efficacité de la mission d'un exercice à l'autre »².

B. UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN COURS D'EXERCICE

Alors que l'exécution du budget de 2007 s'était montrée fidèle aux crédits votés par le Parlement, pour ce qui concerne les programmes 134 et 199, il convient d'observer une **surconsommation globale de crédits de près de 20 %** (1,51 milliard d'euros consommés au lieu de 1,26 milliard votés en LFI). Sur le programme principal « **Développement des entreprises et des services** », qui concentre 73 % des crédits de la mission, le **solde des dépassements de crédits s'élève à 250 millions d'euros, soit un écart de 29 %** par rapport à la loi de finances initiale.

¹ Les programmes 220 et 223 proviennent de la mission « Pilotage de l'économie française ».

² Cour des comptes – Note d'exécution budgétaire « Mission Développement et régulation économiques » - exercice 2008 (mai 2009).

Le tableau ci-après retrace les taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts, en fonction des mouvements intervenus en cours d'exercice sur la mission.

Exécution des crédits de la mission "Développement et régulation économiques" en 2008

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme 134 "Développement des entreprises et des services "	852 724 933	1 134 701 389	1 102 944 230	129,3%	97,2%
Programme 223 « Tourisme »	92 500 605	109 853 808	101 916 201	110,2%	92,8%
programme 199 « Régulation économique »	313 826 978	308 867 225	303 196 915	96,6%	98,2%
Total	1 259 052 516	1 553 422 422	1 508 057 346	119,8%	97,1%

Source: commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances « Développement et régulation économiques » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

En réalité, **ces crédits supplémentaires ne correspondent pas à des dépenses non prévues**. Il s'agit d'opérations techniques intervenues en cours d'exercice pour élargir le périmètre du programme 134 « Développement des entreprises et des services » :

- à la constitution d'un **fonds de concours alimenté à hauteur de 124,6 millions d'euros par les entreprises du secteur pétrolier** au bénéfice des particuliers dans le cadre du dispositif d'« aide à la cuve » ;

- et au paiement des rémunérations des **personnels des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)** qui ont été transférés du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire¹ vers le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour un montant de **157,03 millions d'euros**.

Par ailleurs et dans un ordre de grandeur moins important, le **programme 233 « Tourisme »** présente une **surconsommation de 9,4 millions d'euros**, soit une augmentation de 10 % de la dépense par rapport à la prévision en LFI ainsi répartie :

- un transfert de 4,75 millions d'euros, par voie de décret entre ministère, est venu abonder l'action « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire » pour la participation aux expositions internationales, en vue notamment de la préparation du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai de 2010 ;

- une ouverture de 3,7 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2008, au titre de l'action « Economie du tourisme et développement de l'activité touristique », et de 1 million d'euros, au titre de l'action « Politiques favorisant l'accès aux vacances », a été dédiée à l'apurement de la dette contracté par l'Etat vis-à-vis des régions dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006.

II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. LES RÉSULTATS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les taux de renseignement des indicateurs ainsi que de satisfaction de ceux-ci par rapport aux prévisions permettent d'accorder à la mission une « bonne note » sur le plan de la performance.

Sans porter à ce stade d'observation sur le contenu qualitatif de chacun des indicateurs, il convient d'observer que 13 objectifs sur 17 sont totalement ou partiellement réalisés et plus de 86 % des indicateurs de performance sont correctement renseignés, avec un taux de satisfaction de 76 %, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

¹ Intitulé du ministère avant le remaniement ministériel du 23 juin 2009.

Résultats des objectifs et indicateurs de performance

Programmes	Nombre d'objectifs	Objectifs réalisés	Objectifs partiellement réalisés	Nombre d'indicateurs	Résultats renseignés pour 2008	Résultats conformes à la prévision
Programme 134 « Développement des entreprises et des services »	8	4	1	14	11	10
Programme 223 « Tourisme »	4	2	1	7	6	4
Programme 199 « Régulation économique »	5	5	0	8	8	8
Total	17	11	2	29	25	22
soit		64,71%	11,76%		86,21%	75,86%

Source : d'après le rapport annuel de performances 2008 de la mission « Développement et régulation économique »

En revanche, il convient de s'interroger sur le maintien d'indicateurs de gestions, notamment en ce qui concerne le programme 199 dont la totalité des objectifs sont remplis, qui ne présentent plus de marge de progression. A cet égard, la Cour des comptes a considéré que la fixation des cibles à atteindre pour 2008 paraissait peu ambitieuse dans la mesure où « elles correspondent en grande majorité aux résultats déjà atteints en 2007 ».

Votre rapporteur spécial relève toutefois que cette mission, très disparate et éclatée entre un grand nombre de directions, a été exécutée dans **des conditions satisfaisantes**.

B. L'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE FISCALE : UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE

L'enjeu majeur de l'évaluation des politiques économique de la mission porte sur le contrôle de l'évolution et de l'efficacité des dépenses fiscales. Au total, les **97 dispositifs fiscaux dérogatoires** prévus par les programmes 134 et 223 représentent **14,62 milliards d'euros**¹, soit plus de **12 fois le montant des crédits budgétaires** voté en loi de finances initiale.

Or il convient de constater, d'une part, que les responsables de programme n'ont pas de moyen d'action sur ce volet primordial de la politique économique en faveur des entreprises et du tourisme, et que, d'autre part, l'évaluation de leur efficacité reste très embryonnaire, voire inexistante. **Les dépenses fiscales ne répondent ni au principe de justification au premier**

¹ Le programme 134 « Développement des entreprises et des services » regroupe 89 dispositifs fiscaux dérogatoires dont le montant est évalué à 12,76 milliards d'euros en perte de recettes. Le programme 223 « Tourisme » en contient 8 pour un montant de 1,85 milliard d'euros.

euro, ni de mesure de leur performance auxquels s'astreignent par ailleurs les gestionnaires de crédits budgétaires.

Le contrôle de l'efficacité de ces dispositifs au regard des objectifs de politique économique poursuivis doit devenir une priorité stratégique pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, déclinée auprès de chaque gestionnaire de programme.

L'évocation des **cinq dépenses fiscales dont le coût dépasse 500 millions d'euros** doit suffire à se convaincre de l'urgence à mettre en place une **évaluation systématique du coût-avantage** et de l'efficacité de ces dispositifs :

- taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cession de participation et de certaines parts de FCPR et SCR (4,3 milliards d'euros) ;

- abattement sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (2 milliards d'euros) ;

- taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels (1,57 milliard d'euros) ;

- réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (620 millions d'euros) ;

- crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (530 millions d'euros).

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	141
I. UNE MAQUETTE « 2008 » EN FORTE ÉVOLUTION	142
II. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	144
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » SATISFAISANTE	144
1. <i>Une consommation à hauteur de 90 % des dépenses hors personnel</i>	144
2. <i>Une consommation du plafond d'emplois à hauteur de 97 %</i>	146
B. LE PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE » : UNE GESTION DÉLÉGUÉE DES CRÉDITS	146
III. UNE PERFORMANCE DE LA MISSION ACCRUE EN 2008 GRÂCE AU RENFORCEMENT DE LA COORDINATION	148
A. UN PILOTAGE AFFINÉ DU PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » RENFORÇANT LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	148
B. LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DU PROGRAMME « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »	150

**PRINCIPALES OBSERVATIONS
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

1. Votre rapporteur spécial se félicite des évolutions de la maquette budgétaire qui ont renforcé la cohérence d'une mission par nature hétérogène et ont, en conséquence, amélioré sa lisibilité.

2. Il relève, cependant, que les douze indicateurs de performance du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » ne couvrent pas nécessairement les aspects fonctionnels des entités les plus importantes du programme en termes de consommation de crédits.

3. Il observe que **la Présidence française de l'Union européenne a atteint ses objectifs en réduisant les dépenses prévues de 18,4 %**. Ces crédits donnent lieu, à la demande de votre commission des finances, à une enquête en cours d'élaboration par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

I. UNE MAQUETTE « 2008 » EN FORTE ÉVOLUTION

Rattachée au Premier ministre, la mission « Direction de l'action du gouvernement » est marquée par une forte spécificité en raison de **l'hétérogénéité des bénéficiaires** de ses crédits telles que les autorités administratives indépendantes et les services qui concourent à l'exécution de certaines actions politiques. Elle regroupe deux programmes :

- **le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »**, a consommé 390,27 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 392,95 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Il est placé sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement;

- **le nouveau programme 306 « Présidence française de l'Union européenne »** a consommé 153,95 millions d'euros en AE et 110,50 millions d'euros en CP. Il est placé sous la responsabilité du Secrétaire général de la présidence française de l'Union européenne par décret du 15 juin 2007. Il regroupe l'ensemble des crédits qui ont été nécessaires à l'exercice par la France de la présidence de l'Union européenne, du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008. Il a donc vocation à être supprimé en 2010.

Votre rapporteur spécial souligne que la maquette budgétaire a fortement évolué en 2008 et 2009.

En premier lieu, la loi de finances initiale pour 2008 a transféré le **programme 148 « Fonction publique »**, jusqu'à présent rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement¹, vers la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »² pour des raisons de cohérence. Ce programme regroupait les crédits d'action sociale interministérielle, gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ainsi que les crédits d'écoles de formation de la fonction publique (l'Ecole nationale d'administration, ENA, et les Instituts régionaux d'administration, IRA).

En revanche, à compter de 2008, l'Ordre de la Légion d'honneur et l'Ordre de la Libération ont cessé de figurer dans le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et des organismes rattachés » de la mission « Justice », et ont été rattachés au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la présente mission.

Une autre action a été créée au sein du programme 129 pour la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (**HALDE**), dont les crédits étaient rattachés en 2007 au programme « Accueil des étrangers et intégration » de la mission « Solidarité et intégration ».

¹ 199 millions d'euros en AE et 179 millions d'euros en CP consommés en 2007.

² Ce transfert fait suite au rattachement de la DGAFP au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique nouvellement créé.

Les actions du programme 309 en 2008

- Action 01 : **Coordination du travail gouvernemental**
 - Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés
 - Secrétariat général du Gouvernement
 - Service d'information du Gouvernement
 - Commissions rattachées aux services centraux.
- Action 02 : **Coordination de la sécurité et de la défense**
 - Secrétariat général à la défense nationale
- Action 03 : **Coordination de la politique européenne (SGAE)**
- Action 04 : **Coordination sectorielle**
 - Direction générale de l'administration et de la fonction publique
 - Direction du développement des médias
 - Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.
- Action 06 : **Instances indépendantes**
 - Commission nationale consultative des Droits de l'Homme
 - Commission d'accès aux documents administratifs
 - Comité consultatif national d'éthique
 - Commission de vérification des fonds spéciaux
- Action 07 : **Médiateur de la République**
- Action 08 : **Défense et protection des libertés**
 - Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité
 - Commission consultative du secret de la défense nationale
 - Commission nationale de déontologie de la sécurité
 - Contrôleur général des lieux de privation de liberté
- Action 09 : **Conseil supérieur de l'audiovisuel**
- Action 10 : **Soutien**
 - Direction des services administratifs et financiers
 - Secrétariats généraux aux affaires régionales
- Action 11 : **Stratégie et prospective**
 - Centre d'analyse stratégique et organismes associés
 - Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la Prospective
- Action 12 : **HALDE** (nouveau)
- Action 13 : **Ordre de la Légion d'honneur** (nouveau)
- Action 14 : **Ordre de la Libération** (nouveau)

Le périmètre des services généraux du Premier ministre a également évolué en loi de finances pour 2008 en raison de **la prise en charge de deux nouvelles instances** : la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie relevant de l'action 04 « Coordination « sectorielle » d'une part, et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté d'autre part, dans le cadre de l'action 08 « Défense et protection des libertés ».

En anticipant sur la loi de règlement qui sera examinée dans un an, il convient de préciser que le positionnement budgétaire des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre, au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », a été **profondément modifié par la loi de finances initiale pour 2009**.

Cette dernière a créé un nouveau **programme 308, dénommé « Protection des droits et libertés »**. Il regroupe l'ensemble des autorités administratives indépendantes (Médiateur de la République, commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), CSA, HALDE, contrôleur général des lieux de privatisation de liberté, sécurité et protection des libertés, commission d'accès aux documents administratifs (CADA), comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, commission nationale consultative des droits de l'homme).

Le programme 129 a été en conséquence modifié. Il ne regroupe plus, depuis cette année, les instances indépendantes, le Médiateur de la République, la Défense et protection des libertés, le CSA, la stratégie et prospective ainsi que la HALDE. En revanche, il concentre les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie en raison de la suppression du programme 136 « Drogue et toxicomanie ».

En 2008, les crédits de la mission se sont élevés, en exécution, à **544,23 millions d'euros en AE et 503,46 millions d'euros en CP.**

II. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » SATISFAISANTE

Votre rapporteur spécial constate que l'exécution budgétaire du programme 129 a été satisfaisante.

S'agissant de la justification au premier euro, cette exigence a été, selon la **direction des services administratifs et financiers (DSAF)**, *« pleinement intégrée à la phase d'élaboration du projet annuel de performance et s'est traduite par la volonté de généralisation des justifications littérales et chiffrées pour chacune des natures de crédits (personnel, fonctionnement, investissement, interventions) et par titre et catégorie »*. **Cependant, hormis la partie dédiée à l'investissement, la Cour des comptes fait valoir** que cette pratique demeure d'une portée limitée dans les faits en raison de l'importance des crédits de personnel.

1. Une consommation à hauteur de 90 % des dépenses hors personnel

Les crédits de paiement pour 2008 de ce programme ont été consommés à hauteur de 94,72 %. Les crédits consommés s'élèvent à 392.958.753 euros en 2008 contre 414.845.304 euros prévus en loi de finances, soit une sous consommation de 21.886.551 euros.

Hors titre 2 (dépenses de personnel), cette consommation est de 90,23 %. Les dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 5), d'intervention (titre 6) et d'opérations financières (titre 7) s'élèvent à 224.741.973 euros en CP alors que les crédits ouverts en loi de finances étaient de 249.058.929 euros.

Les principaux écarts entre la consommation des crédits après ventilation interne et la prévision en loi de finances initiale pour 2008 actualisée s'expliquent de la manière suivante :

- l'écart de 16.357.933 euros constaté entre la consommation des crédits¹ du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) dans le cadre de **l'action 02** et la prévision est due au transfert de crédits en gestion du SGDN vers les programmes 144 « environnement et prospective de la politique de défense. » ;

- l'écart de 5.216.858 euros de consommation des crédits de **l'action 11** « stratégie et prospective » est essentiellement dû à des économies réalisées sur les dépenses informatiques et de télécommunication ;

- 2.854.459 euros de crédits non consommés dans le cadre de **l'action 08** « défense et protection des libertés » s'expliquent par la comptabilisation de loyers de l'année 2008 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté alors que la signature du bail n'est intervenue qu'en toute fin d'année ainsi que par une moindre consommation des crédits pour le personnel de cette institution nouvellement créée² ;

- l'écart de 3.082.761 euros de sous-consommation des crédits de la HALDE (**action 12**) résulte en revanche d'une erreur d'imputation. Les payes ont en effet été versées sur les crédits de l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » jusqu'en août 2008 ;

- **cette mauvaise imputation n'explique pas cependant la sur-consommation de 11.271.906 euros³** après ventilation interne par rapport aux prévisions **des crédits de l'action 01**. Cet excédent de crédits consommés est en partie due à l'accroissement des dépenses de rémunération (6,1 millions d'euros) du Cabinet du Premier ministre (et des cabinets rattachés) ainsi que du Secrétariat général du Gouvernement, et, pour une autre partie, au financement d'une campagne d'information sur le pouvoir d'achat mise en œuvre par le Service d'information du Gouvernement, dont le coût a été de l'ordre de 4,3 millions d'euros.

¹ *Le SGDN a consommé 115.825.522 euros en CP sur un total de 132.183.455 euros et 112.746.752 euros en AE contre 155.183.455 prévus en loi de finances initiale.*

² *Décret du 13 juin 2008.*

³ *Cet écart résulte d'un calcul après ventilation interne entre programmes. Les crédits consommés en AE et CP de l'action 01 s'élèvent à 64.243.467 euros en 2008 et 107.743.676 euros après ventilation interne.*

L'importance des crédits consommés tant en valeur qu'en importance stratégique conduit votre rapporteur spécial à préconiser ci-après la création de nouveaux indicateurs et/ou objectifs de la performance, s'agissant de cette action.

2. Une consommation du plafond d'emplois à hauteur de 97 %

La loi de finances pour 2008 a fixé le plafond d'emplois des services du Premier ministre à 2.592 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT), en augmentation de 61 ETPT.

Or, les ETPT consommés au 31 décembre 2008 s'élevaient à 2.507, soit seulement 97 % du plafond des emplois autorisés par le Parlement.

Les crédits du titre 2 ont été consommés à hauteur de 168.216.780 euros en AE et CP alors que le montant de la loi de finances initiales prévoyait un montant de 165.786.375 euros.

Dès le début de l'exercice, **une insuffisance des crédits de personnel à hauteur de 4,1 millions d'euros** a cependant été constatée au titre 2. Ces difficultés budgétaires ont essentiellement pesé sur l'action « coordination du travail gouvernemental » ainsi que sur l'action « Instances indépendantes ». **Cette insuffisance résulte d'une budgétisation des crédits revus à la baisse lors de la préparation du projet de loi de finances.**

Elle a été comblée par un décret d'avance en date du 28 novembre 2008. 3,35 millions d'euros ont été destinés au budget opérationnel de programme (BOP) « Soutien » et 0,75 millions d'euros pour l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » au titre du remboursement d'arriérés de CAS Pensions. Des mouvements entre BOP (SGDN et CAS) ont été également nécessaires.

B. LE PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE » : UNE GESTION DÉLÉGUÉE DES CRÉDITS

Le programme 306 est un programme de soutien qui finance les dépenses additionnelles générées par l'exercice de la présidence de l'Union européenne (PFUE). Il s'agit des activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence (action 01), des manifestations à l'initiative propre de la Présidence française (action 02) ainsi que des activités interministérielles (action 03).

Ce programme sera supprimé en 2010 dès la fin des paiements effectifs des dépenses de préparation, d'organisation et de réalisation des manifestations.

Ce regroupement des crédits constitue une démarche originale qui n'avait jamais été réalisée lors des précédentes présidences françaises. Elle se justifie notamment par la montée en charge des dépenses liées non seulement à l'augmentation du nombre des membres de l'Union mais également à des impératifs liés à la sécurité. Il assure donc non seulement une plus grande transparence des dépenses mais également une mutualisation de certaines d'entre elles.

En effet, **le dispositif déconcentré de gestion déléguée au profit de vingt-trois unités opérationnelles ministérielles** du programme organisatrices d'événements, et coordonné par le Secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne (SGPFUE) a permis la réalisation d'économies d'échelle, qu'il s'agisse de la sécurité, de la communication ou de l'accueil des délégations.

Les dépenses ont été ainsi inférieures à ce qui avait été prévu initialement.

Sur les 188.588.878 euros d'AE votées par le Parlement, **153.953.742 euros** ont été consommés. 34,6 millions d'euros n'ont donc pas été engagés sur lesquels 1.761.343 euros ont été annulés. **Les crédits ont été consommés en CP à hauteur de 110.508.539 euros sur les 118.588.878 euros votés en loi de finances pour 2008.** 1.212.524 euros ont été annulés.

En outre, ce programme ne dispose pas de titre 2 puisque le secrétaire général est assisté de collaborateurs mis à sa disposition par les administrations concernées.

Nonobstant les bons résultats obtenus par la PFUE, votre rapporteur spécial constate que les prévisions du projet annuel de performances avaient été élaborées avant la programmation finale des événements de la PFUE. Il sera donc particulièrement attentif au résultat de l'enquête sur l'emploi des crédits inscrits au programme 306 réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Votre rapporteur spécial disposera alors des outils comptables nécessaires à l'interprétation notamment des écarts et des imputations d'événements sur les différentes actions¹.

¹ *La consommation des crédits de l'action 1 s'élève à 25.562.439 euros en AE au lieu de 88.340.653 en loi de finances alors que les crédits de l'action 2 en AE ont été consommés à hauteur de 107.569.255 euros au lieu des 81.388.984 prévus en lois de finances. Ceux de l'action 3 en AE s'élèvent à 20.826.048 euros, soit 966.807 euros de plus que les crédits ouverts en loi de finances. Ces écarts sont expliqués, semble-t-il, par des erreurs d'imputation causées par le manque de lisibilité du périmètre des différentes actions.*

III. UNE PERFORMANCE DE LA MISSION ACCRUE EN 2008 GRÂCE AU RENFORCEMENT DE LA COORDINATION

A. UN PILOTAGE AFFINÉ DU PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » RENFORÇANT LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Votre rapporteur spécial salue le pilotage de la mission par le secrétaire général du Gouvernement eu égard à l'hétérogénéité des crédits qu'il supervise.

Il a su mettre en place en collaboration notamment avec la DSAF et la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM), des outils de coordination et de concertation tant pour l'élaboration que pour la gestion du budget de la mission alors que la composition de ce programme ne permet pas l'élaboration d'une véritable stratégie d'ensemble comme le soulignent les services du Premier ministre dans le Projet annuel de Performances de 2009.

Acteurs du pilotage du programme 129

La coordination de la démarche de performance a été confiée à la MOSPM depuis septembre 2007.

Une **cellule** a été spécifiquement créée en son sein pour assister le secrétaire général dans le pilotage par la performance du programme 129. Celle-ci a un rôle d'impulsion et de concertation. Une charte de gestion de ce programme élaborée par la MOSPM en collaboration avec DSAF a été ainsi validée le 6 mars 2008 et actualisée le 9 janvier 2009 à la suite de la création du programme 308 « protection des droits et libertés ».

En outre, un **comité de pilotage** a été créé le 22 mai 2008. Il rassemble le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le chef de la MOSP ainsi que chaque responsable de budget opérationnel de programme. Le suivi des crédits s'effectue tous les mois.

S'agissant de la DSAF, des réunions semestrielles avec l'ensemble des responsables des BOP ont été décidées en 2008 ainsi que des réunions bilatérales avec le responsable du BOP et le contrôleur financier¹.

Le Gouvernement a renforcé sa culture de la performance dans sa relation avec le citoyen.

¹ Cette initiative devrait renforcer le pilotage de la performance par la DSAF conformément aux préconisations de la Cour des comptes dans ses travaux sur l'exécution du budget 2007.

Votre rapporteur spécial relève, tout d'abord, la performance du Médiateur de la République qui a atteint sa cible fixée pour 2010, dès 2008, en réduisant le délai moyen d'instruction des dossiers à 150 jours.

Il observe également l'effort réalisé quant à la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs de suivis. La publication des décrets d'application des lois promulguée depuis le début de la législature a atteint 75,73 %. Saluant l'effort réalisé sur l'application des nouvelles mesures législatives, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux un traitement des dispositions prises avant 2003 et toujours en attente de mesures d'application.

Enfin, il observe l'accroissement du nombre de visiteurs des sites Internet gouvernementaux, soit + 43,38 %¹ contre une prévision de + 40,59 %.

S'agissant de la maîtrise des coûts, la DSAF joue un rôle essentiel puisqu'elle assure des prestations au profit de plus de vingt entités du programme. Or, elle a poursuivi son action de maîtrise des coûts notamment en atteignant sa cible en matière de renouvellement des marchés à moindre coût.² Cependant, **votre rapporteur spécial observe que cette cible ne concerne que trois marchés représentatifs sur les 168 marchés notifiés en 2008**. Il souhaite, en conséquence, que la performance soit mesurée sur l'ensemble des marchés.

Votre rapporteur spécial observe que la progression de la sécurité des systèmes d'information de l'Etat, constatée les années précédentes grâce à la mise en œuvre du plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information (PRSSI) 2004-2007, semble avoir atteint ses limites. L'indicateur de maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'Etat n'est que de 2,83 sur 5 au lieu de la prévision de 2,95. Inscrit dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le renforcement de la sécurité doit conduire en 2009 à la création d'une agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Votre rapporteur spécial constate qu'il serait intéressant à cette occasion de définir un nouvel indicateur de performance tel que le nombre d'inspections conduites par la nouvelle agence.

Il relève également une **baisse de rythme dans l'implantation de la Télévision Numérique Terrestre (TNT)**, comme en témoigne le pourcentage de la population ayant accès à la TNT de 87 % au lieu de la prévision de 89 %. Il convient cependant de souligner que la volumétrie d'installation au titre de la phase 7³ en 2008 était particulièrement lourde avec neuf fois plus de sites à équiper qu'entre 2005 et 2007.

¹ Nombre de visiteurs uniques des sites gouvernementaux par rapport à la population française.

² Marché de renouvellement des services de télécommunications, fourniture de matériels informatiques et bureautiques.

³ Phase essentiellement dédiée aux derniers émetteurs du réseau dit principal à très large couverture.

De surcroît, des délais ont été également accordés aux chaînes finançant l'extension de la couverture pour des raisons de respect de la concurrence, de changement des fréquences et de concomitance des élections municipales¹.

Si votre rapporteur spécial convient de la difficulté de définir des objectifs et d'indicateurs de performance du programme 129, eu égard à l'hétérogénéité même des crédits, il observe néanmoins que la mesure de la performance du programme est perfectible.

D'une part, la définition des indicateurs existants devrait être telle qu'elle permette une évaluation significative de la **gestion des dépenses de fonctionnement** et d'investissement des entités ciblées.

D'autre part, **il serait souhaitable que de nouveaux indicateurs** de gestion ou objectifs de performance soient définis pour des entités **représentant une part significative des crédits du programme** ou ayant un rôle particulièrement stratégique telles que le Service d'information du Gouvernement dont la consommation des crédits s'est élevée à 9.277.214 euros en CP en 2008. (Cf. analyse des crédits au II. A. 1.)

B. LA RÉALISATION DE L'OBJECTIF DU PROGRAMME « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »

Le rapport annuel de performances, annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement », indique que **l'objectif unique « réussir l'organisation de la Présidente française de l'Union européenne » a été atteint**. Ce sont au total près de cinq cents manifestations qui ont été financées par ce programme.

L'indicateur unique mesurait la satisfaction des participants à ces manifestations. Or l'enquête de satisfaction a validé l'objectif de 4 sur 5 fixé par le projet annuel de performance. Cette évaluation s'élève à 4,3 sur 5 s'agissant de la perception de cette organisation par les autres Etats-membres.

Cependant, votre rapporteur spécial tient à souligner **qu'un seul objectif ne saurait permettre une évaluation exhaustive de la consommation des crédits** alloués au programme.

En outre, le critère unique **« réussir l'organisation de la Présidente française de l'Union européenne » est de nature trop vague pour permettre une juste appréciation de l'exécution du programme, surtout en l'absence de plusieurs indicateurs**.

L'unique indicateur du programme, « perception de l'organisation de la présidence par les autres Etats membres de l'Union européenne », est de nature très subjective et très restrictive.

¹ *Etait interdite toute perturbation de la diffusion de France 3 pendant la campagne.*

L'objectif et l'indicateur ne permettent pas d'apprécier de manière exhaustive la réduction de la dépense de 18,4 % par rapport à la dotation initiale votée en loi de finances.

Il eut été intéressant de disposer d'autres indicateurs afin de mesurer dans quelle mesure la déconcentration de la gestion vers chaque ministère concerné de l'organisation des événements a participé aux économies de gestion.

L'enquête en cours d'élaboration de la Cour des comptes sur l'utilisation des crédits de la Présidence française de l'Union européenne permettra d'affiner cette analyse.

**MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES »**

**BUDGET ANNEXE
« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

**COMPTES SPÉCIAUX
« CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »
ET
« AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE
VÉHICULES PROPRES »**

**MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, Yvon Collin
et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux**

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	154
I. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	155
A. PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »	155
1. <i>Des modifications fréquentes de rattachement et de périmètre</i>	155
2. <i>Le passage de 67,7 millions d'euros en crédits de paiement à 1,168 milliard d'euros en coûts complets</i>	156
3. <i>La réforme de l'ATESAT</i>	157
B. PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	158
1. <i>Une performance globalement satisfaisante</i>	158
2. <i>La consommation des crédits</i>	159
C. PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	160
1. <i>Une excellence scientifique confirmée, mais des résultats financiers en baisse</i>	160
2. <i>Une exécution en ligne avec la prévision</i>	160
3. <i>Le point sur la RGPP à Météo-France</i>	161
D. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »	162
1. <i>Un programme en cours d'extinction</i>	162
2. <i>La question des engagements de l'Etat vis-à-vis de RFF</i>	164
E. PROGRAMME 174 « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »	165
1. <i>Evaluation de la performance</i>	165
2. <i>Analyse de l'exécution</i>	167
F. PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »	168

1. Une performance globalement décevante	168
2. Analyse de l'exécution	171
G. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »	173
1. Une consommation de crédits toujours très « prudente »	173
2. Une performance encore fragile.....	176
H. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	177
1. Une exécution satisfaisante et justifiée correctement	177
2. ...qui ne retrace toutefois pas le coût réel de la politique de sécurité et affaires maritimes	178
I. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »	179
1. Une exécution globalement satisfaisante	179
2. Une baisse de la mortalité sur la route mais un certain essoufflement des campagnes de communication	183
J. PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »	183
1. Des performances contrariées par la réorganisation administrative ?	184
2. Une importante sous-consommation du plafond d'emplois ministériel	185
K. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »	187
1. Un tassement artificiel des autorisations d'engagement.....	187
2. Un effort de précision doit être mené	189
3. La performance atteint un niveau très encourageant.....	189
L. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »	190
1. L'absence regrettée d'informations consolidées sur les opérateurs	190
2. Deux « risques budgétaires » substantiels	192
II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	194
A. LE BUDGET ANNEXE EST EN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS	194
1. Les principaux mouvements de crédits en cours de gestion	194
2. Les piètres résultats du budget annexe	195
B. UNE STRUCTURE DE BUDGET ANNEXE PLUS CONTRAINTE	195
1. L'exécution des recettes	195
2. L'exécution des dépenses	196
3. Une situation contrainte, qui laisse peu de marges de manœuvre pour 2009.....	197
III. LES COMPTES SPÉCIAUX.....	198
A. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	198
1. L'architecture du compte	198
2. La « rançon du succès » : une charge de 214 millions d'euros en 2008.....	200
B. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	201
1. Une exécution problématique	201
2. Une performance décevante	204

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Compte tenu de son coût pour les finances publiques, estimé à 1,5 milliard d'euros, vos rapporteurs spéciaux attendent une **amélioration des performances** du crédit d'impôt en faveur des dépenses d'équipement de l'habitation principale en matériels favorables à l'environnement.

- La menace d'un contentieux communautaire aux enjeux budgétaires substantiels doit inciter à poursuivre et à amplifier les efforts de mise aux normes des stations d'épuration françaises. A cet égard, certains indicateurs du rapport annuel de performance 2008 présentent des **résultats décevants**.

- Certaines performances mitigées en matière d'inspection des installations classées témoignent d'une **montée en puissance des missions de cette administration** et implique de mener à bien le plan de renforcement de ses effectifs.

- Outre les difficultés techniques ou comptables permettant l'inscription fidèle des engagements pluriannuels de l'Etat, à l'égard de Réseau Ferré de France, ou relatifs à une liaison ferroviaire telle que Lyon-Turin, vos rapporteurs spéciaux estiment indispensable que les documents budgétaires, par des présentations synthétiques, ou à défaut les sites internet des ministères, **permettent aux opérateurs publics et privés et aux citoyens d'identifier clairement les grandes infrastructures de transport en cours de réalisation ou programmées, ainsi que l'échéancier de leur financement**.

- Il serait souhaitable que les engagements des opérateurs des transports, qui sont présentés au sein du rapport annuel de performance, soient **consolidés** afin que l'ampleur de la politique menée soit mieux appréhendée et que l'intégralité des engagements puisse être aisément connue.

- Le programme « Sécurité routière » présente des taux d'exécution globalement satisfaisants en dépit de **l'échec du dispositif du « permis à un euro par jour »**, mis en évidence, dès l'origine, par vos rapporteurs spéciaux.

- **Le déficit cumulé sur trois ans du compte de résultat du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » atteint 300 millions d'euros**. Les perspectives d'évolution du trafic aérien rendent indispensable une exécution 2009 d'autant plus prudente que l'exécution 2008 a contribué à réduire de 44,5 millions d'euros le fonds de roulement du budget annexe, qui ne dispose pratiquement plus d'aucune marge pour amortir le choc de la crise économique.

- Le compte d'avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres affiche un **déséquilibre substantiel** alors même que le dispositif du « bonus-malus » automobile avait été présenté comme neutre pour les finances publiques. Ce déséquilibre résulte de l'effet cumulé de l'incitation liée au bonus-malus et de l'impact qu'ont eu sur le marché automobile la hausse des prix du carburant et la dégradation des perspectives économiques.

- Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » se caractérise par les progrès de mise en œuvre du programme d'implantation des nouveaux radars, en dépit de certaines contraintes de gestion. En revanche, **les investissements de modernisation du fichier national du permis de conduire sont, une nouvelle fois, retardés**.

I. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

A. PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »

1. Des modifications fréquentes de rattachement et de périmètre

Dans le cadre de l'exécution pour l'année 2007, le programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » était rattaché à la mission « Politique des territoires ». Il comprenait six actions : « Urbanisme, planification et aménagement », « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers », « Appui technique au ministère chargé de l'écologie », « Appui technique aux autres ministères », « Personnels relevant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement », et « Soutien au programme ».

En 2008 le programme 113 a été rattaché à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et ne comprend plus que quatre actions : « Urbanisme, planification et aménagement », « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers », « Appui technique aux autres ministères », et « Soutien au programme ». Les crédits consommés ont été largement modifiés par ce changement de périmètre et s'élèvent à **58,74 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **67,73 millions d'euros** en crédits de paiement.

Le taux d'exécution des crédits rapporté à la loi de finances initiale est de **94 %** pour les autorisations d'engagement et **109 %** pour les crédits de paiement. Ramenée aux crédits ouverts, l'exécution se détériore faiblement pour les crédits de paiement, soit **97 %** et de façon plus nette pour les autorisations d'engagement, soit **79 %**.

Vos rapporteurs spéciaux notent que **15,4 millions d'euros** d'autorisations d'engagement dites techniques, réservées à la voirie primaire, et **1,5 million d'euros** de crédits de paiement ont fait l'objet d'un **report** de l'exercice 2007 sur celui de 2008 par arrêté du 28 mars 2008. Il paraît souhaitable de veiller à la **meilleure exécution des autorisations d'engagement** surtout lorsqu'elles sont issues, pour près d'un **quart de leur montant total**, de report de crédits, sous peine de mettre en œuvre un **cercle vicieux de report des crédits d'engagement d'une année sur l'autre**.

Le périmètre du programme 113 a encore été largement modifié en 2009. Son intitulé a évolué pour tenir compte de la réforme de l'organisation du ministère. Le nouveau programme 113 a pour titre « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

Il regroupe :

- les crédits de l'ancien programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », soit **67 millions d'euros** en CP en 2008 ;

- les crédits du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » consacrés à l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », soit **187 millions d'euros** en CP en 2008, ainsi que ceux consacrés à la gestion intégrée de la ressource en eau, à hauteur de **50 millions d'euros**, venant de l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » du programme 181 ;

- ceux destinés aux contentieux sur le domaine public maritime, soit **0,3 million d'euros** et ceux réservés à la sécurité des approvisionnements en matières premières et coopération minières, soit **1,5 million d'euros** ;

- ceux de plusieurs actions du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat ».

Pour l'exécution 2009, le programme sera structuré en **trois actions** :

- l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites-planification »,

- l'action 2 « Appui technique »,

- l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ».

Vos rapporteurs spéciaux notent **qu'aucun effort** n'est fait pour **présenter l'exécution à périmètre constant** ce qui permettrait de **mieux évaluer les progrès réalisés** d'une année sur l'autre et **d'apprécier la performance réelle** du programme. Le rapport de performances ne fait même pas état du nouveau rattachement du programme 113 à la présente mission.

Il serait souhaitable que la maquette budgétaire soit stabilisée pour que le suivi de l'exécution soit possible.

2. Le passage de 67,7 millions d'euros en crédits de paiement à 1,168 milliard d'euros en coûts complets

Le présent programme est **principalement mis en œuvre par les services déconcentrés du ministère**. Le rapport de performances précise que : *« les dépenses de personnel induites sont comptabilisées dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » de la présente mission. Aussi l'action 2 [« Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers »] du présent programme n'a affiché au titre de l'exercice 2008 aucune dotation budgétaire. Son maintien est néanmoins justifié, notamment au regard de l'évaluation de la performance. »*

Il apparaît en effet qu'après déversement des **crédits de personnel**, c'est-à-dire application du schéma de déversement analytique, les **coûts complets** du présent programme s'élèvent à **1,168 milliard d'euros**.

De plus, vos rapporteurs spéciaux notent que les objectifs et les indicateurs de performance portent fréquemment sur l'activité des services déconcentrés du ministère, et par conséquent sur des crédits qui ne sont pas inscrits au présent programme par la loi de finances initiale. L'analyse de l'exécution doit se faire en coûts complets, et il serait bon en particulier que la **justification au premier euro** porte sur ces **coûts complets** et non sur les dotations budgétaires prévues par la loi de finances initiale.

3. La réforme de l'ATESAT

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité interroger le ministère sur **l'évolution de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire** (ATESAT), assurée par les services déconcentrés de l'Etat, afin de lever les éventuelles ambiguïtés et inquiétudes liées à la mise en place de la réforme.

L'ATESAT est définie par la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite MURCEF, du 11 décembre 2001¹. Elle vise à fournir un **appui technique**, sous la forme de conseil et d'assistance dans les domaines de la **voirie, de l'aménagement et de l'habitat** aux communes ou groupements de communes qui sont déclarés éligibles, soit les collectivités territoriales de moins de 10.000 habitants et leurs groupements ne disposant pas de service technique adéquat².

Le **comité de modernisation des politiques publiques** a prévu en **avril 2008** que les services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ne devaient plus fournir de prestations d'ingénierie dans le champ **concurrentiel**. Ceci ne remet pas en cause l'ATESAT, qui comme le soulignent les services du ministère assure une « *fonction de prestations pour les tiers, prévue par la loi. L'ATESAT est conservée à moyens constants.* ».

Il a été précisé à vos rapporteurs spéciaux qu'une réflexion sur la répartition des moyens consacrés à l'ATESAT sur l'ensemble du territoire était à l'étude. Une feuille de route, sous forme de circulaire, est en préparation. Elle est destinée aux services départementaux et régionaux du ministère. Elle vise à **offrir le même service** qu'actuellement et à **enrichir** d'éléments issus du « Grenelle de l'environnement ».

Selon les informations communiquées par les services du ministère :

« - les activités traditionnellement effectuées par l'ATESAT pour le compte des collectivités éligibles se poursuivent normalement dans le domaine de la voirie et de l'habitat ;

¹ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, décret d'application du 27 septembre 2002 et arrêté de la même année.

² Le nombre de communes éligibles en 2009 est de 33.376, le nombre de groupements de communes éligibles est de 1.286.

- la feuille de route définit les prestations qui pourront être effectuées pour les collectivités territoriales, sous le **vocabulaire** « **aménagement** » et qui appliquent le « Grenelle de l'environnement » dans les petites communes (nature en ville, ville durable, etc.) ;

- en **aucun cas**, les services de l'Etat ne devront conditionner leur intervention à la présence de demandes dites « Grenelle » dans les besoins de la collectivité : **le service est obligatoire, c'est la collectivité territoriale qui en définit le contenu** ;

- les collectivités territoriales et l'Etat contractualisent la mise en œuvre de l'ATESAT ;

- les services de l'Etat appliquent le « Grenelle de l'environnement » dans l'exécution de l'ATESAT (recherche d'économies d'eau, d'énergie, de matières premières, etc.) ».

B. PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme « Information géographique et cartographique » est principalement mis en œuvre par l'**Institut géographique national (IGN)**. Ses crédits s'élevaient à 68,5 millions d'euros (AE=CP) en loi de finances initiale et sont principalement dévolus à la production de l'information géographique (action 1) et à la recherche dans le domaine de l'information géographique (action 2).

1. Une performance globalement satisfaisante

En matière d'activité **scientifique**, de bons résultats sont observés sur l'âge des fonds cartographiques (6,5 ans en moyenne pour une prévision de 7 ans figurant au PAP 2008) et sur le nombre annuel moyen de publications par chercheur de l'IGN (1,31 par chercheur de classe 1 et 1,15 pour les chercheurs de classe 2, pour une prévision de 1). La diffusion du référentiel à grande échelle¹ (RGE) a en revanche **pâti de la dégradation de la conjoncture** économique, qui a conduit les acheteurs à différer leurs commandes de licences d'accès à ce référentiel.

S'agissant des **indicateurs d'efficience**, les objectifs sont atteints en matière de mobilisation des ressources propres et de gains de productivité. Le taux de ressources propres de l'IGN atteint 56,6 % de son budget (pour une

¹ Le référentiel à grande échelle rassemble un jeu de bases de données géographiques numériques superposables. La base de données orthophotographique donne une image photographique complète du territoire. La base de données topographiques donne une représentation géométrique du territoire et de ses infrastructures. La base de données cadastrale identifie les parcelles cadastrales et décrit leur tracé. La base de données adresse décrit les noms de voies et positionne les adresses sur ces voies.

prévision de 54 %), notamment en raison d'une importante cession d'actifs¹ et de la neutralisation du changement de régime de TVA applicable à l'opérateur par diminution de sa subvention pour charges de service public (- 6 millions d'euros). Les gains de productivité en orthophotographie atteignent 146 pour une prévision de 115² grâce à la poursuite de l'amélioration des outils logiciels employés. **L'objectif de diminution du coût de formation par élève n'est en revanche pas atteint** (23.200 euros par élève et par an, contre 19.600 euros prévus), en raison de recrutements inférieurs à la prévision.

2. La consommation des crédits

Les taux de consommation des crédits ouverts avoisinent 98 % en AE et en CP. Rapportés aux crédits prévus en LFI, ces taux sont de 88 % en AE et 89 % en CP en raison de **l'annulation de 6,6 millions d'euros par décret d'avance** (cf. tableau). Ainsi que vos rapporteurs l'ont évoqué plus haut, cette annulation a amputé la subvention pour charges de service public de l'IGN afin de neutraliser le changement du régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux opérateurs.

Exécution des crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	68 465 312	68 465 312
Arrêté de report	15 718	15 718
Décret de virement		
Décret d'avance	-6 600 000	-6 600 000
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative		
FDC et ADP*		
Total des mouvements de crédits	-6 584 282	-6 584 282
Crédits ouverts	61 881 030	61 881 030
Crédits consommés	60 417 131	60 981 813
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>88,24%</i>	<i>89,07%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>97,63%</i>	<i>98,55%</i>

*FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

¹ Cession d'actions NAVTEQ pour 25 millions d'euros.

² Base 100 en 2005.

C. PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Doté en LFI de 174 millions d'euros, le programme « Météorologie » est mis en œuvre par l'opérateur Météo-France. Ses actions concourent à la production de l'observation et de la prévision météorologiques (action 1), ainsi qu'à la recherche dans ce domaine (action 2).

1. Une excellence scientifique confirmée, mais des résultats financiers en baisse

Dans la continuité des constats formulés par votre commission des finances sur les comptes de 2007, **les performances de Météo-France demeurent remarquables dans le domaine scientifique**. En témoignent notamment l'évolution du taux de fiabilité des prévisions (85 % pour le lendemain et 83 % à 3 jours) ou les indicateurs relatifs au nombre de publications de niveau international (1,44 par chercheur contre une prévision de 1,25) et au nombre de contrats de recherche en tant que chef de file ou de partenaire associé (64 en 2008, contre une prévision de 45).

Une appréciation plus nuancée doit être portée sur l'évolution de la productivité de l'établissement. Si Météo-France remplit son objectif de gains de productivité réalisés sur les produits et services obtenus de ses filiales (161,48 contre 133 prévus¹), il n'en va pas de même de l'évolution du coût de sa mission de service public (104,02 contre 99,1 prévus) et des gains de productivité réalisés sur ses propres produits et services (87,1 contre 100,4 prévus). Selon l'analyse des résultats figurant au RAP, les gains de productivité réalisés par la maîtrise des emplois et des dépenses ont été *« plus qu'absorbés par l'évolution des charges de pensions »*.

Les recettes propres s'inscrivent à nouveau en diminution de 5,4 % alors qu'une progression de 3,5 % était programmée par le PAP 2008. D'un montant de 41,9 millions d'euros, ces recettes représentent une part relative de 19,4 % par rapport à la subvention de l'Etat (contre une prévision de respectivement 46,8 millions d'euros et 22,7 % contenue dans le PAP 2008). Cette évolution résulte essentiellement d'une forte diminution des appels vers les kiosques téléphoniques et minitel offrant un accès aux bulletins météorologiques départementaux (- 3,7 millions d'euros de chiffre d'affaires) et d'une progression moins forte qu'attendu des recettes Internet (+ 11 %).

2. Une exécution en ligne avec la prévision

L'exécution des crédits du programme 170 n'appelle pas de longs développements. Elle est **conforme aux prévisions** inscrites en loi de finances

¹ Base 100 en 2005.

initiale, à l'exception d'une différence en autorisations d'engagement de 23.000 euros imputable à une anomalie du logiciel Accord.

On rappelle qu'outre les crédits du présent programme, Météo-France bénéficie de crédits inscrits au programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques », pour 1,95 million d'euros, et au programme 193 « Recherche spatiale »¹, pour 22,9 millions d'euros. Au budget prévisionnel de l'opérateur, les ressources en provenance de l'Etat constituaient 58 % des recettes totales de Météo-France, et ses ressources propres en représentaient 41 %.

Exécution des crédits du programme 170 « Météorologie »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	174 335 532	174 335 532
Arrêté de report		
Décret de virement		
Décret d'avance		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative		
FDC et ADP*		
Total des mouvements de crédits	0	0
Crédits ouverts	174 335 532	174 335 532
Crédits consommés	174 312 532	174 335 532
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>99,99%</i>	<i>100,00%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>99,99%</i>	<i>100,00%</i>

*FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

3. Le point sur la RGPP à Météo-France

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, vos rapporteurs spéciaux ont relevé que **l'application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à Météo-France suscitait plusieurs problèmes**. Le Comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2008 ayant requis de Météo-France qu'il revoie son organisation territoriale « *dans le sens d'un allègement progressif de ses implantations départementales* », l'établissement et son ministère de tutelle ont prévu qu'une **phase transitoire**, de 2009 à 2011, serait indispensable afin de mener à bien les projets nécessaires à la mise en œuvre du resserrement de ces implantations.

La forte dégradation du climat social au sein de l'établissement et le mouvement de grève conduit en octobre 2008 ont donné lieu à des

¹ Mission « Recherche et enseignement supérieur ».

négociations entre les personnels, la direction de Météo-France et le MEEDDAT. Celles-ci ont abouti à la **confirmation des réductions d'effectifs** prévues pour les trois années à venir, qui correspondent au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (soit 131 postes au total sur 2009, 2010 et 2011). D'autre part, les premières fermetures de centres auront lieu au terme de la phase transitoire, soit en 2012, et le **réseau cible, constitué de 55 implantations (contre 108 aujourd'hui) sera atteint en 2017 au plus tard, ainsi que l'a confirmé M. Jean Louis Borloo**, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, lors de son audition par votre commission des finances. Chaque fermeture sera annoncée trois ans avant sa mise en œuvre. 15 à 20 sites devraient être fermés dès 2012, conformément à une liste qui devrait être présentée au conseil d'administration de l'établissement début juillet 2009.

Selon une note d'avancement transmise par le cabinet du ministre d'Etat à vos rapporteurs spéciaux, *« la position des organisations syndicales reste une **opposition totale** au projet et le refus de participer, notamment, aux travaux qui permettraient de faciliter la nécessaire mobilité au sein de l'établissement (accompagnement social, évolution des règles de mutation) [...] Une première liste de sites devant fermer en 2012 sera donc présentée courant juin en CTPC pour information, puis début juillet au conseil d'administration, pour accord avant le lancement des concertations prévues par la loi de 1995 sur l'aménagement du territoire.*

« Les préfets des départements concernés seront saisis par Météo-France début juillet, sur la base d'un dossier actuellement en cours d'élaboration. La concertation pourrait ainsi se tenir d'ici la fin octobre, ce qui permettra à la liste des fermetures prévues pour 2012 d'être définitivement actée d'ici la fin de cette année. [...] Une liste indicative des fermetures prévues pour 2013 pourrait éventuellement être présentée cette année ».

D. PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »

1. Un programme en cours d'extinction

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » visait à l'origine, selon le rapport de performances, *« à assurer un suivi précis de l'évolution de l'endettement des établissements publics ferroviaires et à gérer le dispositif de prise en charge par l'Etat d'une partie de cet endettement, contribuant ainsi à mettre ces opérateurs en situation financière compatible avec l'exercice de leur mission au service du développement du mode ferroviaire pour le transport des personnes et des marchandises ».*

Il comprenait donc la **contribution de l'Etat au désendettement de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF).**

La législation communautaire prévoit la séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport ainsi que l'assainissement de la structure financière des entreprises ferroviaires. Conformément à ce corpus législatif et réglementaire, la **dette ferroviaire** se décomposait donc en trois parties :

- la **dette financière nette de l'exploitant** des services de transport, la SNCF, soit 4,3 milliards d'euros pour l'établissement public ;

- le **service annexe d'amortissement de la dette** (SAAD) de la SNCF. La loi de finances rectificatives pour 2007, appliquant une décision d'Eurostat, a conduit à la reprise par l'Etat de la dette du SAAD et à la limitation des versements de l'Etat à la SNCF à la stricte couverture des **frais financiers** de la dette cantonnée dans le SAAD, soit **446,88 millions d'euros en 2007. L'action relative au désendettement de la SNCF a donc disparu, en 2008, du programme 173 ;**

- la **dette financière nette de RFF**, soit **29,2 milliards d'euros** à la fin de l'année 2008. Le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire a reçu en dotation, à sa création en 1997, l'ensemble des infrastructures ferroviaires¹. En contrepartie du transfert de ces actifs de la SNCF, il a repris une partie importante de la dette ferroviaire, pour un montant de **20,5 milliards d'euros**. L'exécution du présent programme ne porte que sur la subvention de désendettement de RFF pour l'année 2008, soit **686,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement².

Jusqu'en 2007, l'identification des subventions étatiques contribuant à désendetter RFF au sein du programme « Passifs financiers ferroviaires » était un moyen d'assurer un **suivi précis de l'évolution de la dette ferroviaire**.

En 2008 un **contrat de performance** a été signé entre l'Etat et RFF pour la période 2008-2012. Il fixe au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire des objectifs en matière de gestion de sa dette et prévoit un dispositif précis de suivi. Le rapport de performances indique que la gestion de la dette restant de la responsabilité de RFF sera aussi rigoureuse et aussi proche que possible des conditions de gestion de la dette de l'Etat par l'Agence France-Trésor.

Conformément à ces évolutions, le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » a disparu de la nouvelle maquette budgétaire prévue par la loi de finances pour 2009.

¹ En dehors des biens dévolus à l'exploitation des services de transport.

² La loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a annulé 43,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur l'action « Désendettement de RFF ».

2. La question des engagements de l'Etat vis-à-vis de RFF

Vos rapporteurs spéciaux ont noté que la Cour des Comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2008, a formulé une réserve n° 6 relative aux passifs d'intervention, et plus particulièrement aux engagements de l'Etat vis-à-vis de RFF.

La Cour des Comptes remarque que **les engagements de l'Etat à l'égard de RFF ne sont pas constatés au 31 décembre 2008**, comme l'exige le référentiel comptable applicable à cette date. La signature d'un contrat pluriannuel de performance ne pallie pas cette défaillance. Ce contrat prévoit le **versement d'une subvention d'exploitation**, enregistrée comme une **dépense d'intervention** en comptabilité des opérations budgétaires, qui selon la Cour des Comptes présente les **caractéristiques d'une charge d'intervention** au regard des normes comptables de l'Etat.

En effet les versements de l'Etat à RFF compensent le montant insuffisant des péages versés par les utilisateurs du réseau ferroviaire à cet établissement. Le sous-dimensionnement de ces péages est prévu par l'Etat afin de rendre acceptable le niveau de redevances perçu par l'établissement public et de favoriser la concurrence. Il n'existe donc pas de « *contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange pour l'Etat* » et il s'agit donc bien d'une **intervention** liée à un bien et un service collectif qui doit donner lieu à **provisionnement** en cas d'engagement pluriannuel. La sortie de ressources envisagée pour l'Etat pour les trois exercices à venir s'élève à **6,8 milliards d'euros**. L'absence de prise en compte par l'administration des propositions d'ajustement formulées par la Cour des Comptes a entraîné un **constat de désaccord**.

Interrogé par vos rapporteurs spéciaux, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable de l'aménagement du territoire a précisé sa position sur la réserve de certification des comptes relatifs aux engagements de l'Etat vis-à-vis de RFF. L'administration considère qu'il existe une **présomption de versements futurs de subventions** à RFF, mais que ceux-ci sont **conditionnés** à la réalisation d'un **service public** de maintenance du réseau ferroviaire français. La signature du contrat de performance ne conférerait pas à l'Etat une **obligation ferme de versement**, mais serait au contraire une **incitation** à une gestion plus vertueuse de l'établissement public tendant vers l'autonomie financière.

Vos rapporteurs spéciaux resteront attentifs à l'évolution des différentes parties de la dette ferroviaire et à la situation des établissements publics qui la supportent. Ils prêteront une **attention particulière aux relations entre l'Etat et les opérateurs ferroviaires entendus au sens large**, en auditionnant régulièrement les responsables de ces politiques, puisque les documents budgétaires ne contiendront plus que des informations extrêmement parcellaires suite à la disparition du programme 173 « Passifs financiers ferroviaires ».

Si la suppression de ce programme n'est pas en elle-même contestable, il est extrêmement regrettable qu'elle se traduise de fait par une réduction de l'information du Parlement.

E. PROGRAMME 174 « ENERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES »

Ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà souligné, le programme « Energie et matières premières » **poursuit deux finalités relativement indépendantes**, que sont, d'une part, le pilotage de la politique énergétique, à travers les moyens dévolus à la direction d'état-major et aux opérateurs chargés de sa mise en œuvre, et d'autre part la gestion technique et sociale de l'après-mines, et en particulier la garantie aux anciens mineurs de leurs droits résultant de l'arrêt de l'exploitation minière.

1. Evaluation de la performance

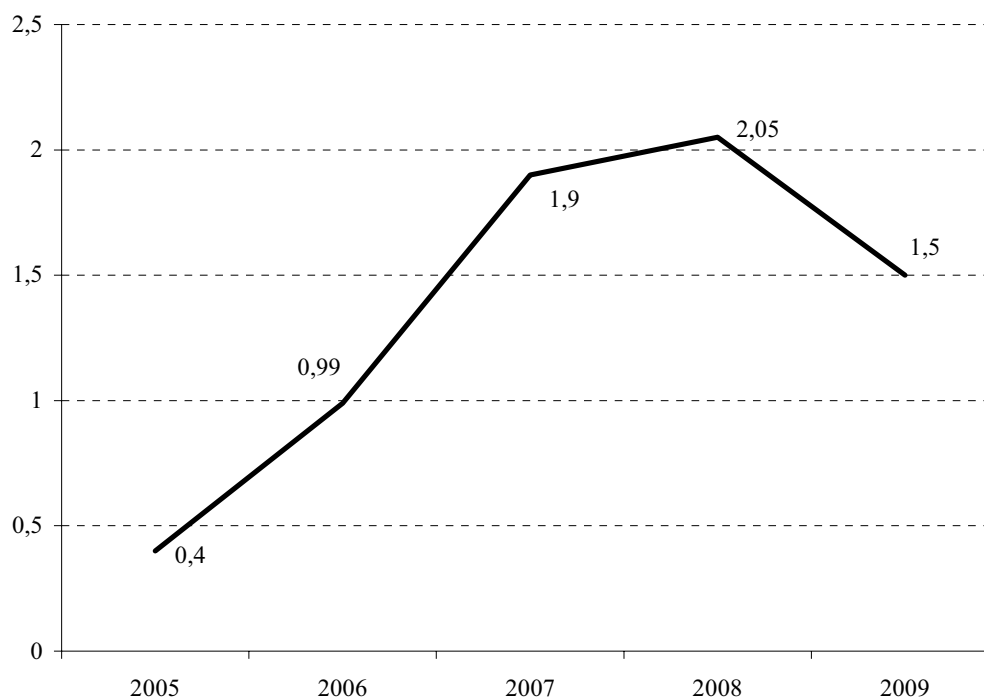
a) Quelle performance pour le crédit d'impôt « développement durable » ?

Si les résultats sont conformes ou supérieurs à la prévision s'agissant des effets des certificats d'économie d'énergie et de l'efficacité des programmes de l'ADEME en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'accroissement annuel de la production d'énergie renouvelable thermique.

On observe en particulier que l'évolution annuelle du nombre de pompes à chaleur, chauffe-eau solaires individuels et appareils à bois bénéficiant du crédit d'impôt prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts s'établit à 10 % contre une prévision de 30 %. **Ce résultat apparaît d'autant plus médiocre qu'on le rapporte au coût considérable pour les finances publiques dudit crédit d'impôt, qui a connu une croissance exponentielle** au cours des dernières années, avant son « recalibrage » en loi de finances pour 2009 (*cf.* graphique).

**Evolution de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt
en faveur des économies d'énergie et du développement durable**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2009

Selon le RAP, l'objectif de 30 % pouvait apparaître « *ambitieux* », compte tenu de l'augmentation déjà très importante du nombre de ces équipements au cours des années précédentes. Cette analyse appelle deux observations :

1) au vu de la perte de recettes substantielle pour le budget de l'Etat que génère le crédit d'impôt « développement durable », il semble que le contribuable soit en droit d'en attendre des résultats « *ambitieux* » ;

2) si l'on admet l'explication avancée, il conviendrait alors de tirer les conclusions de cet éventuelle surestimation en révisant à la baisse les objectifs pour l'avenir, **ce que ne fait pas le projet annuel de performances pour 2009.**

La question du rapport coûts / efficacité du crédit d'impôt a été abordée lors de l'audition de M. Jean-Louis Borloo par votre commission des finances, qui a donné acte au ministre du recentrage du dispositif opéré dans le cadre de la loi de finances pour 2009, afin d'exclure du bénéfice du crédit d'impôt certains équipements dont les performances environnementales n'étaient plus jugées suffisantes. Le ministre a également indiqué qu'un

ajustement fréquent du dispositif en fonction des évolutions technologiques était la meilleure garantie contre les effets d'aubaine, mais pouvait poser des difficultés d'application en suscitant une instabilité de la norme fiscale.

b) La gestion technique et sociale de l'après-mine

La gestion technique de l'après-mine (objectif n° 2 de mise en sécurité des sites) présente des résultats globalement satisfaisants. Le versement aux mineurs des droits et prestations qui leur sont dus (objectif n° 3) s'est également opéré dans de bonnes conditions s'agissant des délais de paiement ; le ratio coût de gestion / encours des prestations est en revanche supérieur à la prévision (2,01 contre 1,9 en prévision), en raison de la reprise par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) des obligations sociales de Charbonnages de France¹.

2. Analyse de l'exécution

Les taux de consommation des crédits ouverts s'établissent à **95 % en AE et 96 % en CP**.

Plus de 88 % des crédits de paiement prévus en LFI étaient concentrés sur l'action n° 4 « Prestations à certains retraités des mines », elle-même porteuse des subventions pour charges de service public et des transferts aux opérateurs chargés de la gestion de ces prestations, soit l'ANGDM, la Caisse nationale des industries électriques et gazières et la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines. L'exécution est, en ce domaine, en ligne avec la prévision.

¹ Suite à la dissolution de Charbonnages de France, l'ANGDM a notamment repris, au 1^{er} janvier 2008, la paie et la gestion sociale de plus de 1.200 actifs.

**Exécution des crédits du programme 174
« Energie et matières premières »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	897 386 080	896 671 052
Arrêté de report	10 173 431	2 334 102
Décret de virement		
Décret d'avance	-17 050 000	-20 590 000
Décret de transfert	-13 191 274	4 025 000
Loi de finances rectificative		
FDC et ADP*		
Total des mouvements de crédits	-20 067 843	-14 230 898
Crédits ouverts	877 318 237	882 440 154
Crédits consommés	837 206 363	848 477 214
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>93,29%</i>	<i>94,63%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>95,43%</i>	<i>96,15%</i>

*FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

F. PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »

Doté en LFI de 453 millions d'euros en AE et 443 millions d'euros en CP, le programme « Protection de l'environnement et prévention des risques » **n'aura conservé le périmètre analysé ci-après que l'espace d'une année.**

Réunies par la fusion, en 2008, des anciens programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « gestion des milieux et biodiversité » de la mission « Ecologie et développement durable », ses actions ont à nouveau été éclatées en 2009 entre les nouveaux programmes « Prévention des risques » et « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

Encore l'unité du programme à périmètre 2008 n'aura-t-elle été que de façade, dans la mesure où celui-ci ne constitue que la juxtaposition des actions concourant aux politiques de l'eau, de prévention des risques et de lutte contre les pollutions, de protection de la biodiversité et de sûreté nucléaire.

1. Une performance globalement décevante

a) La prévention des risques

S'agissant de la **prévention des risques** (Objectif 1), la performance du programme 181 présente de bons résultats en matière de délais d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), de

couverture des communes par les plans de prévention des risques naturels (PPR) et de coût moyen d'élaboration de ces plans.

Les résultats ne sont en revanche pas à la hauteur des prévisions concernant les contrôles des installations classées, la collecte sélective et le recyclage des déchets, les coûts de réhabilitation de décharges subventionnées par l'ADEME et les délais d'instruction biocide. S'agissant des **contrôles des installations classées**, leur nombre pondéré par l'effectif de l'inspection atteint 24,4 contre une prévision de 25. L'analyse des résultats figurant au RAP impute ce résultat au « *retard dans le recrutement des renforts des DRIRE* » et à « *un léger recul des ETPT d'inspection affectés dans les DDSV* », qui ont engendré une « *stagnation du nombre d'inspecteurs en 2007 et 2008* ». **Cette situation est regrettable et atteste à nouveau que le renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées, réclamée depuis plusieurs années par vos rapporteurs spéciaux, est plus que jamais nécessaire.** Au cours de son audition par votre commission des finances, M. Jean-Louis Borloo a indiqué que des recrutements avaient été opérés à hauteur de 28 ETPT en 2008 et que 45 redéploiement supplémentaires seraient effectués en 2009.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent également des performances très inférieures aux prévisions en matière de prévention des risques d'accidents dus aux matériels et installations réglementés :

1) les accidents dus au **gaz** sont au nombre de 91 (contre une prévision inférieure ou égale à 82), en raison de l'accroissement des sinistres survenus dans le cadre de l'utilisation **domestique** du gaz (fuites sur installations intérieures) ;

2) 20 accidents **miniers** sont recensés (pour une prévision inférieure ou égale à 16), soit un accroissement de 20 % par rapport à 2007.

b) La politique de l'eau

Les résultats obtenus dans le cadre de la **politique de l'eau** (objectif 2) sont également contrastés, et **globalement décevants**. Alors que la menace d'une sanction financière de plusieurs dizaines de millions d'euros¹ pèse sur la France en raison du non-respect des normes européennes d'équipement des stations d'épuration, seul le taux de conformité des stations des agglomérations de plus de 2.000 habitants correspond aux prévisions (92 % réalisés au lieu de 90 % prévus). Ce taux n'atteint que 91 % (au lieu de 94 %) pour les stations des agglomérations de plus de 10.000 habitants en

¹ Dans son rapport consacré au suivi des procédures d'infraction au droit communautaire de l'environnement (n° 402, 2007-2008), notre collègue Fabienne Keller indiquait que la France avait constitué 376 millions d'euros de provisions pour litiges en lien avec ces infractions. La provision liée au non-respect de la directive sur les eaux résiduaires urbaines en constitue la plus grande partie.

zones sensibles¹ et 86 % (au lieu de 91 %) pour les stations des agglomérations de plus de 15.000 habitants en zones normales².

L'Etat ne saurait être considéré comme le seul responsable des retards accumulés, compte tenu du rôle central joué par les collectivités territoriales et leurs groupements dans la réalisation des travaux de mise aux normes. Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux donnent acte au MEEDDAT du plan ambitieux lancé en septembre 2007 pour accélérer les dernières mises normes grâce à la mobilisation d'1,5 milliard d'euros de prêts de la Caisse des dépôts et consignations. **Il n'en demeure pas moins que si, année après année, les objectifs figurant dans les documents budgétaires étaient atteints, ceux-ci constitueraient un signe tangible, en direction de la Commission européenne, des efforts entrepris par la France pour régulariser la situation au regard du droit communautaire.**

Hormis l'indicateur relatif à la fiabilité de la carte de vigilance « crues », **les réalisations 2008 en matière de prévention des inondations sont très inférieures aux prévisions** : le pourcentage de population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné n'atteint que 11,4 % (au lieu de 22 %) et le taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique s'élève à 54 % (au lieu de 65 % en prévision actualisée³).

c) La politique de la nature

Les résultats obtenus par la **politique de la nature**, essentiellement mesurés au moyen d'indicateurs de coûts de gestion, apparaissent également **médiocres**, les coûts étant presque systématiquement supérieurs aux prévisions contenues dans le PAP 2008. Il en va ainsi :

1) des coûts de gestion des réserves naturelles nationales en métropole (69 euros par hectare contre 67 prévus) et des coûts de parcs nationaux (114 euros par hectare contre 109 prévus). S'agissant des parcs, la hausse des coûts semble partiellement imputable à la **montée en puissance des ressources accordées aux établissements** en application de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, ainsi qu'à la hausse des contributions de ces établissements au CAS « Pensions » ;

2) des coûts des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000 (19.200 euros contre une prévision inférieure à 13.000). La hausse constatée résulte de la diminution des cofinancements communautaires, qui nécessite le relèvement des contributions nationales, ainsi que de **modifications réglementaires accroissant la complexité des montages à réaliser**. Les coûts annuels moyens d'élaboration et d'animation des documents de gestion

¹ Ces stations auraient dû être aux normes en 1998.

² Ces stations auraient dû être aux normes en 2000.

³ L'actualisation de la prévision, initialement de 90 %, résulte de la redéfinition des classes de barrages et de la volonté du ministère de concentrer les efforts d'inspection sur les ouvrages les plus importants pour la protection des populations.

des sites Natura 2000 sont en revanche inférieurs à la prévision (14.385 euros contre 16.000).

d) La sûreté nucléaire

Les objectifs assignés à l'Autorité de sûreté nucléaire sont pour la plupart **atteints**. Seul l'indicateur relatif au « Pourcentage de personnes connaissant l'ASN se déclarant satisfaites de l'information fournie par elle » est inférieur à la prévision (25 % au lieu de 27 %), ce dont vos rapporteurs spéciaux se garderont de tirer des enseignements, compte tenu de sa faible pertinence.

2. Analyse de l'exécution

a) Une tendance à la sous-consommation des crédits

L'exécution des crédits du programme 181 fait apparaître des **consommations inférieures aux prévisions inscrites en loi de finances initiale** (cf. tableau ci-après).

Exécution des crédits du programme 181
« Protection de l'environnement et prévention des risques »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	453 031 634	443 516 634
Arrêté de report	12 883 140	5 443 023
Décret de virement		
Décret d'avance	-23 229 677	-27 326 253
Décret de transfert	-5 341 360	-12 330 278
Loi de finances rectificative		
FDC et ADP*	711 964	5 326 013
Total des mouvements de crédits	-14 975 933	-28 887 495
Crédits ouverts	438 055 701	414 629 139
Crédits consommés	132 115 589	392 876 437
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>29,16%</i>	<i>88,58%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>30,16%</i>	<i>94,75%</i>

*FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

Cette sous-consommation atteint en particulier **70 % pour les autorisations d'engagement**, en raison de **retraits massifs d'engagements antérieurs au profit de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**. En effet, et depuis 2007, les interventions de l'ADEME sont essentiellement financées au moyen de taxes affectées. En contrepartie de ce financement fiscal, l'ensemble des AE engagées jusqu'en 2006 au profit de

l'opérateur doivent être annulées. Enclenché en 2007 pour 138 millions d'euros, ce processus de désengagement doit se poursuivre jusqu'en 2010 à raison de 258 millions d'euros en 2008, 168 millions d'euros en 2009 et 20 millions d'euros en 2010. En toute rigueur, ces retraits d'engagements ne constituent pas des sous-consommations et n'apparaissent comme telles dans les documents budgétaires qu'en raison des contraintes techniques liées aux systèmes d'information financière de l'Etat.

En dehors des retraits d'AE, la justification au premier euro du programme 181 fait état d'une **tendance globale à la sous-consommation des crédits** :

1) en matière de prévention des risques, « *le contexte politique et institutionnel a fortement marqué l'année 2008. Celui-ci a généré un décalage dans le temps des actions prioritaires (...) et impacté le rythme d'exécution de la dépense* » ;

2) dans le domaine de la politique de l'eau, « *les engagements et les paiements n'atteignent pas toujours les montants prévus* » ;

3) s'agissant de la politique de la nature, la hausse globale des crédits destinés à la préservation de la biodiversité et des paysages, conjuguée « *au contexte institutionnel et politique très chargé (a) très fortement impacté la consommation des crédits (...) ainsi que le rythme et le niveau d'exécution de la dépense* ».

L'ensemble de ces considérations donnent **l'impression d'un ministère trop occupé à se réformer pour dépenser les crédits qui lui étaient ouverts**. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux reconnaissent l'ampleur des réorganisations administratives ayant abouti à la constitution du MEEDDAT et comprennent qu'elles aient pu avoir un impact significatif sur le rythme de la consommation des crédits. Toutefois, si les difficultés constatées en 2008 devaient persister en 2009, des conclusions devraient en être tirées sur le calibrage des dotations en loi de finances pour 2011.

b) La poursuite de la débudgétisation des politiques environnementales

Vos rapporteurs spéciaux rappellent régulièrement combien est partielle et insuffisante l'analyse à périmètre strictement budgétaire de la dépense pour l'environnement. **L'écologie constitue en effet l'une des politiques publiques pour lesquelles le recours à la dépense fiscale et la dévolution de missions à des opérateurs bénéficiant de ressources extrabudgétaires sont les plus massifs**. Comme l'indique le tableau qui suit, les subventions budgétaires ne constituent que 6 % des ressources des principaux opérateurs du programme 181, 94 % étant de source fiscale ou extrabudgétaire.

**Part des subventions de l'Etat dans le financement
des principaux opérateurs du programme 181**

(en milliers d'euros)

Opérateur	Subventions de l'Etat	Ressources fiscales, ressources propres, autres subventions
ADEME	52 931	328 686
Agence des aires marines protégées	6 287	580
Agences de l'eau	0	1 928 016
Conservatoire du littoral	100	47 139
INERIS	34 337	35 224
Office national de la chasse et de la faune sauvage	18 493	106 109
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	313	112 620
Parcs nationaux	51 107	13 831
Totaux	163 568	2 572 205
%	5,98%	94,02%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

L'exécution 2008 du programme 181 apporte une nouvelle illustration de cette tendance, avec la montée en puissance de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) dans la mise en œuvre de la politique de l'eau, dont les ressources budgétaires n'atteignent pas 0,3 % des ressources totales.

G. PROGRAMME 203 « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »

L'exécution du programme 203 s'articule autour de trois actions :

- l'action 1 « Développement des infrastructures routières ». La quasi-totalité des ressources de cette action est constituée de fonds de concours versés par les collectivités territoriales dans le cadre d'opérations contractualisées et co-financées et par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) qui finance directement les opérations sur le réseau concédé et verse des fonds de concours pour le réseau non concédé ;

- l'action 2 « Entretien et exploitation » ;

- et l'action 3 « Politique technique, action internationale et soutien au programme ».

1. Une consommation de crédits toujours très « prudente »

Le tableau suivant présente les données générales de l'exécution du programme 203 « Réseau routier national » en 2008.

Exécution du programme 203 en 2008

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	469 279 253	452 605 865
Crédits ouverts (dont FDC)	3 931 880 788	2 393 366 393
Crédits consommés	1 841 746 397	1 824 158 877
Taux d'exécution /LFI	392%	403%
Taux d'exécution/ crédits ouverts	47%	76%

Source : rapport annuel de performances 2008 « Ecologie, développement et aménagement durables »

a) Le début d'un « cycle » de reports des autorisations d'engagement ?

Comme en 2007, l'exécution du programme 203 pour l'exercice 2008 se caractérise par une **gestion extrêmement prudente des autorisations d'engagement**.

Si le **taux d'exécution** des autorisations d'engagement ramené aux crédits prévus par la **loi de finances initiale** pour 2008 est particulièrement élevé, soit **392 %**, c'est en raison du montant important **des reports** entre 2007 et 2008 qui s'élève à **2.623 millions d'euros**.

Ces crédits reportés n'ont pas été entièrement consommés. En effet, le **montant total** des autorisations d'engagement consommées en 2008 atteint **1.841 millions d'euros** (à comparer aux 469 millions d'euros prévus en loi de finances initiale et aux 3.931,88 millions d'euros ouverts en exécution).

Ce montant, incluant les fonds de concours et les attributions de produits, ne représente pourtant que **47 % des crédits ouverts** au titre du programme 203 en 2008, soit une amélioration de l'exécution **assez faible** par rapport à 2007, année durant laquelle les autorisations d'engagement consommées ne représentaient que **37 %** des autorisations d'engagement ouvertes.

Compte-tenu des évolutions de périmètre du programme 203 entre 2008 et 2009, les autorisations d'engagement reportées sur l'année 2009 atteignent **2.226 millions d'euros**, soit **120,1 %** du montant des autorisations d'engagements engagées au cours de l'exercice.

b) Les incertitudes liées à l'évolution du programme « Réseau routier national »

La faiblesse des engagements doit être mise en rapport avec le **transfert des routes nationales aux départements**, soit 16.947 km de routes nationales transférés en 2006, puis 340 km en 2007 et 521 km en 2008.

On remarque que les **crédits de paiement** semblent mieux consommés que les autorisations d'engagement, soit, **403 %** des crédits prévus

en loi de finances initiale mais seulement **76 % des crédits ouverts** (reports et fonds de concours compris).

En 2007, le directeur général des routes précisait avoir volontairement limité les engagements « *afin de réduire la charge en crédits de paiement sur les exercices ultérieurs* ». Cette décision semblait justifiée car le financement du programme repose essentiellement sur les **fonds de concours** versés par les collectivités territoriales et par l'AFITF, et ces rattachements de fonds de concours, **surestimés** de près de **30 %** en autorisations d'engagements et en crédits de paiement en 2007, ont encore été **surévalués** en 2008, de 49 % en autorisations d'engagement et de 22,9 % en crédits de paiement.

La surestimation des fonds de concours sur les exercices 2007 et 2008

(en euros)

	2007			2008		
	Prévus en LFI	Ouverts	Ecart en %	Prévus en LFI	Ouverts	Ecart en %
Autorisations d'engagement	2.222.000.000	1.590.295.669	- 28,4 %	1.619.000.000	862.620.127	- 49 %
Crédits de paiement	2.222.000.000	1.574.708.049	- 29,1 %	1.735.400.000	1.336.419.830	- 22,9 %

Source : Rapport annuel de performances 2008 « *Ecologie, développement et aménagement durables* »

Les écarts de prévision budgétaires sont une illustration de la **grande incertitude pesant sur le financement à venir des infrastructures routières**. Ce constat pourrait justifier la politique de restriction conduite par le responsable de programme. La réalisation de nouvelles infrastructures pouvait en effet être remise en question tant par les choix du « **Grenelle de l'environnement** » en faveur des moyens de **transports alternatifs** à la route que par la **réduction des ressources de l'AFITF** en 2009, du fait de l'épuisement des recettes de privatisation des autoroutes.

Ces évolutions, sans être devenues tout à fait caduques, sont cependant remises en cause en 2009 par la mise en place du plan de relance de l'économie française qui a prévu de consacrer un montant de **450 millions d'euros d'engagement aux opérations routières**. Il s'agit à la fois d'opérations de développement du réseau national et d'entretien.

c) La réserve sur l'évaluation comptable du réseau routier est levée

Lors de la certification des comptes de 2006, la Cour des comptes avait relevé des **insuffisantes dans la méthode utilisée pour évaluer le réseau routier national** et avait émis à ce titre l'une de ses **13 réserves substantielles**.

Il s'agissait d'un enjeu essentiel dans la mesure où le réseau routier représentait une part importante du bilan de l'Etat, soit **122 milliards d'euros** et la **moitié des immobilisations corporelles**.

La réserve de la Cour des comptes a pu être **levée** en 2008 grâce à l'important travail de fiabilisation et d'amélioration de la méthodologie d'évaluation.

Le rapport de performances précise que cet effort s'est poursuivi par la diffusion, en novembre 2008, d'un **guide** élaboré conjointement avec la Direction générale des finances publiques relatif aux **imputations et au suivi des infrastructures routières**. Les efforts des services sont d'ailleurs soulignés dans le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable relatif à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2008.

2. Une performance encore fragile

a) Une ambition de performance trop restreinte ?

Les indicateurs de performance sont supérieurs ou égaux aux cibles fixées pour **quatre** d'entre eux et juste **en dessous** des objectifs fixés pour **trois** d'entre eux.

Vos rapporteurs spéciaux remarquent que les indicateurs qui satisfont les objectifs fixés ne semblent **pas très ambitieux**. En effet la cible définie à l'horizon 2010 est atteinte en 2008, ce qui ne laisse pas de marge de progression pour les années 2009 et 2010.

b) Des résultats fragiles

On constate des évolutions positives des indicateurs de l'objectif visant à améliorer le niveau de sécurité. Toutefois, cette amélioration est en partie liée à la **baisse des vitesses constatées** due à la mise en place de radars et à l'augmentation des coûts des carburants, éléments sur lesquels les moyens d'action du directeur de programme sont nuls. Il s'agit donc d'une **conjoncture favorable plutôt que d'une amélioration de la performance du programme**.

La **détérioration de la satisfaction des usagers** semble d'ailleurs confirmer la faiblesse des résultats obtenus, plutôt que d'être un effet secondaire de la crise économique, qui, selon le rapport de performances, aurait « *un impact sur le sentiment de satisfaction portant sur les services et la qualité du réseau routier* ».

Si l'on doit se féliciter de la **bonne maîtrise des coûts** de construction des opérations mises en service, il apparaît toutefois que ces résultats risquent d'être **mis en cause à très court terme**. Une augmentation tendancielle des coûts est attendue, résultant des exigences renforcées dans le domaine **environnemental**.

Enfin, **l'état des structures de chaussées se détériore** par rapport à 2007 pour les voies rapides urbaines et pour les voies à caractéristiques autoroutières. Il se maintient pour les grandes liaisons d'aménagement du

territoire et pour le réseau concédé. Il reste inférieur aux prévisions pour 2008 pour tous les types de chaussées, exception faite du réseau concédé. L'indicateur de performance montre que les résultats se sont rapidement, et de façon constante, **détériorés** depuis 2006.

c) La performance est-elle réduite par la prégnance des fonds de concours ?

Ce mouvement pourrait **s'accroître** dans la perspective de la diminution des crédits que connaît le programme 203 « Réseau routier national » en raison de la sous-consommation des crédits et de la diminution des fonds de concours réalisés.

Le rapport précité du contrôleur financier et budgétaire précise d'ailleurs à cet égard que l'importance des fonds de concours au sein du programme 203 **limite le recours à la fongibilité** : « *sur le programme « Réseau routier national » (...) il est actuellement impossible d'accroître les dépenses d'entretien (0,5 milliard d'euros) à partir des crédits destinés aux opérations nouvelles (1,3 milliard d'euros), ceux-ci étant ouverts par voie de fonds de concours* ».

Vos rapporteurs spéciaux observent que **le recours aux fonds de concours, et donc à l'AFITF, limite les possibilités d'adaptation de gestion en cours d'année prévue par la nouvelle constitution financière**. Ils soulignent les questions que posent, indirectement, le recours à une agence de financement des transports, point qui sera réexaminé dans le cadre du programme 226 « Transports terrestres et maritimes ».

H. PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

1. Une exécution satisfaisante et correctement justifiée ...

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » a totalisé **172,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **170,4 millions d'euros** en crédits de paiement, soit un taux d'exécution de **98 %** en crédits de paiement et **86 %** en autorisations d'engagement, par rapport aux crédits ouverts.

Les principaux mouvements de crédits sont présentés sous forme de tableaux comme pour les autres programmes de la présente mission, mais ils font également l'objet d'une **présentation synthétique** dans le cadre de la justification au premier euro. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cet **effort de présentation** qui améliore la **lisibilité** de l'exécution pour 2008.

Les principaux mouvements de crédits sont les suivants :

- **34,7 millions d'euros** au titre des reports de crédits de l'exercice précédent, ce qui a permis de pourvoir l'ensemble des engagements contractés dans le cadre d'opérations pluriannuelles ;

- **37,8 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **33,6 millions d'euros** en crédits de paiement ouverts par décret d'avance, et complétés à la marge (2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,4 millions d'euros en crédits de paiement) par la mobilisation d'une partie de la réserve de précaution, pour financer le dispositif de l'aide sociale d'urgence aux marins-pêcheurs.

Le rattachement et l'origine des **fonds de concours**, soit **3,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **4,3 millions d'euros** en crédits de paiement, sont précisés, ce qui est permet de distinguer l'effort des collectivités territoriales des participations européennes ou étrangères. Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce type d'informations devrait être présenté de façon **systématique** pour tous les programmes de la présente mission.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent qu'il ait été fait usage de la **fongibilité** prévue par la LOLF et que le détail en soit apporté : la fongibilité a notamment bénéficié à la société nationale de sauvetage en mer qui a vu sa subvention augmenter de 0,39 million d'euros (au détriment toutefois de dépenses d'investissement).

Enfin, la **performance** du programme a été très bonne au cours de l'année 2008 puisque **9 des 10 indicateurs** de performance atteignent la cible fixée.

2. ...qui ne retrace toutefois pas le coût réel de la politique de sécurité et affaires maritimes

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que la LOLF incite à envisager les **coûts complets** des politiques publiques engagées. Il convient donc d'appliquer le « *schéma de déversement analytique du programme* » pour obtenir une **vision plus juste** des crédits de paiement concernant la mise en œuvre de la politique du présent programme.

Il apparaît alors que les dépenses complètes du programme 205 s'élèvent à **304,7 millions d'euros**, soit un montant **1,8 fois plus élevé** que le montant des crédits consommés du programme.

La justification au premier euro des actions du programme 205 gagnerait à comprendre la ventilation des crédits après application du schéma de déversement analytique du programme.

De plus, il convient d'ajouter aux dépenses dites « complètes » les **dépenses fiscales** rattachées au programme 205. Elles s'élevaient à **73 millions d'euros** en 2007, et atteignent **235 millions d'euros** en 2008.

Une des dépenses fiscales rattachées au programme augmente très nettement : il s'agit de la dépense n° 320119, instituée par la loi de finances rectificative pour 2002¹, qui a prévu un système optionnel de **taxe au tonnage**

¹ Loi n° 2002-1976 au 30 décembre 2002.

auquel les entreprises d'armement peuvent recourir pour le substituer au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés.

Il apparaissait en 2007 que la plupart des entreprises concernées avaient opté pour ce régime, pour lequel la fin d'option avait été fixée au 1^{er} janvier 2008. La dépense fiscale avait donc été estimée à un niveau assez bas pour 2008, soit 40 millions d'euros. L'exécution de la dépense pour 2008 a finalement été réévaluée à **200 millions d'euros**, niveau maintenu en 2009.

Le rapport de performances donne une explication assez précise de cette évolution, mais n'assure pas que les **fluctuations** de cette dépense trouveront leur terme en 2008 :

« Sur la base de la liste des armements ayant opté pour la taxe au tonnage communiquée par la direction générale des impôts (DGI), le nombre des navires bénéficiant du régime fiscal de taxes au tonnage était de 122 à fin 2008 contre 100 fin 2007, soit 57 % de la flotte de transport sous pavillon français de plus de 100 UMS¹. Il ne comprend ni les navires de la flotte auxiliaire et de service, ni les navires d'une jauge inférieure à 100 UMS, ni la flotte exploitée par des armements sous pavillon français tiers (ces derniers se maintenant autour de 500 unités fin 2008) également éligibles à ce mode de taxation (dans la limite fixée par les orientations C(2004)-43 des orientations communautaires relatives aux aides d'Etat au transport maritime).

Ces données sont toutefois partielles, le recensement effectué par la DGI des entreprises ayant opté pour la taxe au tonnage n'étant pas encore exhaustif ».

I. PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

Le programme 207 « Sécurité routière » retrace les dépenses réalisées par l'Etat pour réduire le nombre d'accidents de la route à travers des **mesures de prévention, d'information et d'éducation routières**.

Les dépenses liées au volet « répressif » de la politique de sécurité routière, notamment le contrôle de la vitesse par les radars, sont, quant à elles, retracées au sein du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

1. Une exécution globalement satisfaisante

a) Une budgétisation initiale abondée par d'importants reports de crédits

Le montant des AE du programme 207 « Sécurité routière » a été multiplié par 1,7 par rapport à la budgétisation prévue en loi de finances

¹ Soit Universal Measurement System, système de jauge de tonnage pour les navires de longueur supérieure à 24 mètres effectuant des voyages internationaux.

pour 2008 en raison d'un report important, sur l'exercice 2008, d'AE non engagées les années précédentes.

Ces reports, d'un montant de 55,21 millions d'euros, concernent deux actions du programme :

- d'une part, l'action 3 « Education routière » : il s'agit d'opérations de rénovation et de construction de centres d'examen du permis de conduire ;

- d'autre part, l'action 4 « Gestion du trafic et information des usagers » : il s'agit, dans ce cas, d'opérations d'investissement liés à la gestion du trafic.

D'après les données recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère, les retards pris dans ces opérations tiennent à des difficultés techniques ou organisationnelles, notamment la réorganisation des services routiers et la création de directions interdépartementales des routes (DIR) en 2007.

Au 31 décembre 2008, le solde des engagements non couverts par des paiements s'élevait encore à 64,6 millions d'euros, soit plus de 40 % des engagements réalisés en 2008. Cependant, en raison du transfert de l'action 4 « Gestion du trafic et information des usagers » au sein du programme 203 « Infrastructures et services de transports » prévu par la loi de finances pour 2009, seuls 8,4 millions d'euros d'AE seront reportées en 2009 sur le nouveau programme 207 « Sécurité et circulation routières »¹.

b) Des taux d'exécution globalement satisfaisants malgré l'échec du dispositif du « permis à un euro par jour »

Le programme 207 « Sécurité routière » présente des taux d'exécution satisfaisants soit – en se rapportant à la loi de finances initiale pour 2008 – 119 % s'agissant des AE et 97 % s'agissant des CP. **Par rapport aux crédits ouverts en 2008, ces taux d'exécution s'élèvent à 71 % pour les AE et 97 % pour les CP.**

Les sous-consommations constatées portent principalement sur deux actions du programme :

- d'une part, l'action 4 « Gestion du trafic et information des usagers » pour les raisons précédemment évoquées liées au **retard pris dans certaines opérations d'investissement**. Cette action présente, en effet, des taux d'exécution, par rapport aux crédits ouverts en 2008, de 60 % en AE et de 97 % en CP ;

¹ Dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du MEEDDAT, les missions relatives à la gestion du trafic et à l'information des usagers sont dorénavant de la compétence de la nouvelle direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM) et les crédits relatifs à ces missions sont inscrits, depuis le projet de loi de finances pour 2009, sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

Données générales sur l'exécution du programme 207 « Sécurité routière » en 2008

(en millions d'euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts*		Crédits consommés		Taux d'exécution/LFI		Taux d'exécution/ crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	7,1	7,1	6,7	6,7	5,4	5,1	76%	72%	81%	76%
Démarches interministérielles et communication	29	29	27,4	27,4	28,8	27,5	99%	95%	105%	100%
Education routière	24,3	24,8	34,7	23,6	22,9	22,3	94%	90%	66%	94%
Gestion du trafic et information des usagers	25,5	37	75,3	40,8	45,5	39,8	178%	107%	60%	97%
Total	85,9	97,9	144,1	98,5	102,6	94,7	119%	97%	71%	96%

* Données du ministère de l'énergie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
Source : rapport annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

- d'autre part, l'action 3 « Education routière » qui enregistre un taux d'exécution, par rapport aux crédits ouverts en 2008, de 66 % en AE et 94 % en CP. Les écarts à la prévision s'expliquent, en partie, par **le faible succès, pour la troisième année consécutive, du dispositif du « permis à un euro par jour »**. En effet, la loi de finances pour 2008 avait été dimensionnée sur la base de 102 550 dossiers et 10,05 millions d'euros de crédits. Finalement, seuls 70 414 dossiers ont été déposés en 2008 pour un montant de dépenses de 7,14 millions d'euros.

Si vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas les difficultés de prévision de ce poste de dépenses qui varient en fonction de la demande des usagers, du rôle des banques ou des écoles de conduite en faveur du dispositif, ainsi que des évolutions des taux d'intérêt, ils s'étonnent néanmoins des estimations toujours élevées, en loi de finances initiale, du nombre de dossiers susceptibles d'être déposés en dépit du faible succès du dispositif constaté depuis trois ans. **Vos rapporteurs spéciaux**, qui avaient, d'ailleurs, été les premiers, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, à relever les mauvais résultats du dispositif, **seront attentifs à ces évaluations lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.**

Le dispositif du « permis à un euro par jour »

	Estimation (Projet annuel de performances)		Exécution (Rapport annuel de performances)	
	Nombre de dossiers	Budget (en millions d'euros)	Nombre de dossiers	Budget (en millions d'euros)
2006*	> 160.000	11,00	79.484	6,46
2007	150.000	12,00	79.281	7,66
2008	102.550	10,05	70.414	7,14
2009	91.000	10,05	-	-

* Lors de la mise en place du dispositif « Permis à un euro par jour », le coût de la mesure devait être porté par le programme 751 « Radars » au sein d'une action 2 intitulée « Aide au financement du permis de conduire des jeunes ».

Source : données du MEEDDAT

c) Une fongibilité qui a faiblement joué

La **seule fongibilité** de crédits au sein du programme 207 « Sécurité routière » a été opérée en 2008 – comme en 2007 mais dans une moindre mesure –, **en faveur de l'action 2 « Démarches interministérielles et communication »**. Cet abondement a été possible en raison du faible montant nécessaire (70 592 euros) et de la sous-exécution constatée sur les actions 1, 3 et 4 du programme.

2. Une baisse de la mortalité sur la route mais un certain essoufflement des campagnes de communication

a) Une baisse du nombre de tués et de blessés sur les routes qui s'inscrit dans la tendance des six dernières années

Les indicateurs de performance du programme 207 « Sécurité routière » font apparaître, pour 2008, **une baisse de 7,5 % du nombre de tués sur la route et de 11,2 % du nombre de blessés**. Ces résultats s'expliquent :

- d'une part, par la baisse de la vitesse moyenne et le ralentissement du trafic constatés en 2008, en raison de l'augmentation du prix des carburants et de l'effet de la crise économique ;

- d'une part, par les moindres progrès constatés en 2007 ce qui tend à relativiser les résultats enregistrés en 2008. Vos rapporteurs spéciaux rappellent, en effet, qu'en 2007, le nombre d'accidents corporels comme celui des personnes blessées, était en augmentation par rapport à 2006 et la baisse de la mortalité (- 2 %) moins importante que les années précédentes.

b) Une réduction de l'attention de l'opinion publique pour la sécurité routière face à l'émergence de nouveaux enjeux sociaux

Les résultats de l'indicateur 2.1 « Evolution de l'opinion et des comportements », notamment en ce qui concerne **le nombre de personnes déclarant avoir adopté un nouveau comportement sur les routes suite aux campagnes de communication, demeurent en dessous des objectifs fixés**, à savoir 69 % contre une cible fixée à 73 %.

Interrogé sur ce point par vos rapporteurs spéciaux, le MEEDDAT indique que l'attention de l'opinion publique pour la sécurité routière tend à se réduire face aux nouveaux enjeux que sont le pouvoir d'achat ou le développement durable.

Néanmoins, selon les données transmises à vos rapporteurs spéciaux, de toutes les campagnes institutionnelles, celles liées à la sécurité routière sont toujours les mieux perçues par le grand public : 85 % des personnes interrogées déclarent avoir souvenir des campagnes de communication de la sécurité routière, alors que ce chiffre est de l'ordre de 60 % à 65 % pour les autres campagnes institutionnelles.

J. PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » constitue le programme support de la mission, dont il regroupe la quasi-totalité des **emplois**. Y sont également inscrits les crédits dévolus aux **fonctions de**

définition et de pilotage des politiques du ministère (stratégie, gouvernance, fonction juridique, immobilier, moyens de fonctionnement, systèmes d'information, ressources humaines et formation, action européenne et internationale).

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, vos rapporteurs spéciaux ont regretté que **l'ensemble des moyens de personnel de la mission demeure, à de rares exceptions près, centralisés au sein d'un programme support**. Probablement commode pour les services gestionnaires dans une phase de restructuration du ministère, cette répartition ôte une grande partie de sa portée à la LOLF, en limitant de fait la responsabilisation des gestionnaires et en obérant toute possibilité de fongibilité asymétrique au sein des programmes opérationnels.

1. Des performances contrariées par la réorganisation administrative ?

Les indicateurs d'efficience du programme présentent des résultats contrastés. Les indicateurs relatifs à la fourniture à chaque responsable de programme des effectifs physiques correspondant à la programmation, au coût de la formation continue ou aux frais de gestion des ressources humaines ne sont pas atteints. De bons résultats sont en revanche observés en matière de réalisation des paiements dans les délais requis et de maîtrise des dépenses liées à la fonction immobilière. D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux constatent que **la réorganisation d'ampleur qu'a connue le ministère au cours de l'année 2008 est souvent invoquée pour motiver une efficience globalement mitigée.**

Un résultat particulièrement médiocre est observé sur l'indicateur relatif à la transposition des directives communautaires, dont on rappelle qu'elles fondent 80 % de la législation environnementale nationale. Seules 25 directives ont été transposées en 2008, sur 35 qui auraient dû l'être dans la même année, soit 71,4 %, contre une prévision de 90 %. Selon le RAP, *« la bonne transposition des directives communautaires nécessite la réalisation d'un important travail de concertation interministérielle et de consultation auprès des professionnels des secteurs concernés. Les directions sectorielles du MEEDDAT ne maîtrisent pas totalement le processus et le calendrier de transposition des textes dont elles ont la charge »*. Par ailleurs, certaines transpositions semblent suspendues dans l'attente de décisions techniques relevant du niveau communautaire.

Votre commission des finances a, à de nombreuses reprises, souligné les enjeux budgétaires significatifs qui s'attachaient au respect du droit communautaire de l'environnement. Au cours de ses derniers travaux¹ de contrôle consacrés à ce sujet, il avait été indiqué à notre collègue Fabienne

¹ Rapport consacré au suivi des procédures d'infraction au droit communautaire de l'environnement (n° 402, 2007-2008).

Keller que **la réorganisation de l'administration centrale du MEEDDAT avait notamment pour objectif d'améliorer le dispositif de suivi des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français** (cf. encadré). Vos rapporteurs spéciaux s'attendent donc à une amélioration substantielle de l'indicateur de transposition pour l'année 2009.

Les bénéfices attendus de la réorganisation de l'administration centrale

Il apparaît, en premier lieu, que la **réorganisation en cours de l'administration centrale** du ministère prévoit de regrouper au sein du secrétariat général l'ensemble des services transversaux dont font, notamment, partie la direction des affaires européennes et internationales ainsi que la direction des affaires juridiques.

Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a en particulier pour **objectif d'améliorer le dispositif de suivi à la fois des textes en cours de négociation et des conditions de leur transposition en droit français**.

S'agissant de la **direction des affaires juridiques**, le projet de décret prévoit notamment qu'elle soit « *associée à la préparation et à l'élaboration des textes communautaires et internationaux, coordonne les travaux de transposition des directives et en assure le suivi* ». La **direction des affaires européennes et internationales** serait, pour sa part, chargée de « *la coordination générale des affaires européennes et internationales du ministère* » et en particulier de coordonner « *les positions du ministère dans les instances chargées d'élaborer la position de la France sur les questions européennes et internationales* ».

Selon les représentants du MEEDDAT, cette nouvelle organisation permettra au secrétaire général du ministère et, par son intermédiaire, au ministre d'Etat « *de disposer d'une information complète sur les textes en cours de négociation et sur l'avancement des travaux de transposition. Elle constitue un changement significatif par rapport à l'organisation précédente dans laquelle les fonctions juridiques et internationales étaient éparpillées au sein de chaque direction ou direction générale* ». Le MEEDDAT fait également valoir qu'un **point hebdomadaire sur l'état de transposition des directives communautaires** est réalisé, « *afin de pouvoir alerter le ministre d'Etat, son cabinet ainsi que l'ensemble des directions générales sur les dérapages qui nécessitent des actions correctrices* ».

Source : Rapport d'information de Mme Fabienne Keller, « Droit communautaire de l'environnement : maintenir le cap » (n° 402, 2007-2008)

2. Une importante sous-consommation du plafond d'emplois ministériel

Le plafond d'emplois ministériel voté en loi de finances initiale pour 2008 s'établissait à 74 474 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et le plafond en gestion à 74 544 ETPT¹. Ce plafond n'a été consommé qu'à

¹ La différence résulte du transfert de 70 emplois en gestion.

hauteur de 70 860 ETPT, soit un écart de 3 684 emplois. **La sous-consommation du plafond d'emplois ministériel atteint donc près de 5 %¹**. Elle est imputable :

1) à hauteur de **30 %** (1 157 ETPT) **aux effets de la décentralisation** : 881 ETPT se sont avérés vacants sur le périmètre des effectifs transférés aux collectivités territoriales en raison du décalage engendré par les modalités d'exercice du droit d'option par les agents² ; par ailleurs, 276 ETPT ont été mis en réserve en application du plan de résorption des sureffectifs résultant des déséquilibres transitoires résultant de la décentralisation³ ;

2) à hauteur de **70 %** (2.527 ETPT) à des sous-consommations internes au périmètre des effectifs de **l'Etat**. 1.019 ETPT non consommés ont tout d'abord pour origine les aléas liés une définition nécessairement très précoce du plafond d'emplois⁴. 1 328 ETPT non consommés résultent ensuite des **effets ou efforts de gestion accomplis en 2008** (1 080 ETPT ont été sous-consommés en raison de départs plus importants que prévus et non compensés, et 248 ETPT non consommés ont pour origine la réduction du recours aux emplois de vacataires). Enfin, deux sous-consommations proviennent de retards affectant l'intégration dans la fonction publique d'Etat⁵ des agents de la collectivité départementale de Mayotte (117 ETPT) et d'un moindre transfert en gestion d'agents sous statut « agriculture », compte tenu des besoins constatés (63 ETPT).

¹ Cette sous-consommation est d'autant plus remarquable que le plafond d'emplois ministériel avait, sous l'effet des transferts de personnels résultant de la décentralisation, déjà considérablement diminué par rapport à la consommation des emplois constatée en 2007, soit 94.023 ETPT.

² Les prévisions sont effectuées en année n-1 et leur réalisation s'opère en année n+1. Les prévisions de la LFI de l'année sont donc ajustées en LFI n+1 en fonction des droits d'option exercés et des départs réellement constatés.

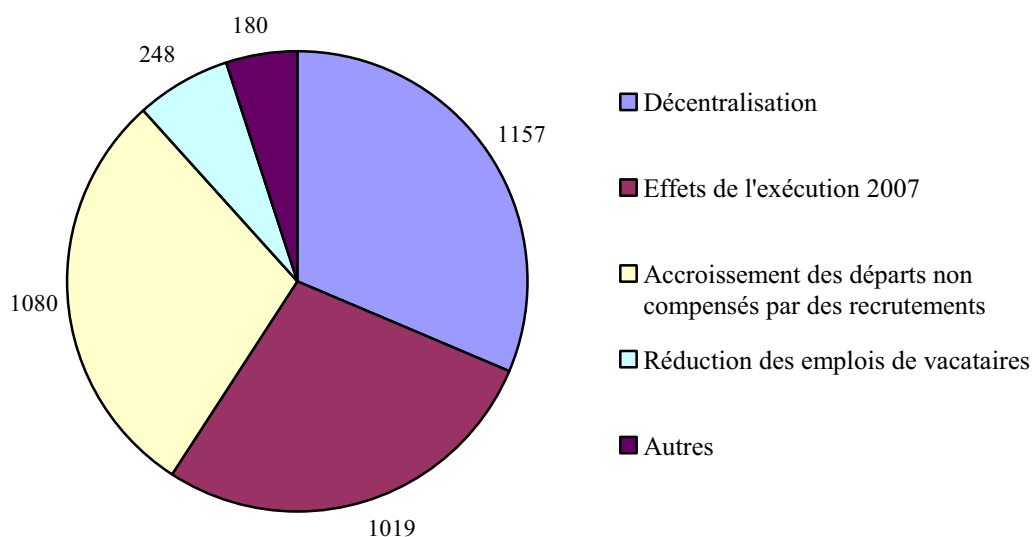
³ Ces ETPT ont été retirés du plafond d'emplois ministériels en 2009.

⁴ Le plafond d'emplois pour l'année n+1 est déterminé en février-mars de l'année n, sur la base de l'exécution en cours qui n'en est donc qu'à ses premiers mois.

⁵ Au sein de la direction de l'équipement de Mayotte.

Facteurs d'explication de la sous-exécution du plafond d'emplois ministériel en 2008

(en ETPT)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008

L'exécution des crédits du programme hors titre 2 n'appelle pas de commentaires particuliers.

K. PROGRAMME 225 « TRANSPORTS AÉRIENS »

Ce programme couvre :

- les missions régaliennes exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), soit, notamment, la sécurité du transport aérien, ainsi que la sûreté des aéroports et des opérations aériennes ;
- les missions du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile ;
- et les services de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

1. Un tassement artificiel des autorisations d'engagement

Le tableau suivant retrace la consommation des crédits en 2008.

Exécution des crédits du programme 225 en 2008

	Crédits prévus en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation des crédits prévus en LFI	Taux de consommation des crédits ouverts
Autorisations d'engagement	97.224.021	100.315.894	65.486.706	67 %	65 %
Crédits de paiement	79.384.021	76.189.433	72.369.725	91 %	95 %

Source : rapport annuel de performances 2008 « Ecologie, développement et aménagement durables »

Le taux de consommation des crédits de paiement est très satisfaisant, s'établissant à **91 %** des crédits prévus en loi de finances initiale et **95 %** des crédits ouverts. Celui des autorisations d'engagement, en revanche, marque le pas sur l'exécution 2007. Il passe, en effet, de **95,9 %** des crédits ouverts, à **65 %** en 2008.

Cette évolution tient en fait à la **réorganisation de la maquette budgétaire** en 2009. A compter de 2009 les activités du programme 225 « Transports aériens » ont été rattachées en partie au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et en partie à deux autres programmes de la présente mission : « Infrastructures et services de transports » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ».

Le rapport de performances précise que : « *dans le cadre des changements de périmètre budgétaire intervenus en loi de finances initiale pour 2009, et notamment, de la suppression du programme « Transports aériens », il a été nécessaire de **clôturer informatiquement certaines opérations à la fin de l'année 2008**. Pour cela, ont été effectués des **retraits d'autorisations d'engagement sur les engagements antérieurs** ».* La justification au premier euro présente donc la consommation d'autorisations d'engagement réalisée sur l'année 2008 diminuée des retraits sur engagements antérieurs.

Si vos rapporteurs spéciaux se félicitent de ces précisions, ils notent que :

- quelques **retards** ont également contribué à la moindre consommation des autorisations d'engagement en 2008. Ainsi pour l'action 2 « Régulation du transport aérien », la difficulté de mise en œuvre des dépenses informatiques relatives au futur système « statistiques » a-t elle empêché l'engagement d'autorisations d'engagement à hauteur de 0,5 million d'euros. Par ailleurs, 0,7 million d'euros d'autorisations d'engagement n'ont pas été consommés sur l'action 3 « Régulation des aéroports » grâce à des **économies** effectuées sur les dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés ;

- le **tableau de suivi des crédits de paiement** associés à la consommation des autorisations d'engagement prend en compte la modification de la maquette budgétaire en n'inscrivant ni autorisations d'engagement, ni crédits de paiement reportés en 2009, mais **maintient un solde d'engagements non couverts** par des paiements au 31 décembre 2008, pour un montant de **55,63 millions d'euros**. Il semblerait logique que cette somme soit ventilée entre les différents programmes reprenant à partir de 2009 les crédits issus de l'ancien programme 225.

2. Un effort de précision doit être mené

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **deux types d'explication**, pourtant essentielles pour assurer la sincérité et la transparence des comptes font défaut et devraient figurer dans le rapport de performances :

- les **dépenses fiscales** ont été très **mal évaluées**. Bien que l'exonération de TIPP pour les carburants utilisés à bord des aéronefs se soit élevée en 2007 à 3 000 millions d'euros, la prévision pour 2008 n'était que de **1 430 millions d'euros**. Le chiffre actualisé pour 2008 s'est finalement élevé à **3 400 millions d'euros**, ce qui **renchérit** de près de 2 milliards d'euros le **coût complet** du présent programme. Si les fluctuations des cours des carburants en 2008 sont connues, il serait intéressant que le rapport de performances précise si ce **facteur** est le seul à expliquer l'écart entre les prévisions et la réalisation de la dépense fiscale ;

- le niveau des fonds de concours est **3,9 fois plus bas** que ne le prévoyait la loi de finances initiale, et s'établit à 191.576 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Aucune précision n'est apportée pour expliquer ce décalage et ses éventuelles incidences sur le financement des actions du programme 225.

3. La performance atteint un niveau très encourageant

La performance du présent programme reste, comme en 2007, très satisfaisante.

72 % des objectifs de performance sont **atteints** en 2008 et **14 %** des objectifs qui ne respectent pas la cible fixée sont en **nette amélioration** par rapport à 2007. La performance est **décevante** en regard de la prévision et des attentes pour **14 %** des objectifs seulement.

On note l'efficacité du **dispositif de sanction** visant au respect de la réglementation sur le transport aérien ainsi que les améliorations apportées au dispositif de **traitement des réclamations des clients**, malgré leur forte augmentation.

S'agissant de l'action du **bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA)**, les indicateurs de performance permettent de mettre en évidence une nette

augmentation du **taux de clôture** des enquêtes dans le délai prescrit de douze mois. La prévision est atteinte et dépassée. De même, le taux de prise en compte des recommandations de sécurité émises par le BEA est supérieur à la prévision pour 2008.

L. PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

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

1. L'absence regrettée d'informations consolidées sur les opérateurs

a) Une exécution qui doit peu au responsable de programme

Le **taux d'exécution** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en 2008 est satisfaisant et s'élève à **94 %**¹. Il convient toutefois de noter que le responsable de programme n'est que marginalement en charge de l'exécution budgétaire dans la mesure où les **dépenses d'intervention**, constituées de **subventions** aux opérateurs précités, atteignent **94,4 % des autorisations d'engagement et 95,6 % des crédits de paiement**.

Dans cette perspective, l'examen de la performance du programme 226 « Transports terrestres et maritimes » paraît « **biaisé** ». Ce sont en effet les résultats des opérateurs et assez peu ceux de la direction générale responsable du programme qui sont fournis.

Il est intéressant de savoir que l'indicateur de coût kilométrique moyen des opérations de régénération du réseau ferroviaire s'est dégradé en raison de l'augmentation des prix des fournitures, et malgré les efforts de productivité de RFF ; mais le « responsable » de programme est-il celui qui doit **rendre des comptes** au Parlement, ou au ministère sur cette question ?

La **responsabilisation des gestionnaires de programme** que souhaitait le Parlement lorsqu'il a adopté la nouvelle constitution financière semble **inopérante** lorsque les programmes concernés sont constitués à plus de 90 % de **subventions** à des opérateurs.

¹ Le taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale est de 107 % en autorisations d'engagement et 116 % en crédits de paiement, avant prise en compte des ouvertures et annulations de crédits en cours d'année, et notamment des fonds de concours de 478 millions d'euros en autorisations d'engagement et 496 millions d'euros en crédits de paiement.

b) La nécessaire consolidation des comptes des opérateurs

Le Grenelle de l'environnement comporte des articles essentiels qui traitent directement des nouvelles orientations de la politique des transports, et en particulier du renforcement des modes de transport non-routier. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est profondément **rénové** en 2008 pour être à la hauteur des enjeux environnementaux ainsi définis.

Au cours de l'année 2008, une **nouvelle direction générale** a été créée : la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Elle regroupe l'ensemble des modes de transport terrestres et maritimes, et se veut, selon le rapport de performance le « *véritable levier d'une politique intermodale ambitieuse* ».

Cette réforme de l'administration s'est accompagnée de la **refonte des programmes** de la présente mission, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » est inclus dans le nouveau programme « Infrastructures et services de transports » qui comprend, outre les transports terrestres et maritimes, les infrastructures routières, la gestion des trafics et les infrastructures aéroportuaires. L'année **2008** est donc la **dernière année d'exécution** du présent programme. De ce fait, le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement, qui permet de juger de la soutenabilité d'une politique publique¹ ne prévoit pas cette année de montant de reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Le montant de ces reports sera fusionné avec celui des reports du nouveau programme 203 « Infrastructures et services de transports ». Il est précisé qu'il s'élève à **101 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et à **122,5 millions d'euros** de crédits de paiement.

Cette présentation ne semble pas complète, et pourrait être considérée comme peu sincère. Il est **impératif** que ce tableau de suivi de la soutenabilité de la politique publique engagée soit **complété** par un tableau identique **consolidant les données des opérateurs subventionnés par le présent programme**. Il est anormal que le Parlement n'ait pas une vision complète des engagements pris par les opérateurs sur la base de subventions votées en loi de finances. En l'absence de ces informations, il n'est en effet **pas possible d'évaluer la soutenabilité des engagements pris dans le domaine des transports terrestres et maritimes**.

¹ La soutenabilité budgétaire consiste en l'adéquation des projets de dépenses d'un responsable administratif aux capacités d'engagement et droits de paiement qui lui sont notifiés ou qui sont susceptibles de lui être délégués dans le futur. **Elle mesure sa capacité à honorer les engagements qu'il entend souscrire**, selon le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

2. Deux « risques budgétaires » substantiels

Selon le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable¹, **deux risques budgétaires** caractérisent le domaine des transports.

a) La non comptabilisation des engagements relatifs à la ligne Lyon-Turin

Il indique ainsi que : « *l'engagement de deux opérations d'un coût très important, même s'il est encore mal connu, fait peser un risque sur le financement de l'ensemble des infrastructures : la **ligne ferroviaire de Lyon-Turin** et son double tunnel de 52 kms d'une part, le **canal à grand gabarit Seine-Nord** d'autre part. Il est manifeste que le financement de ces opérations n'est envisageable qu'au prix d'une **augmentation très sensible des crédits destinées aux transports, ou du renoncement à de nombreux projets** ».*

Vos rapporteurs spéciaux observent que la **Cour des comptes** a également attiré l'attention sur les **engagements** relatifs à la ligne ferroviaire de **Lyon-Turin** qui ne **figurent pas au bilan de l'Etat**.

Ils souhaitent que le projet de loi de finances pour 2010 précise les **modalités de financement** de ces deux infrastructures, jusqu'à la date d'achèvement prévue des deux ouvrages, et que le projet de loi de règlement pour 2009 intègre précisément les **engagements déjà effectués**.

Selon les informations transmises par les services du ministère interrogés sur cette question : « *Les provisions ont été comptabilisées par rapport aux seuls engagements existants concernant ce projet, c'est à dire les études, dont le creusement de galeries de reconnaissance (175 millions d'euros d'engagement cumulé de l'AFITF sur 2005-2008).*

En revanche, il n'est pas apparu opportun de provisionner aujourd'hui le projet global (2.500 millions d'euros pour la seule part française de la section internationale), car celui-ci n'a pas encore fait l'objet d'une décision formelle décidant de le mener à terme. Une telle décision nécessitera d'ailleurs la signature d'un nouveau traité entre la France et l'Italie, qui tiendra compte de l'ensemble des procédures, expertises et négociations sur le tracé en cours.

Les négociations actuelles côté italien devraient entraîner un renchérissement du coût du projet, mais la position française est que cela ne doit pas affecter la participation de la France ».

¹ Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable relatif à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2008 pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

b) *L'AFITF engage 5 milliards d'euros de plus que ses recettes*

Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable donne des informations précises sur les **engagements de l'AFITF**, qui ne **figurent pas dans le rapport annuel de performances**.

Il est ainsi précisé que : *« l'autre risque [budgétaire], lui, est particulier au domaine des transports et au mode d'ouverture des crédits qui le finance. Un établissement public, l'Agence de financement des infrastructures et des transports de France, a été créé en 2004 à cette fin, et financé par une partie du produit de la cession du capital des sociétés d'autoroutes (4 milliards d'euros), ainsi que par des recettes courantes de l'ordre de 0,8 milliard d'euros par an que lui affecte la loi de finances.*

A la fin de 2008, l'AFITF avait consommé la quasi-totalité des recettes ainsi constituées, mais s'était engagée au-delà, de 3 milliards d'euros envers l'Etat (qu'elle finance par voie de fonds de concours) et de 2 milliards d'euros envers des tiers. Les recettes courantes ne pouvant couvrir les dépenses de l'établissement, il est prévu de lui affecter le produit de la « taxe poids-lourds » instituée par l'article 153 de la loi de finances pour 2009. Dans l'attente de la perception du produit de cette taxe, qui suppose des investissements préalables assez longs, des crédits sont ouverts au budget de 2009 pour une subvention à cet établissement (proche de 1,2 milliard d'euros). Une telle situation n'est assurément pas durable et la date à laquelle le financement de l'AFITF sera assuré par la nouvelle recette est encore incertaine ».

Vos rapporteurs spéciaux partagent les **inquiétudes** du contrôleur sur le **financement de l'AFITF à moyen terme**.

Les perspectives de financement de l'AFITF doivent être améliorées d'une façon ou d'une autre dans les meilleurs délais. Deux questions se posent :

- les conséquences en termes de **responsabilité** du directeur de programme et de souplesse de gestion du recours aux fonds de concours qu'induit l'AFITF ;

- et la viabilité d'un opérateur de financement sans ressources.

Le contrôleur budgétaire et comptable note également, au sujet de l'AFITF, que : *« l'ensemble des conventions passées par l'AFITF est suivi de manière assez précise et sûre pour que les objectifs de cohérence et de correction soient atteints (certes, il s'agit d'un établissement public et non du budget de l'Etat, mais il est « transparent », et, sur le plan comptable, ses chiffres sont directement intégrés dans le bilan de l'Etat) ; si les opérations imputées sur le budget de l'AFITF sont un jour transférées sur le budget général (comme pour les précédentes affectations de recettes pour les investissements de transport : Fonds spécial des grands travaux, Fonds spécial d'investissements routiers, Fonds d'aménagement de la région*

d'Ile-de-France, Fonds d'investissement des transports terrestres), il faudra veiller à maintenir cette clarté ».

Vos rapporteurs spéciaux partagent ce souhait.

II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » retrace les activités de prestations de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), alors que le programme 225 « Transports aériens » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », analysé plus haut, retrace l'activité régaliennne de cette direction.

A. LE BUDGET ANNEXE EST EN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS

1. Les principaux mouvements de crédits en cours de gestion

La loi de finances initiale avait prévu l'ouverture de **1,6 milliard d'euros en autorisation d'engagement et de 1,55 milliard d'euros en crédits de paiement** au titre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Plusieurs modifications sont intervenues en cours d'exécution :

- l'annulation de **168,54 millions d'euros** en autorisations d'engagement au titre de 2008. Ces reports correspondent aux opérations d'investissement affectées mais non-engagées. Leur montant est en diminution de 46 millions d'euros par rapport à 2007. S'il reste encore élevé, il est justifié par les opérations d'investissements de longue durée de la navigation aérienne qui représentent environ 75 % du montant des reports de crédit ;

- des rétablissements de crédits, à hauteur de **32,5 millions d'euros** en 2008. Ils correspondent au remboursement par l'établissement public Météo-France des dépenses effectuées par le budget annexe concernant la paie et certaines prestations sociales des personnels de corps communs à l'aviation civile et à la météorologie. Un protocole d'accord, élaboré en 2008, a permis d'arrêter définitivement les montants des crédits concernés et de mettre un terme au désaccord constaté les années précédentes. Il apparaît que la DGAC doit au budget annexe 1,764 million d'euros et Météo-France 0,426 million d'euros ;

- une ouverture de crédit de **5,09 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement a été effectuée au titre du fonds de concours concernant la participation de la DGAC aux projets aéronautiques européens. Les attributions de produits se sont élevées à 11,5 millions d'euros. Notons que les crédits ouverts au titre du fonds de concours précité ont enregistré en 2008 une très forte diminution par rapport à 2007, soit **37 %**, et ne représentent que **36 %** de la prévision 2008 estimée à **14,2 millions**

d'euros. Le rapport annuel du contrôle budgétaire de l'aviation civile précise que : *« cet écart s'explique par les retards pris en 2008 dans la mise en œuvre du principal projet aéronautique européen Coflight, projet de développement du futur logiciel de traitement des données de vol conduit en coopération avec les opérateurs italien et suisse ».*

2. Les piètres résultats du budget annexe

Selon le rapport annuel de performance, le résultat de l'exercice fait apparaître un **prélèvement sur le fonds de roulement de 44,5 millions d'euros**, qui résulte d'une part du **déficit d'exploitation de 41,6 millions d'euros** et, d'autre part, du **déficit de la section des opérations en capital** à hauteur de **2,9 millions d'euros**.

Le **compte de résultat** enregistre une **perte** pour la troisième année consécutive, soit **67,7 millions d'euros** en 2008. Le déficit cumulé du compte de résultat sur trois ans s'élève à près de **300 millions d'euros**.

Ces résultats auraient pu être plus mauvais dans la mesure où le suivi de l'exécution budgétaire au 31 août 2008 tablait sur un **dépassement des crédits du titre 2 de 13,8 millions d'euros** selon le rapport annuel du contrôle budgétaire de l'aviation civile. Ce dépassement résultait de report de mesures protocolaires 2007 sur 2008 et de la sous-budgétisation de certaines mesures telles que l'augmentation du point fonction publique, l'impact de la hausse du point INSEE et de la hausse du trafic sur la prime d'exploitation, etc. En juin 2008, la DGAC a **gelé 20 millions de crédits**, dont 11,5 millions sur le programme 612 « Navigation aérienne », destinés à faire face à cette situation.

Le rapport du contrôle budgétaire précise que : *« le décret d'avance du 28 novembre 2008 a abondé de 15,5 millions d'euros les crédits du titre 2, ce qui aurait dû normalement permettre de couvrir un dépassement alors évalué au même montant. Toutefois, en raison à la fois de la volonté des gestionnaires de la DGAC d'utiliser au mieux les crédits disponibles et d'une mauvaise évaluation de ces derniers, liée principalement à l'absence de prise en compte d'une opération de paye effectuée dans la circonscription des Antilles-Guyane, l'exécution des opérations de paye 2008 s'est finalement soldée par un dépassement de crédit de 1,4 million d'euros ».*

B. UNE STRUCTURE DE BUDGET ANNEXE PLUS CONTRAINTE

1. L'exécution des recettes en 2008

Les recettes prévues en 2008 par la loi de finances initiale s'élevaient à **1 704,5 millions d'euros** en fonctionnement et capital. La moins-value réalisée a été de **37 millions d'euros** en fonctionnement par rapport aux prévisions initiales. Cet écart s'explique par la crise économique et financière qui a touché le transport aérien au deuxième semestre de l'année 2008.

Les recettes du budget annexe sont les suivantes : la redevance route, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA), la RSTCA outre-mer, les redevances de certification et de surveillance et la taxe d'aviation civile.

Les taux d'exécution ont été proches des prévisions budgétaires pour les redevances de certification et de surveillance, soit **26,5 millions d'euros** et pour la taxe d'aviation civile, avec un produit net encaissé de **192,7 millions d'euros** (soit un écart inférieur à 2 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale).

En revanche, le tableau suivant présente les écarts de recettes pour la redevance de route et les redevances pour les services terminaux, soit un **total de 75,9 millions d'euros**.

**Les principaux écarts entre les recettes réalisées
et les prévisions pour le budget annexe en 2008**

(en millions d'euros)

	Estimation en LFI	Exécution	Ecart
Redevance de route	1.061,7	1.004,6	57,1
Redevance pour services terminaux	257,2	238,4	18,8

Source : Rapport annuel du contrôle budgétaire de l'aviation civile

2. L'exécution des dépenses du budget annexe en 2008

Le plafond des dépenses fixé par la loi de finances initiale s'élevait à 1.704,5 millions d'euros en crédits de paiement, hors fonds de concours.

Selon le rapport annuel du contrôle budgétaire, il convient de noter que les **dépenses de personnel** ont augmenté de plus de **7 %** par rapport à 2007, en raison de trois facteurs principaux : les effets du glissement vieillesse/technicité, l'application du protocole social 2006-2009, dont de nombreuses mesures ont trouvé à s'appliquer avec un effet rétroactif à compter de 2008 et l'accroissement du taux de cotisation au compte d'affectation spécial « Pensions »¹.

Les dépenses de fonctionnement sont restées stables, grâce notamment au gel de crédits précité.

Les dépenses en **capital**, soit 158 millions d'euros au titre des investissements et 103,7 millions d'euros au titre de l'amortissement de la dette, ont diminué par rapport à 2007. Les investissements, qui s'élevaient à 326,1 millions d'euros en 2006, ont donc été **réduits de plus de moitié** en deux ans. Les investissements réalisés en 2008 ont été très largement financés par recours à l'emprunt, ce qui se traduira notamment par une réduction de la

¹ *Passant de 39 % en 2007 à 46 % en 2008.*

capacité d'autofinancement à l'avenir, et par un prélèvement dès 2008 sur le **fonds de roulement**, qui est passé de **291,5 millions d'euros en 2005 à 44 millions d'euros en 2008, soit une diminution de près de 85 % en trois ans.**

3. Une situation contrainte, qui laisse peu de marges de manœuvre pour 2009

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent souligner les conclusions du rapport annuel du contrôle budgétaire de l'aviation civile :

*« En tout état de cause, force est de constater que le budget annexe se trouve aujourd'hui, du fait de ses **déficits successifs**, placé dans une **situation très dégradée** (...).*

*Compte tenu de cette situation, les **perspectives 2009 apparaissent particulièrement difficiles** : la contraction du trafic aérien lié à la crise économique d'ensemble entraîne mécaniquement une réduction des recettes, que les faillites de compagnies peuvent venir aggraver. Les dépenses du budget annexe sont quant à elles en majorité peu compressibles, compte tenu de l'importance des charges de personnel et des dépenses résultant d'accords internationaux. **Pour couvrir le déficit élevé qui s'annonce, le budget annexe ne dispose pas de ressources propres suffisantes et risque d'être contraint de recourir de manière importante à l'emprunt** ».*

Vos rapporteurs spéciaux ne manqueront pas d'être attentifs à ces évolutions, et regrettent que ces analyses ne figurent pas au sein du rapport annuel de performances.

III. LES COMPTES SPÉCIAUX

A. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

La création du présent compte de concours financiers résulte de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007). Il constitue donc la **traduction budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile.**

1. L'architecture du compte

Le présent compte de concours financier est structuré en deux programmes 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres » et 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans », **qui correspondent respectivement aux dotations prévues pour le paiement du bonus et de la prime à la casse.**

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le principe d'une « écopastille verte », acté par le Grenelle de l'environnement, a trouvé sa concrétisation dans l'octroi, depuis le 1^{er} janvier 2008, d'une prime, ou « bonus », pour **toute acquisition d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂.** Cette prime est complétée par un « superbonus » de 300 euros lorsque l'acquisition en question s'accompagne du retrait d'un véhicule **de plus de quinze ans.**

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

Taux d'émission de CO ₂ en grammes par kilomètre	Montant de l'aide en euros					
	<i>Véhicules GPL, GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole</i>					
	2008	2009	2010	2011	2012	
<i>Taux ≤ 130</i>			2 000	2 000	2 000	
<i>130 < Taux ≤ 135</i>	2 000	2 000			0	
<i>135 < Taux ≤ 140</i>			0	0		
	<i>Autres véhicules</i>					
	2008	2009	2010	2011	2012	
	<i>Taux ≤ 60</i>	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
	<i>60 < Taux ≤ 90</i>					1 000
	<i>90 < Taux ≤ 95</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	
	<i>95 < Taux ≤ 100</i>					700
	<i>100 < Taux ≤ 105</i>			700	700	
	<i>105 < Taux ≤ 110</i>	700	700			200
	<i>110 < Taux ≤ 115</i>					
	<i>115 < Taux ≤ 120</i>			200	200	
<i>120 < Taux ≤ 125</i>	200	200			0	
<i>125 < Taux ≤ 130</i>			0	0		

Source : Légifrance

Un **malus** pénalise *a contrario* les véhicules fortement émetteurs de dioxyde de carbone. Il résulte du nouvel article 1011 *bis* du code général des impôts, qui institue une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quindecies* » du même code. Cette taxe est assise sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre et son barème augmentera progressivement jusqu'en 2012.

Tarifs applicables aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

TAUX D'EMISSION de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	TARIF DE LA TAXE (en euros)				
	Année d'acquisition				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	0	0	0
151 ≤ taux ≤ 155	0	0	0	0	200
156 ≤ taux ≤ 160	0	0	200	200	750
161 ≤ taux ≤ 165	200	200	750	750	750
166 ≤ taux ≤ 190	750	750	750	750	750
191 ≤ taux ≤ 195	750	750	750	750	1 600
196 ≤ taux ≤ 200	750	750	1 600	1 600	1 600
201 ≤ taux ≤ 240	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
241 ≤ taux ≤ 245	1 600	1 600	1 600	1 600	2 600
246 ≤ taux ≤ 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
250 < taux	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

Source : Légifrance

2. La « rançon du succès » : une charge de 214 millions d'euros en 2008

Le dispositif de bonus-malus avait été présenté, au cours des débats sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007, comme **neutre pour les finances publiques**. Il s'agissait en effet de financer intégralement le versement du bonus et de la prime à la casse au moyen des recettes tirées du malus.

L'analyse de l'équilibre du compte constaté en exécution laisse apparaître une **réalité plus contrastée**. Si la sous-exécution du bonus se limite à 6 % des crédits de paiement ouverts (428,2 millions d'euros au lieu de 455,7 millions d'euros), elle atteint près de **60 % pour le paiement de la prime à la casse** (11,2 millions d'euros au lieu de 27,3 millions d'euros). Seuls 5,4 % des dossiers de bonus se sont en effet accompagnés de la mise au rebut d'un véhicule de plus de quinze ans (soit 37 000 dossiers).

Parallèlement, les **recettes**, initialement prévues à hauteur de 483 millions d'euros, n'ont atteint que 225,4 millions d'euros, **soit une réalisation inférieure de plus de moitié à la prévision**. En résulte une **charge de 214 millions d'euros** pour l'année 2008, et un **coût net pour l'Etat de 233 euros par véhicule éligible au bonus**¹.

Le « bonus-malus » en 2008

(en euros)

		Prévision	Exécution	Ecart
Recettes (malus)		483 000 000	225 373 916	-53%
Bonus automobile	AE	455 700 000	455 700 000	0%
	CP	455 700 000	428 190 815	-6%
Prime à la casse	AE	27 300 000	27 300 000	0%
	CP	27 300 000	11 182 054	-59%
Total Bonus + primes	AE	483 000 000	483 000 000	0%
	CP	483 000 000	439 372 869	-9%
Solde	CP	0	-213 998 953	

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances
(L'intitulé des programmes a été simplifié afin de faciliter la lecture du tableau)

La principale explication du déséquilibre constaté réside dans le cumul de l'effet incitatif du bonus-malus avec l'impact qu'ont eu sur le marché automobile la **hausse des prix du carburant** et la **dégradation des perspectives économiques**. L'ensemble de ces facteurs se sont en effet combinés pour encourager l'achat de véhicules faiblement consommateurs d'énergie et ont eu pour conséquence :

¹ La loi de finances initiale pour 2009 repose sur une prévision de 317 millions d'euros en recettes et de 478 millions d'euros en dépenses, soit un déséquilibre de 161 millions d'euros.

1) de faire diminuer de 24 % à 14 % la part des véhicules « malusés » dans les ventes totales entre 2007 et 2008 ;

2) de faire progresser de 30 % à 42,9 % la part de véhicules « bonusés » dans les ventes totales sur la même période (soit 917 000 unités sur 2,05 millions d'euros de ventes).

Selon le rapport annuel de performances, la capacité d'émissions unitaires de CO₂ des voitures particulières neuves a baissé en moyenne de 9 grammes par kilomètre et le dispositif de bonus-malus aurait déjà permis **l'économie de 240 000 tonnes** de CO₂.

B. COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », dont l'examen est rattaché à celui de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », retrace, en dépenses, **les coûts d'entretien et de développement des systèmes automatisés de contrôle et de sanction des infractions au code de la route**. Il est abondé par une part du produit des amendes, soit **194 millions d'euros** en 2008.

La responsabilité de la mission constitutive du compte d'affectation spéciale est partagée entre, d'une part, le MEEDDAT s'agissant du programme 751 « Radars » et, d'autre part, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en ce qui concerne le programme 752 « Fichier national du permis de conduire ».

1. Une exécution problématique

L'équilibre du compte d'affectation spéciale constaté en exécution fait apparaître un **solde excédentaire de 36,8 millions d'euros**. Les taux d'exécution du compte d'affectation spéciale sont assez faibles, soit 84 % des AE ouvertes et 56,1 % des CP ouverts en cours de gestion. Les dépenses retracées concernent, pour plus de 90 %, le programme 751 « Radars ».

a) Les progrès du programme d'implantation des nouveaux radars malgré certaines contraintes de gestion

Le programme 751 « Radars » enregistre, par rapport aux crédits ouverts au cours de l'exercice 2008, des taux d'exécution de 89,6 % s'agissant des AE et 59,6 % en ce qui concerne les CP.

Le programme d'acquisition de radars est certes toujours en deçà des objectifs fixés par le comité interministériel de la sécurité routière¹ – 500 radars supplémentaires par an – **mais dans une moindre mesure par**

¹ Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 3 février 2008.

rapport aux années précédentes : en effet, à la fin de l'année 2008, le nombre de dispositifs installés est de 2 300, soit 60 radars de moins que prévu, contre 140 dispositifs « manquants » en 2007.

Selon les données recueillies par votre rapporteur spécial auprès du MEEDDAT, les sous-exécutions constatées tiennent, pour l'essentiel, aux **contraintes de gestion imposées par les règles de fonctionnement des comptes d'affectation spéciale** :

- d'une part, la notification des marchés ne peut intervenir que lorsque le compte d'affectation spéciale est abondé par les recettes des amendes, ce qui retarde d'autant la passation des marchés ;

- d'autre part, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances impose une budgétisation initiale des comptes d'affectation spéciale équivalente en AE et en CP, ce qui ne permet pas une gestion satisfaisante des marchés d'acquisition de radars qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle.

Ces deux éléments expliquent, d'une part, les reports importants d'AE et de CP constatés d'un exercice à l'autre (18,9 millions d'euros d'AE et 99,7 millions de CP ont été reportés sur l'année 2009) et, d'autre part, le taux de consommation moins important des CP (59,9 % des crédits ouverts) par rapport à celui des AE (89,6 % des AE ouvertes).

Données générales d'exécution du CAS « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » en 2008

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution/LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Radars	181.975.000	181.975.000	181.975.000	246.797.207	163.076.687	147.113.829	89,6 %	80,84 %	89,6 %	59,6 %
Fichier national du permis de conduire	12.025.000	12.025.000	27.849.399	33.146.388	13.287.358	10.007.915	110,5 %	83,20 %	47,7 %	30,2 %
Total	194.000.000	194.000.000	209.824.399	279.943.595	176.364.045	157.121.744	90,9 %	80,90 %	84,0 %	56,1 %

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

b) Le retard récurrent des investissements de modernisation du fichier national du permis de conduire

Le bilan de l'exécution 2008 du programme 752 « Fichier national du permis de conduire » fait également apparaître un taux de consommation de crédits très faible : **47,7 % s'agissant des AE et 30,2 % en ce qui concerne les CP.**

Comme en 2007, alors que la décision de moderniser l'actuel fichier des permis de conduire a été prise depuis plusieurs années dans le but d'accompagner le déploiement des systèmes automatisés de contrôle des infractions au code de la route, **les dépenses d'investissement du programme ont représenté une part très faible des crédits consommés en 2008**, soit 5,5 %. La quasi totalité des crédits du programme ont été consacrés à l'impression et à l'expédition de lettres aux contrevenants.

c) Des dépenses qui dépassent le champ du compte d'affectation spéciale

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà souligné¹, **le compte d'affectation spéciale, notamment son programme 751 « Radars », finance certaines actions qui ne figurent pas dans son objet.**

C'est le cas de dépenses d'études et de communication – d'un montant d'environ 4,7 millions d'euros en 2008 –, qui auraient dû être imputées sur le programme 207 « Sécurité routière » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Comme l'indique également la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission² : « *certaines marchés de communication sont partagés entre deux programmes, le programme 751 et un autre programme du MEEDDAT, le 207 (sécurité et circulation routière), posant la question de leur rattachement au CAS et de leur lien avec l'objet spécifique des recettes de ce compte* ».

2. Une performance décevante

a) Seule la moitié des contrôles des excès de vitesse par radars ont abouti à l'émission d'un procès verbal

Selon les résultats de l'indicateur 1.3 « Pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les flashes des radars », seuls 49 % des contrôles des excès de vitesse ont abouti à l'émission d'un procès verbal. Vos rapporteurs spéciaux notent ainsi qu'**aucune amélioration réelle n'est intervenue depuis 2006, en dépit de**

¹ Rapport n° 433 (2007-2008) du 2 juillet 2008, Tome II.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission « Contrôle et sanction automatisés des infractions de la route », exercice 2008, mai 2009.

l'acquisition d'un nombre important de dispositifs nouveaux, soit 2 300 à la fin de l'année 2008.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire précitée, indique que deux éléments peuvent expliquer ce résultat :

- d'une part, des motifs d'ordre technique, dus à l'insuffisance de la performance du système de lecture des plaques automobiles et des deux roues ou à son inadaptation à l'évaluation de la vitesse autorisée des camions ;

- d'autre part, les exonérations dont bénéficient certaines catégories de véhicules telles que les véhicules immatriculés à l'étranger qui peuvent représenter jusqu'à 50 % des constats d'excès de vitesse sur certains axes.

Vos rapporteurs spéciaux estiment essentielle et urgente l'amélioration des performances du système de contrôle de la vitesse.

b) Le projet de modernisation du système informatique du fichier national du permis de conduire est encore retardé

L'unique indicateur du programme 752 « Fichier national du permis de conduire » mesure l'état d'avancement de la modernisation du système informatique du fichier national du permis de conduire. Les résultats obtenus sont extrêmement décevants, soit **quatre fois inférieurs à la cible fixée pour 2008**.

Seuls 10 % du programme a, en effet, été mis en œuvre, soit le taux de réalisation de 2007. **Aucun progrès n'a donc été réalisé et il paraît désormais impossible de maintenir comme cible une réalisation complète du dispositif en 2009.**

Le rapport annuel de performances indique, sans plus de précision, « des difficultés de mise en œuvre par rapport au schéma envisagé initialement ».

Le compte rendu de l'audition, le 24 juin 2009, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Ecologie, développement et aménagement durables », budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et comptes spéciaux « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc10>

**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »
ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »**

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »	207
A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »	208
1. <i>Une charge de la dette (44,4 milliards d'euros) plus importante que prévue en LFI mais moins élevée qu'anticipée en LFR</i>	209
2. <i>Un large recours aux BTF (+ 59,8 milliards d'euros) qui appelle une extension de l'autorisation parlementaire</i>	212
3. <i>Un bilan de performances globalement satisfaisant</i>	214
B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »	216
1. <i>Des crédits majoritairement consacrés aux appels en garantie de l'Agence française de développement</i>	216
2. <i>Un programme dont l'évaluation reste difficile</i>	216
C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE »	217
1. <i>Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la troisième année consécutive</i>	218
2. <i>Le recours à des découverts consentis par le Crédit foncier de France, une « débudgétisation » coûteuse</i>	219
D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES »	220
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »	221
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE FINANCIÈRE	222
1. <i>Des recettes (2 milliards d'euros) atténuées par la raréfaction des opportunités de privatisation</i>	222
2. <i>Des dépenses orientées en faveur d'opérations en capital (1,6 milliard d'euros)</i>	222
3. <i>Un solde du compte à la clôture de l'exercice déterminé par les modalités de financement du plan « Campus »</i>	224
B. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE	225
1. <i>Quant à la valorisation des participations</i>	225
2. <i>Quant à la réussite des opérations de cessions</i>	226
3. <i>Quant à la contribution au désendettement public</i>	226

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

La mission « Engagements financiers de l'Etat », avec près de **46,199 milliards d'euros de crédits en exécution pour 2008**, représente **16,8 % du budget général** dont elle constitue, par le volume, la troisième mission (après les missions « Remboursements et dégrèvements » et « Enseignement scolaire », et avant la mission « Défense »).

Cette mission est composée de **quatre programmes**. Deux d'entre eux regroupent des crédits évaluatifs : le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », et le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat ». Trois seulement sont dotés d'une stratégie de performance : il s'agit des deux programmes précités et du programme 145, « Epargne » ; le programme 168, « Majoration de rentes », en est dépourvu. Sur la totalité des indicateurs de la mission, en 2008, **les deux tiers des objectifs de performance fixés en LFI ont été atteints**.

Sur cet exercice, **la mission a dépassé les dépenses prévues en LFI de 3,359 milliards d'euros**, soit 7,8 % de la dotation initiale. Ce dépassement résulte, pour l'essentiel, d'une **charge de la dette plus importante que prévue en LFI de 3,268 milliards d'euros**, qui avait cependant été réévaluée de 4 milliards d'euros par la loi de finances rectificative (LFR) du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie. Il convient également de signaler, pour la troisième année consécutive, la « **sous-budgétisation** » du programme « **Epargne** », qui a entraîné une ouverture de crédits par décret d'avance à hauteur de **150 millions d'euros**, montant d'ailleurs insuffisant pour couvrir la totalité des besoins (cf. *infra*, C).

L'exécution en 2008 de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (CP)

(en euros)

Programmes	LFI	Exécution	Ecart
117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	41.196.000.000	44.464.122.116	+ 3.268.122.116 (7,9 %)
114 « Appels en garantie de l'Etat »	287.650.000	233.981.527	- 53.668.473 (18,6 %)
145 « Epargne »	1.128.800.000	1.278.799.976	+ 149.999.976 (13,3 %)
168 « Majorations de rentes »	227.000.000	222.012.321	- 4.987.679 (2,2 %)
Total pour la mission	42.839.450.000	46.198.915.940	+ 3.359.465.940 (7,8 %)

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

L'organisation du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », retrace les **dépenses de trésorerie** et les **dépenses engendrées par le paiement des intérêts de la dette de l'Etat**. Il vise à permettre à ce dernier d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales.

Compte tenu de son objet, et conformément à l'article 10 de la LOLF, ce programme regroupe des **crédits évaluatifs**.

Composée de **trois actions**, il est principalement mis en œuvre par l'agence France Trésor (AFT), en charge de la gestion de la dette négociable (action 1) et de la trésorerie (action 3). La gestion de la dette non négociable (action 2) relève de l'agence comptable centrale du Trésor, rattachée à la direction générale des finances publiques.

A titre liminaire, il convient de rappeler que **l'encours de la dette négociable de l'Etat, en 2008, a dépassé le seuil des 1.000 milliards d'euros**, en s'établissant à **1.016,6 milliards d'euros** à la fin de l'année (contre 920,7 milliards d'euros fin 2007).

L'évolution de la dette négociable de l'Etat

(encours corrigé de l'inflation, en milliards d'euros)

31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
832,9	877,4	876,6	920,7	1.016,6

Source : AFT

Par ailleurs, au sens du traité de Maastricht, **la dette publique brute a progressé de 10 % par rapport à 2007**, en s'élevant à **68,1 % du PIB** (contre 63,8 % du PIB en 2007), soit **1.327 milliards d'euros**. La moitié de cette augmentation est imputable au **déficit budgétaire** (lequel, sur l'année, s'est accru de 14,7 milliards d'euros, atteignant 56,3 milliards d'euros fin 2008 contre 38,4 milliards d'euros fin 2007) et un **cinquième** résulte des emprunts contractés dans le cadre du soutien apporté au **financement des banques**.

En effet, on rappelle que la **Société de prise de participation de l'Etat** (SPPE) mais aussi la **Société de financement de l'économie française** (SFEF), créées sur le fondement de la LFR du 16 octobre 2008, ont été classées par l'INSEE et Eurostat parmi les administrations publiques, ce qui a pour effet d'inclure dans la dette publique « maastrichtienne » le montant des émissions réalisées par ces entités (dont, en 2008, 13 milliards d'euros pour la SFEF, soit près de 1 % de la dette publique constatée en fin d'exercice).

La dette publique en 2008

(en milliards d'euros et en % du PIB)

Dette publique au sens du traité de Maastricht	1.327,1	68,1 %
- dont Etat (y compris dette non négociable)	1.036,2	53,1 %
- dont organismes divers d'administration centrale	109,1	5,6 %
- dont administrations publiques locales	146,7	7,5 %
- dont administrations de sécurité sociale	35,1	1,8 %

Source : AFT

Selon la Cour des comptes dans son rapport préliminaire établi en application de l'article 58-3° de la LOLF¹, **le niveau potentiel de la dette publique apparaît encore supérieur** si l'on y inclut la moitié des 28 milliards d'euros de dettes de Réseau ferré de France (RFF) ne pouvant être remboursée que par l'Etat, et si l'on tient compte des billets de trésorerie émis par l'ACOSS, pour un montant de 10 milliards d'euros fin 2008, qui ont minoré temporairement la dette consolidée des administrations publiques.

1. Une charge de la dette (44,4 milliards d'euros) plus importante que prévue en LFI mais moins élevée qu'anticipée en LFR

En 2008, **44,464 milliards d'euros** (en AE et CP) ont été dépensés à partir du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », qui a ainsi concentré **96,2 % des crédits de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ». Cette exécution représente un **dépassement à hauteur de 3,268 milliards d'euros** (soit 7,9 %) **des crédits** (évaluatifs) **votés en LFI**, mais une **moindre augmentation de 732 millions d'euros** (soit 18 %) **par rapport à la révision effectuée par la LFR du 16 octobre 2008** pour le financement de l'économie à hauteur de 4 milliards d'euros.

L'augmentation de crédits a été justifiée par les quatre facteurs suivants.

a) L'effet de l'inflation

La provision pour charge d'indexation a doublé entre la LFI pour 2008 et le présent projet de loi de règlement, l'exécution la portant à 4,61 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 2,16 milliards d'euros, sous l'effet de la hausse des indices de prix en France et dans la zone euro **au**

¹ Cf. l'audition par votre commission des finances, le 24 juin 2008, de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.

premier semestre 2008, inflation non anticipée. En effet, lors de l'élaboration du PLF pour 2008, l'inflation était estimée à 1,5 % pour la France et 1,6 % pour la zone euro ; or elle s'est en réalité établie à 3,2 % pour la France et 3,6 % pour la zone euro, du fait de la forte hausse des prix des matières premières, notamment le renchérissement des cours pétroliers, au premier semestre 2008. La charge d'intérêt a mécaniquement crû de près de **2,5 milliards d'euros**, ce dont a tenu compte la LFR du 16 octobre 2008.

On doit noter que, dans les dernières années, jusqu'en 2007, l'augmentation du volume de la dette était en partie compensée par un effet « taux d'intérêt » jouant en sens opposé ; ce mécanisme a permis de contenir la charge de la dette. En 2008, au contraire, sous l'effet de la forte hausse de l'inflation par rapport à 2007, **effet « taux » et effet « volume » ont joué dans le même sens**, expliquant la plus grande part de la forte augmentation de la charge de la dette.

b) La dégradation du solde de trésorerie

La **dégradation du solde de trésorerie** de l'Etat a été prise en compte à hauteur de 350 millions d'euros dans la LFR du 16 octobre 2008.

Le solde de trésorerie disponible en fin d'année avait été significativement réduit au 31 décembre 2006 (encours de 13,8 milliards d'euros), dans le cadre de la politique de gestion active consistant à abaisser l'encours de la dette à court terme afin de réduire la dette au sens du Pacte de stabilité et de croissance. Le solde de trésorerie avait augmenté fin 2007 (encours de 21,9 milliards d'euros au 31 décembre). **Au 31 décembre 2008, l'encours de la trésorerie de l'Etat s'est élevé à 47,2 milliards d'euros ; il a donc plus que doublé en un an.**

En effet, **l'évolution de la conjoncture financière a conduit l'Etat à adapter sa stratégie de gestion de la trésorerie**, en vue de sécuriser au mieux ses liquidités. Aussi, comme les banques, le Trésor a placé chaque soir auprès de la Banque de France un volume élevé de liquidités, rémunérées au taux de la facilité de dépôt. Au 31 décembre 2008, le solde du compte du Trésor s'élevait ainsi à 10,3 milliards d'euros, contre 0,3 milliard d'euros au 31 décembre 2007. Les autres composantes de la trésorerie (soit 26,9 milliards d'euros fin 2008, contre 13,6 milliards d'euros fin 2007) ont servi à financer le dispositif d'apport en fonds propres aux banques réalisé par la SPPE et à préfinancer une partie du plan de relance inscrit dans la LFR du 4 février 2009.

Du reste, alors que, jusqu'à cet exercice, la gestion active de la trésorerie de l'Etat engendrait des recettes budgétaires nettes (c'est-à-dire des recettes de placements supérieures à la rémunération des comptes des correspondants du Trésor), on observe que **le résultat des activités de trésorerie a été négatif en 2008**, pour un montant de **14,2 millions d'euros**. En effet, les placements de trésorerie ont engendré une recette brute en augmentation (736 millions d'euros, contre 666 millions en 2007), mais cette

augmentation des recettes brutes n'a pas couvert l'augmentation de la rémunération des dépôts des correspondants (750 millions d'euros, contre 585 millions d'euros en 2007).

c) Les contraintes sur la structure de financement

La LFR du 16 octobre 2008 a intégré l'**impact comptable des contraintes sur la structure de financement de l'Etat résultant des tensions sur les marchés financiers** issues de la crise. Cet impact représentait 550 millions d'euros, dont 150 millions liés à l'**absence de recettes de privatisation** affectées au désendettement (cf. *infra*, II).

d) L'augmentation du besoin de financement

La LFR du 16 octobre 2008 a anticipé, pour 600 millions d'euros environ, l'**accroissement de la charge d'intérêts des BTF** (bons à taux fixes, titres de court terme) **associée à l'augmentation du besoin de financement** de l'Etat. Cette dernière était liée à la **reprise de la dette du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA)**, soit 7,5 milliards d'euros, décidée en LFI pour 2009 mais donnant lieu à remboursement dès la fin de l'exercice 2008¹, et à la **dégradation du solde budgétaire** à hauteur de 7,8 milliards d'euros.

Il convient ici de préciser que **le besoin de financement de l'Etat a considérablement augmenté en 2008, s'établissant à 164 milliards d'euros** contre 104,8 milliards d'euros en 2007, en raison du montant exceptionnel des remboursements d'emprunts arrivés à échéance (créant des besoins de refinancement) et de l'augmentation du déficit budgétaire (cf. *supra*).

A l'issue de l'exercice, l'augmentation des crédits consommés sur le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », par rapport à la prévision révisée dans la LFR du 16 octobre 2008, a été limitée grâce à **l'évolution très favorable des conditions d'émission de BTF au dernier trimestre 2008**. En la matière, l'effet « volume » et l'effet « taux » ont joué en sens contraire, **le faible niveau des taux d'intérêt permettant de maintenir la charge des titres de court terme, au total, à environ 300 millions d'euros de moins qu'elle ne devait s'établir selon les taux prévus**².

¹ En 2008, l'Etat a également repris la dette de l'ERAP, constituée d'un emprunt de 2,4 milliards d'euros remboursable en avril 2010, et celle de Charbonnages de France, soit 2,5 milliards d'euros, mais ces reprises n'auront d'impact sur le tableau de financement que lors du remboursement.

² En septembre 2008, il était anticipé que cette charge augmenterait de près de 750 millions d'euros par rapport à la LFI, du fait, pour l'essentiel, d'un effet « volume » (recettes fiscales plus faibles, absence de recettes de privatisation, reprise de la dette du FFIPSA programmée en LFI pour 2009). Au dernier trimestre 2008, les émissions de BTF ont été supérieures aux prévisions de septembre en raison de la dégradation du solde budgétaire et du préfinancement d'une partie des mesures du plan de relance. Toutes choses égales par ailleurs, cet effet « volume » a eu un coût budgétaire d'environ 200 millions d'euros. En revanche, les taux d'intérêt auxquels ces titres ont été émis (2,5 % en moyenne) ont été sensiblement moindres que

2. Un large recours aux BTF (+ 59,8 milliards d'euros) qui appelle une extension de l'autorisation parlementaire

L'accroissement du besoin de financement de l'Etat en 2008 a été très largement supporté par un recours accru aux émissions de court terme : **l'encours de BTF a connu une variation de + 59,8 milliards d'euros sur l'exercice**. Par rapport au tableau de financement prévisionnel inscrit en LFI, l'encours des BTF a ainsi été accru de 37,4 milliards d'euros en cours d'année, alors que le montant des émissions nettes à moyen et long termes ne l'a été que de 9 milliards d'euros.

Tableau de financement de l'Etat en 2008

(en milliards d'euros)

	LFI 2008	1e LFR*	2e LFR**	Exécution
I.- Besoin de financement				
Amortissement de la dette à long terme	41,3	39,3	39,3	39,3
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5	58,3	58,3	58,3
Amortissement des engagements de l'État	2,4	2,4	10,4	10,3
Variation des dépôts de garantie	-	-	-	- 0,4
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	-	-	+ 0,1
Déficit budgétaire	41,7	49,4	51,5	56,4
Total Besoin de financement	146,9	149,4	159,5	164,0
II.- Ressources de financement				
Émissions à moyen et long termes (nettes des rachats)	119,5	116,5	128,9	128,5
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	3,7	-	-	0
Variation nette des titres à court terme (BTF)	+ 22,4	+ 42,7	+ 57,0	+ 59,8
Variation des dépôts des correspondants	- 2,7	- 6,9	- 4,2	- 1,6
Variation d'avance de trésorerie	-	-	-	+ 0,1
Variation du compte courant du Trésor	0	- 5	- 23,6	- 25,3
Autres ressources de trésorerie	-	2,1	1,4	2,4
Total Ressources nettes de financement	146,9	149,4	159,5	164,0

* Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

** Loi de finances rectificative du 30 décembre 2008

Source : *documentation budgétaire*

La volatilité des taux et l'instabilité des marchés liées à la crise financière ayant suscité un regain de demande sur les titres de court et moyen termes, à partir de septembre 2008 l'Etat a bénéficié d'une forte demande pour les émissions de titres de dette à moins d'un an. En fin d'année, les émissions de BTF ont permis à la fois de préfinancer le plan de relance, à hauteur de 10 milliards d'euros, et de financer le dépôt de liquidités de l'Etat à la Caisse

ce qui était anticipé en septembre (de l'ordre de 4,2 % à 4,3 %). Toutes choses égales par ailleurs, cet effet « taux » a allégé la charge des BTF de 500 millions d'euros.

de la dette publique, à hauteur de 11,1 milliards d'euros, qui a permis à celle-ci de souscrire à l'émission réalisée par la SPPE en faveur des banques.

Au total, en 2008, 152 émissions de BTF ont été réalisées pour un montant de 314,4 milliards d'euros (hors émissions de BTAN assimilées à des BTF). **L'encours des BTF est ainsi passé de 78,5 milliards d'euros fin 2007 à 138,3 milliards d'euros fin 2008** ; il représente désormais **13,6 % de l'encours global de la dette négociable de l'Etat**.

Structure de la dette négociable de l'Etat

(encours corrigé de l'inflation, en milliards d'euros)

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
OAT	552,0	593,2	609,9	640,7	680,6
BTAN	183,8	188,8	200,4	201,6	197,8
BTF	97,1	95,3	66,2	78,5	138,3
Total	832,9	877,4	876,6	920,7	1.016,6

Source : AFT

Ce recours important aux titres de court terme a été présenté par le Gouvernement comme permettant d'éviter de provoquer un choc sur le programme d'emprunt de l'Etat à moyen et long termes, alors que le montant de la dette venant à échéance, et qui devait donc être refinancée, atteignait un point élevé en 2008. Néanmoins, le recours à des BTF accroît la variabilité de la charge d'intérêt ; or, **selon l'interprétation retenue**, l'article 34 de la **LOLF n'exige l'autorisation du Parlement que pour le montant de la dette négociable de l'Etat dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an**, c'est-à-dire les OAT et les BTAN, **à l'exclusion des BTF**. Pour les titres d'une durée supérieure à un an, la loi de finances comporte ainsi un plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année. Pour les BTF, en revanche, le tableau de financement mentionne seulement la variation de l'encours prévu.

Aux yeux de votre rapporteur spécial, il s'agit là d'une lacune regrettable dans le contexte de la valorisation des pouvoirs du Parlement ; l'examen des PLF pour 2008 et pour 2009 a d'ailleurs déjà permis de mettre en relief ce problème¹. **Il serait souhaitable que l'autorisation parlementaire porte sur la variation d'encours de l'ensemble de la dette négociable**. La Cour des comptes, aujourd'hui, appuie ce point de vue en estimant qu'« *au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette à plus d'un an, il convient, afin que le Parlement puisse appréhender de manière globale la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme*² ».

¹ Cf. en dernier lieu le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

² Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 59.

La solution, à ce stade, paraît tenir à une réforme complétant les dispositions de la LOLF. Dans ce cadre, toutefois, il conviendrait bien sûr de prendre en considération la souplesse d'action nécessaire au gestionnaire de la dette.

Pour mémoire, **en ce qui concerne l'année 2009**, la LFI a inscrit une **charge de dette et de trésorerie à hauteur de 42,979 milliards d'euros**. Cependant, deux révisions sont intervenues dans le tableau de financement de l'Etat avec la LFR du 4 février 2009 et la LFR du 20 avril 2009 : elles ont eu pour effet d'accroître l'encours prévisionnel de BTF de 16,8 milliards d'euros par rapport au montant de 20,9 milliards d'euros inscrit en LFI, soit au total une variation de + 37,7 milliards d'euros.

Certes, **l'augmentation de l'encours des BTF ne s'est pas traduite, au premier semestre 2009, par une hausse de la charge d'intérêts de la dette, l'effet « taux » ayant compensé l'effet « volume »** (en mai 2009, l'Etat empruntait à trois mois au taux de 0,798 %, et à un an au taux de 0,868 %). **Néanmoins, un risque de renchérissement existe** car, les emprunts sous forme de BTF étant en pratique, le plus souvent, d'une durée de 3 mois, ils seront renouvelés plusieurs fois au cours de l'année, et le niveau très bas des taux d'intérêt reste un phénomène d'ordre exceptionnel qui, par nature, ne devrait pas perdurer.

3. Un bilan de performances globalement satisfaisant

Comme pour les exécutions de 2006 et 2007, la performance réalisée au regard des **huit objectifs** assignés au programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » se trouve présentée et commentée de façon très claire et complète dans le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Sans reprendre ici l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial constate, **d'une manière générale, un bilan satisfaisant**, notamment en ce qui concerne la qualité du contrôle des risques et les deux séries d'éléments ci-dessous.

a) Des objectifs de gestion de la dette négociable atteints

Les objectifs associés à la gestion de la dette négociable ont été remplis.

D'une part, comme par le passé, **toutes les adjudications ont été couvertes**, et le taux moyen de couverture du programme d'émission de titres de dette (256 %) a été supérieur à la cible (150 %).

D'autre part, en fonction des modèles utilisés, **les évolutions générales des taux sur l'année apparaissent bien reflétées par les taux obtenus lors des adjudications** (par rapport à un programme de référence consistant en un endettement réalisé de manière linéaire tous les jours, l'écart de performance de la stratégie réelle ne s'écarte que de + 0,041 % pour un

endettement sur 10 ans), et **l'adaptation nécessaire du programme pré-déterminé aux évolutions de la demande au cours de l'année n'a quasiment pas engendré de surcoût** (seulement + 0,005 % pour un endettement sur 10 ans, par rapport à un programme de référence consistant en un endettement prédéterminé exécuté de manière automatique).

Enfin, **la durée de vie moyenne de la dette après swaps a été réduite**, passant de 7,1 années en 2007 à 6,8 années en 2008, alors qu'elle s'accroissait depuis 2003. En l'absence de relance du programme de swaps (arrêté depuis l'été 2002), faute de conditions de marché favorables, ce résultat reflète une inflexion de la politique d'émission, qui a cherché à tirer profit de la demande des investisseurs vers des maturités intermédiaires ou courtes.

b) Des objectifs de gestion de la trésorerie approchés

Les objectifs associés à la gestion de la trésorerie ont été approchés, malgré un contexte difficile.

Ainsi, le **solde du compte de l'Etat à la Banque de France** en fin de journée, hors les journées où l'AFT décide de maintenir un niveau du compte supérieur à 100 millions d'euros pour des raisons qui rendent objectivement l'alternative du placement sur le marché contraire à l'intérêt financier de l'Etat, s'est maintenu sous le plafond des 100 millions d'euros, avec une moyenne de 85 millions d'euros sur l'année. Néanmoins, alors que les journées de faible taux sont habituellement peu nombreuses, sur la quasi-totalité de l'année 2008 le taux servi par la Banque de France a été plus favorable que les conditions de rémunération proposées par le marché. Aussi, en incluant ces journées dites de « faible taux », le solde moyen du compte du Trésor à la Banque de France s'est établi en 2008 à 1,479 milliard d'euros (contre 199 millions d'euros en 2007).

Par ailleurs, le **taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières** supérieures à un million d'euros et affectant le compte du Trésor peut être considéré comme satisfaisant, bien que son calcul ne porte que sur les trois derniers trimestres de 2008 afin, d'après le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, de « *mieux rendre compte du comportement des comptables à outil constant* ». En effet, selon le responsable de programme, « *le premier trimestre 2008 ne [peut] pas être considéré comme un mode de fonctionnement normal compte tenu des perturbations inhérentes à l'introduction d'un nouvel outil informatique* », soit la nouvelle application de tenue de compte de la Banque de France, « *qui a demandé une période d'adaptation* ».

Dans ce cadre particulier, la cible n'a été manquée que de peu (un taux d'annonce de 93 % en réalisation, pour une prévision à hauteur de 95 %). Ce résultat est cependant inférieur à celui qui avait été enregistré en 2007 (95 %), ce que le RAP justifie comme lié au passage à la nouvelle application précitée. Sur l'ensemble de l'année 2008 (y compris le premier trimestre), le taux s'est établi à 72%.

L'indicateur « jumeau », introduit pour 2008, relatif au taux d'annonce par les **établissements publics nationaux** de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros et affectant le compte du Trésor, présente un taux de 87 %. Aucune prévision n'était inscrite, en la matière, en LFI, mais la cible à l'horizon 2010 est de 95 %.

Enfin, en dépit de conditions de marché difficiles, **la rémunération moyenne obtenue par l'AFT sur ses placements de trésorerie est proche des objectifs de gestion**. La réalisation est ainsi supérieure à l'objectif de 1,6 point de base pour les prises en pension et inférieure de 0,8 point de base pour les dépôts en blanc.

B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »

Le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat », retrace des dépenses qui, pour le principal, résultent de la **mise en jeu de la garantie de l'Etat**, contribuant à la mise en œuvre de politiques publiques très diverses – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs.

1. Des crédits majoritairement consacrés aux appels en garantie de l'Agence française de développement

Les crédits consommés, en 2008, au titre du programme « Appels en garantie de l'Etat » se sont montés à près **234 millions d'euros** (en AE et CP), soit 53 millions d'euros de moins que le niveau des crédits (évaluatifs) inscrits en LFI.

Près des trois quarts de la dépense (172,6 millions d'euros) **ont résulté des appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD)**, pour des échéances impayées (incluant capital, intérêts normaux et moratoires, et comprises entre le 1^{er} mai 2007 et le 30 avril 2008) sur des **prêts accordés à la République de Côte d'Ivoire**. Le second poste de dépense du programme, pour l'exercice, a été l'action « Développement international de l'économie française » (37,7 millions d'euros), en pratique les appels en garantie liés aux procédures publiques gérées par la Coface.

2. Un programme dont l'évaluation reste difficile

Comme votre rapporteur spécial l'a rappelé à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, **la stratégie de performance associée au programme « Appels en garantie de l'Etat » est grevée par d'importantes limites**, tant sous l'aspect de l'intervention du responsable de programme qu'en considération de la difficulté intrinsèque de mesurer l'efficacité des garanties accordées par l'Etat. En outre, **le dispositif existant ne mesure que la**

¹ Cf. le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

performance de l'une des cinq actions du programme – l'action « Développement international de l'économie française » précitée, dont les crédits assurent les garanties que l'Etat accorde à la **Coface**.

C'est sous cette réserve essentielle que l'on constate que **la plupart des valeurs fixées en LFI pour les indicateurs associés au programme ont été atteintes en exécution, ou au moins approchées**. En synthèse :

- les résultats enregistrés traduisent une prise de risque maîtrisée en ce qui concerne les procédures publiques d'assurance-crédit ;
- l'encours de risque, en matière de change, se maintient à un niveau stable ;
- l'assurance-prospection confirme son rôle de levier dans la réalisation d'exportations.

**La levée de la réserve de la Cour des comptes relative
au compte des procédures publiques de la Coface**

Parmi les réserves qu'elle avait formulées à l'occasion de la première certification des comptes de l'Etat, **pour l'exercice 2006, la Cour des comptes avait relevé que le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'Etat n'était pas intégré dans les comptes de l'Etat**, bien que ce dernier exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures en cause et qu'il effectue chaque année, au profit du budget général, un prélèvement sur le solde de trésorerie (en 2008, ainsi, ce prélèvement a été de 2,5 milliards d'euros, contre 2,9 milliards d'euros en 2007). Dans une situation inchangée, **cette réserve avait été réitérée** par la Cour des comptes lors de sa certification des comptes de l'Etat **pour l'exercice 2007**.

Cette situation avait d'ailleurs justifié, pour partie, la demande par votre commission des finances, sur l'initiative conjointe de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », et de notre ancien collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », d'une enquête à la Cour des comptes en application de l'article 58-2°, de la LOLF. L'audition pour suite à donner s'est tenue le 18 novembre 2008.

Pour 2008, la Cour des comptes a levé sa réserve relative au compte des procédures publiques de la Coface¹, dans la mesure où **il a été créé au sein des participations de l'Etat la catégorie des « entités ad hoc », où figure désormais ce compte**. La valeur initiale de cette « entité » a été évaluée sur la base des fonds propres du compte au 31 décembre 2007, soit **8,9 milliards d'euros**.

C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE »

Le programme 145, « Epargne », rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accession à la propriété immobilière, dont, pour l'essentiel, ceux qui assurent le financement des **primes d'épargne logement**, dues par l'Etat à la clôture des comptes et plans d'épargne logement (CEL et PEL).

¹ Cf. le rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 9.

1. Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la troisième année consécutive

En 2008, le programme « Epargne » a représenté une dépense de **1,28 milliard d'euros** (en AE et CP), contre 1,37 milliard d'euros en 2007 et 1,42 milliard d'euros en 2006. Cependant, une ouverture de crédits est intervenue en cours d'exercice, par **décret d'avance, à hauteur de 150 millions d'euros, soit un abondement de 13 % de la dotation votée en LFI** (1,13 milliard d'euros). Un schéma semblable avait été observé en 2006 et en 2007, exercices pour lesquels une ouverture de 220 millions d'euros avait été pratiquée, à chaque fois, en LFR, au bénéfice du programme. La nécessité de cette opération, pour les trois années, a résulté de la **hausse des dépenses de primes d'épargne logement**, qui représentent plus de 99 % des crédits du programme.

En effet, les dépenses d'épargne logement ont doublé entre 2005 et 2006, passant de 988 millions d'euros à 1,784 milliard d'euros. En 2007, elles ont décliné à hauteur de 1,475 milliard d'euros mais, en 2008, elles ont atteint 1,588 milliard d'euros. Ces dépenses ont d'abord augmenté du fait de la **réaction des épargnants envers les réformes relatives à l'épargne logement** (versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans prévu par la LFI pour 2006). En 2008, à ce phénomène coïncidant avec l'arrivée à maturité de générations de PEL aux encours élevés, s'est ajouté un **effet « taux d'intérêt »** dans la mesure où le taux du prêt au titre du PEL (4,20 % pour les plans ouverts depuis le 1^{er} août 2003) s'est avéré, pour certains détenteurs, plus intéressant que les taux des crédits immobiliers du secteur concurrentiel (lesquels ont atteint en moyenne plus de 5 % à l'automne 2008), incitant ainsi les particuliers à clôturer leurs plans pour faire valoir leurs droits à prêt.

Il en résulte que, si le nombre de primes d'épargne logement versées en 2008 (soit 1,56 million de primes) a été légèrement moindre qu'en 2007 (1,58 million de primes), le montant moyen de la prime (hors surprime) a quant à lui été plus élevé (974 euros, contre 932 euros en 2007).

Cependant, **la sous-évaluation des dépenses d'épargne logement, sur trois années consécutives, met en cause la sincérité de la prévision budgétaire** du programme « Epargne ». En effet, comme le relève la Cour des comptes, *« cet état de fait pouvait être expliqué, en 2006, par l'incertitude qui prévalait alors sur l'effet qu'aurait la modification, fin 2005, du régime fiscal et social de l'épargne logement [...]. Il n'en était plus de même en 2007 et, a fortiori, en 2008. L'insuffisante dotation du programme [...] constitue donc une entorse manifeste au principe de sincérité fixé par l'article 32 de la LOLF¹ »*. En outre, **le montant de crédits ouverts par la voie du décret**

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 77.

d'avance est resté insuffisant, le solde des besoins étant financé par le recours à des découverts consentis par le Crédit foncier de France (CFF).

Le financement des primes d'épargne logement

(en millions d'euros)

	Dépenses engagées par les banques	LFI	LFR	Décret d'avance	Découvert auprès du CFF
2006	1.784	1.191	+ 220	–	715
2007	1.475	1.143	+ 200	–	843
2008	1.588	1.122	–	+ 150	963

Source : documentation budgétaire et Cour des comptes

2. Le recours à des découverts consentis par le Crédit foncier de France : une « débudgétisation » coûteuse

En pratique, le versement par l'Etat des primes d'épargne logement est effectué par l'intermédiaire d'établissements de crédit conventionnés et du CFF. Lors de la clôture des CEL et PEL, les établissements de crédit versent les primes, dont le montant leur est remboursé, au mois le mois, par le CFF. Celui-ci se tourne vers l'Etat, le mois suivant, pour en obtenir le remboursement.

Or, depuis 2006, les ouvertures de crédits supplémentaires se révélant insuffisantes pour financer les besoins en la matière, **l'Etat a choisi de couvrir le reste des dépenses au moyen de « découverts » consentis par le CFF**, comme le retrace le tableau ci-dessus. Ce découvert, en fin d'exercice 2008, a atteint **963 millions d'euros**.

La situation appelle les plus grandes réserves de la part de votre rapporteur spécial.

D'autre part, sur ce sujet, le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement se borne à mentionner (p. 105) que « *l'augmentation des versements de primes en 2006, 2007 et 2008 a conduit à la constitution d'un découvert auprès du CFF qui s'élève à 963 millions d'euros à la fin de l'exercice 2008* », sans plus d'explications. Il y a là, manifestement, une **importante lacune dans l'information apportée au Parlement**. En outre, ce **procédé de « débudgétisation »**, comme le relève la Cour des comptes, « *contrevient en particulier à l'article 6 de la [LOLF], en application duquel la loi de finances doit retracer l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat¹* ».

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 77.

D'autre part, **le coût financier de la mesure s'avère élevé**. En effet, d'après les observations de la Cour des comptes, les conditions de financement de l'avance décrites dans la convention signée par l'Etat avec le CFF sont les suivantes : **taux EONIA + 0,065 % ; capitalisation mensuelle des intérêts**. Or, en 2008, l'AFT a réalisé sept émissions de BTF à un mois dont les taux ont été compris entre 3,913 % et 4,316 % : à la date de chacune de ces émissions, la rémunération versée au CFF (EONIA + 0,065 %) a toujours été supérieure au taux des BTF, sans même prendre en compte la capitalisation mensuelle des intérêts.

Ces considérations ne peuvent que relativiser les résultats, globalement bons, enregistrés par le programme « Epargne » en termes de performance : les valeurs inscrites en LFI pour les indicateurs ont en général été atteintes.

Les dépenses fiscales contribuant au programme « Epargne »

Actuellement, **une trentaine de dépenses fiscales** contribue, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme « Epargne ». Au total, ces dépenses se sont élevées à **environ 5,8 milliards d'euros sur l'exercice 2008, soit 4,5 fois les crédits consommés** par le programme.

Les deux plus importantes de ces dépenses ont résulté :

- d'une part, de **l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie (2,6 milliards d'euros, soit l'équivalent de deux fois les crédits consommés par le programme)**. Le nombre de bénéficiaires est indéterminé, dans la mesure où il ne se confond pas avec le nombre de souscripteurs, estimé à 12,5 millions de personnes ;

- d'autre part, de **l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale (un milliard d'euros)**. Le nombre de bénéficiaires est évalué à 10 millions de personnes.

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES »

Le programme « Majoration de rentes » retrace le **dispositif destiné à verser les majorations légales de rentes viagères, aujourd'hui en cours d'extinction progressive** (il a été clos, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 1987, et le mécanisme de revalorisation annuelle a été gelé aux taux fixés par la LFI pour 1995). Cette situation particulière justifie qu'**aucune stratégie de performance** n'ait été associée au programme, lequel se présente donc essentiellement comme un **simple outil de comptabilité budgétaire**.

En 2008, les crédits consommés à ce titre se sont élevés à **221,8 millions d'euros** (en AE et CP), soit **97,7 % du montant prévu en LFI**

(227 millions d'euros). Une annulation de crédits est intervenue en cours d'exercice, à hauteur de 4,9 millions d'euros.

Il convient d'observer que le programme « Majoration de rentes » rembourse des montants qui sont « préfinancés » par les sociétés d'assurance et les mutuelles : ces sociétés doivent communiquer à l'administration les montants de majorations avancés, avant le 31 mars de l'année suivant le paiement ; en pratique, le montant des dépenses de l'année *n* n'est connu qu'en juin de cette année et n'est définitivement arrêté qu'au mois d'août suivant. Aussi, la prévision de dépenses inscrite en PLF pour l'année *n* revêt un caractère évaluatif.

Le résultat constaté pour 2008, par rapport à l'exécution 2007 (une dépense 226,6 millions d'euros), représente pour le dispositif de majoration des rentes viagères une **baisse de charge de l'ordre de 2 %**. Le programme a bénéficié à 476.000 crédirentiers, contre 534.000 en 2007 et 613.000 en 2006.

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

L'organisation du compte spécial « Participations financières de l'Etat »

L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat a justifié la mention expresse, à l'article 21-I de la LOLF, de l'existence d'un compte d'affectation spéciale dédié. Le compte « Participations financières de l'Etat » résulte directement de cette disposition organique. Ayant succédé, en 2006, au compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés (abrogé), il retrace :

- en **recettes**, notamment, les **produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés** qu'il détient directement ou indirectement (« privatisations ») ;
- en **dépenses**, notamment, les **dotations à la Caisse de la dette publique et contributions au désendettement d'établissements publics de l'Etat** (y compris la CADES) et au Fonds de réserve pour les retraites, ainsi que les investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat (dont les augmentations de capital) .

Il convient de souligner que ce compte, ainsi organisé, **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises contrôlées par l'Etat** : cette politique fait l'objet du Rapport relatif à l'Etat actionnaire, « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances initiale depuis 2001. Le compte présente seulement les opérations en capital relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations.

La mission correspondant à ce compte est pilotée par l'Agence des participations de l'Etat (APE). Elle est composée de **deux programmes**. Le premier programme (731) retrace les **opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat**, en particulier les augmentations de capital et dotations en fonds propres ; le second programme (722) retrace la contribution du compte spécial au **désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics**.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE FINANCIÈRE

1. Des recettes (2 milliards d'euros) atténuées par la raréfaction des opportunités de privatisation

Les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en 2008, ont atteint **2,08 milliards d'euros**, soit un niveau inférieur de près de 60 % (2,92 milliards d'euros) aux estimations inscrites en LFI (5 milliards d'euros). Il convient cependant de souligner le caractère purement conventionnel, pour des raisons « stratégiques » de non dévoilement des intentions de privatisations du gouvernement, des prévisions inscrites, en ce domaine, en LFI.

Ce résultat contraste avec le niveau de recettes exceptionnel (17,18 milliards d'euros) auquel avaient principalement donné lieu, en 2006, les privatisations de sociétés d'autoroutes, comme avec le bon « score » (7,72 milliards d'euros) encore atteint en 2007, essentiellement grâce à la cession d'une fraction du capital de France Télécom et de celui d'EDF. Il reflète évidemment le **contexte de marché, marqué par la crise financière**, dans lequel s'est inscrite la gestion du compte en 2008, et la **raréfaction des opportunités de cession d'actifs** qui en a résulté.

Les produits enregistrés proviennent principalement :

- d'une part, des **règlements différés des offres réservées aux salariés (545 millions d'euros)**, de la **cession de 8 % du capital d'Aéroports de Paris (ADP)** au groupe Schiphol dans le cadre d'un partenariat stratégique (**530,4 millions d'euros**) et des cessions des participations de l'Etat dans Enercal (30 millions d'euros) et Dagrif (16,2 millions d'euros) ;

- d'autre part, du **versement par Autoroutes de France (ADF) d'un reliquat du produit de cession de ses participations au capital des sociétés concessionnaires d'autoroute (250 millions d'euros)** et, de manière connexe, du reversement de dotation par ADF consécutif à la réduction de sa dotation (83,7 millions d'euros) ;

- enfin, du **remboursement du solde de l'avance d'actionnaire consentie à la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE)** à hauteur de 1,05 milliard d'euros (cf. *infra*), soit **606,6 millions d'euros** (600 millions d'euros de capital et 6,6 millions d'intérêts). Il convient de noter que le complément (450 millions d'euros) a été converti en capital de la SPPE.

2. Des dépenses orientées en faveur d'opérations en capital (1,6 milliard d'euros)

En 2007, 87 % des crédits dépensés à partir des recettes du compte « Participations financières de l'Etat » avaient été consacrés au désendettement public (programme 732). L'essentiel (3,4 milliards d'euros)

avait été affecté à l'ERAP (anciennement « Entreprise de recherches et d'activités pétrolières »).

En 2008, dans un contexte de crise économique et financière, le niveau de recettes enregistré par le compte et les nécessités d'intervention de l'Etat actionnaire ont commandé un schéma inverse : 92 % des crédits dépensés à partir du compte « Participations financières de l'Etat », soit **1,6 milliard d'euros, ont été consacrés à des opérations en capital** (programme 731). Cette dépense a principalement bénéficié à :

- la **SPPE**, dont le capital est intégralement détenu par l'Etat conformément à la LFR du 16 octobre 2008, et à laquelle une **avance d'actionnaire de 1,05 milliard d'euros** a été accordée afin de lui permettre de prendre en urgence une participation au capital de Dexia SA. Comme indiqué ci-dessus, une partie de cette avance (600 millions d'euros) a été remboursée par la SPPE, le reste (**450 millions d'euros**) ayant été **converti en capital** de la société (cf. *supra*) ;

- le **Commissariat à l'énergie atomique (CEA)**, pour une dotation en capital à hauteur de **260,3 millions d'euros** qui a permis de financer une prise de participation indirecte au capital de STMicroelectronics ;

- **France Télévisions (FTV)**, pour une dotation en capital de **150 millions d'euros** versé au titre de la réforme de l'audiovisuel public et conformément aux recommandations de la Commission pour la nouvelle télévision publique. **Votre rapporteur spécial s'interroge, cependant, sur la pertinence de l'imputation comptable de ce versement**, dès lors qu'il s'agit en l'occurrence de remédier à la perte de recettes publicitaires de FTV. On rappelle que l'article 21 de la LOLF réserve expressément l'usage du compte dédié aux participations financières de l'Etat aux « *opérations de nature patrimoniale* », « *à l'exclusion de toute opération de gestion courante* ». En effet, la Cour des comptes estime que le versement en cause « *est anormal sans pouvoir être qualifié d'irrégulier*¹ » ;

- **STX France Cruise** (anciennement « Aker Yards France »), pour une avance d'actionnaire d'un montant de **110 millions d'euros**, dont 77,4 millions d'euros ayant permis à l'Etat d'acquérir 33,34 % de la société ;

- la **Société de financement de l'économie française (SFEF)**, créée par la LFR du 16 octobre 2008 et détenue à 34 % par l'Etat, pour une augmentation de capital à hauteur de **17 millions d'euros** ;

- **ADOMA**, pour une augmentation de **12,5 millions d'euros** ;

- **ODAS** (société ayant repris en location-gérance le fonds de commerce de Sofresa), pour une augmentation de capital de **10,2 millions d'euros** ;

- **Audiovisuel extérieur de la France (AEF)**, pour une augmentation de capital d'un montant de 4,5 millions d'euros.

¹ *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 85.*

Il convient également de signaler les versements à deux fonds gérés par une filiale de la Caisse des dépôts et consignations :

- **5 millions d'euros** en faveur du **Fonds de fonds technologique n° 3** (FFT3), fonds commun de placement à risques dédié à l'investissement dans des fonds de capital risque finançant les PME innovantes ;

- **1,5 million d'euros** au Fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises (FCJE), programme de soutien exceptionnel aux PME et entreprises innovantes.

Par ailleurs, **un million d'euros** ont été employés au financement des **prestations de services** (commissions bancaires, frais juridiques, etc.) requises dans le cadre de la gestion des participations financières de l'Etat.

Seuls 8 % des crédits dépensés à partir du compte « Participations financières de l'Etat » en 2008, soit **141 millions d'euros**, ont été affectés au désendettement public (programme 732). Ce montant a été intégralement versé **à l'ERAP, pour lui permettre de faire face à une échéance obligatoire** correspondant à une partie du passif obligatoire contracté en 2003 dans le cadre du plan d'accompagnement de France Télécom. Cette dotation a permis à l'établissement d'éviter de recourir à un emprunt à moyen terme ; l'économie de charge d'intérêt nette annuelle en résultant a été évaluée à 3 millions d'euros.

3. Un solde du compte à la clôture de l'exercice déterminé par les modalités de financement du plan « Campus »

Au 31 décembre 2008, globalement, le compte « Participations financières de l'Etat » présentait un montant créditeur de 4,2 milliards d'euros.

Sur les recettes enregistrées durant l'exercice, 15 %, soit **315,3 millions d'euros**, sont restés, **non consommés**, crédités sur le compte « Participations financières de l'Etat ».

D'autre part, et pour l'essentiel, le compte conserve un montant de **3,686 milliards d'euros issu de la cession par l'Etat, en 2007, de titres « EDF »** correspondant à 2,5 % du capital de la société. Conformément à la décision du Président de la République, ces recettes seront affectées au **financement de l'opération « Campus »**, plan de rénovation de l'immobilier universitaire. Les projets de rénovation prendront la forme de partenariats public-privé (PPP) : dix projets ont été sélectionnés en 2008, sur la base de lettres d'intention ; ils font actuellement l'objet d'études plus détaillées afin de mieux en préciser le périmètre et le schéma de financement.

Il est prévu que les produits de la cession « EDF » précitée soient maintenus sur le compte, et reportés d'une année sur l'autre, pendant toute la période de négociation et de contractualisation des PPP, qui devrait s'étendre jusqu'à la fin de l'année 2010 au moins. Ces produits sont placés, par l'AFT, au même titre que les autres fonds de la trésorerie de l'Etat, le revenu de ces

placements étant affecté au paiement des loyers de PPP. **La Cour des comptes, toutefois, estime que ce financement du plan « Campus » « ne saurait être assuré sur le [compte « Participations financières de l'Etat »], le paiement de loyers de contrats de partenariat public-privé n'entrant pas dans le champ des dépenses imputables sur ce compte¹ ».**

B. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

Trois objectifs sont assignés à la mission correspondant au compte spécial « Participations financières de l'Etat », dont deux pour le programme 731, concernant les opérations en capital relatives aux participations financières de l'Etat, et un pour le programme 732, concernant le désendettement de l'Etat ou de ses établissements. D'une manière générale, **vo**tre rapporteur spécial regrette le caractère sommaire des commentaires qui accompagnent, dans le RAP annexé au présent projet de loi de règlement, les résultats des indicateurs afférents.

1. Quant à la valorisation des participations

En ce qui concerne le premier objectif assigné au programme 731, et consistant à « **veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat** », cinq indicateurs permettent de mesurer la performance globale de ces participations. La crise financière explique un **bilan mitigé** :

- l'indicateur de « **rentabilité opérationnelle des capitaux employés** », qui mesure le rapport entre le résultat de l'activité économique des participations et les actifs (immobilisations et fonds de roulement) qui ont permis de développer cette activité, marque un **recul** entre 2007 et 2008, passant de 11,5 % à 11 % ;

- l'indicateur de « **rentabilité financière des capitaux propres** », qui rapporte le résultat net aux capitaux propres (notamment ceux investis par l'Etat actionnaire), a sensiblement **diminué**, par rapport à 2007, passant de 23,3 % (valeur *pro forma*) à 20,6 %. Même après retraitement des données afin que l'augmentation des capitaux propres soit corrigée des dotations ayant permis de réduire le passif de certaines entités, l'indicateur reste en baisse, s'établissant à 16,6 % en 2008 contre 17 % en 2007 (sur une base comparable) ;

- l'indicateur de « **marge opérationnelle** », qui mesure le rapport entre les charges et les produits d'exploitation des participations, enregistre quant à lui une **progression**, passant de 12,1 % en 2007 (valeur *pro forma*) à 12,9 % en 2007 ;

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 85.

- l'indicateur de « **soutenabilité de l'endettement** » rapporte d'abord l'EBITDA (proche de l'excédent brut d'exploitation) dégagé par les entités détenues par l'Etat à leur dette nette ; un second ratio, inverse du précédent, mesure le nombre d'années d'EBITDA qui serait nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nette nulle. On observe une amélioration du premier de ces ratios et la stabilité du second, traduction de l'**assainissement** de la structure financière des entités en cause ;

- l'indicateur de « **distribution de dividendes** », qui rapporte le dividende versé à l'Etat au résultat net de l'exercice comptable, enregistre une **croissance** : il s'établit à 40,3 %, contre 36,4 % en 2007.

2. Quant à la réussite des opérations de cessions

L'atteinte du deuxième objectif du programme 731, visant à « **assurer le succès des opérations de cessions des participations financières** » de l'Etat, est mesurée par une double série d'indicateurs. La première série est relative aux « *écarts entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèque et boursière des participations cédées* ». La seconde série concerne les « *taux des commissions versées par l'Etat à ses conseil* ».

Compte tenu du faible niveau et de la nature des privatisations réalisées, les résultats pour 2008 s'avèrent **fort peu significatifs**. En effet :

- d'une part, seule la cession précitée de 8 % du capital d'ADP entre dans le champ défini pour la première série d'indicateurs ;

- d'autre part, aucune opération ne correspond au champ de la seconde série.

3. Quant à la contribution au désendettement public

Associé au programme 732, le troisième objectif de la mission « Participations financières de l'Etat » tend à « *contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques* ».

Comme il a été indiqué ci-dessus, en 2008, seuls **141 millions d'euros** ont été affectés à ce désendettement à partir des recettes du compte « Participations financières de l'Etat », *via* une dotation à l'ERAP. L'établissement public a ainsi pu faire face à une échéance obligataire sans recourir à un emprunt à moyen terme, l'**économie de charge d'intérêt nette annuelle** étant évaluée à **3 millions d'euros**.

En revanche, **aucun versement** n'a été réalisé **en faveur du désendettement de l'Etat** lui-même.

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008	229
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN DÉFICIT SYMBOLIQUE PAR RAPPORT À LA LFI	229
1. <i>Le montant des crédits consommés dépasse les montants votés en loi de finances initiale</i>	229
2. <i>La régulation budgétaire marquée par un dégel quasi-total de la réserve de précaution pour faire face à la situation déficitaire du titre 2 de la mission</i>	230
3. <i>La fongibilité asymétrique en 2008 : un exercice en voie de disparition au MEN ?</i>	230
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTRAINTES, UN PLAFOND D'EMPLOIS RESPECTÉ	231
1. <i>Les dépenses de personnel (titre 2) de la mission ont été plus importantes que prévues</i>	231
2. <i>L'exécution du plafond d'emplois est marquée par une légère sous-consommation témoigne d'une réduction des marges de manœuvre du MEN</i>	234
C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2	240
1. <i>Les dépenses d'intervention : 3,32 milliards d'euros au service de la rémunération de personnel non enseignant</i>	240
2. <i>Les dépenses de fonctionnement et d'investissement</i>	241
II. L'EXAMEN DE LA PERFORMANCE PAR PROGRAMME	241
A. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	241
1. <i>L'évaluation de la performance éducative connaît des évolutions positives sans être toutefois encore opérationnelle</i>	242
2. <i>Les indicateurs de gestion témoignent de résultats mitigés</i>	242
B. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	243
1. <i>La performance éducative : des marges de progrès</i>	243
2. <i>La gestion : des résultats en demi-teinte</i>	243
C. PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE »	244
1. <i>L'augmentation sensible de l'absentéisme scolaire a suscité une réaction rapide fondée sur une concentration de moyens et des objectifs chiffrés précis</i>	245
2. <i>L'augmentation des moyens en faveur de l'accompagnement des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire ne peut pas être appréciée</i>	245
D. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	246
1. <i>La performance du programme s'appuie davantage sur des indicateurs propres à l'enseignement privé</i>	246
2. <i>Les résultats de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public</i>	247
E. PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	249
1. <i>La maîtrise du coût des examens reste à confirmer</i>	249
2. <i>La gestion des personnels marquée par une diminution de 32,8 % des enseignants en surnombre</i>	249

F. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE ».....	250
1. <i>La performance de l'enseignement technique agricole reste confirmée</i>	250
2. <i>La performance de la gestion traduit un travail d'optimisation des moyens afin de limiter l'impact de la baisse des effectifs et préserver les filières présentant un intérêt économique</i>	250
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL	252

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » est composée de six programmes : « Enseignement scolaire public du premier degré » (140), « Enseignement public du second degré » (141), « Vie de l'élève » (214), « Enseignement privé du premier et du second degrés » (139), « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (230), « Enseignement technique agricole » (143).

La mission « Enseignement scolaire » constitue, hors mission « Remboursements et dégrèvements », la première mission du budget de l'État : en 2008, elle a regroupé, 21,3 % des crédits de paiement du budget général et 45,8 % des emplois autorisés.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

A périmètre constant, l'évolution des dépenses de la mission « Enseignement scolaire » entre 2007 et 2008 a été de **0,67 %**, soit 0,54 point de plus que l'évolution prévue par la loi de finances initiale.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UN DÉFICIT SYMBOLIQUE PAR RAPPORT À LA LFI

1. Le montant des crédits consommés dépasse les montants votés en loi de finances initiale

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés à **59,05 milliards d'euros**. Après rattachement des reports de crédits des années précédentes et la prise en compte des transferts, des virements et des annulations de crédits, le total net des **crédits de paiement ouverts** au titre de la gestion 2008 a atteint **59,18 milliards d'euros**.

Les dépenses nettes pour 2008 se sont établies à **59,16 milliards d'euros**. Ont ainsi été consommés 99,8 % des crédits de paiement ouverts et **100,2 % des crédits votés en loi de finances initiale**, la mission enregistrant pour la première fois depuis le passage à la LOLF **un déficit de 100 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale**.

Cette situation s'explique notamment par **les contraintes qui ont pesé sur la gestion du titre 2 de la mission** (*cf. infra*), en particulier la **non budgétisation** en loi de finances initiale d'un certain nombre de mesures salariales.

Compte tenu du fort taux d'exécution par rapport au montant des crédits ouverts, **les reports de crédits sur 2009 sont limités** à hauteur de 73,6 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP, contre respectivement 128,5 et 57,4 millions d'euros en 2008.

2. La régulation budgétaire marquée par un dégel quasi-total de la réserve de précaution pour faire face à la situation déficitaire du titre 2 de la mission

En application de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et suivant la circulaire de la direction du budget du 10 décembre 2007, **la mise en réserve des crédits pour l'année 2008 a été fixée à :**

- **0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 ;**
- **6 % des AE et CP ouvert sur les autres titres.**

Toutefois, les crédits hors titre 2 des programmes « Enseignement scolaire public du second degré » et « Enseignement privé du premier et du second degré » ont été exonérés de cette mise en réserve.

La réserve de précaution au regard des mouvements de régulation budgétaire
(en millions d'euros)

	Montant initial de la réserve		Gestion 2008			
	Titre 2	Hors Titre 2	Titre 2		Hors Titre 2	
			Dégel	Annulation	Dégel	Annulation
Programme 140	83,1	1,4	83,1	-	-	3,6
Programme 141	140,5	Exonéré	140,5	-	-	3,7
Programme 230	9,4	49,7	9,4	-	54,7	13,6
Programme 139	30,8	Exonéré	30,8	-	-	3,6
Programme 214	6	23,5	6	8,1		58,6
Programme 143	4,1	20,3	3,7	0,4	22	5
Total MIES	273,9	94,9	273,9	8,5	76,7	87,7

Source : commission des finances

Compte tenu de la situation déficitaire du titre 2, **la réserve de précaution sur les dépenses de personnel a fait l'objet d'un dégel total au ministère de l'éducation nationale (MEN)** pour pouvoir couvrir la paye du mois de décembre. De même, la réserve de précaution de l'enseignement technique agricole a été dégelée à hauteur de 90 % afin de faire face à des dépenses salariales non prévues en faveur de certains personnels.

3. La fongibilité asymétrique en 2008 : un exercice en voie de disparition au MEN ?

En **2008**, les mesures de fongibilité asymétrique ont porté sur **34,43 millions d'euros**, dont 4,56 millions d'euros au titre des efforts de gestion. Cette somme est en nette diminution par rapport à 2007 où les mesures de fongibilité asymétrique avaient concerné 119,8 millions d'euros.

a) La portée de l'exercice en question

Les mesures les plus importantes concernent le programme « enseignement technique agricole » où la fongibilité asymétrique a représenté **31,27 millions d'euros**, soit 2,51 % des crédits LFI du programme. Cette somme a notamment servi, à hauteur de 19,6 millions d'euros, à financer certains personnels des établissements privés du temps plein et à payer, pour 9,2 millions d'euros, les contributions au CAS pensions des emplois gagés des CFA et des CFPPA. Elle a également servi à **apurer une partie des reports de charges** vis-à-vis des établissements privés du temps plein et de la Mutualité sociale, ce dont se félicite votre commission.

La quasi-absence de fongibilité asymétrique de la part du ministère de l'éducation nationale s'explique logiquement par les tensions qui ont pesé sur la gestion des dépenses de personnel en 2008.

Toutefois, votre commission constate également **des pratiques qui pourraient conduire à une certaine démobilitation** des gestionnaires dans la mesure où, ils pourraient **ne pas disposer des crédits qu'ils dégagent à la suite d'efforts de gestion**. Ainsi, 44 % des crédits 2007 reportés en 2008 et résultant de mesures de fongibilité asymétrique suite à des efforts de gestion des académies, ont été gelés puis annulés. Votre commission souhaite que cette situation reste exceptionnelle.

b) Le financement du droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires

1,84 million d'euros ont servi à financer la mise en œuvre du droit d'accueil des élèves du primaire. En effet, la compensation financière de l'État aux communes ayant mis en place le service minimum d'accueil est assuré **à partir des retenues sur salaire pour service non fait**. Cette organisation conduit à des mouvements de fongibilité asymétrique au niveau déconcentré.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTRAINTES, UN PLAFOND D'EMPLOIS RESPECTÉ

1. Les dépenses de personnel (titre 2) de la mission ont été plus importantes que prévues

Les dépenses de personnel ont, en 2008, représenté 55,03 milliards d'euros de crédit de paiement, soit environ **93 % des crédits de paiement consommés de la mission**. Ce montant a été supérieur aux crédits votés en LFI à hauteur de **103 millions d'euros** (0,18 % des crédits de paiement du titre 2).

a) L'importance des mesures non budgétées au MEN

L'exécution 2008 est marquée par **l'importance des mesures non budgétées en loi de finances initiales** : augmentation du point de la fonction publique, mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat et de la mesure bas salaires, coût non attendu du GVT (glissement vieillesse technicité).

Cette non-budgétisation a représenté, selon les chiffres disponibles dans le rapport annuel de performances, **372,7 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale**, dont 280 millions au titre du financement des mesures générales et 92,7 millions au titre du GVT.

Ce surcoût a entraîné un **déficit brut du titre 2** des programmes du MEN de **126,5 millions d'euros par rapport à la LFI**, ce chiffre comprenant, à hauteur de 62 millions d'euros, le montant d'exonérations de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires. Le **déficit net** du titre 2, c'est à dire suite au remboursement des exonérations ci-dessus mentionnées par le programme « Provisions »¹, s'établit à **64,5 millions d'euros**.

Votre commission s'interroge à la fois sur :

- la manière dont est calculé le financement des mesures salariales générales de la fonction publique qui interviennent après le projet de loi de finances ;

- les raisons qui conduisent à retenir une hypothèse d'un GVT solde zéro en loi de finances initiale, chiffre au demeurant discuté par le ministère lui-même².

Le tableau ci-dessous résume les différents facteurs de variation de la dépense salariale en 2008.

¹ Le remboursement au MEN des exonérations de cotisations sociales s'est effectué par un remboursement net du programme « Provisions » et par un moindre versement au CAS pensions.

² Cf. compte rendu de l'audition de M. Xavier Darcos du 15 juin 2009.

Explication de l'augmentation de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Enseignement scolaire public du 1er degré	Enseignement scolaire public du 2nd degré	Vie de l'élève	Enseignement privé	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole	Total
Solde exécution 2007 retraité hors CAS pensions	11 448,70	20 216,3	1 461,2	6 084,7	982	630,7	40 823,6
Impact du schéma d'emplois	-6,10	-301,70		-38,90	-15,10	1,30	-360,50
EAP 2007	-3,50	-187,20		-24,60	-8,60	-2,30	
Tiers 2008	-2,60	-114,50		-14,30	-6,50	3,60	
Mesures catégorielles	58,90	41,10	1,50	19,00	2,90	2,40	125,80
Mesures générales	68,70	150,30	15,80	37,60	7,80	3,90	284,10
EAP point d'indice 2007	7,90	14,00	1,40	4,10	0,70	0,40	28,50
point d'indice 2008	55,10	97,80	9,90	28,40	4,70	2,80	198,70
GIPA	5,60	36,30	1,40	5,10	0,90	0,40	
Mesure bas salaires	-	2,20	3,00	-	1,50	0,30	
GVT	37,40	45,60	-	6,10	3,60	1,30	94,00
GVT positif	216,10	285,40	4,30	102,50	8,10	10,10	
GVT négatif	-178,70	- 239,70	-4,30	-96,50	-4,50	- 8,80	
Autres	-33,90	62,00	-24,20	61,80	-6,10	-2,00	57,60
TOTAL	11 573,7	20 213,6	1 454,3	6 170,3	975,1	637,6	41 024,6
CAS pensions	5 131,90	7 928	448,70	25,80	305,80	164,20	14 004,4
TOTAL y.c CAS	16 705,6	28 141,6	1 903,0	6 196,1	1 280,9	801,8	55 029
Titre 2 LFI	16 612,4	28 142,3	1 893,6	6 157	1 295,4	825,2	54 925,9
Ecart	-93,2	0,7	- 9,4	-39,1	14,5	23,4	- 103,1
						Dont MEN	126,5

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performance pour 2008.

b) Les heures supplémentaires :

A titre liminaire, **votre commission ne comprend pas l'absence d'informations** sur les heures supplémentaires dans le rapport annuel de performances. Ce silence est d'autant plus surprenant que **l'augmentation significative des heures supplémentaires** a été une **ligne directrice** de la LFI 2008.

Selon les informations communiquées par M. Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale, le 17 juin 2009 lors de son audition par votre commission, le nombre d'heures supplémentaires s'est accru de 14 % par rapport à 2007, 44 % des enseignants effectuant en moyenne 2,11 heures supplémentaires par semaine. Le recours aux heures supplémentaires a permis de respecter un plafond d'emplois en diminution, tout en apportant de la souplesse aux établissements sans dégrader l'offre éducative. En outre, il convient de noter que 48.000 enseignants ont bénéficié de la prime de 500 euros attribuée à partir de la troisième heure supplémentaire.

424 millions d'euros ont été versés aux personnels, dont 292 millions d'euros au titre des exonérations sociales et fiscales prévues par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007. Il convient de noter, que dans le contexte déjà relativement tendu de l'exécution du titre 2, les modalités de la défiscalisation des heures supplémentaires ont représenté une contrainte supplémentaire, **le MEN devant préfinancer les dépenses** liées au remboursement des exonérations de cotisations sociales avant d'être remboursé par le programme « Provisions ».

2. L'exécution du plafond d'emplois est marquée par une légère sous-consommation qui témoigne d'une réduction des marges de manœuvre du MEN

La mission « Enseignement scolaire » regroupe **plus de 47 % du plafond d'emplois global fixé pour l'ensemble des missions de l'Etat.**

a) L'exécution du plafond d'emplois des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale : une analyse difficile

La lecture de l'exécution du plafond d'emplois de la mission est particulièrement malaisée du fait d'une part, du décalage entre l'année civile et budgétaire avec l'année scolaire, et d'autre part, de **l'importance des mesures de périmètre** et notamment de la décentralisation des agents techniques ouvriers et de service (TOS).

Ainsi, **deux visions** de l'exécution peuvent être données selon que l'on compare le plafond d'emplois ETPT voté en LFI avec l'exécution en ETPT ou avec la moyenne mensuelle des effectifs (ETP) sur l'année.

(1) Analyse sur la base des emplois temps plein travaillés (ETPT)

Le **différentiel** entre le nombre d'emplois ouverts en loi de finances initiale et l'exécution est de **2.506 emplois**, soit une sous-consommation de 0,25 %.

Exécution du plafond d'emplois en ETPT

	Plafond LFI 2008	Exécution 2008
Programme 140	333 617	332 385
Programme 141	465 892	466 580
Programme 230	44 932	43 573
Programme 139	130 339	130 407
Programme 214	25 974	25 303
Total	1 000 754	998 248

Source : commission des finances, à partir du RAP 2008.

Si en apparence, le plafond d'emplois du ministère fixé en loi de finances initiale perd 44.193 ETPT par rapport à la LFI 2007, **la diminution n'est plus, à périmètre constant que de 8.500 ETPT, soit une diminution de 0,81 % entre 2007 et 2008¹.**

L'analyse des chiffres de l'exécution publiés dans le RAP et de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne que **la consommation** des ETPT entre 2007 et 2008 enregistre, **à périmètre constant, une baisse de 0,67 %**, soit une diminution de **7.030 emplois**.

Toutefois, **cette analyse**, qui permet de comparer l'exécution de la MIES sur les modalités que les autres missions, **connaît certaines limites** dans la mesure où :

- le décalage entre l'année scolaire et l'année budgétaire civile introduit **un différentiel entre les ETP et les ETPT**. Ainsi, **le décompte des ETPT au 31 décembre 2008 ne comprend que partiellement le schéma d'emploi 2008**, les suppressions de postes ou créations de postes d'enseignants par exemple n'étant pris en compte qu'à hauteur d'un tiers ;

- **les variations de profil infra annuel de consommation** suivant les années (en fonction de l'échelonnement des départs à la retraite, des remplacements...) peuvent avoir des effets non négligeables.

(2) Analyse sur la base des emplois

L'exécution du plafond d'emplois peut être également appréciée au regard de la moyenne mensuelle des effectifs rémunérés par le MEN au cours de l'année.

¹ Ces mesures de périmètre résumées dans la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sont ainsi réparties : 31.984 ETPT au titre de la décentralisation des TOS ; 555 ETPT résultant de la création du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; 3.260 ETPT au titre du transfert des maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) sur le titre 6 ; 113 ETPT correspondant à l'intégration des instituteurs de Mayotte dans le corps des professeurs d'école.

Au regard des chiffres publiés dans le rapport annuel du CBCM, la **sous-consommation** du plafond d'emplois serait de **986 emplois**, la moyenne mensuelle de consommation étant en 2008 de 999.768 effectifs.

Exécution du plafond d'emplois en ETP

	Plafond LFI (ETPT)	Moyenne mensuelle des effectifs 2008
Programme 140	333 617	331 222
Programme 141	465 892	465 371
Programme 230	44 932	43 302
Programme 139	130 339	135 133
Programme 214	25 974	43 302
Total	1 000 754	999 768

Source : commission des finances, à partir du rapport du CBCM.

Selon le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, l'écart entre le plafond d'emplois ministériel et les consommations moyennes annuelles se réduit, cet écart étant de 6.590 emplois en 2006 et de 3.456 en 2007.

(3) Les difficultés d'interprétation

Votre commission note que les deux méthodes concluent à **une sous-consommation du plafond d'emplois par le ministère de l'éducation nationale en 2008**.

Toutefois, elle remarque que **l'analyse est délicate lorsqu'il s'agit d'étudier la consommation par programme**. Plusieurs exemples peuvent être donnés :

- s'agissant du **programme 140** (Enseignement public du premier degré), ni le RAP, ni la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes ou le rapport annuel du CBCM **ne permettent d'apprécier l'évolution du nombre d'enseignants du premier degré**. Or cette question n'est pas sans intérêt compte tenu des écarts constatés entre les prévisions démographiques, qui justifient les créations de postes, et l'augmentation réelle des élèves. Ainsi, la LFI 2008 avait notamment justifié le schéma d'emplois dans le premier degré par **une augmentation attendue de 37.000 élèves, or l'augmentation n'a été que de 2.600 élèves**. Outre le fait que votre commission demande que les prévisions démographiques qui appuient le schéma d'emploi soient **justifiées à l'avenir de manière circonstanciée**, elle s'interroge sur la prise en compte éventuelle de cette faible progression des élèves.

- sur le **programme 141** (Enseignement public du second degré), on constate dans un cas une sur-consommation, et dans l'autre une sous-consommation. Compte tenu de l'importance de ce programme et des efforts annoncés en termes de mobilisation du potentiel enseignant, il est regrettable que les chiffres ne puissent pas être précis ;

- s'agissant du **programme 139** (Enseignement privé du premier et du second degrés), l'analyse en ETPT ne fait pas apparaître un **problème de calibrage du plafond d'emplois** contrairement à l'analyse en emplois.

b) Les flux de personnels en 2008 sur l'ensemble de la mission

La loi de finances initiales pour 2008 avait prévu un flux négatif de 11.008 ETPT. L'exécution 2008 montre que le solde des entrées et des sorties a été de – **12.318 ETPT**, soit un différentiel de 1.310 ETPT.

Le tableau ci-dessous donne le détail.

Evolution des flux des personnels en 2008

	Entrées LFI	Sorties LFI	Entrées LFR	Sorties LFR	Flux LFI	Flux LFR	Ecart	Ecart sorties	Ecart entrées
Prog 140 Primaire									
Enseignants 1er degré	16007	15307	14827	14765	700	62	638	542	1180
Enseignants stagiaires	13004	13674	13344	13734	-670	-390	-280	-60	-340
Personnels d'encadrement	200	200	184	180	0	4	-4	20	16
Total	29211	29181	28355	28679	30	-324	354	502	856
Prog 141 Secondaire									
Enseignants 1 ^{er} degré	445	445	447	414	0	33	-33	31	-2
Enseignants 2 nd degré	10990	17690	10266	18445	-6700	-8179	1479	-755	724
Enseignants stagiaires	7349	9479	7972	9245	-2130	-1273	-857	234	-623
encadrement	1300	1300	1261	1261	0	0	0	39	39
ATOS	693	1093	1129	1517	-400	-388	-12	-424	-436
Accompagnement et suivi	470	470	503	522	0	-19	19	-52	-33
Total	21247	30477	21578	31404	-9230	-9826	596	-927	-331
Prog 214 Vie de l'élève									
Encadrement	60	60	62	69	0	-7	7	-9	-2
ATOS	272	872	411	1202	-600	-791	191	-330	-139
Accompagnement et suivi	63	63	63	63	0	0	0	0	0
Total	395	995	536	1334	-600	-798	198	-339	-141
Prog 230 Soutien									
Stagiaires CPE	200	200	204	204	0	0	0	-4	-4
Accompagnement et suivi	1021	721	898	1094	300	-196	496	-373	123
Total	1221	921	1102	1298	300	-196	496	-377	119

Evolution des flux des personnels en 2008 (suite)

	Entrées LFI	Sorties LFI	Entrées LFR	Sorties LFR	Flux LFI	Flux LFR	Ecart	Ecart sorties	Ecart entrées
Prog 139 Ens. privé									
Enseignants 1er degré	2090	1950	1978	1838	140	140	0	112	112
Enseignants 2nd degré	2560	3900	2274	3614	-1340	-1340	0	286	286
Enseignants stagiaires	2326	2526	2147	2302	-200	-155	-45	224	179
Total	6976	8376	6399	7754	-1400	-1355	-45	622	577
Prog 143 Ens. Agric									
A administratif/tech.	50	58	20	59	-8	-39	31	-1	30
B-C administratif/tech.	130	155	114	93	-25	21	-46	62	16
Enseignants	542	617	874	675	-75	199	-274	-58	-332
Total	722	830	1008	827	-108	181	-289	3	-286
TOTAL	59772	70780	58978	71296	-11008	-12318	1310	-516	794

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances pour 2008.

C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2

Les dépenses hors titre 2 de la mission s'élèvent à **4,13 milliards d'euros** en crédits de paiement en 2008, soit un quasi respect du montant voté en loi de finances initiale.

1. Les dépenses d'intervention : 3,32 milliards d'euros au service de la rémunération de personnel non enseignant

4/5 des dépenses hors titre 2 correspondent à des dépenses d'intervention qui sont concentrées à hauteur de 58 % sur le programme « Vie de l'élève », de 21,7 % sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés », et de 13,5 % sur le programme « Enseignement technique agricole ».

a) Programme « Vie de l'élève » : une exécution relativement tendue

Les dépenses d'intervention représentent 49,6 % des crédits du programme et correspondent à plus de 95 % à des dépenses obligatoires liées à la rémunération des personnels d'assistance éducative, des contrats aidés et au financement des bourses.

Deux contraintes ont pesé sur l'exécution 2008 : d'une part, **l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique** et le relèvement de l'indice minimum de la fonction publique, qui ont représenté un coût de 24,1 millions d'euros ; d'autre part, la **dépense plus élevée**, à hauteur de 50,8 millions d'euros, des **contrats aidés**, résultant à la fois d'un effectif moyen supérieur aux prévisions (42.500 contre 33.000) et d'un coût moyen sous-estimé.

Cette situation a pu être partiellement compensée par **des dépenses moindres sur les bourses**, le nombre de boursiers ayant diminué et la montée en charge plus lente que prévue du dispositif de bourses au mérite.

Elle **n'a pas en outre porté préjudice à la mise en œuvre de la politique du handicap**, puisque la dépense 2008 au titre des dépenses d'intervention a augmenté de 33 % par rapport à 2007.

b) Programme « Enseignement privé du premier et du second degré » : une exécution globalement conforme aux prévisions

« Le forfait d'externat », qui représente 80,7 % des dépenses d'intervention du programme, permet d'assurer la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements secondaires privés sous contrat d'association. La

dépense constatée s'est élevée en 2008 à 580 millions d'euros, soit une exécution proche de la prévision de la LFI qui était de 576 millions d'euros.

Les dépenses relatives aux **bourses** (9,2 % des dépenses d'intervention du programme) se sont élevées à **66,4 millions d'euros**, contre une prévision de 65,8 millions d'euros, la **baisse des effectifs** boursiers expliquant majoritairement le différentiel.

c) Programme « Enseignement technique agricole »

Les dépenses d'intervention sur le programme 143 s'élèvent à 447 millions d'euros, dont **79,3 %** concernent le **financement des établissements privés**.

L'exécution 2008 fait apparaître une sur-consommation de crédits sur ce dernier poste à hauteur de 19,4 millions d'euros. Cette situation s'explique notamment par le **transfert en cours de gestion** du titre 2 vers le titre 3 de la **subvention dite de l'article 44 au profit des établissements du temps plein**. Cette ligne permet de financer des personnels enseignants et documentalistes, salariés de droit privé, recrutés directement par les chefs d'établissement dans la limite de 15 % des dotations en postes notifiées par les académies.

2. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les **dépenses de fonctionnement** se sont élevées en 2008 à **749,2 millions d'euros**, soit 56,3 millions d'euros de moins que la LFI. Cet écart résulte notamment de la **sous-exécution** constatée sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » qui regroupe 79 % des crédits de fonctionnement de la mission.

Les **dépenses d'investissement** ont été en 2008 de **64,6 millions d'euros**, soit 15,9 millions de plus que la LFI. Cette sur-exécution résulte notamment du **doublément entre 2007 et 2008 des dépenses pour immobilisations incorporelles** (logiciels acquis et produits en interne) de l'Etat sur le programme « Soutien de la politique de l'Éducation nationale », qui supporte 94 % des dépenses du titre 5.

II. L'EXAMEN DE LA PERFORMANCE PAR PROGRAMME

A. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

Le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » compte 4 objectifs et 20 indicateurs dont 5 sont encore non renseignés, ce qui, sans être optimal, traduit une amélioration de l'information par rapport à 2007.

Parmi les indicateurs renseignés, **63 % sont inférieurs à la prévision, mais seuls 43 % témoignent d'une dégradation**.

1. L'évaluation de la performance éducative connaît des évolutions positives sans être toutefois encore opérationnelle

Quatre ans après le vote de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école instituant le socle commun de connaissances, le rapport annuel de performance pour 2008 publie les **premiers résultats** des évaluations en français et en mathématiques passées par les élèves du CM2 en janvier 2009. Le projet annuel de performances pour 2010 devrait indiquer les résultats des évaluations des élèves du CE1 effectuées en mai 2009, parues le 4 juillet 2009.

Votre commission **se félicite de cette avancée même si elle regrette de ne pas être en mesure de l'apprécier** en l'absence de données antérieures et de cibles attachées aux indicateurs. La multiplication **des évaluations objectives, nationales, et standardisées** des élèves est, paradoxalement, un **exercice** relativement **nouveau** pour le ministère qui ne connaît que le brevet et le baccalauréat.

Votre commission y voit trois vertus : une meilleure évaluation des acquis des élèves, un suivi accru des effets des politiques engagées, notamment en zone d'éducation prioritaire, et une meilleure évaluation des pratiques pédagogiques par **la mise à disposition de chaque professeur d'un outil national d'analyse des résultats de ses élèves**.

L'absence de séries longues constitue un réel handicap car il est par exemple compliqué d'apprécier la portée exacte de la dégradation constatée des résultats des élèves scolarisés en éducation prioritaire constatée entre 2007 et 2008, deux années ne pouvant confirmer une tendance.

2. Les indicateurs de gestion témoignent de résultats mitigés

Votre commission se félicite de **l'augmentation sensible du taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du premier degré** (+ 8,3 %) et de la progression de la part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe. Sur ces deux points, les prévisions 2008 ont été respectées.

Elle s'interroge toutefois sur les raisons de la diminution du taux de rendement du remplacement qui a, *de facto* limité la couverture des absences pour congés de maladie et maternité.

Enfin elle remarque une **diminution du volume de formation destiné à la spécialisation des personnels se consacrant à la grande difficulté scolaire** (- 4 %). Ce point est préoccupant, car la lutte contre la grande difficulté, fondée en partie sur une individualisation de l'aide, nécessite de mieux préparer les enseignants (notamment les néo-titulaires) en charge de ces élèves dont les problèmes ne sont pas seulement d'ordre scolaire. Rappelons que le ministère s'est engagé, à la rentrée 2008, à diviser par trois

en cinq ans le nombre d'enfants qui sortent de l'école primaire avec de graves difficultés.

B. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » compte 7 objectifs et 33 indicateurs dont 5 sont encore non renseignés, ce qui, sans être optimal, traduit là aussi une amélioration de l'information par rapport à 2007.

Parmi les indicateurs renseignés, **70 % sont inférieurs à la prévision, mais seuls 40 % témoignent d'une dégradation.**

1. La performance éducative : des marges de progrès

Si des améliorations peuvent être constatées dans le renseignement des indicateurs, ceux-ci restent encore **lacunaires lorsqu'ils touchent la performance éducative** :

- les sous-indicateurs rattachés à l'indicateur « Taux d'accès au baccalauréat » n'ont pas fait l'objet de prévision ou de cible ;
- les indicateurs relatifs au socle commun ne sont renseignés que pour deux matières sur sept, et ne bénéficie d'aucune cible ;
- le taux d'obtention d'une certification à l'issue d'une formation par apprentissage ne peut pas être actuellement connu.

Sur le fond, votre commission note que la proportion de bacheliers parmi les enfants de famille appartenant aux CSP défavorisées augmente, tout comme le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur. **Ces évolutions ne peuvent toutefois être positives que si ces élèves réussissent cette entrée dans l'enseignement supérieur**, notamment à l'université, qui se caractérise en France par un fort taux d'échec.

2. La gestion : des résultats en demi-teinte

Les objectifs n° 6 « disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté » et n° 7 « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués » enregistrent des résultats en demi teinte.

Concernant les évolutions positives, on note l'intensification de l'inspection des enseignants, l'augmentation de la proportion des personnels « bivalents », et la **diminution du nombre d'heures d'enseignement non assurées pour cause d'indisponibilité des locaux ou des enseignants**. Ce

dernier point traduit notamment l'expérimentation en 2008 de la « **reconquête du mois de juin** » qui a permis de maintenir les élèves en classe deux semaines supplémentaires.

La diminution du pourcentage total d'**enseignements** délivrés devant des groupes **de moins de 10 élèves** diminue de 3,5 % entre 2007 et 2008, mais cette évolution recouvre des situations contrastées, ce taux ayant **augmenté de 22,6 % en classe section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)** et **diminué de 12,5 % dans les collèges**. Le RAP ne commente pas ces résultats.

Ce satisfecit est contrebalancé par **la dégradation, ou le *statu quo*, d'un certain nombre de résultats**. Ainsi si **le taux de remplacement** et le taux de rendement du remplacement progressent entre 2007 et 2008, ils **n'atteignent pas les niveaux réalisés en 2006**. En outre, ces indicateurs ne prennent pas en compte les absences de courte durée, c'est-à-dire inférieures à 15 jours. Votre commission forme le vœu que la future agence de remplacement puisse rapidement permettre une meilleure gestion des absences des enseignants

De même depuis 2006, **la part du potentiel d'enseignement consacré à l'activité d'enseignement en classe connaît une tendance à la baisse, ce qui est contradictoire avec les objectifs des schémas d'emplois proposés en loi de finances initiales** ; ces derniers reposent sur une meilleure mobilisation du potentiel enseignant, notamment remplaçant et en surnombre.

Enfin de manière inexplicquée, le RAP indique que par rapport à 2007, 20 académies sur 30 bénéficient d'une dotation équilibrée contre 25 sur 30 en 2006 et 2007. Votre commission rappelle la nécessité pour les responsables de programme de commenter, à défaut de l'ensemble des résultats, les évolutions les plus marquantes.

C. PROGRAMME « VIE DE L'ÉLÈVE »

Votre commission souhaite attirer en particulier l'attention sur deux points : la progression sensible de l'absentéisme d'une part, l'amélioration de l'accompagnement des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire.

Toutefois, elle souhaite également souligner :

- l'impossibilité d'apprécier cette année les actes de violence dans les établissements, les résultats du nouveau Système d'Information et de Vigilance pour la Sécurité Scolaire (SIVIS) ne pouvant être comparés aux données antérieures.

- **la progression de la proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6^{ème} année, ce qui permet de ramener le taux 2008 à un taux quasi-équivalent à celui de 2006**, après une baisse sensible en 2007. La gestion des ressources médico-scolaires constitue un enjeu pour certaines académies qui connaissent des difficultés de recrutement aigües en la matière.

1. L'augmentation sensible de l'absentéisme scolaire a suscité une réaction rapide fondée sur une concentration de moyens et des objectifs chiffrés précis

S'agissant de l'objectif n° 1 « Faire respecter l'école et ses obligations », les résultats témoignent d'**une forte augmentation de l'absentéisme aussi bien au collège (+ 28 %), qu'au lycée d'enseignement général et technologique (+ 27 %) ou professionnel (+ 40 %)**. L'analyse des résultats montre que l'absentéisme non justifié est **concentré sur un nombre relativement réduit** d'établissements, à savoir une centaine d'établissements.

Cette situation a conduit le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de la politique de la ville à mettre en place une **politique volontariste** par le **recrutement de 5.000 médiateurs de réussite scolaire en janvier 2009**. Leur mission est, notamment, de réduire de 30 % le taux d'absentéisme dans les établissements du « groupe renforcé de lutte contre l'absentéisme » dès la fin de l'année scolaire 2009-2010.

Si votre commission se félicite de la **réactivité du ministère** sur cette question et de la **concentration de certains moyens** sur les établissements identifiés à ce titre prioritaire, **elle s'interroge néanmoins sur les conséquences des refus des conseils d'administration** de certains établissements de voter le recrutement de ces médiateurs.

2. L'augmentation des moyens en faveur de l'accompagnement des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire ne peut pas être appréciée

S'agissant de l'objectif n° 4 « Contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des élèves », il convient de se féliciter de l'amélioration de l'accompagnement des élèves handicapés entre 2006 et 2008 : ainsi **en 2008, 50,2 % des élèves handicapés scolarisés** en milieu « ordinaire » ont bénéficié d'un accompagnement individualisé ou collectif **contre 40,7 % en 2006**, ces résultats dépassant de 7,8 points la cible fixé pour 2010.

Cette évolution des moyens, qui est conforme à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, **ne peut pas être correctement appréciée puisque les indicateurs relatifs à la réussite scolaire des élèves handicapés ne peuvent pas être renseignés**, les fichiers des élèves de l'enseignement du premier degré, comme les évaluations des élèves de l'enseignement du second degré ne comportant pas de données individuelles (*cf.* indicateurs 2.6 du programme 140, 2.5 du programme 141 et 3.1 du programme 139).

Si cette absence de données personnelles se comprend au regard de la protection des libertés individuelles, il convient de noter qu'elle peut aller à l'encontre de l'évaluation et du développement à l'échelle nationale d'une

politique de soutien scolaire individualisée. Rappelons que, selon les estimations de votre commission, **le surcoût afférent à la politique du handicap** au sein du ministère de l'éducation nationale était évalué dans la loi de finances pour 2008 à **388 millions d'euros**.

D. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »

1. La performance du programme s'appuie davantage sur des indicateurs propres à l'enseignement privé

Le programme « Enseignement scolaire privé du premier et du second degrés » compte 5 objectifs auxquels sont rattachés 26 indicateurs. Constituant **un programme « miroir » des deux premiers programmes concernant l'enseignement public primaire et secondaire¹**, il reprend les objectifs et les indicateurs de ces derniers, cas mis à part de certains éléments liés à des obligations de service public.

Or si les programmes relatifs à l'enseignement public et à l'enseignement privé s'appuient sur les mêmes indicateurs, **la méthodologie initiale de ces derniers a pu remettre en cause l'intérêt de ces architectures « miroirs »** : en effet, votre commission avait constaté que **le champ de référence des indicateurs concernait aussi bien l'enseignement public que privé**, ce qui ne permettait ni d'apprécier les résultats du programme, ni de comparer l'enseignement privé avec l'enseignement public.

Le rapport annuel de performances pour 2008 marque une **évolution notable** puisqu'un nombre important d'indicateurs sont propres à l'enseignement privé. Toutefois, plusieurs restent encore communs à l'enseignement public et privé ; par exemple

- proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun ;
- proportion des jeunes de 20-24 ans possédant au moins un diplôme de fin de 2nd cycle de l'enseignement secondaire ;
- taux d'accès à un bac pro des élèves de BEP entrant en 2nde professionnelle ;
- taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur ;
- rapport de la proportion de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée.

Selon les informations communiquées, il semblerait toutefois particulièrement difficile d'obtenir, s'agissant des indicateurs ci-dessus

¹ Programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » et programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

mentionnés, une base « Enseignement privé » dès lors que le parcours d'un élève peut être constitué de passages successifs dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé.

2. Les résultats de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public

Les résultats relatifs à l'enseignement privé étant pour la première fois indiqués dans le RAP, votre commission est dans l'impossibilité d'apprécier les évolutions par rapport à 2006 et 2007.

Elle vous propose donc dans le tableau ci-dessous une comparaison des résultats 2008 des deux types d'enseignement, lorsque cela est possible.

Objectifs et indicateurs de performance

	Enseignement privé		Enseignement public	
Objectif n° 1 : Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire				
Indicateur 1.3 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques	français	91,1	français	87,4
	mathématiques	93,5	mathématiques	90,4
Indicateur 1.4 : Proportion d'élèves venant du privé et entrant en sixième avec un an de retard ou plus	total	12,1	total	15,9
Indicateur 1.5 : taux de redoublement (réalisation 2006 pour le privé, 2008 pour le public)	CP	4,1	CP	3,7
	CE1	4,4	CE1	4,1
	CE2	3,2	CE2	1,8
	CM1	3,1	CM1	1,2
	CM2	3,3	CM2	1,6
Indicateur 1.6 : Proportion d'élèves apprenant l'allemand		7,48		8,8
Objectif n° 2 : Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants				
Indicateur 2.1 : Proportion d'élèves maîtrisant en fin de 3 ^{ème} les compétences du socle commun	langue vivante	95,5	langue vivante	88
	B2i	98,7	B2i	94,9
Indicateur 2.2 : Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et en mathématiques	français	91,2	français	78,5
	mathématiques	95,7	mathématiques	88,4
Indicateur 2.5 : Proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques	total	41,1	total	39,4
Indicateur 2.12 : Proportion d'élèves apprenant l'allemand	total	15,2	total	15,5
Objectif n° 3 : Accroître la réussite scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers				
Indicateur 3.1 : Evolution de la scolarisation des élèves handicapés dans l'enseignement primaire et secondaire - proportion d'élèves handicapés	1 ^{er} degré	1,2	1 ^{er} degré	1,8
	2 nd degré	0,7	2 nd degré	1,2
Objectif n° 5 : Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté et promouvoir une répartition harmonieuse des moyens sur le territoire				
Indicateur 5.1 Proportion d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années		65	Primaire Secondaire	84 68,9
Indicateur 5.2 : Taux de remplacement		99,3	Primaire Secondaire	89,7
Indicateur 5.3 : Taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes étrangères par les maîtres du premier degré		58,7		74,7
Indicateur 5.4 : Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée		16	Primaire Secondaire	18 20
Indicateur 5.5 : Proportion d'écoles ayant d'une à trois classes		25,4		39,6

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances pour 2008

E. PROGRAMME « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »

1. La maîtrise du coût des examens reste à confirmer

Les indicateurs montrent des **évolutions différenciées des coûts des examens des élèves et des concours** : sur les 6 épreuves évaluées (brevet, CAP/BEP, BAC, BTS, concours des professeurs des écoles et des personnels du second degré), **3 ont vu leur coût moyen augmenter entre 2007 et 2008** : le brevet (+ 21,4 %), le BAC (+ 3,6 %), les concours des professeurs d'école (+ 9,2 %).

En outre, s'agissant des épreuves dont le coût moyen a diminué, seul le BTS a respecté sa prévision, en enregistrant une diminution de son coût moyen de 8 % entre 2007 et 2008.

L'organisation des examens connaît depuis 2006 des évolutions structurelles avec les mouvements de mutualisation dans les inspections académiques et de centralisation dans les rectorats de la gestion des examens et des concours. Les effets de ces mesures sont toutefois **contre balancés par la baisse du nombre de candidats** (bac et concours).

2. La gestion des personnels marquée par une diminution de 32,8 % des enseignants en surnombre

Votre commission se félicite en particulier :

- de **l'amélioration nette par rapport à 2007 du nombre de postes d'enseignants du second degré pourvus à la rentrée scolaire**, les postes vacants passant de 2.366 à la rentrée 2007 à 2.061 à la rentrée 2008 (soit une diminution de 13 %), et la durée de vacances des postes ayant également été réduite. Toutefois, cette diminution n'a permis ni le respect des prévisions, ni le retour à la situation prévalent en 2006 ;

- de **la baisse des enseignants en surnombre**, le nombre de ces derniers passant de 3.418 en 2006 à 1.789 en 2007, soit une diminution de 47,6 % entre 2006 et 2008 et de 32,8 % entre 2007 et 2008.

Les enseignants en surnombre ont notamment diminué de 59,6 % en éducation physique ou sportive, de 48 % en allemand, ou de 35 % en lettres, de 8,5 % en génie électrique, c'est-à-dire quatre des cinq matières comprenant les plus forts contingents d'enseignants en surnombre (+ de 100 surnuméraires). La décroissance est observée dans toutes les matières à l'exception de l'électrotechnique (+ 53 %) et du génie mécanique (+ 0,4 %).

Cette diminution globale des enseignants surnuméraires s'accompagne d'une mobilisation accrue de ces derniers à hauteur de 92 % en 2008, contre 84 % en 2007 (cible 100 %).

F. PROGRAMME « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

Le programme « Enseignement technique agricole » compte 3 objectifs assortis de 6 indicateurs. **L'ensemble de ces indicateurs est renseigné.**

1. La performance de l'enseignement technique agricole reste confirmée

S'agissant de l'objectif n° 1 relatif à la réussite scolaire et l'insertion professionnelle, **les résultats 2008 continuent de confirmer l'efficacité de l'enseignement technique agricole** : le taux global de réussite aux examens et le taux d'insertion professionnelle sont en augmentation par rapport à 2007, ce qui est d'autant plus appréciable que d'une part, il s'agit bien souvent de publics en difficulté, et que d'autre part l'année 2008 a été marquée par un contexte économique dégradé.

De même, votre commission constate **la progression des taux de satisfaction des usagers et des stagiaires de l'enseignement agricole**, qui dépassent à la fois les prévisions faites pour 2008 et les cibles établies pour 2011.

Elle regrette toutefois que **sa demande de connaître le taux de réussite des publics** accueillis par le MAP, dans le cadre de **l'apprentissage ou de la formation professionnelle continue, n'ait pas été prise en compte**, ni dans les indicateurs, ni dans les commentaires. Cette absence ne permet pas d'apprécier pleinement la progression de la part des apprentis et des adultes dans le flux d'inscription aux diplômes et titres délivrés par le MAP en 2008¹.

2. La performance de la gestion traduit un travail d'optimisation des moyens afin de limiter l'impact de la baisse des effectifs et préserver les filières présentant un intérêt économique.

S'agissant de l'objectif n° 2 relatif à l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, **les résultats sont en apparence mitigés**. En effet,

- la dépense moyenne par élève et par établissement public augmente de 0,7 % entre 2007 et 2008 ;

¹ Indicateur n° 3.1 de l'objectif n° 3 « Promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment l'apprentissage, la formation professionnelle continue et les partenariats avec les branches professionnelles ».

- le taux d'heures d'enseignement délivrées dans l'enseignement public devant moins de 10 élèves continue de se dégrader ;

- le pourcentage de lycées publics dont l'effectif moyen en formation initiale est inférieur à 200 élèves continue de croître.

Ces évolutions traduisent toutefois une **optimisation de la gestion des moyens** :

- l'augmentation du coût moyen par élève résultant de la diminution des effectifs est limité à 0,40 point alors que l'impact brut de cette baisse était de 1,54 point ;

- la diminution des effectifs est également maîtrisée dans l'organisation de l'enseignement puisque **le taux d'heures délivrées devant moins de 10 élèves n'augmente pas en classes entières ou en groupe de TD/TP** ;

- l'analyse des groupes à faible effectif montre que ces derniers appartiennent à des secteurs pour lesquels la demande d'emploi est forte mais le recrutement difficile. Le ministère a donc fait le choix, en dépit d'un public peu nombreux, de maintenir certaines filières et de compenser ce surcoût par une meilleure gestion des filières attractives aux yeux des étudiants. **Votre commission approuve pleinement cette démarche qui s'attache à faire prévaloir l'objectif d'insertion professionnelle** sur une logique purement gestionnaire.

En conclusion, ces bons résultats justifient chaque année l'attention particulière que porte le Sénat à l'enseignement technique agricole lors du projet de loi de finances. Dans cette perspective, votre commission appelle à nouveau le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, gestionnaire du programme, **à faire preuve de « volontarisme »** afin de ne pas remettre en cause un enseignement qui fonctionne, mais qui n'en est pas moins soumis depuis quelques années à des contraintes fortes de gestion et de suppression d'emplois, en particulier dans l'enseignement public.

**OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD,
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le présent rapport est fait au nom de votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'il ne partageait ni les objectifs du projet annuel de performances pour 2008 présentés par le gouvernement, ni les conclusions de votre commission tendant à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Il considère notamment que la réduction des effectifs enseignants, l'augmentation des heures supplémentaires et le recrutement de personnels d'assistance éducative sur des contrats précaires constituent une atteinte à la qualité du service public.

Par ailleurs, le désengagement de l'Etat qui a conduit au transfert de plus de 30.000 personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) vers la fonction publique territoriale contribue à augmenter les coûts supportés par les collectivités territoriales.

Le compte rendu de l'audition, le 17 juin 2009, de M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Enseignement scolaire») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc9>

**MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES
RESSOURCES HUMAINES » ET COMPTES SPÉCIAUX
« AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES
ORGANISMES PRIVÉS »**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES MISSIONS	254
A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » (11,1 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS).....	254
B. LES DEUX COMPTES SPÉCIAUX (7,4 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS AU TOTAL).....	255
II. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	256
A. LE PROGRAMME « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL » (8,2 MILLIARDS D'EUROS EN CP).....	256
B. LE PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT » (245,3 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	258
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE » (862 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	259
D. LE PROGRAMME « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES » (1,5 MILLIARD D'EUROS EN CP).....	260
E. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » (213,7 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	261

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES MISSIONS¹

A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » (11,1 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS)

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale des missions du pôle budgétaire, économique et financier de l'Etat avec, en exécution pour 2008, d'une part, **148.954 équivalents temps plein travaillé** (ETPT) et, d'autre part, **11,1 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), crédits ouverts par voie de fonds de concours inclus. Les **dépenses de personnel** (titre 2) correspondent à près de **8,2 milliards d'euros**, soit pratiquement les trois quarts des crédits de la mission.

Cette mission, qui a succédé, en 2008, à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », est pilotée par le **ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, et constituée de **cinq programmes**. Cependant, ces programmes présentent une nature et une taille très différentes et forment un **ensemble peu homogène**. En effet, la composition de la mission résulte moins de l'évolution des politiques publiques que de celle de l'organisation des deux ministères chargés de l'économie d'une part et du budget d'autre part, entre lesquels il a été décidé de ne pas créer de mission interministérielle.

Le **taux de consommation** global des **CP** ouverts en 2008 s'établit à **98,7 %**, moyenne qui masque une certaine disparité, d'un programme à l'autre, comme en rend compte le tableau ci-dessous.

¹ Il est rappelé qu'au sens de la LOLF, un compte spécial constitue une mission.

**L'exécution en 2008 de la mission « Gestion des finances publiques
et des ressources humaines » (CP)**

(en euros)

Programmes	LFI	Exécution	Ecart
156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	8.320.890.676	8.255.027.540	- 65.863.136 <i>(0,8 %)</i>
221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	279.810.246	245.256.287	- 34.553.959 <i>(12,3 %)</i>
218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	872.089.120	861.967.388	- 10.121.732 <i>(1,2 %)</i>
302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	1.554.465.763	1.531.096.159	- 23.369.604 <i>(1,5 %)</i>
148 « Fonction publique »	223.272.108	213.725.957	- 9.546.151 <i>(4,3 %)</i>
Total pour la mission	11.250.527.913	11.107.073.331	- 143.454.482 <i>(1,3 %)</i>

Source : commission des finances, à partir du RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent projet de loi de règlement

En 2008, la mission a témoigné d'une **bonne maîtrise des dépenses** : à *périmètre constant*, celles-ci marquent en effet une **progression de moins de 2 %** par rapport à l'exercice 2007, malgré l'augmentation des loyers budgétaires et celle des versements au compte d'affectation spéciale « Pensions ». **Seul le programme « Fonction publique » enregistre une hausse** de ses dépenses en valeur nette, liée à la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement envers les organisations représentatives de la fonction publique en matière de formation et d'action sociale.

Il convient de noter que les **dépenses fiscales** associées à la mission ont concerné, en 2008, le seul programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », à hauteur de **60 millions d'euros**, montant peu élevé en regard des dépenses budgétaires (8,25 milliards d'euros en CP).

Pour cet exercice, l'ensemble des programmes de la mission totalisait **51 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur cet ensemble, **71 % des valeurs prévues en LFI ont effectivement été atteintes**, 7 % marquant, quoique non atteintes, une « amélioration significative » par rapport à 2007. Alors que 4 % des indicateurs n'ont pas été renseignés ou ne permettent pas de comparaison avec 2007, seules **18 % des valeurs prévues n'ont pas été atteintes** et ne signalent pas d'amélioration.

B. LES DEUX COMPTES SPÉCIAUX (7,4 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS AU TOTAL)

Votre rapporteur spécial assume également le suivi de deux comptes spéciaux, comptes de concours financiers.

• Le compte spécial « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** » commande trois programmes :

- d'une part, le programme 821 « Avances à l'Agence unique de paiement au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** » (6,7 milliards d'euros consommés en AE et CP en 2008, soit **98 % des crédits** de la mission) ;

- d'autre part, le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » (32,5 millions d'euros consommés en AE et CP en 2008) ;

- enfin, le programme 824 « Avances à des services de l'Etat » (103,7 millions d'euros consommés en AE et CP en 2008).

• Le compte spécial « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** » commande deux programmes :

- en premier lieu, le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » (527,1 millions d'euros en AE et 525,1 millions d'euros en CP consommés en 2008) ;

- en second lieu, le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » (7,2 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP consommés en 2008).

L'exécution de ces deux comptes, retracée dans leurs RAP respectifs annexés au présent projet de loi de règlement, n'appelle pas de commentaire particulier de votre rapporteur spécial.

II. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

A. LE PROGRAMME « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL » (8,2 MILLIARDS D'EUROS EN CP)

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » regroupe les **crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), du service des pensions, et une partie de ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Ces services sont chargés de l'assiette, du recouvrement des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales, du paiement des dépenses publiques, de la tenue des comptes publics et du paiement des pensions de retraite des fonctionnaires.

Votre rapporteur spécial note d'ailleurs que la fusion au sein de la **DGFIP** des administrations centrales de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), intervenue en avril 2008, **n'a pas entraîné, à ce stade, une rationalisation de**

l'architecture du programme, qui compte encore 232 budgets opérationnels de programme (BOP) en 2009.

Pour 2008, ce programme a enregistré une consommation de **8,2 milliards d'euros en AE** (contre une prévision en LFI de 8,5 milliards d'euros) et **8,2 milliards d'euros en CP** (contre une prévision en LFI de 8,3 milliards d'euros). Par rapport à l'exercice 2007, ces dépenses représentent une **augmentation de 2,1 % en CP** (3,2 % hors dépenses de personnel).

Le programme a utilisé **125.270 ETPT**, pour un plafond fixé en LFI à 126.689 ETPT, soit une **réduction sensible de 2.704 unités par rapport à la prévision**. Les dépenses de personnel se sont élevées à hauteur de 6,7 milliards d'euros, soit 82 % de l'ensemble des crédits du programme et une hausse de 1,9 % par rapport à 2007. De la sorte, les effectifs financés par le programme apparaissent à la fois **moins nombreux et mieux rémunérés** en 2008 qu'auparavant.

Une partie de l'effort de réduction des ETPT est à porter au crédit de la **DGFIP** mise en place pendant l'exercice. Cependant, le coût des mesures liées à cette mise en place étant estimé à 44,2 millions d'euros, il est manifeste que, sans la réduction des effectifs, le programme aurait nécessité une importante ouverture de crédits.

En ce qui concerne la performance, on note que **70 % des valeurs prévues par les indicateurs ont été atteintes**. 20 % des indicateurs, à défaut de l'atteinte de la cible fixée, signalent une « amélioration significative » par rapport à 2007. 10 % des valeurs visées, en revanche, n'ont pas été atteintes sans marquer, par ailleurs, d'amélioration.

**Une enquête sur le programme « Copernic »
demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes**

Lancé en 2001, le projet « Copernic » est le **vecteur d'un système d'information fiscale unifié**. Son financement est retracé par le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

D'après le RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent projet de loi de règlement, ce projet correspond à un **investissement de 911,5 millions d'euros** sur l'ensemble de sa période de réalisation (2001 à 2011 « *et après* »). En 2008, les dépenses afférentes se sont élevées à 20,4 millions d'euros en AE et 77,2 millions d'euros en CP, de sorte qu'à la fin de cet exercice, selon les prévisions de l'exploitant, 856,1 millions d'euros en AE et 786,8 millions d'euros en CP auraient été consommés, soit 93 % des AE et 86 % des CP officiellement prévus au total.

A la fin de l'année 2008, à l'initiative de votre rapporteur spécial, **une enquête a été demandée à la Cour des comptes** par votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur ce programme « Copernic ». Pour votre rapporteur spécial, l'enjeu de cette mission est d'établir trois séries d'informations : d'une part, un état des **retards** éventuels pris pour certains développements du projet, leur explication et le surcoût induit ; d'autre part, la reconstitution de l'ensemble des **coûts** de réalisation du programme, en détaillant les postes de dépenses, l'échéancier de leur engagement et le montant des éventuels dépassements de la prévision ; enfin, une évaluation des « **retours sur investissement** » de « Copernic », en particulier en termes de productivité et d'effectifs.

Les résultats de l'enquête de la Cour des comptes, dont la remise est attendue à l'automne 2009, feront l'objet d'une **audition « pour suite à donner »** par votre commission des finances.

B. LE PROGRAMME « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT » (245,3 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » rassemble les **crédits de la direction du budget, de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)** et de deux services chargés du développement de grands projets informatiques : l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE)** et l'**Opérateur national de paye**.

En 2008, ces crédits se sont élevés à **218,5 millions d'euros en AE** (contre une prévision de 411,7 millions d'euros en LFI) et **245,3 millions d'euros en CP** (contre une prévision de 279,8 millions d'euros en LFI). Cette dépense correspond, par rapport à 2007, à une **augmentation de plus de 42 %** qu'explique, pour l'essentiel, l'ampleur des activités d'accompagnement des réformes administratives menées par la DGME, en lien avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Alors que la Cour des comptes, à l'occasion de sa certification des comptes de l'Etat pour 2008, a critiqué les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat (*cf. encadré ci-après*), votre rapporteur spécial regrette que le RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent projet de loi de règlement ne permette pas de retracer avec toute la précision requise les **dépenses engagées par l'AIFE pour la construction du progiciel « Chorus »**, appelé à tenir la comptabilité de l'Etat.

Pour ce projet, un **coût global de 556,2 millions d'euros** sur la période 2006-2012 est indiqué par le RAP, contre un coût prévisionnel initial estimé à 551,6 millions d'euros. Toutefois, la Cour des comptes, dans l'enquête qu'elle a récemment remise sur ce sujet, en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, a

¹ Cf. le rapport d'information n° 1376 (XIII^e législature, janvier 2009) de nos collègues députés Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson.

mis au jour que **ce coût ne comprend ni les dépenses de fonctionnement de l'AIFE** sur la période (estimées à environ 78 millions d'euros), **ni les dépenses qui devraient être engagées par les ministères** afin d'adapter leurs applications à « Chorus » (estimées à 80 millions d'euros).

**La mise en cause des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat
par la Cour des comptes**

Dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2008, la Cour des comptes a renouvelé la **réserve à caractère substantiel** qu'elle avait déjà formulée pour les deux exercices précédents en ce qui concerne les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat. Elle a souligné la limitation des travaux de certification à laquelle conduit l'état de ces systèmes en relevant, notamment, le **morcellement** de ces derniers (plus de 350 applications), leur **faible adaptation aux exigences de la comptabilité générale** et la **nécessité de poursuivre un effort de fiabilisation** en ce domaine.

Le programme « Chorus », dont le déploiement est prévu jusqu'à 2011, doit rassembler dans un progiciel de gestion intégrée les fonctionnalités du plus grand nombre possible d'applications actuelles, mais la Cour des comptes fait valoir que ce programme, durant sa phase de mise en place, « *ne constituera qu'une application supplémentaire, incapable de remédier à court terme aux limites* » constatées¹. Le projet de refonte du système de paiement associé au programme « Copernic », quant à lui, n'est annoncé que pour 2012 (cf. *supra*).

Source : Cour des comptes

Le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », en 2008, a employé **740 ETPT**, pour un plafond fixé en LFI à 830 ETPT. Les dépenses de personnel se sont élevées à 59,9 millions d'euros, soit environ le quart des crédits du programme.

Les performances de celui-ci, au vu des indicateurs en place, se présentent comme excellentes : **la totalité des valeurs prévues a été atteinte. Les observations précitées de la Cour des comptes, cependant, relativisent fortement ces résultats.**

**C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE » (862 MILLIONS D'EUROS EN CP)**

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace, pour les deux ministères en charge de l'économie et des finances², les **activités de pilotage et de coordination** (cabinets ministériels, secrétariat général, agence centrale des achats), **d'analyse et d'expertise** (corps d'inspection et de contrôle, direction des affaires juridiques), ainsi que

¹ On signale que la LFI pour 2009 a complété la présente mission d'un nouveau programme 311, « *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus* ».

² Le programme « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* », cependant, est formellement placé sous la seule responsabilité du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

des **prestations d'appui et de soutien** (immobilier, logistique, gestion des ressources humaines, formation, etc.).

En 2008, ce programme a consommé, au total, **939,9 millions d'euros en AE** (contre une prévision de 1.007,3 millions d'euros en LFI) et **862 millions d'euros en CP** (contre une prévision de 872,1 millions d'euros en LFI). Comparée à l'exercice 2007, cette dépense s'avère en **augmentation de près de 13 % en CP**.

Votre rapporteur spécial relève un net dépassement des crédits employés à la couverture des besoins informatiques, immobiliers et logistiques : 454,6 millions d'euros ont été consommés, en CP, contre une prévision de 439,5 millions d'euros. La raison principale en est **l'augmentation des dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier des services centraux** (175,8 millions d'euros de CP en 2008, contre 123,5 millions d'euros en 2007).

La création, par la LFI pour 2009, d'un programme dédié à l'entretien des bâtiments de l'Etat¹ devrait permettre de limiter, à l'avenir, les écarts, en ce domaine, entre la prévision et la réalisation.

Par ailleurs, le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » a bénéficié en 2008 de **5.311 ETPT**, pour un plafond fixé en LFI à 5.405 ETPT. Les dépenses de personnel représentent 377 millions d'euros, soit 44 % de l'ensemble des crédits du programme.

S'agissant de la performance, **seulement 55 % des objectifs ont été remplis**, 45 % des valeurs prévues n'étant pas atteintes par l'exécution sans marquer, par ailleurs, d'amélioration significative par rapport à 2007.

D. LE PROGRAMME « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES » (1,5 MILLIARD D'EUROS EN CP)

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » recouvre une grande partie des **activités de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**, à l'exception du recouvrement des créances fiscales ou douanières gérées par la douane qui relèvent du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ». Il permet de financer la surveillance des flux de personnes et de marchandises, la lutte contre la fraude, la préservation de la sécurité de l'espace national et européen, la promotion des échanges... Il abrite également les crédits d'intervention en faveur des buralistes et débitants de tabac.

En 2008, ce programme a représenté une consommation globale de **1,52 milliard d'euros en AE** et de **1,53 milliard d'euros en CP** (contre une prévision, en LFI, de 1,58 milliard d'euros en AE et 1,54 milliard d'euros

¹ Cf. le rapport de votre rapporteur spécial n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14.

en CP). Par rapport à l'exercice 2007, il s'agit d'une **moindre dépense, en CP, de 0,6 %**.

Le programme, par ailleurs, a consommé **17.633 ETPT**, pour un plafond fixé en LFI à 17.856 ETPT. Les dépenses de personnel se sont élevées à 1 milliard d'euros, soit 65 % des crédits du programme.

Sa performance, au regard des indicateurs, s'avère globalement satisfaisante : **86 % des valeurs ciblées en prévision ont été atteintes**.

E. LE PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE » (213,7 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Le programme 148 « Fonction publique » regroupe les **crédits d'intervention mis à la disposition de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**. Il retrace ainsi le financement de la formation interministérielle des fonctionnaires, notamment les subventions de fonctionnement versées à l'Ecole nationale d'administration (ENA) et aux instituts régionaux d'administration (IRA), ainsi que l'action sociale interministérielle en faveur des agents de l'Etat et de leur famille.

En 2008, ces crédits se sont élevés, au total, à **206,8 millions d'euros en AE** (contre une prévision en LFI de 225,3 millions d'euros) et **213,7 millions d'euros en CP** (pour une prévision en LFI de 232,3 millions d'euros). Le programme ne bénéficie pas d'un plafond d'emplois, les effectifs de la DGAFP se trouvant inscrits sur le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ».

En 2007, le programme « Fonction publique » avait consommé des crédits à hauteur de 198,6 millions d'euros en AE et 179,3 millions d'euros en CP. La **forte augmentation des dépenses** en 2008 (+ 19 % en CP) résulte de la mise en application des **engagements pris par le gouvernement envers les syndicats de la fonction publique en matière d'action sociale et de formation**, en particulier le protocole d'accord du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique en 2006-2008, et celui du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle.

En ce qui concerne la performance du programme, **67 % des objectifs ont été remplis**, 11 % des cibles n'ont pas été atteintes et ne marquent pas de progrès significatif par rapport à 2007, 22 % des indicateurs ne sont pas renseignés ou ne se prêtent pas à une comparaison.

Il convient de mentionner que **M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a été auditionné par votre commission des finances** dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement¹. A cette occasion, votre rapporteur spécial l'a interrogé sur le **bilan de la**

¹ Audition du 17 juin 2009.

politique de réduction du nombre de corps de fonctionnaires et l'état d'**application du régime de rémunération dit « à la performance »** pour certains emplois.

Les réponses apportées à votre rapporteur spécial par M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, lors de son audition par votre commission des finances, le 17 juin 2009

Sur le premier point, il a été indiqué que **305 corps, soit près de la moitié des 685 corps décomptés en 2005, devaient être fusionnés avec d'autres, et donc supprimés, entre 2005 et 2010**. L'essentiel de cet objectif est d'ores et déjà atteint. A ce jour, 90 % des effectifs se trouvent concentrés dans 140 corps. Toutefois, 124 corps restent encore composés de moins de 150 agents. Par ailleurs, le gouvernement examine la possibilité de créer des corps interministériels.

Sur le second aspect, il a été précisé que la rémunération au mérite se traduit par deux mesures :

- d'une part, au niveau individuel, la **prime de fonctions et de résultats (PFR)**, variable selon les performances réalisées par chaque agent. Cette prime sera versée aux 25.000 attachés d'administration des différents ministères, progressivement à partir du mois de septembre 2009, pour une couverture de l'ensemble avant la fin de l'année 2011, et sera parallèlement étendue aux fonctionnaires de catégorie A, hors enseignants, ainsi qu'aux agents de catégorie B ;

- d'autre part, au plan collectif, un **intéressement dans la fonction publique**, dont le principe a été conclu entre l'Etat et les partenaires sociaux en février 2009. Ce dispositif, conçu comme un levier de gestion du personnel et d'amélioration du service, a fait l'objet du rapport remis au Premier ministre, le 2 juin 2009, par notre collègue député Michel Diefenbacher. Actuellement, 25 % des salariés du secteur privé et 65 % des agents des entreprises publiques bénéficient d'un intéressement collectif.

La PFR et l'intéressement dans la fonction publique doivent être financés sur les économies réalisées à l'occasion de la suppression d'emplois.

On rappelle qu'**une réduction des effectifs de la fonction publique plus importante que prévue a été réalisée en 2008, 28.300 ETPT ayant été supprimés**, contre 23.000 initialement programmés.

Le compte rendu de l'audition, le 17 juin 2009, de M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Programme « Fonction publique »), est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc8>

MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial

I. L'IMPACT DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE SUR LA GESTION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »	264
A. LA SOUS-ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'HERBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE.....	264
1. <i>Des taux élevés de consommation des crédits</i>	264
2. <i>Une gestion budgétaire marquée par la sous-estimation des besoins en matière de demandes d'asile</i>	264
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI DOIT ENCORE ÊTRE AFFINÉE	265
1. <i>La difficulté à évaluer les performances de la politique d'immigration « économique »</i>	265
2. <i>Des indicateurs à affiner</i>	265
3. <i>Les délais excessifs de traitement des demandes d'asile</i>	266
II. L'EXÉCUTION TRÈS PERTURBÉE DU PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	267
A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS TRÈS ÉLOIGNÉE DE CELLE PRÉVUE EN LOI DE FINANCES INITIALE	267
1. <i>Des taux de consommation satisfaisants, qui masquent d'importants mouvements réglementaires de crédits</i>	267
2. <i>La non consommation des crédits destinés à l'Anaem</i>	268
3. <i>La non consommation des crédits destinés à l'aide au retour et à la réinsertion</i>	269
B. DES INDICATEURS CONCLUANT AUX MAUVAISES PERFORMANCES DU PROGRAMME	270
1. <i>La baisse du taux d'obtention du diplôme initial de langue française</i>	270
2. <i>Une moindre productivité dans le traitement des dossiers de demande de naturalisation</i>	270

I. L'IMPACT DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE SUR LA GESTION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

A. LA SOUS-ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'HERBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

1. Des taux élevés de consommation des crédits

La consommation des crédits du programme 303 « Immigration et asile » apparaît très satisfaisante pour l'année 2008 puisque les taux de consommations s'élèvent à 99,1 % en autorisations d'engagement (AE) et à 97,9 % en crédits de paiement (CP).

Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2008

(en euros)

LFI 2008	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
418.170.159	460.062.863	455.740.831	99,1 %

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

Exécution des crédits de paiement du programme en 2008

(en euros)

LFI 2008	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
409.470.159	451.026.361	441.681.058	97,9 %

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

2. Une gestion budgétaire marquée par la sous-estimation des besoins en matière de demandes d'asile

La gestion budgétaire en cours d'année à principalement été marquée par l'ouverture de 36 millions d'euros, en AE comme en CP, par décret d'avance en date du 24 octobre 2008. Cette ouverture concerne les crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile, c'est-à-dire à la fois l'allocation temporaire d'attente et l'hébergement d'urgence. Elle a été rendue indispensable par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile de 19,7 % en 2008 par rapport à 2007 alors que la loi de finances initiale pour 2008 avait été construite sur la base d'une diminution des demandes de l'ordre de 10 %. Votre rapporteur spécial reconnaît que l'évolution de la demande d'asile est difficilement prévisible.

Par ailleurs, **les crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile dépendent non seulement de l'évolution du nombre de demandeurs, mais aussi de la durée d'instruction de leurs demandes, qui a également fortement augmenté.**

Il conviendra donc de **veiller**, dans le cadre du « chaînage vertueux » mis en place par la Lolf, qui permet de tirer les leçons de l'exécution du budget 2008 avant l'examen du projet de loi de finances pour 2010, **à ce que cette hausse du nombre des demandes d'asile et des délais de traitement des dossiers soit prise en compte pour l'évaluation des crédits consacrés aux demandes d'asile.**

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI DOIT ENCORE ÊTRE AFFINÉE

1. La difficulté à évaluer les performances de la politique d'immigration « économique »

Certains indicateurs du programme présentent des résultats satisfaisants. C'est le cas notamment de la durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant les décisions de refus d'autorisation de travail, qui s'établit à 21,5 jours pour un objectif fixé à 30 jours. Toutefois, comme le signalait notre collègue André Ferrand, alors rapporteur spécial de la mission, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, cette statistique *« ne constitue en rien un indicateur à la hauteur de l'objectif politique poursuivi par le nouveau ministère de l'immigration »*¹ en matière d'immigration « économique ».

Votre rapporteur spécial se réjouit donc que **le projet de loi de finances pour 2009 ait intégré un indicateur mesurant le pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail**, indicateur dont l'exploitation n'est pas encore possible dans le cadre du présent projet de loi de règlement.

2. Des indicateurs à affiner

Les indicateurs de l'objectif n° 4, « Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière », doivent pour leur part être affinés :

- **le premier indicateur, qui mesure le coût moyen d'une reconduite à la frontière, est très parcellaire**, comme l'a reconnu M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire lors de son audition devant votre commission des

¹ *Rapport n° 91 – Tome III – Annexe 15 (2007-2008), projet de loi de finances pour 2008, mission « Immigration, asile et intégration », fait par M. André Ferrand au nom de la commission des finances.*

finances sur la gestion des centres de rétention administrative¹. Une étude plus précise de ce coût est en cours de réalisation par l'Inspection générale de l'administration et devrait être disponible à l'automne ;

- le second indicateur, relatif au nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière, est satisfaisant puisque l'objectif de 26.000 retours a été dépassé, leur nombre effectif s'étant élevé à 29.796 en 2008. Toutefois, **il serait pertinent de distinguer au sein de ces retours la part des mesures d'éloignement forcé prononcées et celle des retours aidés**. En effet, une analyse plus fine indique que le nombre de mesures d'éloignement forcé effectives diminue depuis 2006, parallèlement à une augmentation importante des moyens affectés à cette politique.

3. Les délais excessifs de traitement des demandes d'asile

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète de l'allongement des délais de traitement des demandes d'asile devant la Commission de recours des réfugiés (CRR)², passés de 356 jours en 2007 à 412 jours en 2008, pour un objectif fixé à 250 jours. **Il n'est pas raisonnable, dans un domaine aussi sensible que le traitement des demandes d'asile, que l'instruction d'un dossier en appel prenne plus d'une année.**

Lors de son audition précitée devant la commission des finances le 1^{er} juillet 2009, M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a signalé que la mise en place d'un corps professionnalisé de magistrats spécialisés dans le traitement des recours concernant les demandes d'asile était en cours et qu'il contribuerait au désengorgement de la CNDA.

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que cette réforme produise ses effets. Dans le cas contraire, il conviendra d'évaluer plus précisément quelles améliorations organisationnelles et quels moyens budgétaires et humains supplémentaires seront nécessaires pour garantir une application effective et satisfaisante de la législation en matière de demandes d'asile.

¹ *Audition du 1^{er} juillet 2009 pour suite à donner au rapport de la Cour des comptes sur la gestion des centres de rétention administrative réalisée, à la demande de la commission des finances conformément à la procédure prévue à l'article 58-2° de la Lolf. Le compte-rendu de cette audition est accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20090629/finc.html#toc7>.*

² *Devenue, depuis, Cour nationale du droit d'asile (CNDA).*

II. L'EXÉCUTION TRÈS PERTURBÉE DU PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS TRÈS ÉLOIGNÉE DE CELLE PRÉVUE EN LOI DE FINANCES INITIALE

1. Des taux de consommation satisfaisants, qui masquent d'importants mouvements réglementaires de crédits

Les taux d'exécution des crédits de la mission apparaissent satisfaisants rapportés aux crédits ouverts : ils s'élèvent à 92 % tant en AE qu'en CP.

Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2008

(en euros)

LFI 2008	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
192.718.170	155.229.250	143.286.596	92,3 %

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

Exécution des crédits de paiement du programme en 2008

(en euros)

LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
192.718.170	153.854.036	142.092.608	92,4 %

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

Toutefois, le programme a fait l'objet de mouvements réglementaires de crédits importants en cours d'exécution. En effet, le cumul des annulations de crédits opérées par les décrets d'avance du 27 juin et du 24 octobre 2008 s'élève à 40,8 millions d'euros en AE et à 42,2 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 21,2 % et 21,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces annulations résultent essentiellement de la compensation intégrale de l'ouverture de 36 millions d'euros, détaillée ci-dessus, au profit de l'autre programme de la mission. Le reliquat s'explique par la nécessité de « gager » des ouvertures de 4,3 millions d'euros en AE et de 5,8 millions d'euros en CP pour financer des aides exceptionnelles au secteur de la pêche et des mesures d'hébergement d'urgence. Il en résulte une amputation sensible des moyens du programme 104, « Intégration et accès à la

nationalité française », qui ne représentaient déjà, en loi de finances initiale, que 25 % des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

2. La non consommation des crédits destinés à l'Anaem

L'action n° 11¹ « Accueil des étrangers primo-arrivants », présente une consommation de crédits à hauteur de 9.358 euros (AE=CP), pour une budgétisation initiale dans le projet de loi de finances à hauteur de 49 millions d'euros. Les crédits consommés résultent par ailleurs d'une erreur d'imputation d'un service déconcentré des affaires sanitaires et sociales concernant le dispositif des agents de développement local d'intégration (ADLI) et doit donc s'analyser en crédits de l'action n° 12 « Intégration et lutte contre les discrimination ».

L'action n° 11 sert à financer l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), chargée du dispositif d'accueil des publics migrants venant s'installer régulièrement et durablement en France et auxquels est proposé le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Les 49 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2008 avaient été calculés en prenant en compte un besoin de financement important de l'agence.

Trois explications peuvent être fournies à la **non consommation des crédits de l'action** : d'une part, un ensemble de mesures nouvelles, qui devaient être mises en œuvre dès le début de l'année 2008², ne l'ont finalement été qu'à partir du 1^{er} décembre 2008, après la parution du décret³ relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement ; d'autre part, d'après les informations fournies par le gouvernement, l'Anaem disposait d'un fonds de roulement « *d'environ 50 millions d'euros* »⁴ à la fin de l'année 2007 qui a permis de financer les dépenses d'intervention de l'agence sans qu'il soit nécessaire de lui verser une subvention ; enfin, la revalorisation de la taxe sur les attestations d'accueil a produit une ressource supplémentaire de 3,58 millions d'euros en 2008 qui a servi à financer le démarrage des mesures nouvelles.

On ne peut que se féliciter, sur le plan des principes, que l'Etat ne subventionne pas une agence qui dispose par ailleurs des ressources nécessaires à son fonctionnement. Toutefois, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les raisons qui ont conduit le gouvernement à ne pas anticiper le fait que l'Anaem n'aurait pas besoin des subventions prévues à l'action n° 11 du programme 104.** En effet, une grande partie des explications détaillées ci-dessus étaient déjà connues lors de l'élaboration du

¹ Le programme 104 comporte cinq actions, numérotées de 11 à 15.

² Prestation de bilan de compétences dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, financement des prestations du contrat d'accueil et d'intégration à l'étranger, contrat d'accueil et d'intégration pour les familles.

³ Décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008.

⁴ Rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement.

projet de loi de finances pour 2008, notamment l'importance du fonds de roulement de l'Anaem. **Il serait souhaitable, de manière générale, de renforcer la contractualisation des rapports entre l'Etat et les quatre opérateurs de la mission**¹. Concernant l'Anaem, cette amélioration pourrait intervenir dans le cadre de la mise en place de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), nouvel opérateur qui remplace l'agence depuis avril 2009.

3. La non consommation des crédits destinés à l'aide au retour et à la réinsertion

L'action n° 13 « Aide au retour et à la réinsertion » présente également une consommation quasi-nulle des crédits puisque seuls 80.000 euros ont été consommés (AE=CP) sur un total de crédits prévus en loi de finances initiale de 3 millions d'euros (AE=CP). Comme pour l'action n° 11, les crédits consommés résultent par ailleurs d'une erreur d'imputation de dépense d'un service déconcentré concernant une activité relative à l'insertion sociale des immigrés qui doit donc s'analyser comme une dépense d'intervention de l'action n° 12 « Intégration et lutte contre les discriminations ».

L'action n° 13, quant à elle, était destinée à financer une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, prévue par l'article 58 de la loi relative au droit au logement opposable².

Or, comme l'indique le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, *« compte tenu de graves difficultés juridiques dans la mise en oeuvre de ce dispositif, il a été choisi de l'expérimenter par accord bilatéral avec les principaux pays concernés par ces populations. Aucun accord n'ayant été signé en 2008, aucune dépense n'a été engagée à ce titre et les crédits inscrits à cet effet en loi de finances initiale pour 2008 ont été redéployés »*.

Votre rapporteur spécial regrette que pour cette deuxième action, sur les cinq que comporte le programme, l'exécution budgétaire fasse apparaître une non consommation des crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale. Il rappelle son soutien à la mise en place des aides à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et souhaite vivement qu'elle puisse intervenir le plus rapidement possible.

¹ Anaem, Ofpra, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI).

² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

B. DES INDICATEURS CONCLUANT AUX MAUVAISES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Les deux objectifs de la mission présentent des contre-performances notables.

1. La baisse du taux d'obtention du diplôme initial de langue française

L'objectif n° 1, « Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers », comporte un indicateur unique relatif au **taux d'étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le diplôme initial de langue française (DILF) à l'issue de la formation prescrite**. Ce taux **passé de 92 % en 2007 à seulement 50 % en 2008**, l'objectif ayant été fixé à 70 % lors du vote de la loi de finances initiale.

Le gouvernement explique cette contre-performance par la nécessité d'organiser ce dispositif, instauré par un arrêté du 19 janvier 2007, et indique que la possibilité pour les préfets, à partir de 2009, de ne pas renouveler les titres de séjour en cas de volonté délibérée de ne pas respecter les prescriptions du contrat d'accueil et d'intégration pourrait améliorer la performance de l'indicateur.

2. Une moindre productivité dans le traitement des dossiers de demande de naturalisation

L'unique indicateur de l'objectif n° 2 du programme, « Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation », mesure **le nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par emploi (en équivalent temps plein) d'agent instructeur**. A sa lecture, on constate que le nombre de dossiers traités par agent **a baissé entre 2007 et 2008**, passant de 2.039 à 1.890, pour un objectif fixé à 2.100.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette diminution résulte pour partie des délais nécessaires à l'appropriation du logiciel de traitement Prenat par les personnels utilisateurs et pour partie d'un apport temporaire de personnels supplémentaires qui a mécaniquement fait diminuer les performances de l'indicateur. Votre rapporteur spécial s'étonne toutefois qu'un objectif de progression de l'indicateur ait été fixé en loi de finances initiale alors que, comme l'indique le rapport annuel de performances, « *la sous-direction n'a pas bénéficié en 2008 de leviers nouveaux pour améliorer sa productivité* ».

Il est souhaitable que les objectifs fixés en loi de finances s'accompagnent de moyens ou de modifications organisationnelles à même de les atteindre réellement pour qu'ils ne demeurent pas un simple affichage.

MISSION « JUSTICE »

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008	272
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »	272
B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 96,7 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2008	273
C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,1 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2008	273
II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008	274
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	274
B. UNE AUGMENTATION DE 3,4 % DES FRAIS DE JUSTICE	275
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006</i>	275
2. <i>Une évolution à la hausse en 2008</i>	275
3. <i>Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2009 ?</i>	278
C. L'OUVERTURE DE NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	278
D. 885.223 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2008	279
III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE	279
A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI AMÉLIORE LA RÉPONSE PÉNALE, MAIS QUI RESTE CONFRONTÉE AU PROBLÈME DES DÉLAIS	280
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ	281
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS	282
D. LA CONFIRMATION DE L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ	282

La mission « Justice » comprend cinq programmes (« Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ») et se caractérise par plusieurs **défis à relever** au premier rang desquels : la qualité de la justice rendue (délais, efficacité, effectivité de la réponse pénale), la poursuite de la maîtrise des frais de justice, l'amélioration des conditions de détention, l'optimisation des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'accès au droit et la soutenabilité du rythme de croissance des crédits d'aide juridictionnelle (AJ).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2008, cette mission comportait, au total, 7.285,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **6.499,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour **72.081 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2008. Il s'attachera, ensuite, à mettre en évidence les événements marquants de la gestion, puis étudiera le niveau de performance de la mission.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Justice » sont présentées dans le tableau suivant.

Les crédits de la mission « Justice » en 2008

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	2 690 530 401	2 728 530 401	2 654 496 787	2 655 705 506	98,7%	97,3%
Administration pénitentiaire	3 089 690 162	2 372 010 162	2 922 353 924	2 369 064 201	94,6%	99,9%
Protection judiciaire de la jeunesse	866 279 522	804 683 761	771 633 130	776 214 704	89,1%	96,5%
Accès au droit et à la justice	367 388 606	334 323 516	445 025 394	325 587 401	121,1%	97,4%
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	272 045 297	260 061 110	252 948 775	250 118 194	93,0%	96,2%
Total	7 285 933 988	6 499 608 950	7 046 458 010	6 376 690 006	96,7%	98,1%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

B. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 96,7 % POUR LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LFI POUR 2008

Les AE s'élevaient en LFI pour 2008 à 7.285,9 millions d'euros et leur taux de consommation au 31 décembre 2008 se situe à **un niveau satisfaisant de 96,7 %** (7.046,4 millions d'euros).

Pour autant, alors que quatre des cinq programmes de la présente mission enregistrent une consommation des AE inférieure à l'autorisation accordée en LFI, **le programme « Accès au droit et à la justice » se signale par un taux de consommation de 121,1 %**. Si ce dépassement se situe certes en deçà de celui remarqué en 2007 (150,3 %)¹, il demeure néanmoins important.

Il résulte d'un montant d'AE consommées pour l'AJ s'élevant au total, sur l'exercice, à 445 millions d'euros pour une ouverture en LFI de seulement 367,4 millions d'euros. Il convient, à cet égard, de souligner que l'enregistrement budgétaire en AE des admissions à l'AJ s'effectue selon l'année de l'engagement. Le montant des AE en 2008 correspond donc à une estimation de la valorisation des admissions à l'AJ pour 2008 et à une estimation des dépenses des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) en 2008 pour des admissions antérieures à 2008.

Votre rapporteur spécial regrette la sous-dotation, en LFI pour 2008, en AE du programme « Accès au droit et à la justice » et sera attentif, lors de la prochaine loi de finances, à l'évolution des AE de ce programme.

C. UN TAUX DE CONSOMMATION DE 98,1 % POUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS POUR L'EXERCICE 2008

Les CP ouverts en LFI pour 2008 s'élevaient à 6.499,6 millions d'euros.

Leur niveau de consommation en 2008 se révèle très largement conforme aux prévisions : 98,1 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2008. Au total, **6.376,7 millions d'euros** auront ainsi été consommés pour la mission en 2008.

Comme en 2007, **les cinq programmes se sont conformés à l'enveloppe budgétaire initialement accordée**. Leur taux de consommation varie ainsi de 96,2 % pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés » à 99,9 % pour le programme « Administration pénitentiaire ».

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 91-Tome III-Annexe 16 (2007-2008).

II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

L'année 2008 a marqué le coup d'envoi de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire¹.

L'exercice budgétaire a, tout d'abord, permis de réaliser les **regroupements des tribunaux de commerce (TC), des conseils de prud'hommes (CPH) et des chambres commerciales de tribunaux de grande instance (TGI)**.

Par ailleurs, il a **anticipé** les opérations concernant les juridictions dont les regroupements sont prévus au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011, notamment en ce qui concerne le financement des études sur les opérations pérennes et les travaux sur les relogements provisoires.

En 2008, **32 millions d'euros d'AE** ont été affectées et **10,7 millions d'euros de CP** ont été consommés dans le cadre des actions engagées au titre de la réforme de la carte judiciaire. Ces dotations ont permis de conduire les 1.232 opérations, dont 36 provisoires, nécessaires pour mener à bien les regroupements des 62 CPH, des 55 TC et des 23 chambres commerciales de TGI.

Au terme des délais prévus par les décrets, toutes les juridictions regroupées au 1^{er} janvier 2009 étaient en mesure de fonctionner.

Par ailleurs, **4,7 millions d'euros en AE et en CP ont été alloués au financement de l'aide apportée aux avocats** dont le barreau a été supprimé dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire. Ces crédits proviennent de l'action n° 6 « *Soutien* » du programme « Justice judiciaire » et sont comptabilisés en tant que dépenses d'intervention. Cette dépense, non prévue en LFI, a été couverte par la mobilisation de crédits de fonctionnement courant (2,7 millions d'euros), complétée par un recours à une mesure de fongibilité asymétrique (2 millions d'euros).

¹ Le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance (TI), des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance (TGI) et le décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce (TC) prévoient la suppression de :

- 62 conseils de prud'homme (CPH), au 3 décembre 2008 ;
- 55 TC et 23 chambres commerciales de TGI transférées aux TC, au 1^{er} janvier 2009 ;
- 178 TI et 85 greffes détachés, au 1^{er} janvier 2010 ;
- 23 TGI, au 1^{er} janvier 2011.

En parallèle, ils prévoient la création d'un CPH, de 7 TI, de 7 juridictions de proximité et de 6 nouveaux TC (dont un mixte à Saint-Pierre-de-la-Réunion).

B. UNE AUGMENTATION DE 3,4 % DES FRAIS DE JUSTICE

1. La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006

L'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006, a marqué une étape importante dans la gestion des frais de justice¹.

D'un point de vue budgétaire, tout d'abord, ces dépenses font désormais l'objet d'un encadrement plus contraignant, **ces crédits devenant limitatifs** alors qu'ils étaient auparavant soumis à un régime simplement évaluatif.

D'un point de vue comptable, ensuite, **les chefs de Cour d'appel (CA) se sont vus attribuer la qualité d'ordonnateurs secondaires**, les préfets exerçant auparavant cette compétence.

Du point de vue de la dynamique de la dépense, la LFI pour 2006 avait limité ces frais dans une enveloppe de 370 millions d'euros, soit une diminution de 24 % par rapport au montant des crédits consommés en 2005. La tendance ainsi imprimée à ces dépenses tranchait nettement avec leur **augmentation massive au cours des dernières années, analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information précité « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »**. Entre 2002 et 2005, ces dépenses avaient en effet cru de 68 %.

2. Une évolution à la hausse en 2008

Grâce aux efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions, **l'exercice 2006 avait permis de relever le défi de la maîtrise de la dynamique des frais de justice**. Leur consommation avait diminué de 22 % pour atteindre un montant de 379,4 millions d'euros, contre 487 millions d'euros en 2005. Ce mouvement de décrue avait, néanmoins, connu une interruption en 2007 avec une hausse de 2,4 % (388,6 millions d'euros).

En 2008, la dépense en frais de justice connaît à nouveau une hausse sensible. En effet, malgré la baisse de certains frais tels que les frais postaux, les frais de gardiennage de scellés ou les frais de réquisition des opérateurs de télécommunications, le montant global des dépenses enregistre **une progression de 3,4 % pour se fixer à 401,7 millions d'euros**.

a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale :

Les crédits consommés en 2008 au titre des frais de justice civile, commerciale et prud'homale s'élèvent à 52,6 millions, soit **une augmentation**

¹ Sénat, rapports d'information n° 478 (2004-2005) « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion » et n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise ».

de 12,5 % par rapport à 2007 et un dépassement de 3,1 millions d'euros par rapport à l'autorisation accordée en LFI.

Cette dynamique à la hausse de cette catégorie de frais de justice tient notamment à **la croissance des frais de justice commerciale** (+ 12,5 % entre 2007 et 2008) qui ont vu leur niveau de consommation passer de 25,2 millions d'euros en 2007 à 30,3 millions d'euros en 2008.

Cette expansion des frais de justice commerciale affecte tout particulièrement le poste « Autres rémunérations d'intermédiaires » (+ 20 %) du fait de la mise en œuvre, en 2008, de **différentes réformes et de revalorisations tarifaires** par :

- le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006 qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure, et qui a de ce fait entraîné une augmentation des frais avancés par le Trésor public ;
- le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif à la forfaitisation du tarif des greffiers de commerce qui prévoit désormais le paiement d'un acompte en début de procédure et non plus à l'issue de la procédure.

Par ailleurs, **l'augmentation des procédures collectives, liée à la conjoncture économique** (+ 7 %), a également eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

b) Les frais de justice pénale :

En 2008, les frais de justice pénale demeurent une composante essentielle des frais de justice : **75 % de la dépense globale en matière de frais de justice.**

L'exercice budgétaire se caractérise par **une augmentation de la dépense de 3 %** pour les frais de justice pénale, de sorte que l'enveloppe consacrée à ce poste de dépense se monte à 269,4 millions d'euros.

Il convient toutefois de relever que, dans le même temps, le nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale a augmenté de 4,2 %. Ainsi, la conséquence de cette augmentation quasi proportionnelle des affaires et des dépenses conduit à **un coût moyen stable.**

Par ailleurs, il est important de noter **la neutralisation de l'impact des revalorisations de différents tarifs intervenues en 2007 et 2008.** Ces revalorisations concernaient les tarifs des huissiers audienciers intervenant en matière pénale mais également les tarifications des interprètes, des traducteurs, des experts psychiatres et des administrateurs *ad hoc*. Enfin, la revalorisation des lettres clés de la sécurité sociale pour l'ensemble des actes médicaux, et notamment pour la médecine généraliste, génère automatiquement une hausse des coûts des différentes prestations médicales.

c) Le financement des frais de justice :

Pour assurer le financement de l'ensemble des dépenses de frais de justice, le programme « Justice judiciaire » disposait en LFI pour 2008 d'une dotation de 405 millions euros.

Après application de la réserve de précaution, les crédits disponibles, soit 380,7 millions d'euros, ne permettaient toutefois pas le paiement de l'ensemble des frais de justice durant l'année 2008.

Aussi, **une levée de réserve** a-t-elle été consentie à hauteur de 7 millions d'euros à laquelle se sont ajoutés des **mouvements de crédits vers les frais de justice** pour un montant global de 8,9 millions d'euros, dont 6,9 millions d'euros provenant de crédits d'investissement et 2 millions d'euros provenant des crédits de fonctionnement.

Les crédits disponibles pour les frais de justice ont ainsi été portés à 396,6 millions d'euros.

Par ailleurs, les différents **budgets opérationnels de programme (BOP)** ont eu recours, en fin de gestion, au principe de **fongibilité** des crédits de fonctionnement courant vers les frais de justice, pour un montant total de 5 millions d'euros. La consommation totale en frais de justice (401,73 millions d'euros) a ainsi pu être couverte.

d) De nouveaux efforts en vue de maîtriser la dépense des frais de justice :

La consommation constatée en 2008, qui s'inscrit dans l'enveloppe allouée en LFI, résulte de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense induite par les frais de justice.

La direction des services judiciaires (DSJ) a ainsi mené un certain nombre d'actions visant à contenir l'évolution des frais de justice, notamment par la passation de marchés publics permettant de réaliser des économies d'échelle. Ainsi, en 2008, ont été conclus les marchés concernant les prestations de transport par voie routière des scellés et des dossiers de procédure, ainsi qu'un nouveau marché relatif à la réalisation des analyses génétiques aux fins d'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG). Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir **une réduction significative du coût unitaire des analyses génétiques** (67 euros en 2005, 23 euros en 2007 et 17 euros en 2008)¹.

Par ailleurs, **un audit sur le traitement du courrier** a été initié en 2008, qui doit déboucher sur des propositions d'économies dès 2009.

¹ Coûts hors taxes.

3. Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2009 ?

La LFI pour 2009 a ouvert une enveloppe de **409 millions d'euros** afin de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes aux frais de justice au cours du présent exercice budgétaire. A cette occasion, votre rapporteur spécial avait tenu à rappeler « *qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise, une vigilance continue devant être exercée* »¹.

Au regard des conditions de financement de ces frais en 2008, cette vigilance paraît s'imposer. Elle constitue un devoir d'autant plus impératif que **les premiers mois de l'exercice 2009 peuvent laisser naître des craintes sérieuses**. Ainsi, à la fin du mois de mai 2009, les chefs de cour de la CA de Versailles ont fait savoir qu'ils ne disposaient plus des crédits suffisants pour assurer le paiement des frais de justice. Si cette situation venait à perdurer, à Versailles ou dans le ressort d'autres CA, le fragile équilibre atteint grâce aux efforts déployés depuis plusieurs années pourrait être remis en cause.

Votre rapporteur spécial s'inquiète donc de l'évolution, au cours de l'année 2009, de ce poste de dépenses. Il suivra, avec toute l'attention nécessaire, la consommation des crédits dédiés aux frais de justice jusqu'à la fin du présent exercice budgétaire.

C. L'OUVERTURE DE NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Au 1^{er} janvier 2009, l'administration pénitentiaire comptait **194 établissements pénitentiaires**.

L'année 2008 a vu le programme « 13.200 places » se poursuivre par :

- la mise en service des **établissements pour mineurs (EPM)** d'Orvault et de Porcheville, après les ouvertures des EPM de Meyzieu, Lavour, Quiévrechain et Marseille intervenues en 2007 ;

- **la livraison de 4 établissements pour majeurs** : le centre pénitentiaire (CP) de Mont de Marsan, le centre de détention (CD) de Roanne, la maison d'arrêt (MA) de Lyon-Corbas et le CP de Saint-Denis-de-la-Réunion.

Afin notamment d'accompagner l'ouverture de ces nouveaux établissements, 1.922 personnels ont été recrutés en 2008, dont 1.582 surveillants. Au total, au 1^{er} janvier 2009, l'administration pénitentiaire comptait ainsi **32.837 agents**, contre 31.838 au 1^{er} janvier 2008 (soit une augmentation des effectifs de 3,1 %).

¹ Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

D. 885.223 ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ) EN 2008

La LFI pour 2008 prévoyait une dépense à hauteur de 314,4 millions d'euros en CP au titre de l'AJ. **Cette dotation se fondait sur une hypothèse de stabilité des admissions.**

Selon les données provisoires pour 2008, le nombre d'admissions à l'AJ a en fait **diminué de 0,6 %**. Cette baisse concerne les procédures civiles (- 3,1 %), tandis que les procédures pénales ont continué de progresser (+ 2,6 %). Au total, le nombre de bénéficiaires de l'AJ a évolué comme suit.

Nombre de bénéficiaires de l'AJ depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Civil et autres	398.252	435.412	478.361	503.035	515.420	501.202	485.563
Pénal	290.385	320.439	353.393	383.498	389.541	388.045	399.660
Total	688.637	755.851	831.754	886.533	904.961	889.247	885.223
Evolution	+ 4,7 %	+ 9,8 %	+ 10 %	+ 6,6 %	+ 2,1 %	- 1,7 %	- 0,6 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

Ainsi, après cinq années de croissance (de 2002 à 2006), le nombre d'admissions à l'AJ a confirmé en 2008 le début d'**inversion de tendance** enregistré en 2007.

L'autorisation budgétaire initiale a finalement pu être respectée avec **306,8 millions d'euros de CP consommés, soit un taux de consommation de 97,6 %**.

Toutefois, votre rapporteur spécial restera attentif au cours du prochain exercice à l'évolution du nombre d'admissions à l'AJ et considère, quoi qu'il en soit, urgente la réforme de ce système, comme il l'a indiqué dans son rapport « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »¹.

III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE

Dans le tableau d'ensemble dressé par le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 de la performance de la mission « Justice », votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion en 2008 des différents programmes de la présente mission.

¹ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI AMÉLIORE LA RÉPONSE PÉNALE, MAIS QUI RESTE CONFRONTÉE AU PROBLÈME DES DÉLAIS

L'une des principales réussites enregistrées par le programme « Justice judiciaire » réside dans **l'amélioration du taux de réponse pénale**, mesuré au niveau des TGI. Ce taux passe ainsi de 83,7 % en 2007 à **85,5 % en 2008**, pour une prévision arrêtée par le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 à 80 %. Ce résultat est d'autant plus important qu'il traduit le souci de lutter efficacement contre la récidive. Il s'explique par la poursuite de la diminution du nombre de classements sans suite pour inopportunité des poursuites, mais également par une forte hausse des mesures alternatives (+ 9,5 %), les parquets ayant développé dans le cadre de la politique de systématisation de la réponse pénale des réponses graduées et adaptées.

Les délais moyens de traitement des procédures civiles connaissent en revanche **des évolutions contrastées selon le type de juridiction**. D'une manière générale, ces délais tendent à se stabiliser et il est possible de constater certaines améliorations significatives pour les deux plus hauts niveaux d'instance (Cour de cassation et CA).

Le délai moyen devant les **TI** a été, en 2008, de 5,1 mois contre 4,8 mois en 2007. La cible fixée par le PAP pour 2008 était de trois mois et n'a donc pas pu être atteinte. De même, devant les **TGI** le traitement d'une procédure a pris, en moyenne, 7 mois en 2008, contre 6,8 mois en 2007. Cette légère dégradation du résultat n'a pas permis d'atteindre l'objectif cible de 6 mois proposé par le PAP pour 2008.

Les **CA**, en revanche, enregistrent une amélioration sensible de leur délai : 11,9 mois, contre 12,7 mois en 2007. Il convient de souligner que ce résultat demeure légèrement en-deçà de la cible inscrite au PAP pour 2008 (12 mois) et que cet indicateur est **en diminution constante depuis 2000**.

L'évolution la plus significative est à relever du côté de la **Cour de cassation**. Ainsi, alors que le délai moyen était devant cette juridiction suprême de 20,48 mois en 2005, de 18,71 mois en 2006 et de 16,2 mois en 2007, il atteint **15,1 mois en 2008** pour une prévision de 17 mois arrêtée dans le PAP de 2008.

Ces progrès dans les délais se sont effectués sans dégradation notable de la qualité des décisions rendues. Ainsi, au civil, le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omissions de statuer demeure à un niveau comparable à celui de 2007 tant au niveau des TGI que des CA : 2,3 % pour les décisions rendues par les TGI et 2,6 % pour les décisions rendues par les CA (contre, respectivement, 2,3 % et 2,5 % en 2007). Le taux de cassation des affaires civiles qui s'élève à 21,97 % pour 2008 se situe, pour sa part, en deçà du niveau de 2007 (23,1 %).

Ce constat concerne non seulement les affaires civiles mais également les **décisions rendues au pénal**. En effet, le taux de cassation des affaires

pénales reste relativement faible en 2008 (5,89 %) et proche de celui enregistré en 2007 (6,06 %).

Votre rapporteur spécial déplore toutefois le caractère incomplet du volet « performances » du programme « Justice judiciaire » cette année. En effet, plusieurs sous-indicateurs ne sont pas renseignés et ne permettent donc pas de porter un éclairage parfait sur l'efficacité de l'institution judiciaire en 2008. Ainsi, par exemple, l'indicateur 2.6 mesurant « *le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur* » n'apporte-t-il aucune information concernant les CA et les TGI, seul le niveau de la Cour de cassation étant pris en compte (189 affaires pénales traitées par magistrat).

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la justice déploie tous les efforts nécessaires pour qu'à l'avenir tous les éléments statistiques soient disponibles au moment de la réalisation du RAP de la mission.**

B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ

Dans la **continuité des résultats obtenus en 2007**¹, l'administration pénitentiaire maintient son bon niveau de performance en termes de sécurité de ses établissements.

Ainsi, **le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe** est passé de 12 à 2007 à 5 en 2008. Cette diminution est d'autant plus satisfaisante qu'elle doit être remise en perspective avec la croissance de 3,4 % de la population pénale (soit 66.178 personnes écrouées au 1^{er} janvier 2009). Ce résultat témoigne de l'efficacité de la politique menée en matière de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements.

Toutefois, en lien avec le taux de surpopulation carcérale, régulièrement dénoncé par votre rapporteur spécial², **le taux d'incidents pour 10.000 détenus** est passé de 15 en 2007 à 24,9 en 2008.

Enfin, **votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté) a progressé en passant de 10 % en 2007 à 11,6 % en 2008**, pour une cible fixée par le PAP pour 2008 à hauteur de 12 %.

¹ Rapport n° 433 (2007-2008) sur le règlement du budget 2007, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

² Cf. par exemple rapport général n° 99, tome III - annexe 16 (2008-2009) : « Justice ».

***C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE
DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS***

En 2008, la PJJ a poursuivi de manière satisfaisante **l'optimisation du parcours des jeunes** dont elle a la charge. Cet objectif, majeur pour cette direction du ministère de la justice, dépend grandement de la réactivité des services et a notamment trouvé une traduction concrète dans l'amélioration substantielle des délais de prise en charge. Ainsi, dans le secteur public de la PJJ, le délai des mesures d'investigation au civil est-il passé de 17 jours en 2007 à **14 jours en 2008**, tandis qu'au pénal ce délai a été ramené à 15 jours (contre 17 jours en 2007).

Des marges de manœuvre ont également pu être dégagées en matière de taux d'occupation des établissements du secteur public comme du secteur associatif habilité (SAH). Ainsi, par exemple, le taux d'occupation des **centres éducatifs fermés** (CEF) relevant de la gestion exercée par le secteur public a connu une augmentation significative, passant de 59 % en 2007 à **70 % en 2008** (pour une cible de 78 %). Dans le SAH, ce taux a gagné un point pour atteindre 74 % (pour une cible de 79 %).

***D. LA CONFIRMATION DE L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE
TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ***

Alors que votre rapporteur spécial avait déploré un allongement du délai moyen de traitement des dossiers de demande d'admission à l'AJ (passé de 60 à 63 jours) en 2006, l'exercice 2007 avait été marqué par une inflexion très sensible, le délai moyen étant redescendu à 55 jours.

Cette amélioration se confirme en 2008, dans la mesure où **ce délai a encore été réduit d'un jour (54 jours)**.

Votre rapporteur spécial se félicite des progrès ainsi réalisés par les bureaux d'AJ (BAJ) et tient, à cet égard, à souligner les effets positifs d'un **meilleur suivi de cette procédure**. Ainsi, courant 2006, il avait été demandé aux chefs de cour et aux présidents de BAJ d'assurer un suivi trimestriel de ces dossiers et de mettre en place, pour tous les bureaux dépassant le délai cible (60 jours) de plus de 2 mois, des mesures pour s'en rapprocher (redéploiements internes de personnels et homogénéisation de l'enregistrement des demandes).

**MISSION « MÉDIAS »
ET COMPTE SPÉCIAL
« AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »**

M. Claude Belot, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	284
I. UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE EN 2008	285
II. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	286
A. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : 2008, UNE ANNÉE DE TRANSITION.....	286
1. <i>Une tendance confirmée à la hausse des encaissements bruts de la redevance audiovisuelle constatée depuis 2007</i>	286
2. <i>Une dépense en augmentation de 2,79 % en 2008</i>	288
B. LA MISSION « MÉDIAS » : DES ENGAGEMENTS TENUS PAR L'ETAT APPELANT, DE MANIÈRE GLOBALE, À LA POURSUITE DES EFFORTS DE GESTION	290
1. <i>Aides à la presse : une consommation à hauteur de 98 % des crédits ouverts</i>	291
2. <i>Un engagement de l'Etat honoré vis-à-vis de France 24 grâce à l'ouverture de crédits supplémentaires.</i>	292
3. <i>Une situation financière tendue pour TV5, CFI, RFI et Médi 1</i>	293
III. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	294
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN BILAN EN DEMI-TEINTE	294
B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	296

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Dans le cadre du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », votre rapporteur spécial salue les efforts de gestion réalisés par Arte-France, Radio France et l'Institut National de l'Audiovisuel. Il déplore, en revanche, les résultats déficitaires de France Télévisions et de Radio France Internationale, et souhaite le succès rapide de la réforme en cours afin de faire face aux défis de l'érosion d'audience et des transformations structurelles du marché publicitaire.

2. Il se félicite de la poursuite de la hausse des encaissements bruts de la redevance audiovisuelle en 2008 ainsi que de l'indexation de celle-ci sur l'inflation en 2009 et de la revalorisation de sa base en 2010. Ces mesures devraient renforcer le financement de l'audiovisuel public dans le contexte d'un marché publicitaire en pleine évolution structurelle et conjoncturelle.

3. Dans le cadre de la Mission « Médias », votre rapporteur spécial souligne que l'engagement de l'Etat envers France 24 a été respecté grâce à un abondement à hauteur de 18,8 millions d'euros.

4. TV5 Monde et CFI ont poursuivi leur effort de gestion maîtrisée.

5. Votre rapporteur spécial relève que les crédits du programme « Presse », représentant 55 % des crédits de la mission « Médias », n'ont été consommés qu'à hauteur de 98 % pour des raisons de retard dans la mise en œuvre des aides à la modernisation sociale.

6. A l'instar de la Cour des comptes, il souhaite que la justification au premier euro des crédits du programme « Presse » soit encore affinée en indiquant notamment la nature des bénéficiaires, leur nombre et la part des crédits revenant aux deux premiers bénéficiaires. Il serait également souhaitable que de nouveaux indicateurs mesurant la productivité des aides à la presse soient créés.

7. Votre rapporteur spécial attend la publication du décret modifiant le décret n° 2008-260 du 14 mars 2008 qui restreint la liste des bénéficiaires du régime de provision pour investissements des entreprises de presse.

I. UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE EN 2008

La politique de communication audiovisuelle se décline dans le cadre de la **mission** : « **Médias** » ainsi que dans celui du **compte de concours financier** « **Avances à l’audiovisuel public** ». L’architecture de ces deux missions n’a pas été modifiée en 2008¹.

La mission « Médias », au sein du budget général de l’Etat, affiche en exécution : 522,2 millions d’euros contre 489 millions d’euros en 2007 en crédits de paiement (CP) et 514,5 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE).

Cette mission regroupe :

- d’une part, les crédits du **programme 180 « Presse »** composé des aides directes à la presse et des abonnements de l’Etat à l’Agence France-Presse (AFP), qui s’élèvent au total en exécution à près de 274 millions d’euros en CP et 266,3 millions d’euros en AE, contre respectivement 263 millions d’euros en AE et CP en 2007.

- d’autre part, les crédits des programmes dédiés à **l’audiovisuel extérieur** comprenant :

- le **programme 116 « Chaîne française d’information internationale »** (CFII), correspondant aux crédits de France 24 (soit 92,4 millions d’euros consommés en AE et en CP) ;

- et le **programme 115 « Audiovisuel extérieur »** (soit 155,7 millions d’euros en AE et en CP). Ils ont été consommés par TV5 Monde, Radio France Internationale (RFI), Canal France International (CFI) et Médi 1.

Enfin, le **compte spécial « Avances à l’audiovisuel public »** est un compte de concours financier, hors budget général de l’Etat, dont la totalité des crédits prévus en loi de finance a été consommée soit 2,890 milliards d’euros, correspondant au montant prévu en loi de finances.

¹ En revanche, la maquette budgétaire de ces deux missions est modifiée en 2009. S’agissant du compte « Avances à l’audiovisuel », le programme 844 « contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure » retracera les crédits alloués destinés à la Holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF). Le programme 846 « Passage à la télévision numérique » est créé. En outre, France Télévisions et Radio France bénéficient en 2009 d’une dotation budgétaire qui s’ajoute aux ressources issues de la redevance afin de compenser les pertes de recettes publicitaires.

S’agissant de la mission « médias », il convient de rappeler que la loi de finances initiale pour 2009 a fusionné en un seul programme les programmes 115 et 116 relatifs à l’audiovisuel extérieur placé sous l’autorité de la direction du développement des médias conformément à sa finalité budgétaire.

Le compte spécial retrace les opérations de financement des organismes de l'audiovisuel public par la redevance audiovisuelle :

- **Programme 841 : France Télévisions** (1,985 milliard d'euros consommés) ;
- **Programme 842 : Arte-France** (223,33 millions d'euros consommés) ;
- **Programme 843 : Radio France** (539,45 millions d'euros consommés) ;
- **Programme 844 : RFI** (58,71 millions d'euros consommés) ;
- **Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel (INA)**, 83,31 millions d'euros consommés).

A titre liminaire, il convient de rappeler que **2008 s'est écoulé dans un contexte particulier qui est celui d'un cadre audiovisuel en pleine mutation.**

Si la plupart de ces réformes auront un impact certain en 2009, certaines d'entre elles ont eu des conséquences sur l'année écoulée, dont il est toutefois difficile d'en évaluer toute l'ampleur.

En effet, **2008 constitue une année de transition** marquée par:

- un nouveau modèle de financement de la télévision publique avec la suppression de la publicité sur les chaînes publiques après 20 heures ;
- le déploiement de la télévision numérique ;
- un soutien appuyé au secteur de la presse manifesté à l'issue des Etats généraux de la presse ;
- la modernisation et la rationalisation de l'action audiovisuelle extérieure avec la création le 4 avril 2008 de la holding « Audiovisuel extérieur de la France ».

II. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : 2008, UNE ANNÉE DE TRANSITION

1. Une tendance confirmée à la hausse des encaissements bruts de la redevance audiovisuelle constatée depuis 2007

2008 constitue une année d'exécution budgétaire particulière pour la mission « Avances à l'audiovisuel public », doublement marquée par les incertitudes résultant du changement du modèle de financement de la

télévision publique ainsi que celles résultant de la crise économique pesant sur les ressources de l'audiovisuel public.

En effet, **cette mission retrace** :

- en dépenses, le montant des avances accordées à France Télévisions, Arte-France, Radio-France, RFI¹ et l'INA ;

- en recettes, les remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle², d'une part, et le montant des exonérations de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'Etat, d'autre part.

Bilan des encaissements de redevance audiovisuelle en 2008

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	Exécution 2008
Encaissements bruts	2 387,7	2 419,1
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	42,8	49,3
Encaissements nets de redevance	2 344,9	2 369,8
Dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	445,5	520,9
Total des recettes du compte de concours financiers	2 790,4	2 890,7

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour la mission « Avances à l'audiovisuel public »

Votre rapporteur spécial observe que si **l'exécution du compte d'avances à l'audiovisuel public** en 2008 a bénéficié d'une **progression de la ressource de 1,3 %**, cette exécution ne reflète pas les coûts de transition de modèle ainsi que les modifications essentielles affectant cette mission qui n'ont pas été entièrement évaluées à ce jour. Il s'agit non seulement de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques entre 20 heures et 6 heures, mais également de la revalorisation de la redevance qui interviendra en 2009 (*Cf. infra*). Il est particulièrement complexe d'anticiper toutes les transformations structurelles et conjoncturelles du marché publicitaire engendrées par les nouveaux comportements des téléspectateurs dans un contexte de crise économique.

S'agissant de la justification des crédits au premier euro, la Cour des comptes a relevé dans sa note d'exécution budgétaire, que le renvoi aux plans d'affaires des contrats d'objectifs et de moyens (COM) par la Direction du développement des Médias (DDM) n'y répond pas à la lettre mais constitue, en tout état de cause, un progrès.

¹ RFI a également reçu une subvention du Ministère des affaires étrangères.

² Déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances.

Si en 2004, 2005 et 2006, les recouvrements de redevance audiovisuelle nets de frais avaient conduit à une moins-value¹ par rapport aux prévisions budgétaires, **un excédent de recettes brutes a été constaté en 2007 et 2008** respectivement à hauteur de 82,1 millions et 24,1 millions d'euros.

Ce retour à une croissance des recettes brutes de la redevance de l'ordre de 1,3 % à base inchangée est en partie dû, selon la Cour des comptes, au succès de la **réforme de la collecte de la redevance audiovisuelle, votée en 2005**, qui a adossé le recouvrement de la redevance à la taxe d'habitation. Votre rapporteur spécial observe que le taux de perception s'établit à 93,2 % contre 91,5 % en 2005 et 2006. Cette réforme a constitué une étape nécessaire au financement durable des sociétés de l'audiovisuel public, en l'absence, à l'époque, d'indexation de la redevance que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux.

Votre rapporteur spécial se félicite donc de l'indexation, votée en loi de finances pour 2009², portant la redevance, en 2009, de 118 euros pour la métropole et 75 euros pour les départements d'outre mer au lieu de, respectivement, 116 euros et 74 euros.

Il salue la revalorisation de deux euros de la base de la redevance audiovisuelle, prévue par la loi du 5 mars 2009 relative à l'audiovisuel public³. En conséquence, à partir de 2010, la redevance, renommée « contribution à l'audiovisuel public », s'élèvera en base à 120 euros en métropole et 77 euros pour les DOM, avant l'indexation calculée à partir de l'hypothèse d'inflation qui sera retenue pour le projet de loi de finances pour 2010. Cette indexation ainsi que la revalorisation de la base de la redevance permettent d'ores et déjà d'améliorer de manière significative le financement de l'audiovisuel public, fragilisé par la crise économique ainsi que par la suppression de la publicité. On rappelle, en effet, qu'un euro supplémentaire de redevance génère une ressource additionnelle de l'ordre de 25 millions d'euros.

2. Une dépense en augmentation de 2,79 % en 2008

Le montant versé aux organismes de l'audiovisuel public dans le cadre du compte de concours a augmenté de 2,79 % en 2008 pour un montant total de **2.890,66 millions d'euros**.

¹ Moins values de 20,1 millions d'euros en 2004, 29,8 millions d'euros en 2005, et 65,1 millions d'euros en 2006.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2008.

³ Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

Crédits ouverts et dépenses effectives en 2008 en AE et CP

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Crédits ouverts	Dépenses nettes
Programme 841 France Télévisions	1 985,84	1 985,84	1 985,84
Programme 842 Arte-France	223,33	223,33	223,33
Programme 843 Radio France	539,46	539,46	539,46
Programme 844 RFI	58,72	58,72	58,72
Programme 845 INA	83,31	83,31	83,31
Total de la mission "Avances à l'audiovisuel public"	2 890,66	2 890,66	2 890,66

Source : Note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2008 – Cour des comptes

Le programme « France Télévisions » qui finance France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO a consommé la totalité des crédits qui lui était ouvert, soit **1.985.845.000 euros** en AE et en CP. L'année 2008 est la deuxième année d'application du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2007-2010 qui a permis la poursuite du développement des nouvelles technologies.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le **résultat d'exploitation négatif de 101,2 millions d'euros** constaté en 2008. Il déplore que le modèle de gestion de France Télévisions n'ait pas été fondamentalement remis en cause, eu égard aux modifications structurelles et conjoncturelles de son mode de financement.

En effet, **les recettes nettes ont diminué de 188,3 millions d'euros**. Cette perte a cependant été partiellement compensée par la réalisation d'économies à hauteur de 61,2 millions d'euros dont 57 % ont concerné le coût de la grille et 43 % les autres coûts des diffuseurs.

Si votre rapporteur spécial convient de l'effort ainsi réalisé, il observe que celui-ci doit être non seulement poursuivi mais également atteindre une ampleur plus significative notamment en matière de coûts de la grille. Ces derniers s'élèvent, en 2008, à 1.904,60 millions d'euros. Leur faible progression, de 0,60 %, ne saurait occulter leur niveau élevé. Le contrôle budgétaire, qui doit être prochainement mené conjointement par votre commission avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, devrait permettre de déterminer précisément les voies d'optimisation de la gestion du groupe France Télévisions. Votre rapporteur spécial attend également avec impatience de pouvoir prendre connaissance du plan d'affaires qui est en cours de conclusion entre l'Etat et France Télévisions.

Votre rapporteur spécial salue la gestion du programme 842 « Arte-France ». Arte-France a dégagé un résultat budgétaire équilibré. Son résultat comptable après impôts s'élève à 1,7 millions d'euros. La totalité des crédits en AE et en CP ont été consommés soit 223.333.540 euros. Arte-France a mis en œuvre une nouvelle organisation de l'entreprise depuis le premier trimestre 2008 afin de renforcer la performance des supports de

diffusion et de mieux mobiliser ses équipes. **La part de ses dépenses dans les ressources en 2008 a été globalement inférieure aux engagements pris dans le COM de 2007-2011¹.**

S'agissant de l'exécution du programme 843 « Radio France », votre rapporteur spécial se félicite également que **les objectifs de gestion aient été respectés**. Dotée de 539.455.560 euros en AE et en CP en 2008, Radio France a ainsi réalisé un résultat net de 3,6 millions d'euros en 2008 dans un contexte général de fléchissement de l'audience du média radio. Votre rapporteur spécial s'était inquiété de la dérive des coûts, constatée à l'occasion de la réhabilitation de la Maison de Radio France. L'année 2008 a été consacrée à la relance des appels d'offres. Le dépassement de 70 millions d'euros prévu en 2008 a été effacé grâce à la négociation avec les entreprises. Votre rapporteur spécial demeure également vigilant quant à la négociation, en 2009, du contrat d'objectifs et de moyens qui doit couvrir la période 2010-2012 et qui définira notamment les objectifs fixés en matière de numérique.

Votre rapporteur spécial déplore, en revanche, la dégradation de l'exécution budgétaire du programme 844 « Radio France Internationale ». Les crédits en AE et CP du compte spécial ouverts à hauteur de 58.717.000 euros ont eux-aussi été intégralement consommés. RFI a ainsi bénéficié, avec la subvention versée dans le cadre de la mission « Médias » de 73.444.146 euros (*Cf. infra*), d'un montant total de dotations de 132.161.146 euros. Votre rapporteur spécial souligne la situation à nouveau déficitaire, à hauteur de 8,7 millions d'euros en 2008, dont l'analyse est présentée dans le cadre de la mission « Médias » ci-après.

Enfin, s'agissant de l'exécution du programme 845 « Institut national de l'audiovisuel », votre rapporteur spécial relève **les efforts de gestion** réalisé par l'INA en matière de charges de personnel et de fonctionnement qui ont conduit à un résultat net après impôt de 1,8 million d'euros, supérieur aux prévisions budgétaires. Il appelle de ses vœux à la poursuite de ces efforts notamment en matière de planification des ressources internes de l'INA.

B. LA MISSION « MÉDIAS » : DES ENGAGEMENTS TENUS PAR L'ETAT APPELANT, DE MANIÈRE GLOBALE, À LA POURSUITE DES EFFORTS DE GESTION

Les dotations ont été globalement stables en dépit des contraintes budgétaires.

¹ Les frais de personnel représentent 7,4 % en 2008 contre 7,7 %. Les frais de structure s'élèvent à 2,65 % contre 2,85 % en 2008. Enfin, le montant des ressources propres, recettes commerciales et produits financiers, a augmenté de 33 % en 2008, atteignant 3,07 millions d'euros en 2008, alors que le COM prévoyait 2,1 millions d'euros en 2008.

S'agissant de la presse, celle-ci a bénéficié d'aides à la suite de la tenue des Etats généraux de la presse.

En ce qui concerne l'audiovisuel extérieur, les enveloppes de crédits ne connaissent pas de variations significatives à l'exception de France 24.

1. Aides à la presse : une consommation à hauteur de 98 % des crédits ouverts

Le programme 180 « presse » a représenté 55 % des crédits de la mission « Médias » en 2008. Son exécution s'est traduite par des dépenses nettes inférieures de 2 % aux crédits ouverts en loi de finances, soit **274.054.942 euros consommés en CP contre 279.561.337¹** prévus en loi de finances pour 2008. La consommation d'AE est également inférieure, s'élevant à 266.316.554 euros en 2008 contre 284.561.337 euros en loi de finances pour 2008.

Cette consommation à hauteur de 98 % des crédits ouverts s'explique, en partie, par le retard de la mise en œuvre des aides à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique générale. En effet, la consommation des crédits en 2008 a été inférieure de 12,6 millions d'euros en CP aux crédits inscrits en loi de finances initiale en raison de la finalisation tardive des conventions avec les éditeurs concernés. Cette sous-exécution a permis d'abonder, d'une part, l'aide aux quotidiens nationaux à faible ressources publicitaires et, d'autre part, l'aide à la diffusion des diffuseurs de presse.

Les autres aides ont fait l'objet d'une consommation complète des crédits en AE, à l'exception de l'aide au développement des services en ligne. La dotation du fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse de 500.000 euros, fixée en loi de finances initiale en AE, a été réajustée à 377.841 euros en raison des besoins exprimés par les entreprises de presse.

La justification des crédits au premier euro doit encore être affinée comme le souligne la Cour des comptes². Il serait en effet utile de disposer d'informations supplémentaires tels que la nature des bénéficiaires, leur nombre par types d'aides, la part des crédits bénéficiant aux deux premiers bénéficiaires de l'aide.

Enfin, s'agissant du décret n° 2008-260 du 14 mars 2008³, M. Philippe Marini, Rapporteur général de la commission des finances, avait vivement souhaité sa modification car ce décret restreint la liste des bénéficiaires du régime de provision pour investissements des entreprises de

¹Hors FDC (fonds de concours) et ADP (attribution de produits).

² In Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

³ Décret n° 2008-260 du 14 mars 2008 relatif à l'aménagement de la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse et modifiant l'annexe II au code général des impôts.

presse. Le Gouvernement avait par ailleurs convenu de sa non-conformité au vote du Parlement (article 14 de la loi de finances initiale pour 2007), lors de la séance du 26 novembre 2008 dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2009. Votre rapporteur spécial s'est inquiété du retard de la publication du nouveau décret. La DDM a fait valoir qu'il serait opportun de traiter à l'occasion de cette modification non seulement la situation de la presse spécialisée mais également celle de la presse en ligne afin de définir les critères permettant de considérer qu'une publication ou un site de presse est « consacré pour une large part à l'information politique et générale ».

2. Un engagement de l'Etat honoré vis-à-vis de France 24 grâce à l'ouverture de crédits supplémentaires.

Votre rapporteur spécial s'était interrogé l'an dernier sur le fait de savoir si l'Etat pourrait honorer son engagement vis-à-vis de France 24, dans le cadre du **programme 116 « Chaîne française d'information internationale »**.

France 24, qui a commencé à émettre le 6 décembre 2006, a poursuivi en 2008 son extension de couverture. Elle est devenue leader des chaînes d'information internationale en termes d'audience en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Gabon.

Le marché publicitaire morose a conduit à la constitution de ressources totales en-deçà des prévisions¹ alors que **les dépenses de masse salariale tendent à croître**. La part de la masse salariale dans les dépenses totales est de 33 % pour 2008 contre 28 % en 2007, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2007. Cette forte augmentation est certes **cohérente avec la phase de développement**. Le plafond initial de 40 % est respecté. Cependant votre rapporteur spécial demeure attentif à cette évolution.

Quant au **coût de la grille**², il représente près des trois quarts des dépenses totales. Il est en progression de 4,2 % par rapport à 2007. Il reflète les coûts supplémentaires notamment induits par la diffusion de quatre heures de programmes en arabe par jour sur une année pleine.

L'engagement envers France 24 a été tenu cette année grâce à une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 22.480.936 euros pour le programme 116³.

Ces 22 millions se décomposent, d'une part, en un abondement de 18,5 millions correspondant à la différence entre le montant voté en loi de

¹ La part des ressources propres dans les ressources totales n'est que de 2 % en 2008 soit 0,6 point de moins que ce qui avait été prévu.

² Rédaction, techniciens, images, magazines, fabrication des chaînes ...

³ Décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

finances 2008¹ et le montant prévu par la convention de subvention de France 24 pour 2008 et, d'autre part, en 3,7 millions d'euros destinés au financement de la société holding réunissant les participations publiques dans les sociétés France 24, RFI et TV5 monde.

Les dépenses nettes de l'exercice 2008 de la mission « Médias » s'élèvent donc à 522.247.196 euros au lieu de 506.881.188 euros prévus en loi de finances pour 2008.

3. Une situation financière tendue pour TV5, CFI, RFI et Médi 1

L'exécution du programme 115 « Audiovisuel extérieur » correspond dans sa globalité à ce qui a été voté en loi de finances. **L'ensemble des crédits consommés en 2008 s'élèvent à 155.711.318 euros en CP et en AE².**

Force est de constater que la situation financière en 2008 a été tendue pour TV5, Canal France International (CFI) et RFI. Leurs subventions ont progressé de manière modérée alors que ces sociétés ont dû faire face à un besoin croissant de financement.

Après un dégel de la réserve à hauteur de 3,64 millions d'euros, **TV5 Monde a présenté un budget en équilibre** en décembre 2008 grâce à une subvention du Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) de 65.414.844 euros. Le montant inscrit en loi de finances était de 65,722 millions d'euros.

L'effort de maîtrise des coûts de gestion a conduit à l'abandon de deux langues de sous-titrage, une diminution des achats des programmes ainsi que des dépenses de communication. Les principales dépenses ont porté à hauteur de 57,3 % sur les programmes, 28,6 % sur les frais techniques, 8 % sur les frais liés au réseau commercial et enfin 5,8 % sur les frais de structures.

Cette gestion prudente a notamment permis de faire face à une moins value de l'ordre de 20 % des recettes publicitaires.

CFI a poursuivi depuis 2005 une politique de rigueur afin de faire face à la diminution de base de sa subvention de 14 % entre 2007 et 2008 et de 21 % depuis 2005. Cette politique a conduit à une réduction de certaines dépenses en matière de personnel, d'acquisition de programmes ou de communication. Il a été également décidé de lisser la reprise des provisions. La subvention de CFI pour 2008, après application de la réserve de précaution, a été de 15.846.000 euros.

¹ La loi de finances initiale pour 2008 avait prévu une dotation de 70 millions d'euros pour France 24 ce qui ne suffisait pas à couvrir l'engagement de l'Etat dans le contrat d'objectifs et de moyens à hauteur de 88,5 millions d'euros.

² La différence en moins de 1.608.533 euros en CP entre la prévision et la consommation des crédits budgétaires s'explique par le décret d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008.

Quant à **Médi 1**, elle a bénéficié en 2008 d'une subvention de 1.005.800 euros. Celle-ci n'a jamais été revalorisée depuis 1989 si bien qu'elle ne couvre qu'une partie des dépenses de personnel conduisant à un résultat déficitaire en exploitation.

Enfin, votre rapporteur spécial déplore la situation déficitaire de RFI, récurrente ces dernières années, en dépit des mises en garde de la Cour des comptes, qui, dès 1999, avait souligné la spirale déficitaire dans laquelle RFI semblait s'être engagée.

Or, RFI est l'entité, parmi celles composant l'audiovisuel extérieur de la France, qui dispose des ressources (redevance et subventions) les plus importantes, atteignant plus de 130 millions d'euros en 2008. Son déficit a pourtant atteint, en 2008, 8,7 millions d'euros. Outre les crédits ouverts dans le cadre du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » à hauteur de 58.717.000 euros, RFI a, en effet, bénéficié d'une subvention de 73.444.146 euros venant de la mission.

Il convient de souligner que **cette exécution intervient dans un climat complexe de mise en œuvre des réformes** afin que jouent les synergies¹ au sein de la nouvelle holding de l'audiovisuel extérieur, telles que la numérisation de la production de RFI.

Votre rapporteur spécial appelle donc de ses vœux la nécessaire réforme de RFI dans le cadre de la nouvelle holding de l'audiovisuel extérieur pour que soient redimensionnés les moyens de cette radio afin de faire face à ses nouveaux défis. En effet, il rappelle qu'en l'espace de quatre ans, de 2004 à 2008, la radio a perdu 8,4 millions d'auditeurs réguliers.

III. LA PERFORMANCE DE LA MISSION « MÉDIAS » ET DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Votre rapporteur spécial observe que les performances des organismes de l'audiovisuel public ont été variables.

Votre rapporteur spécial salue la performance budgétaire d'Arte. Arte France a, en effet, dépassé les engagements pris dans son COM 2007/2011.

¹ La réforme proposée doit conduire à un plan social, qui prévoit 206 suppressions d'emplois sur un millier, et la fermeture de plusieurs bureaux de langues étrangères (allemand, albanais, polonais, serbo-croate, turc et laotien). L'annonce de ce plan social a conduit à une grève massive. La numérisation de la production de RFI entraîne la restructuration de l'organisation de ses bureaux à l'étranger.

Indicateurs de performances d'Arte France

Arte France a produit en 2008:

- pour 61,2 millions d'euros d'oeuvres audiovisuelles (fictions, documentaires etc) et cinématographiques européennes au lieu des 58 millions d'euros prévus.
- des œuvres cinématographiques européennes à hauteur de 3,4 % du total de ses ressources, au lieu de 3,3 %¹ prévus dans le COM. La part des films européens dans les films produits est de 92 %² au lieu des 85% prévu dans le COM.
- 81 heures de spectacles vivants et de magazines culturels alors que le COM en avait prévu 40 heures.

Arte France a tenu également ses engagements en matière d'adaptation des programmes produits ou achetés à destination des personnes sourdes et malentendantes : 70% le sont alors que la cible était de 60 % dans le COM.

Source : Arte France

Son image plus que son audience³ confirme ces résultats. 87 % des personnes interrogées⁴ estiment qu'Arte « *se préoccupe des grands problèmes de notre temps* », devant toutes les autres chaînes historiques (TF1, France 2, France 3, France 5, M6 et Canal +). 93 % estiment qu'Arte « *montre des choses qu'on ne voit pas ailleurs* » la plaçant sur ce point en tête des chaînes historiques, suivie par Canal +.

Arte France a su développer son activité dans des secteurs porteurs, tout en maîtrisant ses dépenses. A titre d'illustration, dans un marché du DVD en recul de 7,5 % en valeur et de 5,5 % en volume⁵, le chiffre d'affaires généré par l'activité d'édition DVD d'Arte a progressé de 44 %. Enfin, l'activité vidéo à la demande payante sur internet a réalisé un volume de 49.902 téléchargements, en augmentation de 47 %. Le chiffre d'affaire généré par la VOD d'ARTE a, quant à lui, progressé de 31 %.

Votre rapporteur spécial espère que les résultats d'audience d'Arte France, qui régressent depuis 2006, prendront un essor comparable à sa performance financière.

S'agissant de l'INA, celui-ci a non seulement réalisé d'importants efforts de gestion mais a, d'une manière générale, atteint 17 des 19 indicateurs, notamment en terme de sauvegarde numérique des documents audiovisuels.

Radio France a également atteint, voire dépassé, ses objectifs tant en matière d'audience qu'en termes de diversité de la programmation musicale.

¹ 3,2 % en 2007.

² 89% en 2007.

³ L'audience d'ARTE en France 24h/24h sur le médiamat national a été stable (à 1,7 % de part d'audience) sur l'ensemble de la journée en 2008.

⁴ Source : baromètre FTV, ARTE de l'IFOP sur l'image des chaînes hertziennes (janvier 2009).

⁵ Chiffre GKF 2008.

En revanche, votre rapporteur spécial observe les difficultés d'audience de **France Télévisions** eu égard à la concurrence issue des nouvelles chaînes de la TNT, du câble, du satellite et de l'ADSL.

Il constate également l'érosion de l'audience de **RFI** dans certaines zones telles que l'Afrique anglophone et le Moyen-Orient.

Il serait enfin souhaitable que la mesure d'audience de RFI, TV5 et France 24 soit harmonisée afin de permettre de réelles comparaisons.

B. LA MISSION « MÉDIAS » : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

S'agissant du programme « Chaîne française d'information internationale », votre rapporteur spécial constate que les résultats de la chaîne sont conformes à ses objectifs à l'exception des ressources propres.

Votre rapporteur spécial a porté une attention particulière au **programme « Presse »**. Il relève l'objectif ambitieux de stabiliser la diffusion des titres aidés dans un contexte difficile marqué par l'essor de la presse gratuite, la concurrence des autres médias ainsi que la désaffection des jeunes lecteurs.

S'agissant des résultats atteints, force est de constater que l'année 2008 a été marquée par une baisse des ventes des titres les plus aidés de l'ordre de 1,20 %. Cette diminution doit être toutefois appréciée à l'aune de la diminution enregistrée pour l'ensemble de la presse payante qui a été de 2,20 %.

Quant à l'évaluation des coûts de la politique d'aide à la presse, votre rapporteur spécial regrette le manque de transparence du dispositif. Il maintient ses observations formulées dès 2006, quant à la nécessité d'établir **une mesure de l'efficacité des aides à la presse, dans le cadre d'une réflexion commune à l'ensemble des aides aux entreprises**.

A titre d'illustration, il eut été souhaitable de prévoir des indicateurs de mesure de l'efficacité des aides à la modernisation, prenant notamment en compte la baisse des coûts d'impression. De tels indicateurs permettraient de mieux apprécier en toute transparence le coût des choix opérés dans le cadre des aides à la presse.

Cependant, il relève que le lien entre ces aides et les gains de productivité des entreprises aidées est difficile à établir. Répondant aux inquiétudes de votre rapporteur spécial, la DDM a fait état d'une réflexion globale actuellement en cours dans le cadre des travaux de plusieurs organismes. Il s'agit de la commission de contrôle de l'aide à la modernisation de la presse, de la commission de contrôle du plan d'accompagnement social de la presse quotidienne chargée de veiller au respect des engagements pris par les entreprises dans le cadre du versement de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale ainsi que de la

commission de contrôle qui sera également mise en place dans le cadre du nouveau texte réformant le décret n° 2004-1313 du 26 novembre 2004 relatif au fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse.

En outre, votre rapporteur spécial est certes conscient d'une part, des dimensions historique et culturelle dans lesquelles s'inscrit l'action publique, d'autre part, du contexte particulièrement difficile qui affecte le secteur de la presse.

Néanmoins, attentif aux réflexions en cours sur l'évaluation de la performance de la presse, il appelle de ses vœux la création de nouveaux indicateurs de performance visant les coûts de la modernisation de la presse aidée afin de renforcer la transparence de la présentation des comptes en ce domaine.

MISSION « OUTRE-MER »

MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	299
I. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	264
A. VERS UNE PRISE DE CONSCIENCE DU GOUVERNEMENT ?	300
1. <i>Une gestion des crédits marquée par l'ouverture de 215 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative</i>	300
2. <i>Des initiatives pour remédier aux sous-budgétisations du programme</i>	301
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT INSATISFAISANTE	265
1. <i>La difficile mesure de l'efficacité des exonérations de charges sociales</i>	304
2. <i>L'efficacité du service militaire adapté (SMA)</i>	305
II. LA DIFFICILE LECTURE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	267
A. UN DÉPASSEMENT DU MONTANT DES CRÉDITS OUVERTS ?	306
1. <i>Un taux de consommation des autorisations d'engagement de 102 %</i>	306
2. <i>Le montant des dépenses fiscales toujours sous-évalué en loi de finances initiale</i>	307
3. <i>La consommation des crédits du logement semble toujours largement artificielle</i>	308
4. <i>Les évolutions qui résulteront de la loi pour le développement économique des outre-mer</i>	309
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI MONTRENT LE MANQUE D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME	310
1. <i>L'absence de mesure effective de la politique de soutien au logement social outre-mer</i>	310
2. <i>La non-pertinence des indicateurs relatifs aux opérations contractualisées</i>	310
3. <i>Le coût moyen du passeport mobilité devrait évoluer dans le cadre du fonds de continuité territoriale</i>	311
4. <i>Des retards dans la notification aux collectivités du montant des dotations</i>	311
5. <i>Une mobilisation satisfaisante des aides financières suite aux catastrophes naturelles</i>	312

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Il devient urgent que soit mis en place un dispositif satisfaisant de mesure de la performance de la mission « Outre-mer ». En effet, celle-ci est aujourd'hui particulièrement mauvaise au regard de celle des autres missions du budget de l'Etat, comme le montrent le faible nombre d'objectifs atteints (25 %), le grand nombre d'indicateurs non renseignés (33 %) et le manque de pertinence de certains indicateurs.

La prochaine loi de finances doit être l'occasion, pour le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, réorganisé en une unique délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) chargée notamment de l'évaluation et de la prospective, de **répondre à ce problème par des résultats concrets.**

2. De nombreux dispositifs de la mission ont été modifiés, plus ou moins profondément, par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009. A la faveur de ces évolutions, vos rapporteurs spéciaux veilleront à ce que la performance de ces dispositifs (passeport-mobilité, ligne budgétaire unique dédiée au logement, TVA non perçue récupérable, etc.) soit améliorée et à ce que leur coût soit maîtrisé.

3. Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent de la baisse de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, passée de 545 millions à 451 millions d'euros entre les exécutions des budgets 2007 et 2008.

Il conviendra de poursuivre et d'amplifier les efforts faits pour remédier à ce problème, grâce notamment à la réforme du régime d'exonérations votée en loi de finances pour l'année 2009 et modifiée par la loi pour le développement économique des outre-mer.

4. La lecture de l'exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est rendue difficile par des problèmes techniques d'imputation des crédits, ce que vos rapporteurs spéciaux regrettent. Ainsi, le taux de consommation de 102 % des autorisations d'engagement du programme ne trouve pas d'explication satisfaisante dans le rapport annuel de performances, censé éclairer le Parlement sur l'exécution budgétaire.

5. Les dépenses fiscales liées à la mission, dont le coût demeure supérieur au montant des crédits de la mission, présentent deux problèmes récurrents : une sous-évaluation de leur montant en loi de finances initiale et une mesure de leur performance particulièrement lacunaire.

De manière générale, la performance de la mission telle que mesurée par ses indicateurs est très mauvaise par rapport aux autres missions du budget de l'Etat.

Ainsi, sur les 12 indicateurs que compte la mission, seuls 3 ont atteint la cible qui leur avait été fixée pour l'année 2008 par le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008. **La mission « Outre-mer » fait partie des quatre missions du budget de l'Etat dont les indicateurs de performances ont atteint 25 % ou moins de leurs objectifs.**

Par ailleurs, un tiers des indicateurs ne sont pas renseignés ; **la mission « Outre-mer » se caractérise donc par le dispositif d'évaluation de la performance le plus lacunaire de l'ensemble des missions du budget général.** Cela limite d'autant la capacité de ces indicateurs à rendre effectivement compte de la performance de la mission et de la bonne utilisation de ses crédits.

I. LA SOUS-BUDGÉTISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

A. VERS UNE PRISE DE CONSCIENCE DU GOUVERNEMENT ?

1. Une gestion des crédits marquée par l'ouverture de 215 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative

Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2008 *(en euros)*

LFI 2008	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
990.826.539	1.228.575.310	1.222.905.084	99,5 %

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

Exécution des crédits de paiement du programme en 2008 *(en euros)*

LFI 2008	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
997.786.539	1.236.641.010	1.234.488.255	99,8 %

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

L'analyse de l'exécution budgétaire du programme 138 montre un **excellent niveau de consommation des crédits**, supérieur à 99 % tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

Cette exécution budgétaire a toutefois été marquée par une ouverture importante de crédits supplémentaires lors de la loi de finances rectificative pour 2008¹ : 215 millions d'euros, en AE et en CP. Cette ouverture constitue la principale modification de crédits en cours de gestion de la mission, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Total des ouvertures et annulations de crédits en cours de gestion

(en euros)

	Ouvertures		Annulations	
	AE	CP	AE	CP
Programme n° 138	237.751.471	238.857.171	2.700	2.700
Programme n° 123	44.033.204	70.170.018	26.562.670	27.632.315
Total de la mission	281.784.675	309.027.189	26.565.370	27.635.015

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

2. Des initiatives pour remédier aux sous-budgétisations du programme

L'ouverture de crédits, à hauteur de 215 millions d'euros, a porté sur le programme n° 138 « Emploi outre-mer », dont elle a majoré les crédits votés en loi de finances initiale de près de 22 %. Elle visait à répondre au **problème récurrent de la sous-budgétisation, déjà pointée du doigt par votre commission des finances², de la compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes résultant des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer³**. L'outre-mer bénéficie en effet de

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Voir notamment la contribution de M. Henri Torre, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », au rapport n° 433 – Tome II (2007-2008) de votre commission des finances sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2007.

³ La justification de ces crédits réside dans l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale qui dispose que « toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application ».

larges mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale, en vertu de l'article premier de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003¹.

Il résulte de cette ouverture de crédits **une diminution de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale** : celle au titre des exercices postérieurs à 2004, évaluée à 545,3 millions d'euros à la fin de l'année 2007, devrait s'élever à 450,6 millions d'euros à la fin de l'année 2008 (80,55 millions au titre de l'année 2008 et 370 millions au titre des années antérieures).

Par ailleurs, deux éléments semblent indiquer que le problème de la sous-budgétisation des compensations d'exonérations de charges sociales pourrait connaître un terme :

- d'une part, **le régime des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer a été restreint**. Ainsi, l'article 159 de la loi de finances pour 2009² a limité les exonérations de telle sorte que le coût du dispositif, en année pleine, devait être réduit de 138 millions d'euros. L'article 25 de la loi pour le développement économique des outre-mer³ a toutefois atténué les effets de cette réforme. Au total, d'après les déclarations de M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, **le coût, en année pleine, des exonérations de charges sociales devrait donc être réduit de 63 millions d'euros** ;

- d'autre part, le gouvernement semble avoir pris la mesure du problème en **augmentant de manière significative le montant des crédits consacrés à la compensation de ces exonérations en 2009**. Vos rapporteurs spéciaux relevaient ainsi dans leur rapport⁴ sur le projet de loi de finances pour 2009 que *« les montants consacrés à la compensation de ces exonérations passent de 867 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2008 à 1.011 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une hausse de 16,6 %. Cette hausse correspond à une volonté réelle de voir se réduire la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale »*.

A la fin de l'année 2008, le montant des impayés de la mission reste toutefois élevé : 536 millions d'euros pour un montant global de la mission de 1,98 milliard d'euros.

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

³ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁴ Annexe n° 18 au rapport général n° 99 (2008-2009) de MM. Marc Massion et Eric Doligé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2008.

Montant des impayés de la mission « outre-mer »

(en millions d'euros)

Dispositifs	Montant
Exonérations de charges sociales	451
DGDE Polynésie française	5
Politique contractuelle	63
Logement	17
Total	536

Source : Cour des comptes

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT INSATISFAISANTE

Concernant le programme 123, votre commission des finances relevait dans son rapport précité sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2007 que « *seuls deux indicateurs de performances sur huit étaient exploitables* ». Le transfert à la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), par la loi précitée de finances pour 2008, de la majeure partie des dispositifs d'aide à l'emploi a depuis réduit l'intérêt d'une grande partie des objectifs et des indicateurs du programme.

La mesure de la performance n'est donc plus mesurée que par deux objectifs qui concernent, d'une part, les exonérations de charges sociales et, d'autre part, le dispositif du service militaire adapté (SMA). Ces deux politiques représentent en effet la majorité des crédits du programme.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence du maintien dans le périmètre de la mission de certains dispositifs d'aide à l'emploi, dont la gestion n'a pas été transférée à la DGEFP (essentiellement les chantiers de développement local, le dispositif jeunes stagiaires du développement, les projets initiative jeune dans leur volet mobilité, la formation individualisée en mobilité et le programme « cadres avenir »). En effet, d'une part, **plus aucun indicateur ne permet de juger de l'efficacité de ces dispositifs en faveur de l'emploi** et, d'autre part, la majorité des actions mises en œuvre en faveur de l'emploi en outre-mer sont désormais regroupés dans la mission « Travail et emploi ».

1. L'incapacité à mesurer l'efficacité des exonérations de charges sociales

L'objectif n° 1 « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand » propose deux indicateurs, qui mesurent le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales rapporté respectivement au taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer et au taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole.

Le premier indicateur a atteint les objectifs fixé pour 2008 : il s'élève à 0,41 pour un objectif de 0,25. Les performances du second indicateur sont en revanche décevantes : il n'atteint que 2,08 pour un objectif de 4,52. Ces indicateurs montrent toutefois que les secteurs aidés par des exonérations de cotisations sociales sont plus créateurs d'emplois, à la fois que l'ensemble des secteurs économiques en outre-mer et que les secteurs équivalents en métropole.

Malgré leurs bonnes performances, ces indicateurs ne permettent pas de prouver que les exonérations de cotisations sociales sont créatrices d'emplois en outre-mer. En effet, d'une part, comme le relevait le rapport précité de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2009, les performances des secteurs économiques équivalents en métropole et en outre-mer dépendent d'environnements économiques sur lesquels influent bien d'autres facteurs que les seules exonérations de charges sociales. Par ailleurs, la performance de ces indicateurs a fortement varié depuis trois ans, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Performances des indicateurs de l'objectif n° 1 « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand »

	Réalisation 2006	Réalisation 2007	Réalisation 2008
Indicateur 1.1	- 0,43	- 0,23	0,41
Indicateur 1.2	3,16	4,52	2,08

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

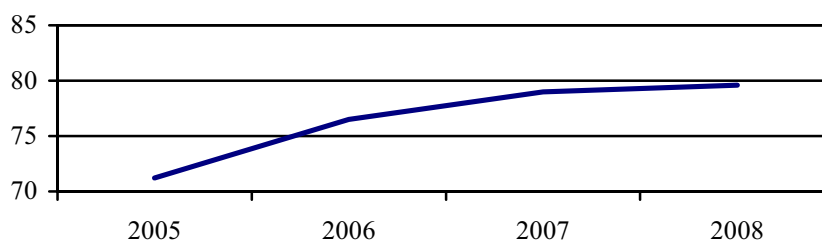
Or, ces variations importantes ne peuvent s'expliquer par le dispositif d'exonérations de charges sociales qui, lui, n'a pas varié au cours de la période considérée. Par ailleurs, les deux indicateurs ne montrent aucune évolution concordante qui permettrait de conclure à une amélioration progressive de la situation. Il en résulte que **les indicateurs ne sont pas à même d'attester de l'efficacité, pour la situation de l'emploi, des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer** et qu'un travail d'approfondissement de l'évaluation de cette politique doit être poursuivi.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent enfin que la modification du régime des exonérations de charges sociales par les lois précitées de finances pour 2009 et pour le développement économique des outre-mer devrait, à partir de 2009, recentrer ces aides sur les bas salaires et permettre ainsi d'accroître leur efficacité tout en réduisant leur coût.

2. L'efficacité du service militaire adapté (SMA)

L'objectif n° 2 « Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » permet de mesurer le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat.

Taux d'insertion des volontaires en fin de contrat



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances annexés aux projets de lois de règlement des années 2007 et 2008

Vos rapporteurs spéciaux relèvent le succès du dispositif du SMA, que permet de mesurer la hausse très satisfaisante du taux d'insertion des jeunes qui bénéficient de ce dispositif¹ et se félicitent de l'annonce, le 19 février 2009, par le Président de la République devant les élus locaux des départements d'outre-mer, du doublement des effectifs du SMA. Il conviendra de veiller à ce que ce doublement soit accompagné de moyens humains et financiers suffisants pour permettre de maintenir l'efficacité du dispositif.

¹ A ce sujet, voir « La défense et l'insertion des jeunes : le service militaire adapté et le dispositif " défense deuxième chance " " apprendre à réussir " », François Trucy, rapport d'information n° 290 (2007-2008), déposé le 16 avril 2008.

II. LA DIFFICILE LECTURE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

A. UN DÉPASSEMENT DU MONTANT DES CRÉDITS OUVERTS ?

1. Un taux de consommation des autorisations d'engagement de 102 %

Exécution des autorisations d'engagement du programme en 2008

(en euros)

LFI 2008	Ouvertes	Consommées	Taux de consommation
762.625.173	780.095.70	796.005.666	102 %

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

Exécution des crédits de paiement du programme en 2008

(en euros)

LFI	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
722.075.173	764.612.876	742.946.447	97,2 %

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

La principale observation quant à l'exécution du programme n° 123 est **une consommation apparente des AE du programme supérieure au montant des crédits ouverts pour l'exercice**. Ainsi, le rapport annuel de performances fait apparaître une consommation à hauteur de 796 millions d'euros pour un montant de crédits ouverts en AE, en incluant les mouvements de crédits en cours d'année, de 780 millions d'euros, soit un taux de consommation de 102 %.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent **qu'aucune explication à cette surconsommation n'est fournie dans le rapport annuel de performances annexé à la présente loi de règlement**. Par ailleurs, dans les réponses qui leur ont été adressées par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la consommation des AE du programme s'élève non à 796 millions mais à 751 millions d'euros. Enfin, le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel fait état d'un montant de consommation des crédits de 757 millions d'euros.

Sollicitée par vos rapporteurs spéciaux, la direction du budget a fourni les éléments de réponse suivants quant au dépassement, en exécution, du montant des crédits ouverts pour le programme.

La consommation d'AE en 2008 sur le programme 123 de la mission « Outre-mer »

La consommation des AE en 2008 sur le programme 123 a fait l'objet d'une attention particulière au moment de l'élaboration du rapport annuel de performance 2008 de la mission « Outre-mer ».

En effet, la consommation d'AE que restituent les outils de suivi des crédits (soit 796 millions d'euros) est supérieure au total des crédits ouverts (soit 780 millions d'euros). Cependant, la consommation réelle d'AE est bien inférieure au total des crédits votés. Un travail d'identification des crédits consommés a été mené avec les administrations locales. Il résulte de cette étude qu'en aucun cas la consommation d'AE n'ait été supérieure aux crédits votés.

Plusieurs collectivités d'outre-mer, notamment la Polynésie française, ont procédé à la recodification d'engagements anciens, afin d'intégrer l'ensemble des opérations dans les outils de gestion mis en œuvre après le vote de la LOLF. Ce travail de recodification, impliquant le retrait d'engagements puis le réengagement des crédits, s'est traduit dans les outils comme de nouveaux engagements. Or, il ne s'agit en aucun cas d'engagements réels.

Le travail mené par le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les services de la DéGéOM et les services locaux permet d'estimer la consommation réelle d'AE à hauteur de 757 millions d'euros.

Les montants indiqués dans le rapport annuel de performances, dans la partie explicative de la « justification au premier euro », retracent les consommations réelles, corrigées des erreurs techniques (erreur d'imputation ou AE réengagées).

Ainsi, la consommation réelle est estimée à 757.182.592 €.

Source : direction du budget

Ainsi, le taux de consommation ne serait pas de 102 % mais de 95,1 % pour les AE du programme.

Malgré ces précisions utiles, vos rapporteurs regrettent vivement l'absence de clarté des éléments fournis au Parlement, qui ne permettent pas de porter un jugement clair et fondé sur les modalités de l'exécution budgétaire en 2008.

2. Le montant des dépenses fiscales toujours sous-évalué en loi de finances initiale

Vos rapporteurs relèvent que le coût des différentes dépenses fiscales rattachées au programme 123 s'élève à 2,59 milliards d'euros pour les finances publiques, soit plus du triple des crédits du programme votés en loi de finances initiale, ce qui relativise leur importance.

Par ailleurs, comme l'année dernière, l'exécution fait apparaître une forte sous-estimation initiale du montant de ces dépenses fiscales. Ainsi, leur montant global estimé passe de 2.436 millions d'euros lors du vote de la loi de finances initiale à 2.592 millions d'euros en réalisation, soit un écart de 156 millions d'euros.

Il convient de se réjouir que la loi précitée pour le développement économique des outre-mer ait fait évoluer plusieurs dispositifs entraînant des dépenses fiscales élevées au titre de ce programme. Ainsi, les dispositifs de défiscalisation à l'impôt sur le revenu des investissements productifs (640 millions d'euros), de défiscalisation à l'impôt sur le revenu dans le secteur du logement (250 millions d'euros) et de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés (150 millions d'euros) ont été réformés, notamment par le recentrage de la défiscalisation en faveur du logement social.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que ces évolutions, qui doivent accroître l'efficacité des dispositifs de défiscalisation, s'accompagnent d'une meilleure évaluation de leurs conséquences. En effet, jusqu'à maintenant, les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne permettent pas précisément d'évaluer les conséquences réelles de ces dispositifs particulièrement coûteux pour les finances publiques.

3. La consommation des crédits du logement semble toujours largement artificielle

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, près de 60 % des AE consommées sur l'année en faveur du logement en outre-mer l'ont été durant le seul mois de décembre, comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Consommation des autorisations d'engagement (AE)
destinées au logement en outre-mer en 2008**

	<i>AE consommées (en euros)</i>	<i>Pourcentage des AE consommées sur l'année</i>
Janvier	3 128 059	1,48 %
Février	- 106 359	- 0,05 %
Mars	68 915	0,03 %
Avril	1 745 390	0,82 %
Mai	2 713 745	1,28 %
Juin	1 815 383	0,86 %
Juillet	13 235 305	6,25 %
Août	13 476 223	6,36 %
Septembre	15 238 259	7,19 %
Octobre	7 456 575	3,52 %
Novembre	26 348 274	12,44 %
Décembre	126 692 330	59,81 %
Total	211 812 099	100 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le secrétariat d'Etat indique que la concentration des demandes en fin d'exercice résulte de deux facteurs : d'une part, le fait que « *les opérateurs du logement social présentent habituellement leurs demandes de subvention au cours du troisième trimestre* » et, d'autre part, qu'ils ont « *attendu la mise en*

œuvre effective de la réforme des paramétrages de financement du logement social, qui n'est finalement intervenue que le 30 janvier 2009 ».

Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent de la réforme des paramétrages de financement, qui devrait favoriser la réalisation d'opérations de logement social, mais s'étonnent toutefois de cette concentration de la consommation des crédits en fin d'année. Il apparaît notamment que si les opérateurs attendaient la révision des paramètres de financement, qui n'est finalement intervenue que l'année suivante, les opérations lancées à la fin de l'année n'ont pu l'être que sur la base des anciens paramètres de financement. On comprend mal par conséquent comment les projets ont pu être montés si rapidement et un doute persiste quant à leur effectivité.

4. Les évolutions qui résulteront de la loi pour le développement économique des outre-mer

Outre la modification des dispositifs de défiscalisation, qui devraient jouer à partir de l'année 2009 tant sur le montant des dépenses fiscales que sur l'utilisation de la ligne budgétaire unique en faveur du logement, **la loi précitée pour le développement économique des outre-mer devrait influencer sur deux importants dispositifs du programme 123 : le passeport-mobilité et la dotation de continuité territoriale.**

En effet, l'article 50 de la loi précitée a créé un **fonds de continuité territoriale qui globalise les crédits de la dotation de continuité territoriale et du passeport-mobilité.** Cette évolution vise essentiellement à remédier à deux difficultés :

- la mise en oeuvre de la dotation de continuité territoriale, qui fait encore en 2008 apparaître une sous-consommation importante des crédits : seuls 15,38 millions d'euros de CP ont été consommés sur 33,3 millions ouverts en loi de finances initiale ;

- le coût croissant du passeport-mobilité : plus de 25 millions d'euros ont été nécessaires pour financer ce dispositif en 2008 alors que seuls 15,8 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale.

Comme votre commission des finances l'a indiqué dans son rapport¹ sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, la création du fonds de continuité territoriale **devrait permettre de mettre un terme à ces deux dérives et rationaliser, à l'avenir, les dispositifs de continuité territoriale en faveur de l'outre-mer.**

¹ Rapport n° 232 (2008-2009) de MM. Marc Massion et Eric Doligé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 février 2009.

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE TROP SOUVENT INOPÉRANTS

Vos rapporteurs spéciaux relèvent tout d'abord que **les objectifs et indicateurs du programme ne correspondent qu'à trois actions sur les sept du programme**, soit seulement 75 % des crédits du programme. Cela ne leur paraît pas satisfaisant au regard des impératifs d'évaluation imposés par la LOLF.

1. L'absence de mesure effective de la politique de soutien au logement social outre-mer

Les indicateurs de l'objectif 1 « Mieux répondre au besoin de logement social » demeurent insatisfaisants.

En effet, sur les trois indicateurs, l'un n'est pas du tout renseigné et les deux autres ne le sont que pour une partie des collectivités territoriales d'outre-mer. Il en résulte **l'impossibilité de mettre en œuvre le « chaînage vertueux » prévu par la LOLF qui doit permettre de juger de l'efficacité des dispositifs par l'examen de la loi de règlement pour l'année n avant l'examen du projet de loi de finances de l'année n+1**. Vos rapporteurs spéciaux le regrettent vivement.

Par ailleurs, outre les critiques déjà formulées dans le rapport précité sur la loi de règlement des comptes de l'année 2007, vos rapporteurs spéciaux regrettent **l'absence d'indicateur permettant de connaître le nombre d'opérations de logement social engagées grâce aux crédits de la ligne budgétaire unique par rapport aux objectifs fixés par le ministre**. En effet, les problèmes relevés par votre commission des finances¹ quant aux difficultés de réalisation des opérations de logement outre-mer doivent trouver des solutions et celles-ci doivent être quantifiées pour permettre de juger de l'efficacité de la politique de soutien au logement en outre-mer.

Il serait souhaitable que la réforme de la défiscalisation en matière de logement social, qui doit s'accompagner de son articulation avec les crédits de la ligne budgétaire unique, soit l'occasion pour le gouvernement d'améliorer le dispositif de suivi de la politique de logement en outre-mer.

2. La non-pertinence des indicateurs relatifs aux opérations contractualisées

L'objectif n° 2, « Encourager une approche partenariale élargie en vue d'optimiser la gestion des opérations contractualisées » ne présente pas d'indicateurs pertinents.

¹ « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Henri Torre, *op. cit.*

En effet, **le premier indicateur**, qui mesure le respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées, **ne permet pas de cerner le principal problème en matière de cofinancement des investissements** en outre-mer, c'est-à-dire la difficulté pour les collectivités territoriales à fournir leur propre part de financement pour la réalisation des projets, en raison de leur situation budgétaire et financière précaire.

Par ailleurs, comme l'indique le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, les résultats de cet indicateur présentent une grande hétérogénéité, qui résulte notamment de l'importance des crédits européens et du fait que « *les réalisations 2008 ne sont pas encore pleinement significatives dans la mesure où la plupart des contrats ont été signés tardivement courant 2007* ».

Enfin, **le second indicateur**, relatif au montant de l'investissement privé mobilisé par euro public investi dans des opérations contractualisées, **est inutile** puisque aucune prévision ne figurait au projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2008 et que les données ne sont disponibles, en réalisation, que pour trois collectivités territoriales d'outre-mer sur neuf.

3. Le coût moyen du passeport mobilité devrait évoluer dans le cadre du fonds de continuité territoriale

L'objectif n° 3, « Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale », présente un indicateur unique mesurant le coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole. Bien que l'objectif d'un coût de 1.061 € ne soit pas atteint, **l'évolution reste satisfaisante puisque le coût unitaire du passeport-mobilité diminue significativement, passant de 1.160 € en 2007 à 1.095 euros en 2008.**

Vos rapporteurs attendent beaucoup de la création du fonds de continuité territoriale, évoqué ci-dessus, qui devrait permettre une rationalisation de l'utilisation des crédits du passeport-mobilité.

4. Des retards dans la notification aux collectivités du montant des dotations

L'objectif n° 4 « Accompagner le développement des collectivités territoriales » présente deux indicateurs particulièrement décevant.

Le premier, qui mesure le délai de notification aux collectivités territoriales du montant des dotations prévues au titre de l'année, nous enseigne que ce délai est passé de 41 jours en 2007 à 157 jours en 2008, l'objectif ayant été fixé à 37 jours. Le secrétariat d'Etat indique que ce piètre résultat s'explique « *notamment par des modifications de l'organisation des services et des procédures qui ont généré des retards* »¹, notamment en

¹ Rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement.

Polynésie française. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que les collectivités territoriales d'outre-mer aient à pâtir de la mauvaise organisation des services de l'Etat pour l'obtention de dotations qui constituent pour elles une part essentielle de leurs ressources et donc un des déterminants de leur action.

Le second indicateur, qui mesure la part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française, n'est pas renseigné pour 2008 et est donc inexploitable.

5. Une mobilisation satisfaisante des aides financières suite aux catastrophes naturelles

Le dernier objectif de la mission présente un indicateur unique, qui mesure le **délai moyen de traitement des demandes d'aides des victimes de catastrophes naturelles en outre-mer**.

Ses performances sont satisfaisantes puisque, bien que le délai moyen soit passé de 1 à 1,6 mois entre 2007 et 2008, la réalisation reste meilleure que l'objectif, fixé à 6 mois par la loi de finances initiale. Ce délai de 6 mois semble toutefois trop long à vos rapporteurs spéciaux au regard des impératifs d'indemnisation et des réalisations de l'indicateur. Par conséquent, ils se réjouissent que la performance de l'indicateur soit largement en dessous de l'objectif fixé.

MISSION « PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE »

M. François Rebsamen, rapporteur spécial

I. LE PROGRAMME 305 « POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI »	314
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	
2008.....	315
1. <i>Une lecture difficile due à l'imbrication des moyens de gestion</i>	315
2. <i>DGTPE : Une sous-estimation de 31 % des dépenses de fonctionnement</i>	316
3. <i>Le réseau des missions économiques intégré au programme</i>	317
4. <i>Des dépenses en légère diminution pour la DLF et la DGEFP</i>	317
5. <i>Des dépenses fiscales en baisse</i>	318
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	318
1. <i>DGTPE : une performance peu satisfaisante</i>	318
2. <i>La difficulté de transposer les directives européennes dans les délais</i>	319
II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	320
A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	320
1. <i>Une consommation des crédits supérieure à l'autorisation accordée en loi de finances initiale mais qui ne relève pas d'une imprévision</i>	320
2. <i>Une réduction des dépenses de personnel</i>	321
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	321
1. <i>Des indicateurs qui confirment que l'INSEE remplit sa mission de façon satisfaisante...</i>	321
2. <i>... mais qui doivent progresser dans le sens d'une meilleure prise en compte des coûts de gestion</i>	321

La mission « Pilotage de l'économie française » est une **innovation de la loi de finances pour 2008**. Elle est issue de la restructuration de l'architecture gouvernementale qui, en 2007, a distingué le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (Minéfe) et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et s'est accompagnée d'un « redécoupage » de certaines missions et de certains programmes au sein de la maquette budgétaire.

Elle rassemble deux programmes : le programme 220 « Statistiques et études économiques » et un nouveau programme 305 « Politique économique et de l'emploi », qui intègre les crédits de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), de la direction de la législation fiscale (DLF) et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Elle porte ainsi sur la **production d'études et de statistiques économiques** et les **activités d'état-major** liées à la définition et à la mise en oeuvre de la politique économique et financière et de la politique de l'emploi.

En exécution 2008, les crédits consommés s'élèvent à **858,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 868,4 millions d'euros en crédits de paiement**, soit un taux de consommation respectivement de 93,4 % et 96,7 %. La mission a mobilisé **9.109 ETPT¹**, en réduction de 316 ETPT sur les prévisions.

Il convient de souligner que cette maquette budgétaire n'aura été qu'éphémère car **la mission « Pilotage de l'économie française » change à nouveau de périmètre en loi de finances 2009**. Elle est rattachée à la mission : « Développement et régulation économiques » et forme ainsi une **nouvelle mission « Economie »**, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (Minéfe) attendant d'un tel regroupement une meilleure visibilité de ses moyens, notamment sur les dépenses sensibles que sont les crédits de masse salariale et sur le plafond d'emploi.

I. LE PROGRAMME 305 « POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI »

Ce nouveau programme se situe au coeur de politiques menées par plusieurs programmes relevant tant du Minéfe que du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Il est composé de quatre actions, dont une **action nouvelle mise en oeuvre par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**. Le rattachement de ce volet « emploi » correspond à l'évolution des politiques en faveur des entreprises et du plein emploi, le développement et la compétitivité des

¹ *Equivalent Temps plein travaillé.*

entreprises nécessitant une amélioration de l'emploi et un meilleur accompagnement des chômeurs.

Les trois autres actions sont issues de l'ancien programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », et sont mises en œuvre par la DGTPE et la DLF.

A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

Les crédits du programme prennent en charge essentiellement des dépenses de personnel, les rémunérations de la Banque de France et les frais de fonctionnement du réseau des missions économiques.

Les **crédits consommés** au titre des **autorisations d'engagement** s'élèvent à **399,1 millions d'euros** pour 2008, soit un **taux de consommation de 91,6 %** des ouvertures : 435,8 millions d'euros.

Les **crédits de paiement ouverts**, abondés de 31,1 millions d'euros en cours d'année, se sont élevés à 421,7 millions d'euros. **Leur taux de consommation approche les 96 %, soit 404,6 millions d'euros.**

Les **emplois financés sur ce programme s'élèvent à 3.159 ETPT**, soit une réduction de 135 emplois par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les **dépenses de personnel suivent cette diminution : 203,8 millions d'euros** consommés, soit - 16,1 millions d'euros par rapport aux prévisions.

Cependant, votre rapporteur spécial remarque que, malgré le contexte de non-remplacement des départs, les effectifs ont **augmenté de 199 ETPT, à périmètre constant 2008, par rapport à 2007.**

Le **montant des dépenses de personnel est parallèlement en hausse de 8,2 %.**

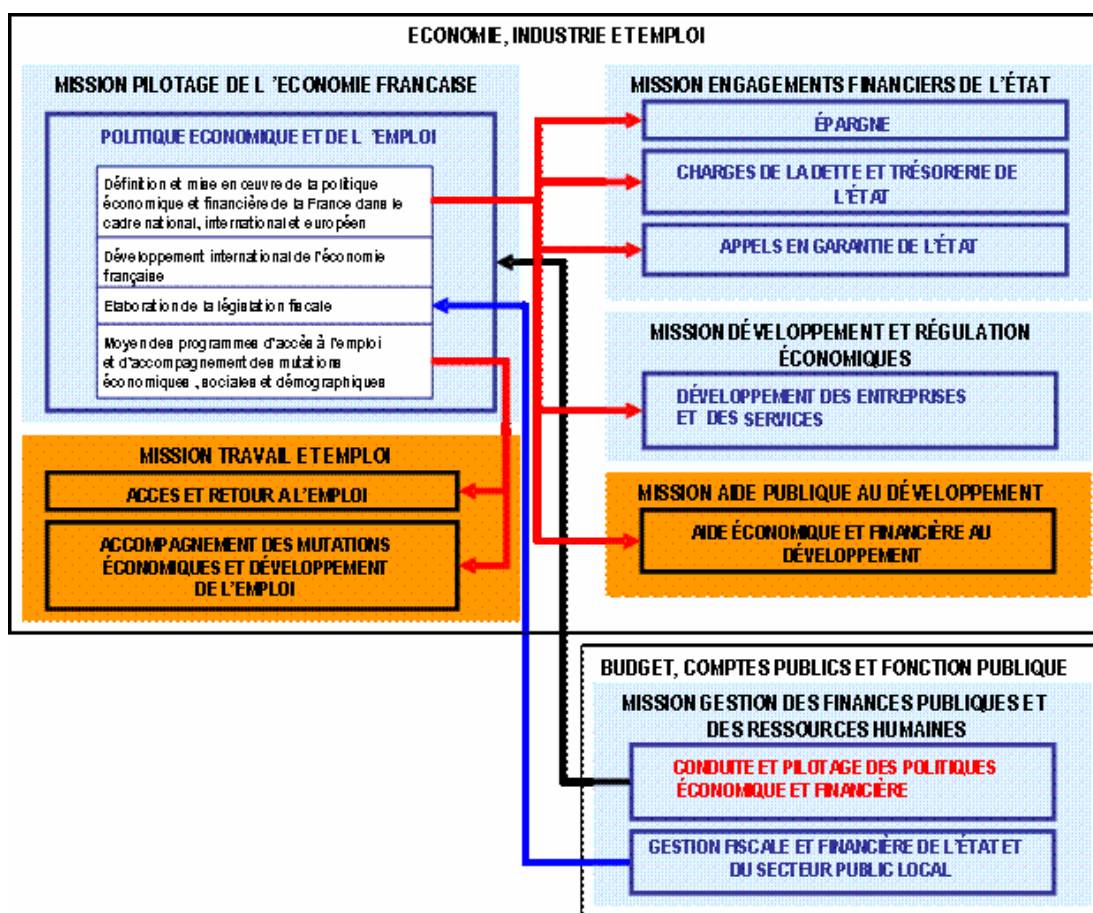
L'exécution 2008 appelle les remarques suivantes.

1. Une lecture difficile due à l'imbrication des moyens de gestion

L'analyse des coûts reste, comme les années précédentes, malaisée du fait de **nombreuses interactions avec d'autres programmes situés hors de la mission.**

Par ailleurs, les modifications des périmètres ministériels, qui ne se sont pas stabilisés en 2008, ne permettent pas la comparaison des crédits avec les années antérieures.

Le schéma suivant illustre l'imbrication du programme 305 « Politique économique et de l'emploi » avec pas moins de cinq missions et neuf programmes.



Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

2. DGTPE : Une sous-estimation de 31 % des dépenses de fonctionnement

Les moyens de la DGTPE sont regroupés sur deux actions et représentent 86 % des ETPT et 91,5 % des crédits du programme.

Au titre de l'action 1 « définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen », les crédits consommés en 2008 s'élèvent à **219,4 millions d'euros en autorisations d'engagement**, et **217,6 millions d'euros en crédits de paiement**.

160,1 millions d'euros, soit 73,5 % de ces crédits, ont servi à couvrir le remboursement des missions d'intérêt général exécutées par la **Banque de France** (à hauteur de 152,4 millions d'euros), l'**Institut d'émission des départements d'outre-mer, IEDOM** (7,5 millions d'euros), et l'**Institut d'émission d'outre-mer, IEOM** (0,15 million d'euros). Ces crédits avaient été évalués à 122,26 millions d'euros en loi de finances initiale.

Votre rapporteur spécial relève la **sous-estimation récurrente de ces crédits, qui atteint 30,9 % en 2008, alors qu'ils font l'objet de conventions entre l'État et ces institutions. Le dépassement de l'autorisation initiale avait atteint 7,7 % en 2009 et 9 % en 2006.**

Ils ont été abondés à hauteur de **37,8 millions d'euros par redéploiement de crédits, reports de crédits 2007 et fongibilité asymétrique** (du titre 2 vers le titre 3 pour 6,3 millions d'euros, soit 3 % des crédits du titre 2 ouverts en 2008).

3. Le réseau des missions économiques intégré au programme

L'action 4 est mise en œuvre par le réseau régional de la DGTPE à travers les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), et par le réseau international par le biais des missions économiques (ME). Ces moyens étaient auparavant inscrits sur le programme 134 « développement des entreprises ». Ils ont été rattachés au programme afin d'apporter une cohérence aux moyens de l'action publique dans ce domaine.

La gestion des fonctions supports du réseau des missions économiques à l'étranger est revenue à l'Agence de gestion du réseau international des finances. Les activités commerciales sont transférées, à partir de 2009, à l'opérateur Ubifrance.

Les emplois consommés au titre de cette action atteignent **2.032 ETPT**, soit 90 de moins par rapport à la loi de finances initiale. Les **dépenses de personnel** reflètent cet écart et s'élèvent à **122,5 millions d'euros (- 14 %)**. Les **dépenses de fonctionnement atteignent 29,6 millions d'euros** et concernent environ 2.000 agents de la DGTPE en poste dans 121 pays à l'étranger et 26 unités en région.

4. Des dépenses en légère diminution pour la DLF et la DGEFP

Les crédits de la DLF ne sont constitués que des dépenses de personnel et s'élèvent à **12,9 millions d'euros (+ 0,3 million d'euros) par rapport à 2007**. Les effectifs sont quasiment stables, avec **187 ETPT (+ 2)**.

Les crédits de la DGEFP, retracés au sein de l'action 4, retracent les moyens en effectifs de la délégation, chargée de proposer les orientations de la politique pour l'emploi et de la formation professionnelle continue. Ils s'élèvent à **20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,6 millions d'euros en crédits de paiement**.

Le plafond des emplois en 2008 atteint **259 ETPT** pour un montant en dépenses de personnel de **17,8 millions d'euros**.

En 2009, le périmètre du programme 305 a été réduit, pour des raisons de cohérence, et ne couvre plus que la stratégie économique et fiscale.

5. Des dépenses fiscales en baisse

Évaluées à 802 millions d'euros, le montant des **dépenses fiscales** associées au programme s'élève en 2008 à **747 millions d'euros**, à un niveau légèrement inférieur à 2007 (786 millions d'euros cette année-là et 1.142 millions d'euros en 2006).

Au regard du montant élevé de ces dépenses rattachées au programme, **votre rapporteur spécial regrette que leur efficacité économique ne soit pas mesurée et commentée par les auteurs du rapport annuel de performance.**

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le constat qui se dégage à la lecture du rapport annuel de performance est que la mesure de la performance du programme 305 « Politique économique et de l'emploi » n'a pas évolué et reprend les mêmes objectifs et indicateurs précédemment attribués au programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat ».

Votre rapporteur spécial regrette qu'une évolution du dispositif d'évaluation n'ait pas été envisagée dans la mesure où une partie du programme 305, les actions du réseau de la DGTPE (action 2) et l'action de la DGEFP (action 4), ne fait l'objet d'aucune mesure de performance.

1. DGTPE : une performance peu satisfaisante

a) Des indicateurs non pertinents et mal renseignés

En ce qui concerne l'objectif 1 « Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales », cette année encore, votre rapporteur spécial tient à souligner la difficulté à analyser la performance de la DGTPE pour plusieurs raisons.

Les indicateurs sont renseignés de façon incomplète. Les éléments d'information qui permettraient de porter une appréciation ne sont pas indiqués dans les documents budgétaires. Ainsi, l'indicateur tendant à mesurer la fiabilité des prévisions du gouvernement comparées à celles des instituts de conjoncture ne comporte pas de cible à atteindre en 2008. Les données de prévisions 2008 se contentent de renvoyer au rapport économique, social et financier.

Le deuxième indicateur mesure la **fiabilité des recettes fiscales**. Il ne comporte pas de données en prévisions 2008 ni de cible à atteindre dans le projet annuel de performances (PAP). De telles lacunes sont regrettables, car elles empêchent de juger de la fiabilité des prévisions de recettes fiscales et

donc, in fine, de porter un jugement totalement éclairé sur la sincérité de la loi de finances.

Enfin, votre rapporteur spécial s'interroge **sur la pertinence de ces indicateurs qui ne peuvent que partiellement refléter la performance de l'administration**. En effet, les prévisions du gouvernement en matière de croissance, d'inflation et de recettes fiscales se fondent sur les travaux préparatoires de la DGTPE, mais peuvent aussi, le cas échéant, s'en éloigner. Comme le souligne la Cour des comptes¹ « d'une part, les prévisions retenues par le gouvernement peuvent s'imposer au responsable de programme et, d'autre part, celui-ci n'a pas de moyen d'influer sur la réalisation des prévisions ».

b) Une mesure de la performance incomplète

L'action 1 est le support des crédits rémunérant les prestations d'intérêt général fournies par la Banque de France, l'IEDOM et l'IEOM, qui représentent près des trois-quarts des crédits de l'action.

Le montant significatif des crédits versés à la Banque de France et à l'IEDOM (plus de 72 % des crédits de l'action 1) pourrait utilement être pris en compte dans l'appréciation de la performance du programme.

La DGTPE a également regroupé dans ce programme, on l'a vu plus haut, les moyens de fonctionnement du réseau des missions économiques précédemment inscrits sur le programme 304. Cette action a mobilisé **160 millions d'euros en 2008, soit près de 38 % des crédits du programme. Cependant, aucun indicateur ne permet là encore d'apprécier la performance de cette action.**

2. La difficulté de transposer les directives européennes dans les délais

Alors que le taux de transposition des directives européennes dans les délais était régulièrement bas, l'année 2007 avait tranché avec les exercices précédents puisque toutes les directives avaient été transposées dans les délais. La performance n'a pas été renouvelée en 2008 : deux directives restent, en effet, à transposer, l'une d'origine réglementaire et l'autre, d'origine législative.

Votre rapporteur spécial soulignait l'an passé que le délai de transposition d'une directive ne dépendait évidemment pas uniquement de la DGTPE, mais qu'il était également contraint par l'inscription du texte de transposition à l'ordre du jour du Parlement par le Gouvernement.

La construction d'un nouvel indicateur en 2009 « *Performance des services pour les seules directives dont la DGTPE a le leadership* » permettra plus particulièrement d'apprécier la performance des services de la direction.

¹ Note d'exécution budgétaire pour 2008.

II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

L'exécution du budget de l'année 2008 constitue un point d'étape dans la réalisation du contrat pluriannuel de performance 2007-2009 sur lequel l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) s'est engagé. En dépit des mouvements incessants dans la maquette budgétaire¹ du programme 220 « Statistiques et études économiques », le périmètre de celui-ci n'a pas varié et continue à retracer, sous l'angle budgétaire, les activités de l'INSEE dont le directeur général est le responsable au sens de la LOLF.

A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. Une consommation des crédits supérieure à l'autorisation accordée en loi de finances initiale mais qui ne relève pas d'une imprévision

Alors que le montant des crédits consommés sur l'exercice 2007, soit 442,6 millions d'euros, s'était inscrit dans un taux de consommation des crédits satisfaisant de 97,1 %, sur 465,5 millions d'euros ouvert en LFI, l'exécution du budget pour 2008 fait l'objet d'une surconsommation de l'ordre de 2,9 %. En effet, la consommation en crédit de paiement pour 2008 s'est élevée à 463,81 millions d'euros, soit un dépassement de 13,1 millions d'euros² par rapport aux crédits ouverts en LFI (450,65 millions d'euros).

Toutefois, il convient de préciser qu'**il ne s'agit pas d'une situation de dépassement de crédits** liée à une quelconque imprévision. En l'effet, l'estimation initiale de dépense est effectuée en sous-dotation afin de tenir compte des très nombreuses ouvertures de crédits par voie de **fonds de concours et d'attribution de produit qui résultent notamment de la vente du répertoire SIRENE** des entreprises, du fichier des prénoms, des données et publications de l'INSEE. En outre, l'institut réalise des études payantes pour le compte des collectivités locales et Eurostat. Au total, les recettes de ses services se sont élevées à 20,7 millions d'euros qui se sont donc ajoutés, avec 4,7 millions d'euros d'ouverture de crédits supplémentaires, au montant autorisé en LFI. Rapporté au total des crédits de paiement ouverts (476,1 millions d'euros), le taux de consommation a atteint 97,4 %.

¹ Le programme 220 « Statistiques et études économiques » a successivement été inclus au sein de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » en 2007, puis dans la mission « Pilotage de l'économie française » en 2008, pour finalement être regroupé avec l'ensemble des programmes à vocation économique au sein de la mission « Economie », au titre de la loi de finances pour 2009.

² La surconsommation de crédits en autorisation d'engagement s'élève à 11,81 millions d'euros.

2. Une réduction des dépenses de personnel

La prévision initiale de consommation d'emplois du présent programme s'élevait pour 2008 à 6.131 ETPT.

Au terme de la gestion 2008, la consommation moyenne annuelle s'établit à 5.950 ETPT poursuivant ainsi la réduction engagée en 2007 dont la réalisation s'était établie à 6.088 ETPT. Les dépenses de titre 2 relatives au personnel se sont élevées à 373 millions d'euros au lieu de 377 millions d'euros autorisés en LFI malgré la poursuite en 2008 de l'application de mesures catégorielles (statutaires et indemnitaires) dont le coût s'élève à 6,2 millions d'euros.

Bien que le solde des entrées et sorties se soit établi à - 145 ETPT, le taux de consommation des crédits autorisés en LFI pour 2008, qui a été de 98,9 %, n'a pas laissé plus de marge de manœuvre aux gestionnaires pour avoir recours à la fongibilité asymétrique qu'en 2007.

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Des indicateurs qui confirment que l'INSEE remplit sa mission de façon satisfaisante...

La performance du programme est mesurée au moyen de **6 objectifs**, dotés chacun d'un indicateur, qui visent principalement à vérifier si l'INSEE remplit ses missions en matière de délais de livraison des résultats économiques, notamment à Eurostat, en application des accords européens souscrits par la France, et d'inscription des entreprises au répertoire SIRENE.

Sans remettre en cause l'intérêt de faire apparaître la qualité du service rendu par l'institut, il convient de constater que **les cinq objectifs de gestion technique sont remplis et ne présentent aucune marge de progression** : les études sont livrées dans les temps, la population légale de toutes les communes est publiée, les entreprises sont enregistrées dans un délai pratiquement incompressible de 0,05 jour au répertoire SIRENE.

2. ... mais qui doivent progresser dans le sens d'une meilleure prise en compte des coûts de gestion

Sauf à illustrer le maintien d'un haut niveau de service, ces indicateurs ne suffisent pas à rendre compte de la progression de l'INSEE dans la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance et de ses orientations stratégiques de réingénierie du recensement de la population et de renforcement de sa capacité de réponse à la demande d'information économique et sociale. A cet égard, quatre des cinq indicateurs de gestion

technique sont remplacés, soit dans le PLF 2009, soit dans le PLF 2010, conformément aux recommandations du CIAP¹ formulées au printemps 2008, en vue de recentrer les indicateurs sur des éléments permettant de mesurer des progressions : suivi des phases de collecte et de traitement des données du recensement, suivi des situations critiques plutôt que des situations courantes.

Enfin, en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, l'INSEE indique que « *la gestion relative à la part des crédits dont la gestion est évaluée par un indicateur de performance est délicate* ». En effet, hormis l'indicateur d'efficacité de l'Enquête emploi en continu, qui permet de rapprocher les coûts de l'enquête et le volume d'information collectée, le corpus actuel d'évaluation demeure essentiellement qualitatif.

¹ Comité interministériel d'audit des programmes.

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

M. François Marc, rapporteur spécial

I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE	324
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ DEPUIS 2008	324
1. Une architecture instable durant les deux premières années d'existence de la mission	324
2. Une architecture stable depuis la réduction à deux programmes introduite en 2008.....	324
B. UNE MISSION PLUS HOMOGENÈME MAIS TOUJOURS SINGULIÈRE	325
1. Une cohérence difficilement trouvée depuis 2008	325
2. La persistance d'une double singularité.....	326
C. LES DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2008	327
1. Un niveau global de consommation des crédits satisfaisant (479,4 millions d'euros de CP, soit 97 % des CP ouverts)	327
2. Un bilan de performances moyen au regard des prévisions (50 % des objectifs ont été atteints).....	328
II. LE PROGRAMME « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	328
A. L'EXÉCUTION (377,8 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	328
1. Le début d'un rattrapage de la couverture en paiements des engagements antérieurs du programme.....	328
2. D'importantes dépenses fiscales associées (plus de 800 millions d'euros).....	330
B. LA PERFORMANCE	331
1. Une mesure seulement partielle de l'action de la DIACT	331
2. Des objectifs atteints en partie seulement.....	331
III. LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	333
A. L'EXÉCUTION (101,6 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	334
1. La dernière année du premier cycle triennal du programme	335
2. Le bénéfice d'importants fonds de concours (54,1 millions d'euros en CP)	336
B. LA PERFORMANCE	336
1. Une mesure instable et insuffisante	336
2. Des résultats en relatif progrès	337

I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE

A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ DEPUIS 2008

1. Une architecture instable durant les deux premières années d'existence de la mission

En 2006, première année d'existence de la maquette budgétaire issue de la LOLF, la mission « Politique des territoires » associait principalement **deux ministères** et comprenait **six programmes** :

- d'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pilotait deux programmes : le programme 112, « Aménagement du territoire », et, par délégation de gestion du Premier ministre, le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (couramment désigné « PITE ») ;

- d'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pilotait quatre programmes : 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ; 159, « Information géographique et cartographique » ; 222, « Stratégie en matière d'équipement » ; 223, « Tourisme ».

Destiné à retracer principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, **le programme « Stratégie en matière d'équipement » précité a disparu dans la LFI pour 2007**, en se trouvant « fondu » dans le programme 217, « Soutien et pilotage des politiques d'équipement », de la mission « Transports ». (Ce programme 217, depuis lors, a été transformé en programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », et figure au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »). La réforme avait été envisagée dès l'examen du PLF pour 2006, eu égard à la complexité de la délimitation du périmètre de chacun des deux programmes finalement fusionnés.

2. Une architecture stable depuis la réduction à deux programmes introduite en 2008

L'architecture de la mission « Politique des territoires » a été profondément modifiée par la **LFI pour 2008**.

En premier lieu, **deux des programmes** composant la mission en 2006 et en 2007, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique », se trouvent désormais **rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, elle-même créée par la LFI pour 2008.

En second lieu, **le programme « Tourisme »** a été rattaché à la **mission « Développement et régulation économiques »**, devenu la **mission « Economie »** dans la LFI pour 2009. Cette dernière mesure a répondu à des

critiques régulièrement formulées, dont le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2006 s'était fait l'écho. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales et des dépenses fiscales ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire.

Cette organisation n'a pas été modifiée par la LFI pour 2009. De cette façon, la mission « Politique des territoires », depuis 2008, ne comporte **plus que deux programmes** :

- d'une part, le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », nouvelle dénomination du programme 112 introduite par la LFI pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, piloté en 2008 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) ;

- d'autre part, le **PITE**, dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère chargé de l'intérieur, actuellement ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

B. UNE MISSION PLUS HOMOGENE MAIS TOUJOURS SINGULIERE

1. Une cohérence difficilement trouvée depuis 2008

Comme l'a rappelé votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, la mission « Politique des territoires » a fortement peiné à trouver sa cohérence interne. Cette mission, en effet, avant 2008, procédait d'une **juxtaposition artificielle de programmes**, qu'un trop faible dénominateur commun ne pouvait réellement solidariser. La **dimension interministérielle** de la mission a sans doute contribué de façon non négligeable à cette situation. Mais, fondamentalement, c'est à l'évidence **l'hétérogénéité des secteurs originellement concernés** (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...) qui en a constitué la cause déterminante.

De ce point de vue, le **recentrage de cette mission, en 2008, autour de l'aménagement du territoire**, par la conservation de deux programmes à dimension fortement « territoriale », a mis un terme au « flou conceptuel » qui caractérisait l'architecture de départ. Il convient cependant d'observer deux points :

- d'une part, ce progrès a été acquis au prix d'une **réduction maximale du nombre de programmes** regroupés par la mission (une mission, selon les prescriptions de la LOLF, ne peut comporter un programme unique) ;

¹ Cf. le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

- d'autre part, dès lors que l'objectif était bien d'unifier la mission autour d'une thématique territoriale « pure », il s'avère discutable que le **programme « Information géographique et cartographique »**, qui figurait initialement dans la mission « Politique des territoires », ait été rattaché à une autre mission.

2. La persistance d'une double singularité

a) Un programme « sui generis » : le PITE

Une part significative du défaut de cohérence comme de stabilité dont a pu témoigner la mission « Politique des territoires » s'explique par les spécificités du **PITE**. D'abord conçu comme expérimental, ce programme, en effet, retrace des **actions indépendantes les unes des autres, dont l'inscription budgétaire sous cette forme reste limitée dans le temps** (*cf. infra*). Ainsi, par sa nature même, le PITE confère une certaine particularité à la mission qui l'héberge.

b) Une politique « transversale » : l'aménagement du territoire

Si, en 2008, la mission « Politique des territoires » a été recentrée sur l'aménagement du territoire, on ne doit pas perdre de vue que le niveau des crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire, dont les enjeux se trouvent naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, excède – de loin – celui des crédits de cette mission, *a fortiori* celui des crédits du programme 112 malgré son ancienne désignation : « Aménagement du territoire ». En effet, **les actions de l'Etat participant à l'aménagement du territoire, chaque année, représentent environ 4 à 5 milliards d'euros, soit plus ou moins dix fois les enjeux financiers de la mission.**

Les crédits bénéficiant en 2009 à l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, depuis le PLF pour 2008, fait l'objet d'un document de politique transversale (DPT), qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Ce document est élaboré par la DIACT (ex-DATAR). **Le DPT joint au PLF pour 2009 a évalué à 5,6 milliards d'euros les crédits qui bénéficient, en 2009, à l'aménagement du territoire.** Cet effort, au total, est porté par **34 programmes relevant de 16 missions**, dont les deux programmes de la mission « Politique des territoires ».

Du point de vue du volume des crédits inscrits en LFI pour 2009, les deux premiers contributeurs à la politique transversale de l'aménagement du territoire sont :

- le programme 154, « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (1,1 milliard d'euros en CP) ;

- le programme 138, « Emploi outre-mer », de la mission « Outre-mer » (1 milliard d'euros en CP).

C. LES DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2008

1. Un niveau global de consommation des crédits satisfaisant (479,4 millions d'euros de CP, soit 97 % des CP ouverts)

En 2008, la mission « Politique des territoires », en moyenne, a consommé **86 % des autorisations d'engagement (AE) et 97 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice, fonds de concours (FDC) inclus**. Le niveau de ce taux global d'exécution, comparable à celui qu'avait enregistré l'exercice 2007, apparaît de la sorte comme satisfaisant. Le taux d'exécution, cependant, est meilleur pour le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » que pour le **PITE**, celui-ci étant plus largement **tributaire du calendrier des fonds de concours** (cf. *infra*).

L'exécution de la mission « Politique des territoires » en 2008

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	293,8	273,7	- 20,1 (7 %)	380,3	377,8	- 2,5 (1 %)
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	157,7	113,1	- 44,6 (28 %)	114,9	101,6	- 13,3 (12 %)
Total pour la mission	451,5	386,8	- 64,7 (14 %)	495,2	479,4	15,8 (3 %)

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Il convient de préciser que la mission, **en LFI pour 2008**, a mobilisé **352 millions d'euros en AE et 415 millions d'euros en CP**, soit environ **0,1 % des crédits du budget général**. Ce niveau de crédits en a fait la seconde des plus « petites » missions du budget général, après la mission « Provisions » (146 millions d'euros de CP consommés en 2008). Dans la mesure où cette dernière, eu égard à son objet spécifique, est constituée de dotations et non de programmes, et se trouve comme telle dépourvue de stratégie de performance, la mission « Politique des territoires » s'avère en outre la plus petite mission, par le volume, à faire l'objet d'objectifs de performance.

2. Un bilan de performances moyen au regard des prévisions (50 % des objectifs ont été atteints)

En 2008, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisaient **18 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur cet ensemble, **seules 50 % des valeurs prévues en LFI ont effectivement été atteintes**. 17 % n'ont pas été atteintes, mais les indicateurs enregistrent une amélioration, et **33 % restent non atteintes**.

En outre, il subsiste **un indicateur (soit 5,5 % du total) non renseigné** pour le RAP de la mission joint au présent projet de loi de règlement (il s'agit de l'indicateur 2.2. du programme 112 – cf. *infra*).

II. LE PROGRAMME « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

L'organisation du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » retrace les **moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**, ex-DATAR, qui en assure le pilotage. Il se compose de trois actions :

- l'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DIACT en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires français ;

- l'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », correspond à des politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires ;

- l'action 4 (*sic* : ce numéro a curieusement été maintenu, malgré la suppression de l'action 3 du programme par la LFI pour 2008), « **Instruments de pilotage et d'étude** », rend compte des moyens destinés au fonctionnement de la DIACT, dont ses dépenses de personnel.

A. L'EXÉCUTION (377,8 MILLIONS D'EUROS EN CP)

1. Le début d'un rattrapage de la couverture en paiements des engagements antérieurs du programme

En 2008, le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » a consommé **273,7 millions d'euros en AE** et **377,8 millions d'euros en CP**, crédits ouverts par la voie de FDC inclus, soit respectivement 79,9 % du total des AE et 98,5 % du total des CP ouverts pour l'exercice.

En 2007, la consommation du programme s'était établie à hauteur de 390,2 millions d'euros en AE et 404,5 millions d'euros en CP. La **moindre**

dotation du programme en AE, sensible d'un exercice à l'autre (- 116,5 millions d'euros en 2008 par rapport à 2007, soit - 30 %), traduit la volonté du gouvernement de procéder au « **rattrapage** » **nécessaire de la couverture en CP des engagements effectués antérieurement** et, partant, d'assurer la soutenabilité du programme. De fait, alors qu'au 31 décembre 2007 le solde des engagements non couverts par des paiements s'était élevé à 943,1 millions d'euros, cette « dette » du programme a été ramenée à hauteur de 839 millions d'euros fin 2008, soit une résorption de 11 %.

Lors de son audition par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement¹, M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, a indiqué que les engagements du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » non couverts par des crédits de paiements **résultent, en partie, de projets auxquels il n'a pas été donné de suite**. Par ailleurs, il a annoncé que **l'endettement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est en voie de résorption**, grâce à la mobilisation de crédits dans le cadre du plan de relance : de 125 millions d'euros en 2006, la dette exigible du fonds a ainsi été ramenée à 80 millions d'euros en 2008, et devrait s'établir à hauteur de 10 millions d'euros, voire moins, fin 2009.

Les crédits du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » en 2008

(en euros)

<i>Actions</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
<i>1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »</i>	<i>98.903.958</i>	<i>146.410.455</i>
<i>2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »</i>	<i>158.648.232</i>	<i>214.452.943</i>
<i>4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	<i>16.143.363</i>	<i>16.903.847</i>
<i>Total des crédits prévus en LFI</i>	<i>283.481.058</i>	<i>373.481.058</i>
<i>Ouverture par FDC et ADP</i>	<i>+ 186.881</i>	<i>+ 186.881</i>
<i>Ouvertures/annulations de crédit hors FDC</i>	<i>+ 10.121.034</i>	<i>+ 6.594.020</i>
<i>Total des crédits ouverts</i>	<i>293.788.973</i>	<i>380.261.959</i>
<i>Total des crédits consommés</i>	<i>273.695.553</i>	<i>377.767.245</i>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'affectation des crédits consommés par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein de chaque action, est retracée de manière claire et synthétique par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP de la mission « Politique des territoires »

¹ *Audition du 24 juin 2009.*

annexé au présent projet de loi de règlement. Elle n'appelle pas de commentaires particuliers de votre rapporteur spécial.

Il convient cependant de préciser que **les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 10,4 millions d'euros**, finançant les **144 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** employés par la **DIACT** (sous le plafond d'emploi fixé en LFI pour 2008 à 148 ETPT). En cours d'exercice, un abondement du programme au titre des dépenses de personnel est intervenu, par la voie d'un décret d'avance, à hauteur de 924.000 euros en AE et en CP, afin de prendre en charge le personnel recruté pour la mission du « Grand Paris », chargée d'assurer le conseil, la concertation et l'animation des projets d'importance stratégique lancés pour le développement, la compétitivité et l'attractivité de la « région capitale »¹.

2. D'importantes dépenses fiscales associées (plus de 800 millions d'euros)

Pas moins de **30 catégories de dépenses fiscales, dont 9 sur impôts locaux**, prises en charges par l'Etat, ont été recensées comme ayant contribué à titre principal, en 2008, aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », pour un **total supérieur à 801 millions d'euros, soit plus de deux fois les crédits du programme** lui-même. A ce montant, il faut ajouter le coût des 13 catégories de dépenses fiscales qui, dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement, font l'objet d'une simple évaluation, de l'ordre de 0,5 million d'euros par catégorie, ou ne sont pas chiffrées. L'importance de ces dépenses de faible montant conduit d'ailleurs votre rapporteur spécial à renouveler les interrogations dont il a fait état, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009², sur le « **saupoudrage** » ainsi constaté et les effets qui peuvent en être attendus.

Par leur coût, les deux premières dépenses fiscales associées au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2008, ont été :

- d'une part, le crédit d'impôt « anti-délocalisation » institué en matière de taxe professionnelle pour les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté (250 millions d'euros) ;

- d'autre part, les taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (180 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial renouvelle son appel à une mesure de la performance des dépenses fiscales majeures contribuant à l'aménagement

¹ Sur ce sujet, voir les développements de votre rapporteur spécial dans son rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

² Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

du territoire, comme telles associées au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

B. LA PERFORMANCE

1. Une mesure seulement partielle de l'action de la DIACT

Comme l'a récemment fait observer le rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires » à l'Assemblée nationale, notre collègue député Jean-Claude Flory¹, **une grande part des actions de coordination et d'impulsion assurées par la DIACT s'avère difficilement mesurable par des indicateurs de performance budgétaire**. Pour 2007 et 2008, il en est allé ainsi, notamment, de son action dans la préparation et la finalisation de la nouvelle génération des contrats de projets Etat-régions (CPER), de son rôle d'interlocuteur de la Commission européenne pour la définition et la mise en œuvre de la nouvelle génération de fonds structurels, ou des réflexions qu'elles a organisées dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

L'appréciation de la performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui retrace l'ensemble des crédits mis à la disposition de la DIACT, doit tenir compte de ce fait. La stratégie de performance retracée par le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement ne correspond qu'à une partie de la mission effectivement remplie par l'institution.

2. Des objectifs atteints en partie seulement

En 2008, la performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » était mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **dix indicateurs** au total². Au vu des résultats enregistrés, par rapport aux cibles fixées, le bilan s'établit comme suit.

a) Un soutien effectif à la compétitivité et à l'attractivité des territoires

L'objectif de « **soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires** » a été atteint selon les quatre indicateurs associés :

¹ Contribution au rapport relatif à la performance dans le budget de l'Etat de nos collègues députés Didier Migaud, président, et Gilles Carrez, rapporteur général, n° 1780 (XIII^e législature), juin 2009.

² Sur les modifications introduites, dans ce dispositif, par la LFI pour 2009, voir le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

- le « **taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT** » s'est élevé à **95 %**, contre une prévision de 90 %. Ce taux, néanmoins, était de 97,7 % en 2007 ;

- le « **pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours** » a atteint **94 %**, contre une prévision de 85 %, et alors qu'il n'était que de 43 % en 2007 ;

- le « **taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises** » s'établit à **55,5 %**, contre une prévision de 60 %, mais ce résultat marque un progrès par rapport à celui de 2007 (50 %) ;

- le « **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** » est enregistré à hauteur de **47,44 %**, contre une prévision de 40 % et un résultat de 41,8 % en 2007

b) Un pilotage convenable de l'aménagement du territoire

L'atteinte de l'objectif de « **concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire** » est mesurée par trois indicateurs :

- le « **taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'Etat engagés au titre des CPER** » a été de 59 %, **proche du niveau de 60 % prévu**. Cet indicateur n'a pas été renseigné pour les exercices antérieurs ;

- le « **nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires** » a été de 153, **dépassant l'objectif de 100 prévu** ;

- en revanche, le « **nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'Observatoire des territoires** » a été de 136.835, soit **nettement moins que l'objectif de 165.000 prévu**, et en léger retrait par rapport aux 137.577 cartes visualisées en 2007.

c) Un renforcement incertain de la cohésion sociale et territoriale

L'objectif consistant à « **accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale** », quant à lui, est circonscrit par trois indicateurs. **Un seul indicateur est utilement renseigné** dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement : le « **nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale (PER)** » a été de 1.300, contre une prévision de 1.500.

Mais le « **taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires** », prévu à hauteur de 40 %, apparaît de manière imprécise comme établi à « **30/40** » %, et la « **comparaison du taux de création d'entreprises dans les**

zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale » n'a pas été fournie en réalisation (- 1 % avait été prévu).

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial juge à tout le moins hâtif le commentaire, porté dans le RAP par le responsable du programme, selon lequel, *« pour l'ensemble de l'objectif, les résultats enregistrés confortent l'action de la DIACT en faveur de la cohésion sociale et territoriale, dans le champ des mutations économiques et plus particulièrement en termes de création d'emplois »*.

III. LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

L'organisation « sui generis » du PITE

Le PITE rassemble des actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels. Ces actions sont indépendantes les unes à l'égard des autres. Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, le PITE se singularise sur quatre points :

- **l'élaboration du programme** est déconcentrée et interministérielle, à l'initiative des préfets de région ;

- **la responsabilité du programme** relève du Premier ministre au plan politique, mais sa gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur, au titre de « tête » du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère. En outre, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relève d'un ministre dit « référent », qui est le responsable de la politique publique dont relèvent les objectifs de cette action ;

- **les ressources du programme** proviennent d'autres programmes du budget général. Les crédits affectés à chaque action retracée par le PITE sont en effet retranchés de programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. Ces contributions sont fongibles, mais chaque ministère contributeur a droit à un suivi précis de sa contribution ; si un ministère contribue à la fongibilité, il peut prétendre à un certain « retour ». La fongibilité des crédits au sein des actions du PITE se traduit donc par un mécanisme générateur de nouveaux engagements réciproques futurs ;

- **les dépenses de personnel** ne sont pas retracées par le programme.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. De fait, **la LFI pour 2009 a maintenu l'existence du PITE, en reconduisant trois des sept actions qu'il comptait en 2008** et en y introduisant une nouvelle action¹.

¹ Cf. rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

A. L'EXÉCUTION (101,6 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Les actions composant le PITE en 2008

N.B. : Les actions marquées d'une astérisque ont été conservées dans le PITE par la LFI pour 2009.

L'action 1, « **Le Rhin et la bande rhénane – Alsace** », vise au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial et en développant « l'intermodalité » entre la voie fluviale et la voie ferrée.

L'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** »*, retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Elle intègre le « Plan d'urgence nitrates » instauré en 2007, pour 5 ans, en faveur de 9 bassins versants.

L'action 3, « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** », correspond aux crédits destinés au financement du plan éponyme, mis en œuvre depuis 1994, et qui est entré depuis 2007 dans une troisième phase de réalisations, après la deuxième phase exécutée sur la période 2000-2006. Il s'agit d'inscrire le territoire en cause, inondable, dans une perspective de développement durable ; d'y préserver la ressource en eau et les espaces naturels ; de mettre en valeur son patrimoine « culturel, touristique et paysager ». Le plan est adossé à un contrat de projets Etat-région (CPER) et à un programme interrégional européen pour la période 2007-2013.

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse** »*, retrace les crédits destinés au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de 15 ans, est actuellement régi par une seconde convention, signée le 4 mai 2007, visant la période 2007-2013.

L'action 5, « **Filière bois – Auvergne et Limousin** », tend à la promotion d'une gestion durable des forêts de ce territoire auprès de leurs propriétaires, l'accompagnement de la modernisation des entreprises de transformation du bois et la dynamisation de leurs débouchés, ainsi qu'à la valorisation « *environnementale, sociale et touristique* » de la forêt. Elle est articulée avec la convention interrégionale « Massif Central » (CIMAC) et le programme opérationnel européen « Massif Central » (POMAC) pour la période 2007-2013.

L'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** »*, rassemble les crédits destinés à la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 » ; à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement ; à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional ».

L'action 7, « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** », retrace les crédits destinés au financement des opérations tendant à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance, entre ses différents usages (hydroélectricité, irrigation, alimentation industrielle et urbaine, restauration des milieux aquatiques, tourisme, etc.), dans une perspective de développement durable.

1. La dernière année du premier cycle triennal du programme

En 2008, l'exécution du PITE a enregistré une consommation de **113,1 millions d'euros en AE** (contre 172,9 millions d'euros en 2007) et **101,6 millions d'euros en CP** (contre 104,8 en 2007). Cette consommation correspond respectivement à 72 % des AE ouvertes et 88 % des CP ouverts pour l'exercice, crédits ouverts par la voie de FDC inclus. **L'action « PEI en faveur de la Corse », à elle seule, a concentré 70 % des AE et plus de la moitié des CP.**

Cette exécution correspond à la **dernière année du premier cycle triennal du programme.**

Les crédits du PITE en 2008

(en euros)

Actions	AE consommées	CP consommés
1 « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace »	73.638	241.094
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	12.527.391	13.032.261
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	6.611.442	24.968.921
4 « PEI en faveur de la Corse »	81.821.977	54.885.304
5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »	4.696.037	4.480.955
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4.388.902	2.725.071
7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »	2.991.248	1.220.312
Total des crédits prévus en LFI	68.558.585	42.424.883
Ouverture par FDC et ADP	+ 78.393.162	+ 54.095.258
Ouvertures/annulations de crédit hors FDC	+ 10.742.053	+ 18.390.725
Total des crédits ouverts	157.693.800	+ 18.390.725
Total des crédits consommés	113.110.635	101.553.918

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'affectation des crédits consommés par le PITE, au sein de chaque action, est retracée par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement. Elle n'appelle pas de commentaires particuliers de votre rapporteur spécial.

2. Le bénéfice d'importants fonds de concours (54,1 millions d'euros en CP)

Le PITE, en 2008, a bénéficié de **fonds de concours représentant près de 70 % de la dotation en AE et plus de la moitié de la dotation en CP votées en LFI**. Ces fonds se sont montés, au total, à **78,4 millions d'euros en AE et 54,1 millions d'euros en CP**.

L'action « PEI en faveur de la Corse » a concentré l'essentiel des ces FDC versés au programme. En effet, elle a reçu, de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), 70 millions d'euros en AE et 49 millions d'euros en CP. Il s'agit de crédits subventionnant les investissements routiers, ferroviaires et portuaires découlant du PEI.

Ce niveau important de FDC s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs, et justifie les mêmes observations quant à l'ampleur de la « **débudgétisation** » ainsi réalisée¹. En outre, il convient de remarquer que la fongibilité des crédits du PITE se trouve limitée, en pratique, par le volume de ces FDC, qui n'y sont pas soumis.

B. LA PERFORMANCE

1. Une mesure instable et insuffisante

Le PITE a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une **constante expérimentation de la mesure de ses performances**. Cette instabilité a été retracée avec précision par votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009². Bien évidemment, cette situation **ne favorise pas la comparaison des résultats, d'un exercice à l'autre**.

En outre, comme votre rapporteur spécial l'a rappelé dans le même cadre, **la mesure de la performance du PITE n'est pas satisfaisante**. En effet, aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, d'une manière générale, **les objectifs existants sont souvent trop complexes et/ou incomplets à la fois, et les indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions. Les aménagements apportés au dispositif en 2007 et en 2008 n'y ont pas porté remède ; au contraire, la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance du programme.

Par exemple, votre rapporteur spécial mentionne à nouveau qu'il n'est pas admissible de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui correspond à la moitié des crédits inscrits dans le PITE (cf. *supra*) – à l'aune seule des délais de réalisation des projets. L'indicateur,

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

² Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

2. Des résultats en relatif progrès

L'année 2008, comme il a été indiqué, marquant la fin du premier cycle triennal du PITE, l'analyse de l'exécution du programme sur cet exercice autorise un véritable bilan de performances.

En 2006, la plupart des objectifs fixés au PITE n'avaient pas été atteints¹. Il convient notamment de rappeler que seul l'indicateur afférent à l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » avait enregistré un résultat conforme aux prévisions. En outre, sur huit indicateurs, dont cinq n'avaient d'ailleurs pas fait l'objet d'une prévision en LFI, deux, parmi des derniers, n'avaient pas non plus été renseignés au stade du projet de loi de règlement.

L'exécution en 2007 n'avait pas donné lieu à tous les progrès souhaitables². Certes, deux indicateurs avaient présenté un résultat conforme, et même supérieur, aux prévisions inscrites en LFI : le taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'exercice, relatif au PEI en faveur de la Corse (72 %, contre une prévision de 35 %) ; et l'évolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » en Auvergne et Limousin (en hausse de 9 %, contre une prévision de 3,3 %). Toutefois, la valeur de ces résultats restait relative : d'une part, on a signalé ci-dessus le peu d'intérêt d'évaluer le PEI en faveur de la Corse en fonction des délais de réalisation ; d'autre part, l'augmentation du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois », en 2006, avait été trois fois plus importante. Par ailleurs, les autres indicateurs présentaient des valeurs souvent éloignées des prévisions de la LFI.

Le présent projet de loi de règlement, pour 2008, témoigne d'une certaine amélioration des performances, bien que, sur les huit indicateurs figurant dans le RAP annexé, trois – soit le tiers – présentent des valeurs en deçà des objectifs fixés.

a) Les objectifs atteints

Les objectifs fixés pour les actions « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** » et « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** » ont été atteints. D'une part, le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire s'est établi à 52,02 %, contre une prévision de 50,23 %, alors que le résultat pour 2007 était

¹ Cf. le rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

² Cf. le rapport n° 433 (2007-2008), tome II.

de 48,2 %. D'autre part, le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance, quant à lui, s'est établi à 20 %, contre une prévision de 15 %, alors que le résultat pour 2007 était de 10 %.

L'indicateur relatif à la surface des prairies dans la zone du **marais poitevin**, seul à avoir enregistré un bon résultat en 2006, n'était pas renseigné dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2007. Ce document justifiait l'absence de chiffrage par la modification, en 2007, des logiciels et procédures de traitement des déclarations afférentes à la politique agricole commune (PAC). Le PAP de la mission annexé au PLF pour 2009 ne comportait pas non plus l'information. On apprend donc dans le RAP annexé au présent projet de loi de règlement que la surface mesurée, en 2007, a atteint 33.194 hectares. En 2008, elle a été portée à 34.377 hectares, contre une prévision de 34.050 hectares.

Enfin, le taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'exercice, relatif au **PEI en faveur de la Corse**, s'établit à 44,4 %, contre une prévision de 35 % (suivant un mode de calcul modifié par rapport aux exercices antérieurs). Votre rapporteur spécial, cependant, a indiqué plus haut l'intérêt limité que revêt cet indicateur.

b) Les objectifs manqués

Pour l'action « **Le Rhin et la bande rhénane – Alsace** », la part du rail dans le « pré-acheminement » et le « post-acheminement » des conteneurs sur les plates-formes « tri-modales » des ports alsaciens s'est établie à 8,1 %, contre une prévision de 12 %, peu au-dessus du taux de 7,5 % enregistré en 2007.

L'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** » enregistre également des résultats décevants. D'une part, le pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates n'a baissé qu'à 17 %, contre une prévision de 15 %, même s'il s'est agi d'un progrès par rapport au résultat enregistré en 2007 (19,3 %). D'autre part, le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen, prévu à hauteur de 64 %, s'établit à 55 %. Le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement souligne l'extrême sensibilité de cet indicateur aux conditions climatiques défavorables.

Enfin, l'action « **Filière bois – Auvergne et Limousin** » n'a pas rempli ses objectifs d'après le résultat provisoire qui a été établi (l'information complète permettant de l'établir définitivement n'est pas disponible avant un délai de deux ans après les exercices de référence). D'un côté, l'évolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois », prévue à + 25 %, enregistre une baisse : - 10 %. De l'autre côté, l'évolution des volumes annuels de bois prélevés en exploitation

forestière, prévue à hauteur de 5 millions de mètres cube, n'a atteint que 4,3 millions de mètres cube.

Le compte rendu de l'audition, le 24 juin 2009, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Politique des territoires ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc10>

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »¹

I. LA STRUCTURE DE LA MISSION	341
A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS STABILISÉE	341
B. LES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2008	341
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	342
A. L'EXÉCUTION GLOBALE DE LA MISSION.....	342
B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS.....	342
1. Les dotations des assemblées parlementaires.....	342
2. Les dotations des autres pouvoirs publics	346

¹ M. Henri de Raincourt, qui était rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics », a été nommé ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, par décret relatif à la composition du gouvernement du 23 juin 2009 (Journal officiel du 24 juin 2009).

I. LA STRUCTURE DE LA MISSION

La mission spécifique « Pouvoirs publics » a été créée en application du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Conformément aux dispositions de la loi organique, **les crédits de la mission sont présentés, dans les documents budgétaires, par dotations et non par programmes.**

A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS STABILISÉE

Faisant suite aux demandes répétées des rapporteurs spéciaux, aussi bien du Sénat que de l'Assemblée nationale, le Gouvernement présente depuis le projet de loi de finances pour 2007, une annexe « bleue » enrichie regroupant les dotations accordées à la Présidence de la République, à l'Assemblée nationale, au Sénat, à la chaîne parlementaire, au Conseil constitutionnel, à la Haute Cour et à la Cour de justice de la République.

La mission « Pouvoirs publics » comprend, en outre, une dotation destinée au versement des « indemnités des représentants français au Parlement européen ». Ces rémunérations ne constituant pas une dépense de l'exécutif, il apparaissait conforme à l'esprit de la LOLF que ces crédits soient intégrés à la mission « Pouvoirs publics » après avoir figuré jusqu'en 2005 au chapitre 37-92 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puis lors d'un court transit, en 2006, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Aucune modification du périmètre de la mission n'est intervenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. **C'est donc dans un périmètre stabilisé que s'est déroulée la gestion 2008.**

B. LES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2008

Pour le présent projet de loi de règlement du budget de 2008, le document budgétaire organise les résultats d'exécution en deux grandes parties :

- d'une part, les dotations relatives aux budgets des assemblées parlementaires qui concernent l'Assemblée nationale, le Sénat, la chaîne parlementaire et les indemnités des représentants français au Parlement européen ;

- d'autre part, les dotations relatives aux budgets des pouvoirs publics, hors assemblées parlementaires qui visent « la Présidence de la

République », « le Conseil constitutionnel » et la « Cour de justice de la République ». Aucun crédit n'a été sollicité au titre de la dotation « Haute Cour ».

Si la LOLF ne prévoit pas de projet annuel de performances (PAP) pour ces dotations, on peut noter que les rapports retraçant l'exécution des budgets des assemblées parlementaires, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale¹ ou du Sénat², établis par leur commission spéciales respectives, représentent des documents d'information comparables aux PAP, conformément aux exigences de sincérité énoncées par la LOLF.

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. L'EXÉCUTION GLOBALE DE LA MISSION

Il apparaît très difficile d'envisager une analyse globale de l'exécution de la mission « Pouvoirs publics ». Bien que rassemblées au sein de cette mission en raison de l'autonomie de gestion financière dont elles disposent, chaque institution assume des missions très spécifiques qui ne peuvent être traitées d'un même regard. C'est ainsi que l'analyse portera sur chacune d'entre elles indépendamment des autres.

B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS

1. Les dotations des assemblées parlementaires

a) La dotation 511 Assemblée nationale et l'action 01 LCP-AN de la dotation 541 La chaîne parlementaire

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat de gestion (Exécution – crédits autorisés)	En %
511 Assemblée nationale	533 910 000	533 910 000	0	0,00
541 La chaîne parlementaire <i>01 LCP-AN</i>	<i>14 000 000</i>	<i>14 000 000</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>
542 Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 034 650	8 034 650	0	0,00
<i>Dont Assemblée nationale</i>	<i>5 753 568</i>	<i>5 753 568</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>

¹ En attente de publication.

² [Rapport d'information n° 432 \(2008-2009\)](#) de M. Simon Sutour, rapporteur-adjoint, fait au nom de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes sur les comptes du Sénat de l'exercice 2008. Ce rapport a été publié le 20 mai 2009, respectant ainsi la date limite imposée par l'article 46 de la LOLF, soit le 1^{er} juin 2009.

A la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information présenté par M. Yves Fromion au nom de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale n'avait toujours pas été publié. Son dépôt a été enregistré le 24 juin 2009, sous le n° 1781.

Cette absence d'information ne permet donc pas, à votre rapporteur spécial, d'analyser de manière détaillée l'exécution 2008 de la dotation de l'Assemblée nationale ainsi que de celles de LCP-AN et de la part contributive de l'Assemblée nationale au versement des indemnités des représentants français au Parlement européen.

Il se contentera de rappeler qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, l'intégralité des dotations leur sont versées et que les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

b) La dotation 521 Sénat

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat de gestion <i>(Exécution – crédits autorisés)</i>	En %
521 Sénat	327 694 000	322 282 151	-5 411 849	-1,7
<i>01 Sénat *</i>	<i>315 487 000</i>	<i>310 919 788</i>	<i>-4 567 212</i>	-1,5
<i>02 Jardin du Luxembourg</i>	<i>11 397 000</i>	<i>11 349 028</i>	<i>-47 972</i>	-0,5
<i>03 Musée du Luxembourg</i>	<i>810 000</i>	<i>13 336</i>	<i>-796 664</i>	-98,4

** Hors prélèvement provisionnel sur ses ressources propres de 8 418 000 euros*

La dotation 521 Sénat regroupe 3 actions¹ :

01 Sénat en tant qu'entité institutionnelle

02 Jardin du Luxembourg

03 Musée du Luxembourg

Prenant acte des réserves formulées par la Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006, le Bureau du Sénat s'est rapidement attaché à mettre en œuvre les réformes comptables nécessaires à la certification et à l'intégration de ses comptes dans ceux de l'Etat. Il a, à ce titre, dès le 14 mars 2007, passé une convention avec le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables afin que ce dernier l'assiste dans l'élaboration d'un nouveau référentiel comptable, adopté par un arrêté du Bureau du Sénat le 27 novembre 2007. Le Sénat a, ainsi, été en mesure de présenter, pour l'exercice 2007, des comptes rénovés en profondeur. Initié lors de cet examen des comptes pour 2007, le nouveau règlement budgétaire et comptable a été adopté le 13 mai 2008 et est

¹ *Public Sénat fait l'objet d'une action distincte au sein de la dotation « La chaîne parlementaire ».*

pleinement entré en vigueur pour l'exercice 2008. En un peu plus d'une année le Sénat a su revoir ses procédures et son règlement en matière comptable, répondant pleinement aux exigences de sincérité et de lisibilité prévues par la LOLF ainsi qu'aux observations de la Cour des comptes.

La dotation allouée au Sénat en loi de finances pour 2008 s'élevait à **327.694.000 euros**. Afin de permettre le financement de travaux lourds et d'aménagement, le Sénat avait prévu l'engagement d'une somme de **8.418.000 euros** prélevés sur ses ressources propres. Le programme des travaux envisagés connaissant un rééchelonnement, ce prélèvement a été annulé. Les dépenses effectivement constatées s'établissent à 322.282.151 euros, dégageant ainsi **un excédent budgétaire de 5.411.849 euros intégralement restitué à l'Etat**.

(1) Le budget institutionnel du Sénat

Le budget consacré à la mission institutionnelle du Sénat a été arrêté à 323.905.000 euros, son financement étant assuré par la dotation de l'Etat à hauteur de 315.487.000 euros et par un prélèvement prévisionnel sur ressources propres de 8.418.000 euros.

Les dépenses réellement constatées, nettes des produits divers, se sont élevées à 310.919.788 euros, conduisant après annulation du prélèvement prévisionnel sur les ressources propres, à un excédent budgétaire de 4.567.212 euros, restitué à l'Etat.

L'exercice 2008 a été marqué, pour l'action « Sénat », par un **fort ralentissement des investissements** sous les effets conjugués d'annulations ou de reports de travaux initialement prévus au moment de l'élaboration de son budget et de mesures d'économie, notamment sur les dépenses d'informatique et de technologies nouvelles. A titre d'exemple, on peut citer le rééchelonnement des travaux de transformation des appartements de fonction de l'immeuble du 75, rue Bonaparte en bureaux à usage des parlementaires. Conformément aux souhaits formulés par le président du Sénat et le Bureau, le projet de restructuration portera sur l'intégralité du bâtiment, induisant un nouveau calendrier d'exécution s'étalant jusqu'en 2011.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, l'année 2008 correspond à un exercice législatif plus conventionnel, c'est-à-dire non impacté par des élections nationales. Elles comportent, notamment, une part prépondérante de charges de rémunération regroupant les indemnités des parlementaires ainsi que les traitements des personnels fonctionnaires ou contractuels (54,9 %). Le reliquat est constitué, à hauteur du tiers du total, par les autres charges de gestion courante au titre desquelles on peut citer : diverses subventions (AGAS, restaurant, salon de coiffure, bureau de tabac,...) et le financement des Offices parlementaires (OPECST, OPEPS, ...). Enfin les dépenses de services extérieurs (entretien du Palais, locations diverses, abonnements,...) représentent 10,2 % du total des charges de fonctionnement.

(2) Le budget du jardin du Luxembourg

Seulement 40 % des investissements prévus en 2008 ont été réalisés. Un nouveau report de la construction de la serre horticole de Longpont-sur-Orge a été constaté. Cette opération devrait aboutir en 2009. En revanche, l'aménagement d'un nouveau poste de surveillance, prévu en 2007, a pu être finalisé.

Les charges de fonctionnement ont dépassé les prévisions principalement en raison de rachats de services antérieurs des personnels du Jardin et d'un recrutement plus important que prévu d'auxiliaires saisonniers.

L'excédent de gestion arrêté à 47.972 euros a été restitué à l'Etat.

(3) Le budget du Musée du Luxembourg

Un nouveau report de la réalisation d'un système de vidéo surveillance, évalué à 350.000 euros a été constaté. En conséquence, les dépenses d'investissement ne se sont élevées qu'à 8 533 euros consacrés à la mise en place d'un transformateur électrique d'isolement.

Les charges de fonctionnement liées à l'organisation des expositions au sein du Musée (Arcimboldo, Vlaminck, De Miro à Warhol) recouvrent essentiellement des frais de rémunérations d'intermédiaires, de publicité et de déplacement et réceptions (78 %). Elles ont été arrêtées à 455.282 euros, soit 52,5 % du budget prévisionnel évalué à 867.000 euros.

La part du reversement des recettes de billetterie, contractuellement prévu avec le titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire, s'est élevée pour l'exercice 2008 à 450.480 euros.

Les dépenses nettes des produits, sur les deux sections (investissement et fonctionnement), ont donc atteint 13.336 euros, soit un excédent de 796.664 euros. Compte tenu des excédents récurrents constatés dans l'exécution du budget du Musée du Luxembourg, ce budget a été substantiellement diminué pour l'année 2009.

c) L'action 02 Public Sénat de la dotation 541 La chaîne parlementaire

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat de gestion <i>(Exécution - crédits autorisés)</i>	En %
541 La chaîne parlementaire	28 595 000	27 583 604	-10 176	-3,55
<i>Dont 02 Public Sénat</i>	<i>14 595 000</i>	<i>14 584 824</i>	<i>-10 176</i>	<i>-0,07</i>

La subvention versée par le Sénat, actionnaire unique, à la société Public-Sénat, s'est élevée pour l'exercice 2008 à 13.255.000 euros au titre de l'exploitation et à 1.340.000 euros au titre de l'investissement. Le total représente **14.595.000 euros**.

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes a, lors de sa réunion du 5 mai 2009, arrêté définitivement le montant de sa subvention dont l'exécution 2008 dégage un **solde positif net de 10.176 euros** qui seront reportés sur l'exercice suivant.

d) La dotation 542 Indemnités des représentants français au Parlement européen (part contributive du Sénat)

Arrêtés à **8.034.650 euros**, les besoins de financement en 2008 des indemnités versées aux représentants français au Parlement européen, ont été répartis à concurrence de :

- 5.839.550 euros à l'Assemblée nationale
- 2.195.100 euros au Sénat

Suite à un versement complémentaire de l'Assemblée nationale d'un montant de 85.982 euros, **le Sénat a disposé d'un budget total de 2.281.082 euros**.

Sur l'exercice 2008, le Sénat a effectué le versement des indemnités de **22 parlementaires européens**. Ces indemnités ont représenté la somme totale de **2.195.630 euros**, dont 1.795.639 euros au titre des indemnités proprement dites et 399.991 euros au titre des cotisations sociales versées auprès de l'URSSAF et de l'IRCANTEC.

Compte tenu des dépenses enregistrées, le solde des opérations dégage un **excédent de 85.451 euros, intégralement reversé à l'Etat**.

2. Les dotations des autres pouvoirs publics

a) La dotation 501 Présidence de la République

(en euros)

Dotation	Budget LFI <i>(hors produits)</i>	Montants complémentaires	Total	Exécution	Résultat de gestion <i>(Exécution – crédits autorisés)</i>	En %
501 Présidence de la République	101 157 140	9 200 000	110 357 140	112 570 740	+ 2 213 600	+ 2,00

La dotation ouverte en loi de finances initiale au titre du budget 2008, s'élevait à **101,2 millions d'euros**. Elle a été complétée par décret d'une autorisation supplémentaire de **9,2 millions d'euros** (par transfert du ministère

de la Défense¹⁾ portant ainsi les ressources budgétaires de la Présidence de la République à **plus de 110,3 millions d'euros**. Ce complément de crédits a été ventilé sur les charges liées aux déplacements, pour 5 millions d'euros, et sur les charges de personnels, pour 4,2 millions d'euros.

Les charges constatées à l'issue de l'exécution 2008, s'élèvent à **112,6 millions d'euros**, soit un **dépassement** des autorisations de l'ordre de **2,0 %**.

Cette évolution, proche de la norme, revêt des disparités importantes selon les postes d'imputation.

Les crédits destinés aux déplacements n'ont pas été intégralement consommés (- 20 % par rapport aux autorisations initiales) malgré la progression constante observée depuis le début du mandat. Le document budgétaire attribue ce bon résultat de gestion à une vigilance accrue en matière de négociation des tarifs d'hébergement en France et à l'étranger ainsi qu'à une politique plus restrictive concernant les moyens de transport utilisés par les collaborateurs de la Présidence de la République. Cette politique est illustrée par un recours, pour 60 % des réservations aériennes, à la classe économique et à l'obtention de meilleurs taux de ristourne auprès d'Air France.

Les charges de personnels, intégrant la dotation du Président de la République, représentent plus de 60 % des dépenses de fonctionnement. Elles couvrent la rémunération de 1.031 personnes. Aucun développement ne figure dans le document d'exécution alors que cette demande a de nombreuses fois été formulée, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. **Qu'il s'agisse de rémunérations statutaires ou d'indemnités de sujétions particulières, le manque d'information ne permet aucune connaissance précise des règles en vigueur à l'Elysée.**

Au titre des charges courantes qui constituent près d'un quart des dépenses, l'énoncé des efforts réalisés dans le sens d'une rationalisation des achats, de la négociation systématique des coûts ou de la mise en place d'indicateurs de suivi de certaines dépenses, ne permet cependant pas à votre rapporteur d'explicitier un dépassement des crédits autorisés de près de 44 % (26 millions consommés contre 18 millions d'euros prévus, soit 8 millions d'euros de dépassement) .

Comme le précise le document d'exécution, pour la première fois en 2008, une **dotation d'investissement de 612.858 euros** a été constituée, par prélèvement sur la dotation annuelle. Elle a été affectée à l'acquisition de matériels informatiques, d'équipements de sécurité et de sonorisation.

Par ailleurs, les charges d'équipements et travaux ne prennent pas en compte les travaux et grosses réparations des bâtiments. Ces derniers sont placés sous la responsabilité du ministère de la culture, au titre du patrimoine

1 Décret n° 2008-1317 du 12 décembre 2008 portant transfert de crédits (Journal officiel n° 291 du 14 décembre 2008).

de l'Etat, qui en assure la charge budgétaire. **Il serait souhaitable**, dans la logique de transparence initiée ces deux dernières années, **que la dotation de la Présidence de la République intègre ces dépenses**, conformément à la règle appliquée par les ministères occupants des sites du domaine de l'Etat.

Enfin, concernant les produits enregistrés par la Présidence de République, votre rapporteur s'étonne de la prise en compte, au titre de ses recettes de l'année 2008, du remboursement prévu en 2009, pour un montant d'**1,750 million d'euros**, des dépenses effectuées dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, et imputées sur le programme 306 relevant de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». **L'orthodoxie budgétaire ne peut se satisfaire de l'omission d'une dépense et de la prise en compte de son remboursement avant qu'il ne soit devenu effectif.**

En conséquence, il paraît correct de dégager, pour l'exécution du budget de la Présidence de la République, un **dépassement de l'ordre d'1,730 million d'euros** prenant en compte d'une part l'intégralité des charges (fonctionnement et investissement), soit 113 183 598 euros et d'autre part, les produits effectivement encaissés, soit 1 461 228 euros.

b) La dotation 531 Conseil constitutionnel

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat de gestion <i>(Exécution – crédits autorisés)</i>	En %
531 Conseil constitutionnel	7.752.473	7.709.279	-43.194	-0,56

L'exécution de l'exercice 2008, se traduit pour les comptes du Conseil constitutionnel par un solde positif de 43.194 euros. Diverses recettes perçues par le Conseil au titre de l'année 2008, pour un montant de 85.808 euros, et le report sur l'exercice 2009 d'une dette envers le ministère de la Défense, reçue trop tardivement pour être imputée sur 2008 (32.406 euros), permettent d'absorber le manque de dotation initiale de 42.614 euros.

En terme d'effectif (et hors membres), **le Conseil applique très scrupuleusement le principe du non-renouvellement d'un agent pour deux sortants**. Une diminution de près de 15 % des effectifs a été constatée entre 2004 et 2008, passant ainsi de 59 à 51. Néanmoins, comme le souligne le rapport budgétaire, il semble que **ce principe ne pourra pas continuer d'être mis en œuvre**, sans compromettre la qualité de la mission confiée au Conseil constitutionnel.

c) La dotation 533 Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat de gestion <i>(Exécution – crédits autorisés)</i>	En %
533 Cour de justice de la République	874.443	798.529	-75.914	-8,68

L'annexe au projet de loi de règlement ne fournit qu'un unique tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution de l'exercice 2008 pour la Cour de justice de la République. Aucun développement de la gestion n'est joint. En conséquence, votre rapporteur spécial doit se contenter de constater **qu'un excédent de plus de 75.000 euros** a pu être dégagé en gestion.

La question de **l'opportunité du maintien de la CJR dans les locaux actuels** du 21, rue de Constantine reste toujours d'actualité. Le montant du loyer et charges consécutives (parking, nettoyage et entretien du bâtiment et sécurité) représente mensuellement **39.930 euros** et couvre aujourd'hui **60 %** des dépenses engagées par la Cour. A ce titre, il est particulièrement intéressant de consulter les travaux menés¹, au nom de la commission des finances du Sénat, par notre collègue **Nicole Bricq**, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Lors de sa communication à la commission des finances, le 1^{er} juillet dernier, Mme Nicole Bricq révélait le coût exorbitant, hors charges, du bail appliqué à la CJR en 2009. Les **15 postes de travail** permanents disposent d'une surface de **805 m²** (soit 53 m²/poste) pour un coût annuel de **504.082 euros** (soit 626,19 euros/m²). Sans renégociation ou solution alternative, il semble que la CJR, du fait de son maintien dans les locaux actuels, ait **vocation à intégrer durablement le « TOP 10 »** des baux les plus onéreux de l'Etat.

d) La dotation 532 Haute Cour

Aucun crédit n'avait été ouvert en 2008 au titre de cette dotation.

¹ « L'Etat locataire » Rapport d'information n° 510 (2008-2009) déposé le 1^{er} juillet 2009. En cours de publication.

MISSION « PROVISIONS »

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE	351
A. UNE MISSION DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS.....	351
B. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE	351
II. L'EXÉCUTION EN 2008	352
A. LE PROGRAMME « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES ».....	352
1. <i>La compensation de l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique</i>	352
2. <i>Des dépenses de personnel induites par des mesures générales pour les missions « Enseignement scolaire » et « Immigration, asile et intégration »</i>	353
B. LE PROGRAMME « DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES »	353
1. <i>L'indemnisation de collectivités territoriales pour les dégâts causés par des intempéries</i>	353
2. <i>Le financement d'opérations de la direction générale de la sécurité extérieure</i>	354

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE

En principe, conformément au paragraphe I de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances LOLF, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». De ce point de vue, les deux programmes qui constituent la mission « Provisions » sont doublement spécifiques : d'une part, ils **ne retracent pas d'actions ministérielles** ; d'autre part, ils **sont dépourvus d'enjeux de performance**.

A. UNE MISSION DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS

La mission « Provisions » a été créée en application des alinéas trois à cinq du paragraphe I précité de l'article 7 de la LOLF, aux termes desquels « [...] *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

« 1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Il s'agit en pratique du programme 552, « **Dépenses accidentelles et imprévisibles** », dont les crédits sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement) ;

« 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* ». Il s'agit là du programme 551, « **Provision relative aux rémunérations publiques** », dont les crédits sont repris sous le titre 2 (Dépenses de personnel).

Ces programmes atypiques sont placés sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et pilotés par la direction du budget.

B. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE

Compte tenu de leur objet particulier ci-dessus rappelé, les programmes qui composent la mission « Provisions » ne sont pas soumis à un objectif de performance et, par conséquent, ne font l'objet d'**aucun indicateur** à cet égard. Néanmoins, leur exécution se trouve retracée au sein d'une annexe aux projets de loi de règlement présentée sous la forme courante d'un « rapport annuel de performances » (RAP).

Les crédits de ces programmes sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions du budget général, par programme**, selon une procédure fixée par l'article 11 de la LOLF :

- d'une part, les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (programme 551) sont répartis par *arrêté* du ministre chargé des finances ;

- d'autre part, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552) sont répartis par *décret* pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

En tout état de cause, **la direction du budget ne maîtrise pas la répartition des crédits de ces dotations**, spécificité dont l'analyse de leur exécution budgétaire doit bien évidemment tenir compte.

II. L'EXÉCUTION EN 2008

La mission « Provisions » se présentait en 2008, à l'instar des années antérieures, comme **la mission la moins dotée du budget général**, la loi de finances initiale (LFI) ayant inscrit sur ses deux programmes, au total, 225 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

A. LE PROGRAMME « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES »

Le programme 551, dotation relative aux mesures générales en matière de rémunérations, a fait l'objet pour la **première fois** en 2008 d'une inscription de crédits en LFI et d'une répartition de crédits en faveur d'autres programmes. Sur les **150 millions d'euros** (en AE et CP) **prévus en LFI, 97,5 %** soit **146,2 millions d'euros ont été répartis**.

Ces crédits ont financé les deux séries d'opérations suivantes.

1. La compensation de l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique

La dotation a été sollicitée à hauteur de **76 millions d'euros** pour la compensation aux ministères (y compris les besoins liés aux établissements publics dont ils assurent le financement) des **surcoûts engendrés par l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'Etat**, suivant le régime institué par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

En effet, la répartition précise des heures supplémentaires d'une année, entre les programmes, n'est connue que vers le 10 décembre de la même année, après la pré-liquidation des salaires de décembre, notamment pour les enseignants, qui bénéficient de 87 % de leur montant mais ressortissent à plusieurs programmes. On peut donc admettre qu'en ce

domaine « *la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* », conformément aux exigences de la LOLF pour l'utilisation du programme 551, du moins si l'on retient comme moment du vote celui de la première lecture du PLF.

2. Des dépenses de personnel induites par des mesures générales pour les missions « Enseignement scolaire » et « Immigration, asile et intégration »

La dotation a servi à couvrir des besoins en crédits de titre 2, en fin de gestion, engendrés, à hauteur de **70 millions d'euros** pour la mission « **Enseignement scolaire** » et de **0,2 million d'euros** pour la mission « **Immigration, asile et intégration** », par l'application de deux mesures générales prises en 2008 :

- d'une part, deux augmentations de la valeur du **point d'indice**, de 0,5 % au 1^{er} mars et de 0,3 % au 1^{er} octobre, d'un coût total de 400 millions d'euros en 2008, annoncées à l'issue des négociations salariales de février 2008 ;

- d'autre part, l'instauration d'une **garantie individuelle du pouvoir d'achat** (GIPA), décidée par des décrets du 6 juin 2008 et du 16 septembre 2008, pour un coût de 85 millions d'euros au dernier trimestre de 2008 (dont 46 millions d'euros en ce qui concerne le ministère de l'Education nationale).

Bien que cette dernière mesure ait été annoncée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique dès le 17 décembre 2007, soit la veille de l'adoption définitive de la LFI pour 2008, le financement ici en cause correspondait bien aux cas dans lesquels, selon la LOLF, le programme 551 peut être employé.

B. LE PROGRAMME « DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES »

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, la LFI pour 2008 a inscrit 75,03 millions d'euros (en AE et CP). Ces crédits ont été répartis en faveur d'autres programmes à hauteur de **11,46 millions d'euros en AE**, soit 15 % des AE initialement prévues, et **18,96 millions d'euros en CP**, soit 25 % des CP initialement prévus, consacrés aux deux séries d'opérations suivantes.

1. L'indemnisation de collectivités territoriales pour les dégâts causés par des intempéries

Conformément à sa destination telle que définie par la LOLF, la dotation a permis :

- d'une part, le versement d'une **avance de 4 millions d'euros** (en AE et CP) à des collectivités des départements de la Drôme, de l'Ardèche, des Alpes de Haute-Provence et des Hautes-Alpes, à la suite de **dégâts causés aux biens non assurables de ces collectivités par des intempéries survenues en 2008** ;

- d'autre part, le financement, à hauteur de **7,5 millions d'euros en CP**, d'**indemnisations au titre de précédentes calamités naturelles qui n'avaient pu être versées plus tôt**, en raison de l'attente d'éléments d'information complémentaires sur l'état d'avancement des réparations sur le terrain.

2. Le financement d'opérations de la direction générale de la sécurité extérieure

Au titre de dépenses imprévisibles, la dotation a permis d'abonder, à hauteur de **7,46 millions d'euros** (en AE et CP), les crédits de l'action « **Coordination de la sécurité et de la défense** » du programme « **Coordination du travail gouvernemental** » de la mission « **Direction de l'action du Gouvernement** ». Ces crédits, au titre de **fonds spéciaux**, ont été employés au financement d'**opérations menées par la direction générale de la sécurité extérieure** (DGSE).

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	356
A. 99 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS.....	356
1. <i>Une consommation globale des crédits satisfaisante, des situations contrastées toutefois observées sur trois programmes</i>	356
2. <i>Les dépenses de personnel contraintes, un plafond d'emplois sous-utilisé</i>	360
3. <i>Les dépenses hors personnel</i>	361
4. <i>La gestion de la réserve de précaution</i>	364
5. <i>La fongibilité des crédits, un exercice plus que limité</i>	364
B. LES DÉPENSES FISCALES.....	365
II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	366
A. LE PROGRAMME « FORMATIONS UNIVERSITAIRES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE ».....	366
1. <i>Formation : l'appréciation de l'insertion professionnelle reste un défi majeur</i>	366
2. <i>Recherche : la comptabilisation future de l'activité des UMR suscite des interrogations</i>	367
3. <i>Gestion des universités : la mise en place des PRES et le passage aux RCE doivent être évalués</i>	367
B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE ».....	368
C. LE PROGRAMME « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES ».....	368
D. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES ».....	369
E. LE PROGRAMME « RECHERCHE SPATIALE ».....	369
F. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET DES POLLUTIONS ».....	369
G. LE PROGRAMME « RECHERCHES DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE ».....	370
H. LE PROGRAMME « RECHERCHE INDUSTRIELLE.....	370
I. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT ».....	370
J. LE PROGRAMME « RECHERCHE DUALE ».....	371
K. LE PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE ».....	371
L. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES ».....	372

Articulée autour de **12 programmes**, la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) fait intervenir six ministères :

1° le **ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, responsable de 5 programmes** regroupant environ **87,3 % des crédits de paiement** consommés de la mission ;

2° le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, responsable d'un programme représentant 4 % des crédits de paiement de la mission ;

3° le **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge de 3 programmes** regroupant **5,8 % des crédits** de paiement de la mission ;

4° le ministère de la défense, responsable d'un programme représentant 0,95 % des crédits de la mission ;

5° le ministère de la culture et de la communication, responsable d'un programme représentant 0,7 % des crédits de paiement de la mission ;

6° le ministère de l'alimentation, l'agriculture et de la pêche, responsable d'un programme représentant 1,25 % des crédits de paiement de la mission.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

A. 99 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS

Les dépenses de la mission se sont élevées en 2008 à 22,802 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. Une consommation globale des crédits satisfaisante, des situations contrastées toutefois observées sur trois programmes

Les taux de consommation des crédits sont, sur l'ensemble des 12 programmes de la mission, satisfaisants. **Ont ainsi été consommés :**

- **99 % des crédits de paiement ouverts ;**
- **et 98 % des crédits votés en loi de finances initiale.**

Toutefois, il convient de noter que cette légère sous-consommation par rapport aux crédits votés en LFI **recouvre des situations hétérogènes**. Ainsi :

- l'exécution du **programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » témoigne d'une **sur-consommation** de crédits par rapport à la LFI à hauteur de 0,32 %. Cet écart, qui a nécessité un abondement du titre 2 du programme (*cf. infra*) s'explique notamment par la **non budgétisation initiale des mesures générales de la fonction publique**, à savoir la hausse du point et la mise en place des dispositifs GIPA et bas salaires ;

- la **sous-consommation**, qui caractérise les 11 autres programmes est toutefois plus **prononcée** sur les programmes « **Recherche dans le domaine des risques et des pollutions** » et « **Recherche industrielle** », la consommation des crédits de paiement étant respectivement de 81,5 % et de 80 % des montants votés en LFI (*cf. infra*).

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire des crédits de paiement.

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

(en millions d'euros)

Programme	Titre 2			Hors titre 2			FDC LFI	Total						
	LFI	Ouverts	Réalisés	Taux (%)	LFI	Ouverts		Réalisés	Taux (%)	LFI	Ouverts	Réalisés	Taux (%)	
														A
Formations supérieures et recherche universitaire	8 424,2	8 489,3	8 477,7	100,64	2 848,6	2 890,8	2 877,6	101,02	46,4	11 319,2	11 380,1	11 355,3	100,32	99,78
Vie étudiante	81,4	76,9	76,4	93,86	-77,4	1 859,2	1 857,6	-2 400,00	4,0	1 969,5	1 936,1	1 934,0	98,20	99,89
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0	0	0	0	4 982,5	4 946,1	4 783,0	96,00	0,2	4 982,7	4 946,1	4 783,0	95,99	96,70
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0	0	0	1 216,9	1 218,6	1 209,1	99,36	0	1 216,9	1 218,6	1 209,1	99,36	99,22
Recherche spatiale	0	0	0	0	1 277,7	1 238,1	1 238,1	96,90	0	1 277,7	1 238,1	1 238,1	96,90	100,00
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	0	0	0	0	279,7	235,3	227,8	81,44	0	279,7	235,3	227,8	81,44	96,81
Recherche dans le domaine de l'énergie	0	0	0	0	668,3	645,4	640,7	95,87	0	668,3	645,4	640,7	95,87	99,27

Programme	Titre 2						Hors titre 2						Total																
	LFI		Ouverts		Réalisés		Taux		LFI		Ouverts		Réalisés		Taux		FDC LFI		LFI		Ouverts		Réalisés		Taux				
	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	A	B	C	C/A	
Recherche industrielle	0	0	0	0	564,4	449,9	449,7	79,68	564,4	449,9	449,7	79,68	564,4	449,9	449,7	79,68	0	0	0	0	564,4	449,9	449,7	79,68	564,4	449,9	449,7	79,68	99,96
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	0	0	0	0	376,3	348,2	348,1	92,51	376,3	348,2	348,1	92,51	376,3	348,2	348,1	92,51	0,15	0	0	0	376,3	348,2	348,1	92,51	376,3	348,2	348,1	92,51	99,97
Recherche duale	0	0	0	0	200,0	195,0	195,0	97,50	200,0	195,0	195,0	97,50	200,0	195,0	195,0	97,50	0	0	0	0	200,0	195,0	195,0	97,50	200,0	195,0	195,0	97,50	100,00
Recherche culturelle et culture scientifique	36,5	31,3	30,4	83,29	120,7	115,7	112,6	93,29	120,7	115,7	112,6	93,29	120,7	115,7	112,6	93,29	0	0	0	0	120,7	115,7	112,6	93,29	120,7	115,7	112,6	93,29	97,28
Enseignement supérieur et recherche agricole	159,6	159,0	156,6	98,12	122,4	117,2	118,6	96,90	122,4	117,2	118,6	96,90	122,4	117,2	118,6	96,90	0,00	0,00	0,00	0,00	122,4	117,2	118,6	96,90	122,4	117,2	118,6	96,90	99,64
Total	8 701,7	8 756,5	8 741,1	100,45	14 592,2	14 259,5	14 057,9	96,34	14 592,2	14 259,5	14 057,9	96,34	14 592,2	14 259,5	14 057,9	96,34	50,80	50,80	50,80	50,80	23 293,9	23 016,0	22 799,0	97,88	23 293,9	23 016,0	22 799,0	97,88	99,06

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2008

2. Les dépenses de personnel contraintes, un plafond d'emplois sous-utilisé

a) Un plafond d'emplois sous-utilisé en raison d'un nombre important de postes vacants d'enseignants chercheurs

Vos rapporteurs spéciaux notent que le plafond d'emplois de la mission témoigne d'une **sous-consommation de 2439 ETPT** : sur 153.507 ETPT prévus en loi de finances initiale, 151.068 emplois ont été utilisés. **L'évolution des emplois au sein des universités explique 74 % de ce résultat.**

Cette **sous-consommation**, qui est globalement constatée sur l'ensemble des missions de l'Etat, est nettement **supérieure à celle de 2007** où le différentiel avait été de 468 ETPT.

Les emplois temps plein travaillés (ETPT) de la mission

Programme	LFI	Exécution	Différentiel	
	ETPT	ETPT	LFI 08-08	08-07
Formations supérieures et recherche universitaire	148 520	146 381	- 2 139	+ 555
Opérateurs	147 076	144 972	- 2 104	+ 51
- dont universités	126 974	125 170	- 1 804	+ 38
- dont IEP	596	587	- 9	0
- dont Ecoles normales supérieures	4 542	4 446	- 96	- 26
- dont Ecoles et formations d'ingénieurs	9 599	9 518	- 81	+ 69
- dont autres établissements à vocation principale de recherche	1 760	1 706	- 54	- 27
- dont autres établissements à vocation principale d'enseignement	3 605	3 545	- 60	- 3
Vie étudiante	1 687	1 553	- 134	
Recherche culturelle et culture scientifique	609	525	- 84	
Enseignement supérieur et recherche agricole	2 691	2 609	- 82	- 48
Total	153 507	151 068		

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2008

Sur l'ensemble des catégories d'emplois, la sous-consommation est inférieure à 1 % sauf pour la catégorie des « enseignants chercheurs assimilés » pour laquelle elle est proche de 2 % : ainsi, en **2008, 1.599 ETPT d'enseignants chercheurs ont été laissés vacants** par rapport aux prévisions

de la loi de finances initiale. Une part de ses vacances est utilisée en heures complémentaires.

Cette situation **traduit à la fois les délais de recrutements d'enseignants-chercheurs et l'écart entre l'année universitaire et l'année budgétaire civile**, qui conduisent à un décalage d'un an par rapport au vote de la loi de finances initiale. Ainsi entre 2007 et 2008, le nombre d'ETPT d'enseignants chercheurs a progressé à périmètre constant de 556, soit, à un emploi près, le « déficit » constaté entre la LFI 2007 et la réalisation 2007.

b) Une contrainte forte sur les dépenses de personnel du programme « Formations supérieures et recherche universitaire »

Les dépenses de personnel représentent au sein de la mission **8.741,1 milliards d'euros**, soit **38,3 %** des crédits de paiement de la mission, et sont supportées à hauteur de **97 % par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**.

L'examen de ce dernier programme montre que **le montant de dépenses de personnel a été plus élevé que le montant initial prévu en loi de finances initiales à hauteur de 53,5 millions d'euros**.

Ceci s'explique notamment par le fait que **le programme 150 n'a pas pu faire face en gestion** à un certain nombre de **mesures non budgétées** et au coût plus élevé que prévu de certains dispositifs.

Ainsi :

- les hausses de la **valeur du point** de la fonction publique au 1^{er} mars 2008 (+ 0,5 %) et au 1^{er} octobre 2008 (+ 0,3 %) ainsi que les effets de report des hausses intervenues en 2007 ont représenté des **dépenses supplémentaires de 33,22 millions d'euros** (hors CAS pensions) ;

- la mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a occasionné un coût de 8,8 millions d'euros ;

Le besoin de financement apparu sur le titre 2 du programme a été couvert par l'utilisation de la réserve de précaution et un décret d'avance d'un montant de 65 millions d'euros.

3. Les dépenses hors personnel

a) Les subventions pour charge de service public: 49,5 % des crédits de la mission

(1) Une gestion globalement conforme à la loi votée

Les subventions pour charge de service public représentent 49,5 % des crédits de paiement de la mission.

Le tableau ci-dessous retrace, par programme, le montant des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs au regard de leur montant prévu en loi de finances initiale.

Les subventions pour charge de service public (titre 3)

(en millions d'euros)

Programme	LFI		Exécution		Taux exécution (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	2 530,3	2 493,3	2 377,3	2 557	94	102,5
- dont universités	1 821,1	1 718,7	1 770	1 823,5	97,2	106,10
- dont IEP	63,7	63,6	62,7	62,7	98,4	98,4
- dont Etablissement public de Jussieu	140,6	205,4	137,5	181,1	97,8	30,5
- dont Ecoles et formations d'ingénieurs	192,4	193,8	208,8	210,8	108,5	108,7
- dont autres établissements à vocation principale de recherche	52,9	58,7	40,3	65,4	76,2	111,4
- dont autres établissements à vocation principale d'enseignement	89,4	83,3	71,2	77,1	79,6	95,5
Vie étudiante	384,6	384,6	416,4	405,2	108,3	105,3
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 658,6	4 658,6	4 404,4	4 402,9	94,5	94,5
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 216,8	1 216,8	1 179,6	1 209,1	97	99,4
Recherche spatiale	1 253,7	1 253,7	1 215,2	1 215,2	97	97
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	271,3	271,3	217,3	219,8	80,1	80,1
Recherche dans le domaine de l'énergie	662,4	662,4	635,1	635,1	95,9	95,9
Recherche industrielle	136,9	136,9	134	134	98	98
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	110	110	95	106	86,4	96,4
Recherche duale	200	200	195	195	97,5	97,5
Recherche culturelle et culture scientifique	114,3	111,8	104,9	104,2	91,8	93,2
Enseignement supérieur et recherche agricole	97,1	100,5	99,6	102,2	102,6	101,7
Total	1 1636	1 1599,9	1 1073,8	11 285,7	95,2	97,3

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2008

Le versement des subventions pour charge de service public a été globalement conforme à la loi de finances initiale : **95,2 % des autorisations d'engagement** et **97,3 % des crédits de paiement** des subventions pour charge de service public ont été exécutés.

Toutefois, quatre programmes connaissent des écarts notoires :

1) S'agissant du programme « **Formations supérieures et recherche universitaire** », le versement de l'État a été supérieur de 63,7 millions d'euros au montant de crédits de paiement initialement prévu. Cet écart résulte d'une sur-consommation de l'action n° 14 relative à l'immobilier.

2) S'agissant du programme « **Vie étudiante** », on note d'importants différentiels entre la prévision et l'exécution des autorisations d'engagements et des crédits de paiement. Cette sur-consommation résulte notamment de **l'imputation sur le titre 3 de plus de 80 % des dépenses relatives aux contrats de plan Etat-régions** alors que l'inscription de ces crédits était auparavant faite sur le titre 5.

3) S'agissant du programme « **Recherche dans le domaine des risques et des pollutions** », les montants exécutés des subventions pour charges de service public sont **en retrait de 20 % en AE et de 19 % en CP** par rapport à la LFI 2008. Cette situation s'explique notamment :

- par le gel des crédits trop perçus par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie (ADEME) au titre du produit de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) pour le premier trimestre 2008 à hauteur de 29 millions d'euros sur ce programme. Les versements auraient dû être arrêtés au 31 décembre 2007 ;

- la réduction de la subvention initiale de L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) à hauteur de 20,12 millions d'euros afin de prendre en compte le remboursement, par l'administration fiscale, de trop versé de TVA les années antérieures ;

4) S'agissant du programme « **Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat** », les écarts sont dus à de mauvaises imputations budgétaires représentant, au total, 26,7 millions d'euros.

(2) La question des engagements pluriannuels des opérateurs de l'Etat

Le rapport de certification des comptes de l'Etat, rendu public par la Cour des comptes le 25 mai 2009, souligne que « *les engagements pluriannuels portés par l'ANR (1 milliard d'euros) n'ont été comptabilisés ni dans les comptes de celle-ci ni dans ceux de l'Etat. Une incertitude demeure également sur le traitement comptable des fonds de l'ANR non versés aux bénéficiaires finaux (0,5 milliard d'euros).* »

Vos rapporteurs spéciaux partagent cette préoccupation et regrettent que, de manière générale, les opérateurs semblent ignorer la notion d'engagement pluriannuel. Or, un tel manque de visibilité peut être dangereux, comme la situation du Centre national d'études spatiales (CNES) a pu le montrer il y a quelques années¹.

b) *Les dépenses d'intervention (titre 6)*

En 2008, les dépenses d'intervention de la mission se sont élevées à 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,14 milliards d'euros

¹Le compte rendu de l'audition, le 18 février 2009, de la Cour des comptes, des responsables du CNES et de ses ministères de tutelle ainsi que de l'Agence spatiale européenne est disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/bulletin/20090216/fin.html#toc6>.

en crédits de paiement, soit une sur-consommation d'AE de 22 millions d'euros et une **sous-consommation de CP de 79 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale.**

A l'instar de l'exécution 2007, vos rapporteurs spéciaux notent notamment **une sous-exécution importante**, de l'ordre de 113 millions d'euros, des dépenses d'intervention du programme « Recherche industrielle » : d'après les renseignements transmis à vos rapporteurs, **la différence vient principalement des pôles de compétitivité**, d'une part, parce que certains projets ont pris du retard en raison de l'inexpérience de certains partenaires en termes de coopération interentreprises, d'autre part en raison de la notification à la Commission européenne des aides accordées dans le cadre des nouveaux engagements sur NANO 2012¹. **De ce fait, 119,2 millions d'euros de CP ont été annulés en 2008.**

Ce déficit de consommation est partiellement compensé par une surconsommation des dépenses d'intervention en CP sur les programmes « Formation supérieures et recherche universitaire » et « Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

4. La gestion de la réserve de précaution

Compte tenu de l'hétérogénéité des informations contenues dans le rapport annuel de performances, vos rapporteurs spéciaux sont dans l'incapacité de présenter un document concernant l'évolution de la réserve de précaution appliquée en 2008 aux 12 programmes de la mission.

5. La fongibilité des crédits, un exercice plus que limité

La fongibilité des crédits devait représenter, dans le nouveau cadre budgétaire, une réelle souplesse de gestion pour les responsables de programmes. Or, vos rapporteurs spéciaux soulignent **le caractère extrêmement limité de l'exercice de la fongibilité des crédits au sein de la MIREs**, que celle-ci soit asymétrique ou non.

Deux raisons expliquent cette situation : d'une part, deux tiers des programmes ne sont pas dotés de dépenses de personnel ; d'autre part, l'importance des subventions pour charges de service public laisse peu de marges aux responsables des programmes. Il convient ainsi de rappeler que sur certains programmes, les subventions pour charges de service public correspondent à la totalité, ou à la quasi-totalité, des crédits du programme.

En **2008**, le total des autorisations de **fongibilité asymétrique** délivrées aux programmes de la mission se sont élevées à **11,9 millions d'euros**, soit 0,14 % des dépenses de personnel (titre 2). Sur cette somme :

¹ Ce projet de développement de certaines nanotechnologies doit succéder à « Crolles II » dans l'agglomération grenobloise.

- **8,43 millions d'euros** ont été **annulés**, ce qui pose la **question de la pertinence de ce dispositif lorsque les mouvements de fongibilité interviennent en fin d'année**;

- 1,56 millions d'euros ont été reportés en 2009 au titre de la couverture par les universités des exonérations de charges pesant sur les heures supplémentaires dans le cadre de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 ;

- 0,76 millions d'euros ont abondé la dotation allouée aux établissements d'enseignement supérieurs au titre du financement des cotisations retraites des postes gagés ;

- **1 million d'euros** ont **contribué à apurer partiellement les reports de charges des établissements privés de l'enseignement supérieur agricole privés**, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent, car cela vient en appui de l'amendement du Sénat voté en loi de finances initiale pour 2008 sur le même sujet ;

- 0,11 million d'euros ont permis d'exonérer le Palais de la Découverte de gel de sa masse salariale.

B. LES DÉPENSES FISCALES

Depuis 2007, le **crédit d'impôt recherche (CIR)** est rattaché au programme 172 « Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Le coût fiscal de ce dispositif en 2008 est évalué, dans le rapport annuel de performances, à **1,390 milliard d'euros**. Si ce chiffre devait être confirmé, il serait en augmentation de 590 millions d'euros par rapport à 2006.

Le tableau ci-dessous récapitule par programme le montant des dépenses fiscales de la MIREs. Au total, **23 dépenses fiscales contribueraient à titre principal aux objectifs de la mission, pour un coût évalué à 2,183 milliards d'euros**, soit une augmentation de 7,6 % par rapport à 2007.

Compte tenu de l'importance de cette dépense, vos rapporteurs spéciaux regrettent que le rapport annuel de performances n'évalue pas davantage l'impact des dispositifs les plus importants.

**Les principales dépenses fiscales sur impôts d'Etat
et sur impôts locaux prises en charge par l'Etat au titre de la MIREs**

(en millions d'euros)

Programme	Coût			Nombre
	Coût 2007	Prévision 2008	Exécution 2008 *	
Formations supérieures et recherche universitaire	-	1	-	1
Vie étudiante	181	226	227	3
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	1 045	1418	1 439	3
Recherche dans le domaine de l'énergie	20	nc	< 0,5	1
Recherche industrielle	474	801	517	14
Enseignement supérieur et recherche agricole	nc	nc	nc	1
Total	1 720	2 446	2 183	23

* chiffrage actualisé pour 2008

nc : non chiffrable

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances -annexe au projet de loi de règlement pour 2008

La dépense fiscale consacrée au CIR rejoint l'estimation présentée en LFI. Le « rendez-vous » de l'année prochaine sera plus significatif car il retracera la première année de mise en place de la réforme de ce crédit d'impôt, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2008. Un contrôle budgétaire destiné à évaluer l'efficacité de ladite réforme est actuellement mené par votre commission, conjointement avec la commission de la culture.

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME « FORMATIONS UNIVERSITAIRES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

1. Formation : l'appréciation de l'insertion professionnelle reste un défi majeur

L'insertion professionnelle des étudiants constitue un sujet de préoccupation majeur pour vos rapporteurs qui regrettent que **les indicateurs permettant de l'apprécier objectivement ne soient pas développés aujourd'hui**. En effet, l'indicateur présenté dans le rapport annuel de performances se base sur une enquête triennale du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) et ne peut être considéré comme renseigné. Vos rapporteurs souhaitent que la rénovation du système d'allocations des moyens, qui fait de l'insertion professionnelle un critère de

modulation des crédits budgétaires, permette de disposer dans le RAP de données objectives ; toutefois, **ils s'inquiètent** :

- du **décal dans lequel les universités seront en mesure de fournir ces renseignements**. Il s'agit non seulement d'améliorer l'information du Parlement, mais aussi de permettre la mise en place rapide d'un système d'allocation des moyens prenant en compte les performances des universités, notamment en matière de formation ;

- de **la manière dont ces données seront, d'une part, construites et, d'autre part, comparables**, entre universités mais également avec les autres établissements d'enseignement supérieur. Il convient de remarquer que l'enseignement supérieur agricole apprécie par exemple l'insertion professionnelle de ses diplômés à un horizon de trois mois et non de trois ans comme dans le présent programme.

2. Recherche : la comptabilisation future de l'activité des UMR suscite des interrogations

Lors de son audition devant votre commission, Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a présenté la simplification de la gestion des unités mixtes de recherche (UMR) avec l'expérimentation de la délégation de gestion aux universités et le principe du mandat de gestion unique en matière de propriété intellectuelle. Vos rapporteurs spéciaux se demandent toutefois à qui seront attribuées les performances de l'UMR en terme de publication et de valorisation.

3. Gestion des universités : la mise en place des PRES et le passage aux RCE doivent être évalués

Ce point est, selon vos rapporteurs, **insuffisamment évalué** par les indicateurs actuels dont l'un est en voie de suppression (pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif) et deux en cours de fusion relatifs aux ressources propres des établissements. Le taux d'occupation des locaux est pour la première fois renseigné dans le présent RAP mais ce résultat ne peut être apprécié en l'absence de cibles ou de données antérieures.

Compte tenu des profondes évolutions qui sont intervenues ces dernières années, plus particulièrement la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et le passage progressif des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE), **vos rapporteurs estimerait opportun de définir des indicateurs permettant d'apprécier la valeur ajoutée des ces évolutions et la qualité de leur déroulement**. Ils rappellent à ce titre qu'ils avaient proposé l'année dernière dans leur rapport

sur le financement des universités¹ un **système de cotation de la gestion** des universités fondé sur un faisceau d'indicateurs.

B. LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE »

Ce programme a notamment pour objectif de promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur. **Pour la première fois, l'indicateur relatif au taux de réussite des boursiers est partiellement renseigné**, faisant apparaître une **réussite plus élevée de ces étudiants par rapport aux non boursiers aux niveaux L et M**. Les commentaires du RAP conduisent vos rapporteurs à s'interroger sur la nécessité de compléter cette évaluation par d'autres sous-indicateurs permettant notamment de connaître, pour la population boursière, la proportion de sorties du système universitaire dans les deux premières années.

Le **taux de paiement des bourses** sur critères sociaux pour les mois de novembre et de décembre continue de **s'améliorer**, ce dont se félicitent vos rapporteurs.

S'agissant du **logement étudiant**, les **résultats 2008** sont également **positifs** puisque le nombre de places pour 100 étudiants boursiers est passé de 30,5 en 2006 à 33,2 en 2008, et le nombre d'académies ayant un nombre de place pour 100 étudiants boursiers inférieurs à 30 a diminué d'un tiers en deux ans. Ces améliorations traduisent à la fois la montée en charge du plan « Anciaux » et la diminution du nombre d'étudiants boursiers en 2008. Compte tenu de la politique de construction et de réhabilitation des logements universitaires, **le coût de fonctionnement par lit a progressé de 9,8 % entre 2006 et 2008, la cible étant de ne pas dépasser une augmentation de plus de 13,8 % entre 2006 et 2010**.

C. LE PROGRAMME « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »

Ce programme compte 7 objectifs, déclinés en 17 indicateurs, qui reprennent l'ensemble des grands enjeux de la recherche nationale (production de connaissance scientifique, développement de la recherche sur projets, collaboration public-privé, développement d'un espace européen de la recherche, etc.).

Pendant, l'évolution des indicateurs reste parfois difficile à analyser, notamment en raison du long délai nécessaire avant la mise à disposition de certaines données.

¹ Rapport n° 382 (2007-2008) « Le financement des universités : Pour un système de répartition des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA) » de MM. Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Serge Lagache, Gérard Longuet, Philippe Richert.

S'agissant des **publications des opérateurs du programme**, la tendance confirme **une lente érosion** de leur part en Europe et dans le monde ainsi que du taux de retour français sur les projets financés par les programme-cadre de l'Union européenne. En revanche, leur taux de reprise des publications semble se maintenir.

D. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »

La bonne performance du programme observée en 2007 se maintient en 2008. Vos rapporteurs notent notamment :

- la **progression de la part des publications** des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne et la stabilité de celle-ci dans la production scientifique mondiale. Ces résultats sont d'autant plus encourageants qu'ils sont réalisés dans un contexte de croissance du nombre global de publications ;

- **l'amélioration de la gestion des portefeuilles de brevets** des opérateurs avec des ressources progressant plus vite que les dépenses ; le ratio mesurant l'efficacité de la politique de valorisation a ainsi atteint sa valeur cible fixée à 4 ans dans le PAP 2010.

Ils s'interrogent toutefois sur **la pertinence de l'indicateur relatif à l'intensité du partenariat avec les entreprises**, compte tenu de la non-prise en compte des partenariats industriels noués dans le cadre des projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

E. LE PROGRAMME « RECHERCHE SPATIALE »

Certaines données relatives à la part de marché des lancements de satellites et au prix d'un lancement rapporté à la performance n'ont pu être renseignés pour des raisons de confidentialité, ce qui pose un problème quant à la pertinence et à l'existence même de ces indicateurs.

La fiabilité des satellites fabriqués par l'industrie française évolue dans le bon sens et d'après le RAP, *« se compare avantageusement à la concurrence »*, notamment américaine.

F. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES RISQUES ET DES POLLUTIONS »

La performance du programme est notamment marquée par une **diminution nette de l'effet de levier des budgets incitatifs de l'ADEME**, qui a dû mobiliser ses experts en nouvelles technologies de l'énergie (NTE) sur la mise en place du Fonds de soutien aux démonstrateurs d'écotechnologies, qui est doté de 400 millions d'euros.

Vos rapporteurs soutiennent cette démarche. Ils sont convaincus de **l'importance de soutenir les premières étapes du processus d'innovation industrielle**, afin que les projets les plus prometteurs continuent d'être financés alors même que la preuve de leur concept nécessite du temps et de l'argent, deux facteurs qui peuvent susciter la réticence des investisseurs privés.

G. LE PROGRAMME « RECHERCHES DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE »

Dans le domaine nucléaire, le taux d'atteinte des résultats dans les délais prévus sur les volets « optimisation et évolution de l'outil industriel » et « déchets radioactifs, maîtrise de l'impact des activités nucléaires » **n'apparaît pas complètement satisfaisant** puisque seuls deux des six résultats attendus en 2008 ont effectivement été atteints, les autres ayant été reportés en 2009.

Pour le reste, les résultats obtenus sont globalement satisfaisants, notamment sur l'objectif « Favoriser l'essor de nouvelles technologies de l'énergie ». Toutefois, le RAP relève un déficit de mobilisation des entreprises sur les premiers projets lancés au titre du Fonds de soutien aux démonstrateurs d'écotechnologies de l'ADEME (partie « recherche » du Grenelle de l'environnement). En conséquence, ces fonds ont principalement bénéficié aux EPIC de recherche.

H. LE PROGRAMME « RECHERCHE INDUSTRIELLE

L'indicateur d'évaluation des pôles de compétitivité n'a pu être renseigné et, d'après le RAP, doit être supprimé en raison d'un « biais rédhibitoire ». L'évaluation des pôles passe par d'autres voies, notamment l'audit conduit, courant 2008, à l'initiative du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Pour le reste, si la plupart des indicateurs affichent une progression significative, certains reflètent, par construction, une politique déjà ancienne : ainsi, les remboursements des entreprises aidées par OSEO sont la conséquence de la politique menée par les entités ayant fusionné dans cet établissement public (ex ANVAR et BDPME) il y a 7 ans.

Enfin, les commentaires du RAP relatifs à la performance des écoles du programme apparaissent particulièrement succincts.

I. LE PROGRAMME « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT »

Les indicateurs relatifs au développement de recherches partenariales par les opérateurs du programme montrent des performances contrastées : si

l'évolution positive de la part des contrats européens dans les recettes totales des organismes est justement soulignée par le RAP, tel n'est pas le cas de la part des contrats des partenaires économiques.

L'indicateur retraçant le taux de remboursement cumulé et actualisé des avances remboursables aux constructeurs aéronautiques est en léger retrait par rapport à l'objectif. Le ministère explique cette évolution par le fléchissement du dollar, qui a affecté le chiffre d'affaires des avions Airbus et des moteurs ; or, ces chiffres d'affaire servent de base aux remboursements sur certaines conventions.

J. LE PROGRAMME « RECHERCHE DUALE »

Ce programme, dont votre rapporteur spécial a déjà critiqué l'architecture, ne compte que deux indicateurs.

La progression régulière de la proportion du montant des projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées (désormais de 88,1 %) illustre l'amélioration du pilotage du programme, en particulier de la coopération entre les ministères de la recherche et de la défense.

En revanche, le pourcentage des projets dont bénéficient les PME (7 % en 2008) reste très loin de l'objectif pour 2010 (20 %) qui ne paraît pas accessible.

K. LE PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE »

S'agissant de la participation à l'effort de recherche nationale et à la construction de l'espace européen de recherche, **vos rapporteurs regrettent que l'indicateur permettant d'apprécier les partenariats du programme en matière de recherche ne soit pas renseigné pour les années 2007 et 2008.** Ils constatent de surcroît que les cibles et les prévisions sont d'ores et déjà atteintes.

S'agissant de la promotion de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique, vos rapporteurs **se félicitent, suite à leur demande, de disposer des résultats concernant aussi bien la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) que le Palais de la Découverte.** Ils constatent que la **fréquentation** des deux principaux opérateurs en la matière **évolue positivement**, notamment pour le Palais de la Découverte qui n'a toutefois pas encore retrouvé le niveau de 2006. Si vos rapporteurs ne militent pas pour une augmentation du nombre d'indicateurs, ils remarquent que **la part du jeune public pourrait constituer un sous-indicateur intéressant à suivre** compte tenu des objectifs politiques affichés concernant la sensibilisation des plus jeunes à la science.

Ces résultats apparaissent d'autant plus satisfaisants que les deux opérateurs traversent une période d'incertitudes suite aux aléas du projet de leur regroupement.

L. LE PROGRAMME « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »

Le programme 142 compte trois indicateurs intégralement renseignés. La valeur ajoutée de l'indicateur n° 2 relatif au coût des formations est difficile à cerner.

Le taux d'insertion à 3 mois des diplômés du programme a diminué en 2008 de 1,3 point, ce qui s'explique essentiellement par les tensions apparues sur le marché du travail en 2008 compte tenu d'un contexte économique dégradé. Toutefois, vos rapporteurs notent que **cette baisse aurait pu être plus importante** puisque, durant la même période, le taux général d'insertion des ingénieurs à trois mois a diminué de 6,3 points. Les réformes engagées en 2007 par l'enseignement supérieur agricole en faveur de l'emploi des diplômés semblent donc produire des résultats positifs en permettant une meilleure **résistance de cet enseignement**. Les résultats 2009 permettront de confirmer ou non cette analyse.

Vos rapporteurs se félicitent de la capacité de l'enseignement supérieur agricole à délivrer annuellement des résultats sur l'insertion de ses diplômés. Toutefois, ils s'interrogent sur la **possibilité de comparer ces chiffres avec les chiffres qui seront à moyen terme publiés par les universités**, et souhaitent qu'une **réponse interministérielle** puisse être apportée à la difficulté de produire des données d'insertion comparables sur l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur français.

Le compte rendu de l'audition, le 23 juin 2009, de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Recherche et Enseignement supérieur ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc3>

**MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »**

M. Bertrand Auban, rapporteur spécial

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	374
I. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLE DE L’EXÉCUTION 2008	376
A. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : DES DÉPENSES OBLIGATOIRES PAR NATURE, LAISSANT PEU DE MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE	376
B. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » : UNE GESTION RIGOUREUSE DE L’ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES	379
II. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT CONSACRÉE AU PILOTAGE DES MOYENS DE GESTION	381
A. LE BILAN DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	381
B. UNE NÉCESSITÉ : HARMONISER LES INDICATEURS DE COÛT DE GESTION.....	382

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Contrairement à l'**exécution 2007 du compte spécial « Pensions »**, déficitaire de 804 millions d'euros, l'exécution 2008 présente un **excédent de 373 millions d'euros** qui permet de reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 744 millions d'euros. La prévision de recettes et de dépenses effectuée par le service des pensions s'est révélée exacte à 0,14 % près.

2) Les principaux **dépassements de crédits** enregistrés au sein de la **mission « Régimes sociaux et de retraite »** portent sur :

- les subventions d'équilibre versées à la caisse de retraite de la RATP (80 millions d'euros supplémentaires), la caisse de retraite de la SNCF (10,5 millions d'euros) et au régime de fin d'activité du secteur routier (15,7 millions d'euros) ;

- le régime de retraite des marins qui a été abondé de 37,2 millions d'euros dans le cadre du plan de soutien à la pêche.

3) Sans que cela apparaisse au budget de l'Etat, celui-ci a apuré en 2008 sa **dette de 238,56 millions d'euros à l'égard du régime de la SNCF** par l'affectation de recettes fiscales destinées au financement des exonérations de cotisations sociales gérées par l'ACOSS.

4) Votre rapporteur spécial soutient la recommandation de la Cour des comptes tendant à compléter les indicateurs d'efficacité de gestion par des **indicateurs d'efficacité sur l'équilibre financier de chaque régime de retraite**.

5) Il recommande une **harmonisation de la mesure des coûts de fonctionnement** de chaque régime et l'adoption systématique de **conventions d'objectifs et de gestion** permettant de clarifier le nombre d'emplois financés par l'Etat.

Institués par la loi organique relative aux lois de financement (LOLF), la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions » se caractérisent par la stabilité de leur maquette budgétaire et comptable. Depuis l'exécution du budget 2006, il est donc possible de retracer l'évolution des dépenses de pensions à périmètre constant, assurant ainsi une meilleure lisibilité de la charge annuelle des pensions des fonctionnaires de l'État et des subventions d'équilibre versés aux régimes spéciaux de retraite.

Évolution depuis 2006 de l'exécution budgétaire de la mission « Régimes sociaux et de retraites » et du compte spécial « Pensions »

(en milliards d'euros)

<i>Crédits votés en LFI</i> Crédits consommés	2006	2007	2008
Mission « Régimes sociaux et de retraite »	4,491	4,981	5,269
	4,489¹	4,984	5,407
Compte spécial « Pensions »	45,250	46,780	47,999
	44,999¹	46,475	47,852
Total des crédits consommés	49,488	51,459	53,259
Progression annuelle	n.d.	3,98%	3,50%

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances pour 2006, 2007 et 2008

Les dépenses relatives au compte spécial « Pensions » progressent annuellement à un rythme inférieur à 4 %. En raison de la situation particulière de la mission « Régime sociaux et de retraite » qui a pour objet de financer des régimes en déséquilibre démographique structurel, une tendance à la hausse plus marquée est observée : 11 % entre 2006 et 2007 ; 8 % entre 2007 et 2008.

¹ Hors ajustement comptable exceptionnel de 3,265 milliards d'euros correspondant aux pensions de décembre 2005. L'article 28 de la LOLF dispose que la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires est prise en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées ou payées, quelle que soit la date de la créance s'agissant des dépenses. C'est pourquoi 3,26 milliards d'euros de crédits, représentant les pensions de décembre 2005, ont été ouverts en application de l'article 23 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 dans le titre 2 du programme n° 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » afin d'abonder le CAS « Pensions ».

I. LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLE DE L'EXÉCUTION 2008

A. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » : DES DÉPENSES OBLIGATOIRES PAR NATURE, LAISSANT PEU DE MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, pour assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP, doté à hauteur de **3,48 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2008 ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, qui s'est vu attribuer **719 millions d'euros** en LFI ;

- le **programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »**, qui regroupe également des régimes en voie d'extinction (Imprimerie nationale, les régies ferroviaires d'outre-mer et l'ORTF), qui a reçu un montant de **1,07 milliards d'euros** en LFI.

Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2008

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme n°198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 476 730 000	3 583 980 107	3 581 998 019	103,0%	99,9%
Programme n°197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	719 000 000	756 200 000	756 200 000	105,2%	100,0%
Programme n°195 Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 073 550 000	1 072 144 400	1 069 591 630	99,6%	99,8%
Total	5 269 280 000	5 412 324 507	5 407 789 649	102,6%	99,9%

Source: Commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

Pour 5,27 milliards d'euros votés en loi de finances initiale, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, la consommation des crédits » a, comme en 2007, dépassé la prévision et atteint 5,41 milliards d'euros en exécution 2008.

Les **dépassements des crédits autorisés en LFI** ont uniquement porté sur les programmes 198 (transports terrestres) et 197 (marins).

Dans le premier cas, la surconsommation de crédits identifiée¹ au sein des régimes sociaux et de retraite des transports terrestres a concerné une **ouverture de crédits supplémentaire de 80 millions d'euros en faveur de la caisse autonome de retraite de la RATP (CRP-RATP)**. Les dotations attribuées à cet établissement ont été portées à 470 millions d'euros, soit une augmentation de 20 % mettant en évidence une sous-budgétisation récurrente, depuis 2006, de la subvention d'équilibre au régime spécial.

Depuis l'annonce faite en 2005 **de l'adossement du régime de retraite au régime général², la subvention à la CRP-RATP a été calculée dans les PLF 2006, 2007 et 2008 dans la perspective d'une réduction de la subvention d'équilibre de l'Etat** au financement des seules prestations plus favorables que celles du régime général, moyennant le versement d'une soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse. Or, les négociations avec la CNAV n'ont toujours pas abouti et l'opération demeure dans l'attente d'un chiffrage plus précis du montant de la soulte³ ainsi que d'une décision de la Commission européenne sur la qualification d'aide publique de ce versement.

Votre rapporteur spécial avait indiqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 que la subvention d'équilibre faisait ainsi l'objet d'une sous-budgétisation. Votre commission avait adopté un amendement, retiré en séance publique, tendant à transférer de la caisse de retraite des marins 25 millions d'euros pour abonder la caisse de retraite de la RATP.

Lors d'une enquête sur place et sur pièce effectuée en juin 2008, la CRP-RATP avait confirmé à votre rapporteur spécial **ce besoin de crédits complémentaires de l'ordre de 80 millions d'euros**, après seulement six mois d'exercice. Cet écart entre la prévision et l'exécution budgétaire a en

¹ Ainsi que le demandait votre rapporteur spécial, les subventions d'équilibre versées aux caisses autonomes de la SNCF et de la RATP sont désormais clairement identifiées par deux actions différentes au sein du programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » dans le PLF 2009. Bien que la maquette budgétaire du PLF 2008 ne comporte pas encore cette distinction, le RAP 2008 présente le détail de la consommation de crédits pour la SNCF (2,93 milliards d'euros consommés pour 2,92 milliards en LFI) et la RATP (470 millions d'euros consommés pour 390 millions en LFI)

² En raison de l'adoption de la norme comptable internationale IAS-IFRS, les engagements de retraites, évalués à 21 milliards d'euros, devaient être extraits des comptes de la RATP. En conséquence, la CRP-RATP a été constituée afin de gérer les retraites des personnels sous la tutelle conjointe des ministères chargés du budget, des transports et de la sécurité sociale.

³ Sur la base du droit existant en 2004, le montant de la soulte était évalué entre 500 et 800 millions d'euros. Un nouveau chiffrage doit être déterminé en tenant compte de la réforme des régimes spéciaux qui doit se mettre en place progressivement à partir du 1^{er} juillet 2008.

conséquence fait l'objet d'une observation dans le rapport d'information présenté le 9 juillet 2008 devant votre commission¹.

Evolution des crédits consommés depuis 2006 et prévision pour 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009
Crédits de paiement (LFI)	374,11	354	390	501
Ouvertures de crédits	16	60	80	-----
Montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat	390,11	414	470	-----

Source : CRP-RATP

En conséquence, la budgétisation pour 2009 de la contribution de l'Etat aux retraites de la RATP a été révisée à la hausse (501 millions d'euros) dans la mesure où le projet d'adossment ne semble plus relever de l'urgence. Cette prévision s'avère ainsi plus conforme à la sincérité budgétaire.

Le **second poste de surconsommation de crédits** concerne le Programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » mais **ne relève aucunement d'un besoin de financement complémentaire**. L'abondement de 37,2 millions d'euros résulte d'un décret d'avance publié dans le cadre des mesures de soutien à la pêche que le Président de la République avait annoncées le 6 novembre 2007 en raison de l'augmentation du prix du gazole. Il s'agissait de faire intervenir une caisse de retraite dans la gestion d'une aide sectorielle à caractère économique pour compenser l'exonération des charges sociales consentie aux marins-pêcheurs.

Par ailleurs, des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ont été effectuées pour la mise en œuvre du **régime de fin d'activité du secteur routier géré par le FONGECA** pour un montant de **15,7 millions d'euros** (9,6 millions en 2007) et **au profit des charges de retraite de la SNCF** pour **10,5 millions d'euros** (12 millions en 2007).

Deux séries d'opérations extrabudgétaires méritent enfin d'être mentionnées :

- Tout d'abord, la caisse des mines a procédé à la **cession de près de 200 millions d'euros d'actifs immobiliers²**. **En 2006, le patrimoine de la caisse des mines était évalué à plus de 600 millions d'euros**. Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012,

¹ Rapport d'information n° 452 (2007-2008) « La caisse de retraite du personnel de la RATP : comment maîtriser le financement du régime spécial de la RATP ».

² La caisse des mines a procédé, en 2008, à la cession immobilière de l'hôtel Prince de Galles, pour un montant de 141 millions d'euros, de l'hôtel de la Trémoille, pour un montant de 42 millions d'euros, et un immeuble de l'avenue des Champs-Élysées, pour un montant de 29 millions d'euros (Source : caisse des mines).

le gouvernement estime ce patrimoine à un milliard d'euros. A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait été informé que le **produit des cessions effectuées en 2008 correspondait à la diminution de la contribution de l'Etat pour 2009.**

- Ensuite, l'Etat a procédé en 2008 à l'apurement de ses **dettes budgétaires à l'égard de la caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF** (238,56 millions d'euros), de l'ENIM¹ (21 millions d'euros) et la CANSSM² (5,92 millions d'euros) au moyen d'une affectation de taxe dégagée sur les recettes fiscales destinées à l'ACOSS en compensation du financement des exonérations de cotisations sociales des heures supplémentaires et complémentaires instituées par la loi TEPA³. La Cour des comptes a souligné que la résorption de cette dette budgétaire de l'Etat n'avait donné lieu « *ni à l'inscription, ni au versement de crédits budgétaires* »⁴.

B. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » : UNE GESTION RIGOUREUSE DE L'ÉQUILIBRE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

La charge des pensions des fonctionnaires de l'Etat est répartie entre trois sections, chacune constitutive d'un programme, dans le compte spécial « Pensions » :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de **43,44 milliards d'euros (42 milliards en 2007)** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,75 milliard d'euros (1,7 milliard en 2007)** ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** pour un montant de **2,8 milliards d'euros (2,9 milliards en 2007).**

Chaque section doit être gérée à l'équilibre, en recette et en dépenses. Contrairement à l'exécution déficitaire du compte en 2007, qui présentait **un solde négatif de 804 millions d'euros** nécessitant une ponction sur le fonds de roulement de un milliard d'euros constitué en LFI 2006, les résultats de l'exercice 2008 présentent un **excédent de 373 millions d'euros.**

L'obligation d'équilibre du compte a été respectée. Il convient de relever que malgré l'ampleur des montants en jeu⁵ et la plus grande latitude dont disposent les fonctionnaires pour déterminer la date de leur départ en retraite, du fait de la réforme des retraite de 2003 et l'instauration du système

¹ Etablissement national des invalides de la marine.

² Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines.

³ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

⁴ Cour des comptes – Note d'exécution budgétaire sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » exercice 2008 (mai 2009).

⁵ La charge des pensions (47,85 milliards d'euros consommés en 2008 et 50,1 milliards prévus pour 2009) représente environ 13 % du total des dépenses budgétaires de l'Etat.

de cote et de décote, le taux d'exactitude des prévisions de recettes et de dépenses effectuées par le service des pensions a atteint en 2008 un niveau remarquable de 0,14 %, nettement inférieur à la cible (1 %) et en progression constante depuis 2006 et 2007.

Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2008

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Recettes prévues	Recettes constatées	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés (en %)	Taux d'exécution par rapport aux recettes constatées (en %)
Programme n° 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 439 510 000	43 439 510 000	43 733 214 932	43 335 546 778	99,76%	99,09%
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 755 710 000	1 755 710 000	1 745 480 365	1 765 613 565	100,56%	101,15%
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 804 429 643	2 804 429 643	2 748 094 177	2 751 367 011	98,11%	100,12%
Total	47 999 649 643	47 999 649 643	48 226 789 474	47 852 527 354	99,69%	99,22%

Source: Commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

L'excédent réalisé a permis de **reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 744 millions d'euros** afin d'anticiper les difficultés persistantes de recouvrement des contributions employeurs de certains ministères. Ces tensions sont actuellement « lissées » par le versement, en début d'exercice, des contributions de la Poste et de France Télécom. Or, le versement effectué

par France Télécom au titre de la soulte s'achèvera en 2011 et la Poste a soldé sa contribution exceptionnelle par un dernier versement en janvier 2009¹.

II. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT CONSACRÉE AU PILOTAGE DES MOYENS DE GESTION

A. LE BILAN DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

La performance de la mission et du compte spécial se maintient à un haut niveau sur le plan quantitatif : 14 des 15 objectifs sont réalisés ou partiellement réalisés. La quasi-totalité des indicateurs, 33 sur 34, sont renseignés.

Résultats des objectifs et indicateurs de performance

Programmes	Nombre d'objectifs	Objectifs réalisés	Objectifs partiellement réalisés	Nombre d'indicateurs	Résultats renseignés pour 2008	Résultats conformes à la prévision
Mission "Régimes sociaux et de retraite"	9	5	4	24	23	18
Compte spécial "Pensions"	6	3	2	10	10	6,5
Total	15	8	6	34	33	24,5
soit		53,33%	40,00%		97,06%	72,06%

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances 2008

Il en résulte que, dans l'une et l'autre missions, les gestionnaires de programme ne maîtrisent pas les principaux paramètres de la dépense (règles d'ouvertures des droits, démographie et ressources alternatives) et fixent comme principal objectif à leur propre gestion la maîtrise des coûts et la qualité du service rendu. S'agissant des régimes sociaux et de retraite, l'équilibre des caisses est assuré par une subvention de l'Etat au titre de la solidarité de la Nation à l'égard des régimes en déficit démographique (SNCF, établissement national des invalides de la marine) ou en voie d'extinction (mines, ORTF, SEITA).

C'est pourquoi, la Cour des comptes a préconisé de **compléter les indicateurs d'efficacité de gestion par des indicateurs d'efficacité destinés à mesurer l'équilibre financier du régime**. Elle a considéré, à juste titre, qu'une telle information n'était pas inutile, même pour les caisses de retraites dont le ratio cotisants/pensionnés est très défavorable, afin notamment de mieux prendre en compte le critère d'endettement dans leur choix de gestion.

¹ Cour des comptes – Note d'exécution budgétaire « Mission pensions » exercice 2008 (mai 2009)

B. UNE NÉCESSITÉ : HARMONISER LES INDICATEURS DE COÛT DE GESTION

De manière générale, les indicateurs relatifs à la qualité et la rapidité du service (délai de traitement des dossiers) ne souffrent pas de critique. C'est pourquoi, le coût de gestion demeure, en l'état, le rare discriminant commun qui permette d'apprécier les facteurs de progression des caisses de retraite, tout en tenant compte de leur situation particulière. Toutefois, il convient **d'analyser avec prudence les coûts de gestion de chaque établissement et se garder de dresser un « palmarès » à partir de la comparaison entre régimes.**

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour 1 euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		
	2007 (réalisé)	2008 (réalisé)	2007 (réalisé)	2008 (réalisé)	2009 (prévision)
Marins	0,062	0.061	868,5	929	840
RATP	0,0073	0.0071	925	1027	1600
Service des pensions (gestion du CAS « Pensions »)	-		625		655
SNCF	0,005	0.004	695	753	780
Mines	0,014	0.014	498	448	467
SEITA	0,0025	0.0024	298	306	325

Source : Commission des finances, d'après les projets annuels de performances pour 2009 et les rapports annuels de performances 2008

Les résultats diffèrent en effet sensiblement selon le périmètre retenu pour la détermination des frais de gestion. La tendance commune des établissements est d'inclure dans le calcul les frais de soutien à l'activité de pensions mais également les charges de fonctionnement, à l'image du régime des marins. Par ailleurs, l'effet volume doit être pris en compte dans la mesure où les frais de structure de la caisse de la SNCF, qui emploie 900 personnes, ne sont pas comparables à ceux de la caisse de la RATP qui n'en emploie que 51.

S'agissant du service des pensions, les traitements des dossiers obéissent à des circuits de validation plus complexe et, par ailleurs, le coût ici exposé ne prend pas en considération les charges de gestion des ministères employeurs.

Toutes choses égales par ailleurs, votre rapporteur spécial avait souhaité **qu'une mutualisation des bonnes pratiques** soit mise en œuvre à compter de l'exercice 2009, afin que l'évaluation des coûts de gestion réponde, dans toute la mesure du possible, à un cahier des charges commun, mais aussi à une démarche d'efficience qui serait inscrite dans une **convention d'objectif et de gestion**. Celle-ci aurait également pour objet de clarifier, pour chaque opérateur, le nombre des emplois financés par la mission.

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial

I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	384
A. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE	385
1. <i>une analyse résiduelle de la performance des dotations</i>	385
2. <i>Des résultats plus satisfaisants pour la qualité de l'action et la « rapidité de réaction » de la DGCL</i>	386
B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LES FORTES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION.....	387
1. <i>La mise en œuvre de la « réserve de précaution »</i>	388
2. <i>Les lacunes des systèmes d'information</i>	388
II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	389
A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ILLUSTRANT LE DÉSÉQUILIBRE DE LA MISSION.....	389
B. UN SOLDE ENCORE NON-CONFORME AUX PRÉVISIONS	390

III. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

L'examen du projet de loi de finances pour 2009¹ a été l'occasion pour votre rapporteur spécial de souligner à nouveau que la **mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne constitue qu'un aspect, très limité, du cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Sur un effort financier total de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 94 milliards d'euros en 2008², la mission proprement dite ne représente, en effet, que 2,3 milliards d'euros, soit 2,5 % de l'ensemble.

Effort financier de l'Etat au profit des collectivités territoriales

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	En %
Mission RCT	2 374	2,5 %
DGD formation professionnelle (1)	1 686	1,8 %
Autres subventions	2 330	2,5 %
Remboursements et dégrèvements (programme 201)	16 210	17,2 %
Prélèvements sur recettes	51 180	54,5 %
Fiscalité transférée	20 200	21,5 %
Total	93 980	100,0 %

(1) Mission Travail et emploi

Source : direction du budget et Cour des comptes

En outre, la quasi-totalité des crédits inscrits dans la mission correspondant à des dotations dont la norme d'évolution et la répartition sont fixées par la loi, la marge de manœuvre du responsable des programmes qui composent la mission est extrêmement réduite.

Cette contrainte forte explique que le nombre d'indicateurs de performance soit très faible rapporté aux montants des crédits de la mission, qui se prête ainsi difficilement aux exigences du contrôle d'efficacité tel que défini par la LOLF.

¹ Rapport spécial n°99, tome III, annexe 24 (2008-2009).

² Outre les dotations et prélèvements sur recettes, l'effort financier total de l'Etat comprend les dégrèvements, la fiscalité transférée et les subventions en provenance de divers ministères.

C'est donc sous le bénéfice de ces particularités que doit s'apprécier l'exécution du budget de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour l'exercice 2008.

A. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE

Le rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est un document utile et précis dont les commentaires tentent d'éclairer les termes de l'exécution d'un budget particulièrement contraint et sans marge de manœuvre pour le responsable des programmes¹.

L'analyse détaillée pour l'année 2008 des indicateurs associés aux objectifs de la mission fait cependant apparaître des situations contrastées et certaines lacunes, en termes de couverture par des outils d'évaluation et de résultats.

Ainsi, comme le souligne la Cour des comptes, le nombre d'indicateurs est d'autant plus élevé que le montant des crédits est faible. Ils se concentrent, en effet, sur le programme 122 qui ne représente que 15,5 % de l'ensemble des crédits de la mission et, à titre secondaire, sur le programme 119, à hauteur respectivement de 7 et de 3 indicateurs.

Par ailleurs les deux programmes soumis à évaluation offrent des résultats très contrastés.

Respect des objectifs de performance en 2008

	Programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	Programme 122 « Concours spécifiques et administration »
Atteint/dépassé	33 %	57 %
Non atteint mais amélioration significative	0 %	29 %
Non atteint	67 %	14 %
Données non renseignées	0 %	0 %

Source : direction du budget

1. Une analyse résiduelle de la performance des dotations

Depuis la loi de finances pour 2008 et du fait de la suppression du dernier indicateur relatif au programme 120 « Concours financiers aux départements », **seul le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » fait l'objet d'une analyse de performance.**

¹ Le responsable des quatre programmes est le directeur général des collectivités locales.

Les indicateurs portent :

- sur le pourcentage de projets financés par la DGE des communes ou la DDR bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % ;
- sur l'évolution du volume des investissements réalisés grâce à la DGE des communes et des départements ou à la DDR par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques ;
- et sur les délais séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet.

Votre rapporteur spécial observe que le deuxième de ces trois indicateurs a été abandonné dans le projet annuel de performances 2009.

Les indicateurs subsistant pour 2008 font apparaître une **dégradation modérée des résultats** en ce qui concerne l'objectif de concentration des projets autour d'un taux de subventionnement compris entre 25 % et 35 % pour la dotation de développement rural ainsi qu'une régression du volume des investissements réalisés grâce à cette dotation.

2. Des résultats plus satisfaisants pour la qualité de l'action et la « rapidité de réaction » de la DGCL

L'ensemble des indicateurs sur lesquels la gestion du responsable de programme peut avoir une influence figurent au programme 122 « Concours spécifiques et administration »¹.

Les résultats des indicateurs destinés à mesurer la **pertinence des informations fournies par la DGCL** sont **satisfaisants**.

On observe en particulier une progression des visites des sites Internet et intranet de la DGCL, qui atteignent 1,4 million.

Dans le même sens, le **nombre de réponses** (3.025) aux pouvoirs publics, notamment au Parlement, a été très supérieur aux prévisions (2.500). Pour autant, le taux de réponse **dans un délai de 3 mois** s'est établi à **84 %** des questions posées ce qui est supérieur aux prévisions du PAP (80 %).

Enfin, la qualité du service rendu se mesure également à la capacité de réaction des services et au respect des délais.

A cet égard, il convient de souligner que le délai de publication des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL a été ramené à **6 mois**, contre 6,8 mois en 2007 et 7,5 mois en 2006.

Les objectifs en termes de **dates de communication des dotations** ont également été respectés et même **améliorés** par rapport à 2007.

¹ Le seul indicateur du programme 122, non lié directement et exclusivement à l'activité de la DGCL et relatif aux délais de réalisation des opérations menées au profit des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles, a été abandonné dans le PAP 2009.

A contrario, le nombre et le montant global des **rectifications opérées en cours d'année** a connu une **progression certaine**, liée pour une large part, selon les indications du RAP, à la prise en compte tardive des recensements généraux effectués au titre de 2008 à Mayotte et en Polynésie française.

B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR LES FORTES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

L'exécution de la mission « RCT » en 2008 (CP)

(en euros)

Programmes	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	694.928.728	693.902.171	- 1.026.557 (0,15 %)
120 « Concours financiers aux départements »	483.546.807	473.934.207	- 9.612.600 (1,99 %)
121 « Concours financiers aux régions »	841.919.083	837.246.691	- 4.672.392 (0,55 %)
122 « Concours spécifiques et administration »	333.432.349	368.759.134	+ 35.326.785 (10,59 %)
Total pour la mission	2.353.826.967	2.373.842.203	+ 20.015.236 (0,85 %)

Source : RAP de la mission « RCT » annexé au présent projet de loi de règlement

La régulation budgétaire est fortement contrainte par les spécificités de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». En effet, elle ne peut pas, par principe, concerner des dotations dont le montant des mandatements correspond à des obligations de la part de l'Etat.

Pour autant, dans des conditions qui recueillent une appréciation critique de la Cour des comptes, les programmes ont fait l'objet de mesures de mises en réserve alors que la présentation des résultats de l'exécution met en évidence les lacunes des systèmes d'information.

1. La mise en œuvre de la « réserve de précaution »

Les principes de la mise en réserve ont été appliqués aux quatre programmes de la mission RCT dans les conditions suivantes :

Mises en réserve hors titre 2

(en euros)

Programmes	Crédits (a)	Mises en réserve
119	695 608 049	42 561 398
120	498 805 402	28 985 753
121	844 648 445	53 334 603
122	406 379 795	12 198 563

(a) crédits disponibles : LFI + reports de N-1 + LFR + ouvertures par décret d'avance

Source : Cour des comptes. Note d'exécution budgétaire

Comme le souligne le responsable de programme, la contrainte de mise en réserve, de 6 % des crédits hors titre 2 sur chaque programme, est reportée sur des dotations dont le rythme de délégation permet d'attendre le dégel de ces crédits en cours d'exercice. Elle oblige donc à jouer sur le calendrier de délégations des dotations, en faisant porter la totalité du gel sur les concours spécifiques de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour le programme 119, la dotation globale d'équipement des départements pour le programme 120 et la DGD Syndicat des transports de l'Ile-de-France (STIF) pour le programme 121.

La **mise en réserve** a donc pour conséquence, s'agissant de dotations dues aux collectivités et dont le versement est garanti par la Constitution, de **perturber la gestion au niveau local**, en particulier quand les décisions de **dégel des crédits** interviennent très **tardivement**, ce qui a été le cas en 2008.

Selon les termes de la Cour des comptes, elle « *apparaît donc artificielle et par conséquent inutilement contraignante* ».

Votre rapporteur spécial souhaite donc que les conséquences négatives de la mise en réserve, constatées et mises en évidence depuis plusieurs exercices, soient prises en considération au profit d'une meilleure gestion des crédits de la mission.

2. Les lacunes des systèmes d'information

L'examen du RAP de la mission RCT expose les incohérences entre les restitutions obtenues des systèmes informatiques, d'une part l'application budgétaire et comptable « Nouvelles dépenses locales » (NDL), destinée aux services assurant l'ordonnancement secondaire et, d'autre part le système ACCORD-LOLF.

Ces divergences sont particulièrement pénalisantes s'agissant de la consommation des autorisations d'engagement dont les modalités de suivi sont

différentes. Pour les gestionnaires, elles rendent difficile à gérer la couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement.

La seconde conséquence de ces insuffisances est l'impossibilité pour le Parlement de fonder son contrôle sur un suivi exact et précis de l'utilisation et de la consommation des crédits.

II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES ILLUSTRANT LE DÉSÉQUILIBRE DE LA MISSION

La mission « Avances aux collectivités territoriales » comporte deux programmes très différents en importance qui justifient des développements sans commune mesure.

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie », doté en loi de finances initiale de 6 millions d'euros, n'a enregistré, sur l'exercice 2008, que deux mouvements correspondant :

- à l'octroi d'une avance de 45.735 euros à la commune de Fontienne (Alpes de Haute-Provence) ;
- et au remboursement d'une avance de même montant par la commune de Mana (Guyane).

Par ailleurs et compte tenu de ses spécificités, ce programme ne comprend ni objectif, ni indicateur.

Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », qui correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », soit 80 milliards d'euros dont 75 milliards d'euros dédiés aux avances sur le montant des impositions locales, dispose d'objectifs et d'indicateurs.

On note que les trois indicateurs de ce programme, qui mesurent les délais de versement des impôts collectés aux collectivités territoriales, font apparaître des résultats en amélioration par rapport à 2007. **Ces résultats paraissent proches de l'optimum de gestion.**

B. UN SOLDE ENCORE NON-CONFORME AUX PRÉVISIONS

Comme en 2007, le solde du programme 833 est négatif de plusieurs centaines de millions d'euros (458 millions d'euros), alors que la loi de finances initiale prévoyait un résultat positif de 387 millions d'euros.

Positif jusqu'en 2006 en raison de l'amélioration du taux de recouvrement des impôts locaux par l'Etat, le solde annuel du compte d'avances est négatif depuis cette date.

Evolution du solde du compte d'avance

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde du compte d'avance	300	345	664	483	924	535	- 453	- 458

Source : Cour des comptes

Toutefois, selon la Cour des comptes, le solde de ce compte d'avance ne reflète pas la totalité de la réalité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales sur le compte d'avance.

Elle souligne notamment qu'il « *ne tient pas compte* :

- *du prélèvement que l'Etat opère pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, qui majore l'imposition du contribuable de 4,4 % pour l'impôt foncier et de 4 % pour la taxe d'habitation et du prélèvement de l'Etat pour dégrèvements et admission en non valeur, fixé à 3,6 %.*

- *des coûts réels que supporte l'Etat pour procéder à ces recouvrements* ».

Elle observe ainsi¹ que « *les coûts de gestion supportés par l'Etat pour la collecte des impôts locaux sont surfacturés, tandis que les coûts pour l'Etat des dégrèvements et admissions en non valeur représentent, en revanche, beaucoup plus que les 3,6 % de taxes locales* ».

Votre rapporteur spécial appuie cet appel, renouvelé dans le rapport remis sur les comptes et la gestion de l'exercice 2008, à une clarification des relations avec les collectivités territoriales sur ces deux points.

¹ Insertion au rapport public de 2009, intitulée « *l'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat* ».

Le compte rendu de l'audition, le 16 juin 2009, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et Compte spécial « Avances aux collectivités territoriales ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc2>

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale

I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	393
A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE »	393
B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN VOLUME DE CRÉDITS.....	393
II. DES DÉPENSES MAL ANTICIPÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION	394
A. UNE SOUS-ÉVALUATION « RECORD » QUI INTERROGE DE NOUVEAU LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE	394
1. Une sous-évaluation de plus de 10 % des crédits votés en loi de finances initiale.....	394
2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale.....	396
B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO INSUFFISANTE EN DÉPIT DU FORT DYNAMISME DES DÉPENSES.....	397
1. Des dépenses en constante augmentation	397
2. Une justification au premier euro lacunaire.....	397
III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES EN RAISON D'UNE RÉFORME QUI TARDE À ÊTRE MISE EN ŒUVRE	399
A. DES DIFFICULTÉS SOULEVÉES DÈS L'ORIGINE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	399
1. Une mission « sans raison d'être »	400
2. Un dispositif de performance insatisfaisant	401
B. DES AMÉLIORATIONS QUI N'INTERVIENDRONT QUE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010.....	401
1. La mise en place du groupe de travail « ad hoc » le 18 juin 2008	401
2. Des améliorations encourageantes qui devraient intervenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010	402

I. RAPPEL DES PRINCIPALES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE « ATYPIQUE »

La mission « Remboursements et dégrèvements » présente un caractère « atypique », dans la mesure où elle retrace, à travers ses deux programmes, des dépenses résultant de l'application de règles fiscales qui doivent conduire à mettre en œuvre des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt ; des compensations prévues par des conventions fiscales internationales ; et diverses opérations comptables liées aux remises gracieuses, aux annulations, admissions en non-valeur de recettes ou remises de débits.

Cette mission regroupe ainsi, pour plus de deux tiers de ses crédits, des **dépenses « techniques »**, liées notamment aux modalités de recouvrement de l'impôt comme les remboursements d'excédents de versements de TVA ou les restitutions d'acomptes d'impôt sur les sociétés. Le tiers restant des crédits retracés par la mission correspond à des **dispositifs fiscaux mis en place pour servir une politique publique donnée**. Il s'agit, pour l'essentiel, de crédits d'impôts d'Etat ou de dégrèvements d'impôts locaux.

La mission « Remboursements et dégrèvements » comporte une autre spécificité : elle regroupe des **crédits évaluatifs**. En effet, comme le précise l'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *les crédits relatifs [...] aux remboursements, restitutions et dégrèvements [...] ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.* »

B. LA PREMIÈRE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN VOLUME DE CRÉDITS

La mission « Remboursements et dégrèvements » constitue la plus importante mission du budget de l'Etat en termes de volume de crédits. Pour l'année 2008, le rapport annuel de performances (RAP) annexé au présent projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion fait ainsi état d'une consommation de **92,17 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), répartis comme suit :

- **75,96 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**, retracés dans le programme 200 ;

- **16,21 milliards d'euros** au titre des **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux**, retracés dans le programme 201.

II. DES DÉPENSES MAL ANTICIPÉES ET EN CONSTANTE AUGMENTATION

A. UNE SOUS-ÉVALUATION « RECORD » QUI INTERROGE DE NOUVEAU LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION INITIALE

1. Une sous-évaluation de plus de 10 % des crédits votés en loi de finances initiale

Comme en 2006 et en 2007, l'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2008 se caractérise par une forte **sous-évaluation globale de la dotation initiale** de crédits, à hauteur de 8,96 milliards d'euros, soit **plus de 10 % des crédits votés en loi de finances initiale**.

Cette sous-évaluation atteint en 2008 un niveau record, soit près du double de celles observées les années précédentes : 3,7 milliards d'euros en 2006 (soit 5,4 % de la dotation initiale) et 4,5 milliards d'euros en 2007 (soit 5,9 % de l'inscription en loi de finances initiale).

Ce décalage important entre la prévision initiale et la réalisation a rendu nécessaire **l'ouverture massive de crédits** au cours de l'exercice 2008 : d'une part, lors de l'adoption de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie et, d'autre part, lors de l'adoption de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative.

Cette sous-estimation concerne **principalement le programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat**, dont les crédits ont été sous-évalués à hauteur de 13 %, alors que les crédits retracés au sein du programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, n'ont été révisés qu'à hauteur de 1,1 %.

Données générales sur l'exécution 2006-2008 de la mission « Remboursements et dégrèvements »

(en milliards d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2006	Crédits consommés en exécution 2006	Evolution entre la dotation initiale et l'exécution pour 2006	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2007	Crédits consommés en exécution 2007	Evolution entre la dotation initiale et l'exécution pour 2007	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2008	Crédits consommés en exécution 2008	Evolution entre la dotation initiale et l'exécution pour 2008
	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Programme 200 : remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	55,04	59,49	+ 4,45 (+ 8 %)	62,37	67,5	+ 5,13 (+ 8,2 %)	67,18	75,96	+ 8,78 (+13 %)
Programme 201 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13,49	12,74	- 0,75 (- 5,5 %)	14,08	13,49	- 0,59 (- 4,2 %)	16,03	16,21	+ 0,18 (+1,1 %)
Total	68,53	72,23	+3,7 (+ 5,4 %)	76,45	80,99	+ 4,54 (+ 5,9 %)	83,21	92,17	+ 8,96 (+10,7 %)

Source : Commission des finances, à partir des rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés au projet de loi de règlement pour 2006, 2007 et 2008

2. Une interrogation quant à la qualité de la prévision initiale

Quatre dispositifs présentent des écarts importants à la prévision :

- en **valeur absolue**, il s'agit de deux dépenses techniques liées aux modalités de recouvrement de l'impôt : **les restitutions d'excédents de versements de TVA** (+ 3,86 milliards d'euros par rapport à la dotation initiale) et **les restitutions d'impôt sur les sociétés** (+ 3,38 milliards d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances) ;

- **proportionnellement aux inscriptions en loi de finances initiale**, les **dépenses liées à la prime pour l'emploi** enregistrent également un écart important par rapport à la prévision initiale (+ 32,2 %) ;

- **quant aux remboursements et dégrèvements relatifs au plafonnement des impositions indirectes** – dispositif dit du « bouclier fiscal » –, ils ont été **très inférieurs aux prévisions**. En 2008, ils se sont élevés à 463 millions d'euros contre une cible initiale de 810 millions d'euros.

Données générales sur l'exécution du programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat

(en milliards d'euros)

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2008	Crédits consommés en exécution 2008	Evolution entre la dotation initiale et la consommation pour 2008
	AE = CP	AE = CP	AE = CP
Action 1 : prime pour l'emploi	3,1	4,1	+ 1 (+ 32,2 %)
Action 2 : impôt sur le revenu	3,6	3,36	- 0,24 (- 6,6 %)
Action 3 : impôt sur les sociétés	9,9	13,28	+ 3,38 (+ 34,1 %)
Action 4 : taxe sur la valeur ajoutée	44,4	48,26	+ 3,86 (+ 8,7 %)
Action 5 : autres produits directs, indirects et divers	6,18	6,96	+ 0,78 (+ 12,6 %)
Total du programme 200	67,18	75,96	+ 8,78 (+ 13 %)

Source : Commission des finances, d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » annexés aux projets de loi de règlement pour 2008

Votre rapporteure spéciale ne méconnaît pas le caractère évaluatif des crédits votés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », non plus que les difficultés d'évaluation de ces dépenses en raison, notamment en ce qui concerne les remboursements aux entreprises, de leur forte sensibilité à la conjoncture économique et aux arbitrages fiscaux effectués par les agents économiques.

Ainsi, s'agissant, par exemple, de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés, les entreprises qui présentent des créances par rapport à l'administration fiscale, peuvent choisir entre un remboursement ou une imputation sur l'impôt à venir ; cette décision varie en fonction de la taille, des besoins de trésorerie et des anticipations de l'entreprise. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, la prévision des restitutions est rendue encore plus difficile par le dispositif d'acomptes qui complexifie l'appréciation de l'impact de la conjoncture sur les prévisions de rentrées fiscales. Enfin, comme en 2006 et 2007, des remboursements imprévus d'ampleur exceptionnelle peuvent venir perturber les prévisions réalisées en loi de finances initiale.

Le caractère récurrent et l'ampleur en 2008 des écarts à la prévision initiale amènent cependant votre rapporteure spéciale à s'interroger, une nouvelle fois, comme la Cour des comptes¹, sur la qualité de la prévision initiale des crédits de cette mission.

B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO INSUFFISANTE EN DÉPIT DU FORT DYNAMISME DES DÉPENSES

1. Des dépenses en constante augmentation

Par rapport à l'exécution pour 2007, **les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts ont augmenté de 13,8 % en 2008**, passant de 80,99 milliards d'euros en AE et en CP à 92,17 milliards d'euros en AE et en CP, alors que la dotation votée en loi de finances initiale représentait elle-même une hausse de 8,8 % par rapport au montant total des crédits votés en loi de finances initiale pour 2007.

Pour 2009, la dotation initiale dépasse les 100 milliards d'euros, s'élevant ainsi à 101,96 milliards d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 22,5 % par rapport à son niveau de 2008.

Entre 2006 et 2009, les dépenses de remboursements et dégrèvements auront ainsi augmenté de plus de 40 %.

2. Une justification au premier euro lacunaire

En dépit de cette forte augmentation des dépenses liées aux remboursements et dégrèvements d'impôts et des écarts récurrents entre la prévision initiale et l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », **votre rapporteure spéciale déplore la faiblesse des justifications fournies au sein du rapport annuel de performances (RAP).**

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission « Remboursements et dégrèvements », exercice 2008, mai 2009.

Elle rappelle que l'insuffisante précision de l'information fournie au sein du projet annuel de performances avait conduit votre commission des finances à réserver son vote sur les crédits de la mission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009¹.

Votre rapporteure spéciale observe, en outre, que la note d'exécution budgétaire précitée de la Cour des comptes, relative à la mission « Remboursements et dégrèvements »², présente des éléments d'information plus précis et plus développés que ceux insérés dans le rapport annuel de performances, démontrant, par la même, les efforts qui pourraient être fournis par l'administration pour enrichir le contenu des documents budgétaires relatifs à la présente mission.

Les écarts à la prévision constatés s'agissant des remboursements relatifs à l'impôt sur les sociétés, la TVA et la prime pour l'emploi

Selon les données de la Cour des comptes, l'importance en 2008 **des remboursements relatifs à l'impôt sur les sociétés** s'explique par l'ampleur des remboursements effectués au titre des crédits d'impôts et du dispositif du *carry back*. Plusieurs phénomènes auraient conduit à cette tendance : les premiers engagements en faveur du crédit d'impôt recherche, la révision à la baisse des prévisions de bénéfice de la part des entreprises ayant versé des acomptes et une préférence plus marquée pour la liquidité qui aurait incité les entreprises à choisir le remboursement plutôt que l'imputation sur l'impôt futur. Par ailleurs, un surcroît de demandes émanant de quelques secteurs (banque, assurance et immobilier) n'a pas été anticipé.

Le rapport annuel de performances de la présente mission se contente, quant à lui, d'indiquer que la consommation plus importante que prévue des crédits de l'action n° 3 relative à l'impôt sur les sociétés s'explique par « *un surcroît de remboursements alors même que la prévision de l'évolution du bénéfice fiscal sur l'exercice social 2007 s'est confirmée* » et par le fait que « *le partage retenu entre les recouvrements bruts et les restitutions a conduit à sous-estimer la part de l'impôt sur les sociétés remboursée* ».

S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, la Cour des comptes précise que la forte progression des **remboursements de TVA** s'explique, pour l'essentiel, par le souhait des entreprises de conserver un niveau de trésorerie suffisant en période de ralentissement économique, celles-ci y étant d'autant plus encouragées que le délai de traitement des dossiers s'est accéléré ces dernières années. Le décrochage par rapport aux prévisions initiales serait intervenu au deuxième semestre 2008 et aurait été amplifié par deux facteurs exceptionnels : un reversement de 600 millions d'euros au titre d'un contentieux et l'élargissement du champ du régime spécifique accordé aux entreprises exportatrices – la mensualisation de leurs remboursements.

¹ Rapport général (2008-2009), tome III, annexe 25.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission « Remboursements et dégrèvements », exercice 2008, mai 2009.

La justification au premier euro fournie par le rapport annuel de performances est beaucoup moins précise, celle-ci indiquant que l'écart à la prévision provient d'une « *croissance plus robuste qu'anticipée des remboursements de TVA, sous l'effet conjugué d'un excédent de dépôts de demandes de remboursements, d'une part, et de rythmes de traitement de ces demandes plus rapides qu'escomptés, d'autre part* », ce à quoi il convient d'ajouter la poursuite de la tendance à la hausse de la proportion des entreprises qui choisissent préférentiellement le remboursement plutôt que l'imputation sur la prochaine échéance.

En revanche, la forte augmentation des **dépenses relatives à la prime pour l'emploi** (PPE) observée en 2007 (+ 48 % par rapport à 2006) ne s'est pas poursuivie en 2008 (+ 3,2 % par rapport à 2007).

III. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILES EN RAISON D'UNE RÉFORME QUI TARDE À ÊTRE MISE EN ŒUVRE

A. DES DIFFICULTÉS SOULEVÉES DÈS L'ORIGINE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les difficultés soulevées par l'architecture de la mission « Remboursements et dégrèvements », ainsi que les faiblesses du dispositif de performance qui lui est rattaché, ont fait l'objet, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, d'une **réflexion approfondie** de votre commission des finances (*cf. encadré ci-après*).

Chronologie des travaux menés par votre commission des finances à l'initiative de votre rapporteure spéciale

- Mise en évidence, par votre rapporteure spéciale, du manque de pertinence du périmètre et de l'architecture de la mission, ainsi que des faiblesses de son dispositif de performance, dès l'examen des projets de loi de finances pour 2006 et 2007¹ ;

- Saisine de la Cour des comptes, au mois d'octobre 2006, d'une demande d'enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, en application de l'article 58-2 ° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

- Organisation d'une **audition pour « suite à donner »** à cette enquête, le 3 octobre 2007, mettant en présence les magistrats de la première chambre de la Cour des comptes, les représentants de la direction du budget, de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces travaux ont donné lieu à un **rapport d'information de votre rapporteure spéciale**² ;

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24 ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 24.

² Rapport d'information n° 8 (2007-2008).

- Dépôt, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, de **trois amendements « d'appel » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008**¹. A la suite du débat en séance publique, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'est engagé à réunir un groupe de travail *ad hoc* destiné à proposer des pistes de réforme de la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

- **Première réunion du groupe de travail *ad hoc*, le 18 juin 2008**, en présence de votre rapporteure spéciale, de notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, des représentants du cabinet de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques ;

- **Décision de la commission des finances de réserver son vote** sur les crédits de la mission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, en raison de l'insuffisante précision de l'information fournie au sein du projet annuel de performances et de l'absence de traduction concrète, dans le projet de loi de finances pour 2009, des réflexions menées depuis plusieurs années sur l'évolution de l'architecture et la mesure de la performance de cette mission.

Les critiques formulées par votre commission des finances portent à la fois sur l'architecture de la mission et son dispositif de performance.

1. Une mission « sans raison d'être »

Comme l'a souligné à de nombreuses reprises votre rapporteure spéciale, la mission « Remboursements et dégrèvements » n'a pas, en tant que telle, de raison d'être. En effet, les crédits retracés par cette mission correspondent à des **dépenses diverses**, liées soit aux modalités de recouvrement de l'impôt – les « dépenses techniques » –, soit à des dispositifs fiscaux destinés à servir des politiques publiques données. Il s'agit, dans ce dernier cas, principalement des crédits d'impôts. Le périmètre de la mission ne répond donc pas à l'esprit de la LOLF, laquelle vise à réunir les crédits budgétaires par finalité et non par nature de dépenses.

S'agissant du découpage de la mission en deux programmes (le programme 200 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, et le programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux), il ne correspond pas davantage à la logique de la LOLF que le périmètre de la mission. Le critère de regroupement des crédits, en effet, est la collectivité bénéficiaire du produit des impôts, et non la destination de la dépense.

¹ Rapport spécial n° 91, tome III, annexe 26.

2. Un dispositif de performance insatisfaisant

Quant aux principaux griefs formulés à l'égard de la mesure de la performance – griefs partagés par la Cour des comptes dans son enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts réalisé à la demande de votre commission des finances¹ –, ils peuvent ici être rappelés :

- **la performance de la mission « Remboursements et dégrèvements » n'est mesurée qu'à travers la qualité de service rendu aux usagers** et ne s'appuie que sur quatre indicateurs, tous axés sur la rapidité des remboursements ;

- **les indicateurs ne couvrent qu'une partie des dépenses que retrace la mission.** Ainsi, en sont notamment écartés les versements de la prime pour l'emploi, ainsi que les remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle et de taxes foncières ;

- **le rattachement des moyens de la mission à un programme extérieur à la mission**, le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », empêche, par ailleurs, une mesure de l'efficacité ;

- quant aux cibles de performance fixées pour 2008, elles ont certes toutes été dépassées, mais ces résultats reflètent davantage **le manque de pertinence de ces indicateurs, ainsi que le caractère peu ambitieux des cibles retenues** (toutes inférieures aux réalisations enregistrées en 2006 et 2007) que la pleine réalisation de la notion de performance attachée à la LOLF.

B. DES AMÉLIORATIONS QUI N'INTERVIENDRONT QUE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

1. La mise en place du groupe de travail « ad hoc » le 18 juin 2008

Les travaux de votre rapporteure spéciale s'étaient traduits, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par le dépôt de trois amendements « d'appel », destinés à nourrir le débat et à inviter le gouvernement à réfléchir à une refonte de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

¹ Cour des comptes, enquête sur la gestion et l'efficacité des remboursements et dégrèvements d'impôts, réalisée à la demande de votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), enquête annexée au rapport d'information n° 8 (2007-2008) de votre rapporteure spéciale.

Ces initiatives avaient amené **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, à prendre l'engagement, devant le Sénat, de mener les travaux préparatoires à une réforme de la mission.**

La **première réunion du groupe de travail** constitué à cet effet – auquel avait été associés votre rapporteure spéciale et notre collègue député, Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements » au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale –, s'est tenue il y a un an, le 18 juin 2008.

Votre rapporteure spéciale s'était alors félicitée de ces réflexions sur deux questions essentielles – la lisibilité des crédits retracés au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements » d'une part, et le renforcement de l'évaluation et de la mesure de la performance des dépenses fiscales d'autre part.

Elle avait néanmoins déploré, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le fait que la refonte de l'architecture de la mission n'avait alors toujours pas abouti, ce qui avait conduit votre commission des finances à réserver son vote sur les crédits de la mission. Par cette réserve, levée en séance publique, votre commission des finances avait souhaité traduire son insatisfaction suite à l'absence de traduction concrète, dans le projet de loi de finances pour 2009, des réflexions menées depuis plusieurs années sur l'évolution de l'architecture et la mesure de la performance de cette mission, alors même que les travaux du groupe de travail *ad hoc* précité laissaient envisager des avancées rapides.

2. Des améliorations encourageantes qui devraient intervenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010

A l'initiative de votre rapporteure spéciale, une seconde réunion du groupe de travail s'est tenue le 1^{er} juillet dernier. A cette occasion, les représentants de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ont présenté les modifications qui seront apportées à l'architecture de la mission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Ces évolutions sont **encourageantes** et répondent, pour partie, au souhait de votre rapporteure spéciale d'une **plus grande lisibilité** des dépenses retracées dans la présente mission.

La nouvelle maquette proposée devrait, en effet, permettre :

- d'une part, de **distinguer les dépenses dites « techniques » des remboursements et dégrèvements liés à la mise en œuvre d'une politique publique ;**

- d'autre part, de disposer, au sein de la justification au premier euro, **d'informations plus précises sur les dépenses fiscales dont la présente mission retrace la partie restituée.** Ainsi le document de travail transmis à votre rapporteure spéciale, dans le cadre de cette réunion, fait état « *d'une présentation dans le projet annuel de performances profondément enrichie pour une meilleure information du Parlement* ». Votre rapporteure spéciale sera très attentive à la réalisation de cet engagement.

S'agissant, plus précisément de la nouvelle architecture de la mission, **les évolutions porteront uniquement sur le programme 200** relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat. Celui-ci sera, en effet, désormais découpé en **trois actions** :

- une première action retracera **les remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt**, en distinguant par sous-action les remboursements et dégrèvements liés à l'impôt sur les sociétés, la TVA et les autres impôts directs et taxes assimilées ;

- une deuxième action correspondra aux **remboursements et dégrèvements liés à la mise en œuvre d'un politique publique donnée** (partie restituée des dépenses fiscales). Ces remboursements et dégrèvements seront également classés par grandes catégories d'impôts à l'exception des dépenses relatives à la prime pour l'emploi qui seront isolées, en raison de leur poids, au sein d'une sous-action distincte ;

- une troisième action enfin sera constituée **des remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt** (corrections apportées aux impôts demandés aux contribuables, remises de débet, admissions en non valeur...).

Le programme 201 relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux restera, en revanche, inchangé. Le choix d'un rattachement de ce programme au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », comme le proposait votre commission des finances, n'a pas encore été tranché.

Votre rapporteure spéciale examinera avec attention ces évolutions à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

MISSION « SANTÉ »

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2008	405
A. UNE MISSION AU CHAMP LIMITÉ	405
B. UN FORT TAUX D'EXÉCUTION	405
1. 95,5 % des crédits votés ont été consommés	405
2. L'exécution n'a été que faiblement perturbée par les mouvements en cours d'année	406
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	407
A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION	407
1. La « traçabilité » de l'exécution doit être améliorée	407
2. La performance est difficile à analyser	408
3. Contrairement aux prévisions, le fonds de roulement de l'Institut national du cancer s'est accru	409
B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS	409
1. Un recours à la fongibilité asymétrique a permis d'abonder le dispositif de formation médicale des internes	409
2. La trésorerie du Centre national de gestion devra faire l'objet d'un examen particulier lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010	410
3. Le volet consacré à la performance appelle peu d'observations	411
C. DROGUE ET TOXICOMANIE	412
1. Les crédits rattachés par voie de fonds de concours ont été supérieurs aux prévisions	412
2. La tutelle exercée sur l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies présente des carences	412
3. La capacité de la MILDT à susciter des cofinancements pour certains dispositifs est limitée	413

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2008

A. UNE MISSION AU CHAMP LIMITÉ

La mission « Santé » comportait en 2008 **trois programmes** de portée très différente : « Santé publique et prévention », « Offre de soins et qualité du système de soins » et « Drogue et toxicomanie ». En revanche, elle ne comprenait pas de crédits de personnel – rassemblés sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » –, tandis que d'autres dépenses sanitaires étaient inscrites sur les programmes « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » et « Protection maladie » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Cette architecture budgétaire a été profondément remaniée dans le cadre de la loi de finances pour 2009, le programme « Drogue et toxicomanie » disparaissant de cette mission, le programme « Protection maladie » la rejoignant et les programmes « Santé publique et prévention » et « Veille et sécurité sanitaires » fusionnant.

La mission « Santé » analysée dans le cadre du présent projet de loi de règlement des comptes apparaît ainsi « étroite » par rapport à son périmètre actuel, qui reste lui-même limité dans l'absolu, l'essentiel des problématiques de santé relevant du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

B. UN FORT TAUX D'EXÉCUTION

1. 95,5 % des crédits votés ont été consommés

Le taux d'exécution de la mission « Santé » est élevé, puisqu'il s'élève à 95,5 %, pour les autorisations d'engagement (AE) comme pour les crédits de paiement (CP). Avec un taux d'exécution de 93,9 %, le programme « Santé publique et prévention » est celui qui connaît le plus grand écart par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale, comme le montre le tableau suivant.

Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés

(en euros)

Programme	AE		CP	
	LFI	Consommées	LFI	Consommés
Santé publique et prévention	287 454 679	270 679 806	287 454 679	270 004 857
Offre de soins et qualité du système de soins	114 095 978	110 451 926	112 260 978	110 316 981
Drogue et toxicomanie	26 289 131	27 376 508	26 289 131	26 580 426
Total	427 839 788	408 508 240	426 004 788	406 902 264

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

2. L'exécution n'a été que faiblement perturbée par les mouvements en cours d'année

a) Les reports de 2007 sur 2008 ont été faibles

Le montant des crédits votés en loi de finances initiale n'a été que marginalement altéré par les reports de crédits de 2007 sur 2008. Ceux-ci se sont élevés à :

- 2,5 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP pour le programme « Santé publique et prévention ». Ces crédits ont été gelés puis intégralement annulés. En revanche, les reports obtenus au titre des fonds de concours ont été consommés ;

- 3,11 millions d'euros en CP pour le programme « Offre de soins et qualité du système de soins », afin de payer certains engagements contractés en 2007 au titre des marchés ou des études, ainsi que des AE déléguées mais non couvertes par des CP dans le cadre des investissements outre-mer ;

- 115 142 euros en AE et 746 563 euros en CP pour le programme « Drogue et toxicomanie », qui ont été annulés, à l'exception des CP reportés sur fonds de concours (110 000 euros). Signalons que ce programme a également bénéficié du rattachement de 7,9 millions d'euros par voie de fonds de concours correspondant au produit de cession des biens de trafiquants de drogue.

b) La régulation budgétaire a touché les programmes de manière inégale

La régulation budgétaire a concerné les programmes de cette mission de manière inégale.

En effet, le programme « Offre de soins et qualité du système de soins » a bénéficié d'une levée de la réserve de précaution à hauteur de 4,36 millions d'euros en AE et de 4,25 millions d'euros en CP.

En revanche, l'ensemble de la réserve de précaution du programme « Santé publique et prévention », soit 15,13 millions d'euros, a été annulée en plusieurs étapes en cours d'année. En outre, une réserve pour aléas de gestion de 19,42 millions d'euros avait été constituée au sein de ce programme, pour tenir compte, en particulier, des incertitudes entourant la recentralisation de certaines compétences sanitaires.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. SANTÉ PUBLIQUE ET PRÉVENTION

1. La « traçabilité » de l'exécution doit être améliorée

D'une manière générale, l'utilisation des crédits et la comparaison par rapport aux données du projet annuel de performances, hors subventions accordées aux opérateurs, n'apparaît pas évidente.

En effet, diverses erreurs d'imputation ont nécessité des retraitements qui ne facilitent pas la lecture et, ce qui est plus gênant encore, les bases de comparaison retenues entre le projet annuel de performances 2008 (PAP) et le rapport annuel de performances (RAP) ne sont pas forcément identiques. C'est le cas, en particulier, pour les pathologies à forte mortalité/morbidité, les données figurant dans le RAP étant moins détaillées que celles du PAP. Ce constat vaut également pour l'analyse du programme « Veille et sécurité sanitaires », lui aussi placé sous la responsabilité du directeur général de la santé. **Votre rapporteur spécial appelle donc fermement le ministère à améliorer la qualité des justifications apportées dans ce document, aujourd'hui notoirement insuffisante.**

Il en ressort toutefois une **sous-exécution des crédits destinés à la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et les autres maladies infectieuses** (hors hépatites) : 36,4 millions d'euros ont été consommés pour une prévision de 54,44 millions d'euros.

Il en va de même pour les crédits destinés à la **lutte contre le cancer** (hors subvention versée à l'INCa) : 36,58 millions d'euros ont été consommés alors que 56,43 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale. Votre rapporteur spécial avait déjà dressé un constat similaire l'an dernier, ce qui le conduit à **s'interroger à la fois sur les blocages rencontrés et sur les capacités de la direction générale de la santé à mener à bien la justification au premier euro.**

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Santé », relève ainsi que « *jusqu'ici la programmation budgétaire par les directions responsables de programme et par la direction de l'administration générale en vue de la discussion avec la direction du budget n'a pas donné lieu à une véritable hiérarchisation des demandes et des projets* ». Elle précise que « *c'était soit la direction du budget soit le cabinet du ministre qui, au vu des demandes, faisait prévaloir une hiérarchie des besoins* », ce qui apparaît curieux et peu conforme aux prescriptions de la LOLF.

Votre rapporteur spécial s'est également heurté à de nombreuses difficultés pour obtenir des données claires et cohérentes lors de son contrôle sur la gestion, par l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), des stocks de produits de santé constitués en cas d'attaque terroriste ou de pandémie¹. La commission en a également fait l'expérience à l'occasion de l'examen d'un projet de décret d'avance².

Votre rapporteur spécial demande donc à la direction générale de la santé de faire preuve d'une plus grande rigueur budgétaire et comptable et espère que la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la santé, marquée par la création d'une direction des affaires financières, juridiques et des services, permettra de lui apporter l'appui dont elle semble avoir besoin.

2. La performance est difficile à analyser

Votre rapporteur spécial observe également que les indicateurs de performance associés à ce programme en 2008 ne permettent pas réellement d'apprécier la portée des actions menées. Du reste, certains d'entre eux ont été supprimés dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

L'indicateur relatif au « *taux de participation des associations aux instances auxquelles elles doivent participer* » appelle toutefois une remarque spécifique. En effet, le RAP précise que « *trois instances [nationales de santé publique ou hospitalière] sur 25 ont un taux de participation inférieur à 40 %, en raison de l'absence de représentant à plusieurs réunions, une quatrième instance ayant un taux de participation de 0 %, en raison de l'absence de représentant au cours des 12 réunions de l'instance en 2008* ». Or les représentants des usagers bénéficient d'une formation financée par le ministère de la santé, afin de remplir leur mandat dans de bonnes conditions.

¹ Ce contrôle a fait l'objet d'une communication en commission le 6 mai 2009 (<http://www.senat.fr/bulletin/20090504/finc.html#toc5>) et donnera lieu à la publication prochaine d'un rapport d'information.

² Se reporter sur ce point au dossier figurant sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/commission/fin/decret_avance/juin09.html

Dès lors, **votre rapporteur spécial souhaite, d'une part, que le ministère tienne compte de ces résultats au moment d'évaluer les subventions à accorder aux associations, et d'autre part, qu'il s'interroge sur la pertinence de maintenir une représentation des usagers à certaines instances au fonctionnement desquelles, de fait, ils ne participent pas.**

3. Contrairement aux prévisions, le fonds de roulement de l'Institut national du cancer s'est accru

La subvention initialement prévue pour l'Institut national du cancer (INCa), soit 49,16 millions d'euros, n'a pas été versée en totalité : seuls 40 millions d'euros lui ont été octroyés.

En dépit de cette réduction, le rapport annuel de performances fait apparaître une croissance du fonds de roulement de près de 4,97 millions d'euros, alors qu'un prélèvement de 21,65 millions d'euros sur celui-ci avait été envisagé dans le budget prévisionnel. Les dépenses se sont en effet révélées inférieures aux prévisions d'environ 30 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souhaite que la dotation prévue pour cet organisme en 2009 (40 millions d'euros) soit, en conséquence, ajustée à la baisse. A défaut, des mesures devront être prises lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

B. OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS

1. Un recours à la fongibilité asymétrique a permis d'abonder le dispositif de formation médicale des internes

Le rapport annuel de performances relève que la subvention initialement prévue au profit des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), soit 22,06 millions d'euros, n'a pas été intégralement versée : seuls 18,5 millions d'euros ont ainsi été attribués, soit un écart de 3,5 millions d'euros environ. Les ARH, organismes qui emploient 342 ETP¹ (dont 333 sous plafond), ont ainsi dû solliciter leur fonds de roulement, mais à hauteur de 1,62 million d'euros seulement. **Votre rapporteur spécial regrette, à cet égard, que le RAP ne précise pas l'état exact du fonds de roulement des opérateurs, ce qui apparaît nécessaire pour analyser correctement cette évolution.**

Cette disponibilité a permis un redéploiement de crédits en cours de gestion au profit du financement de la formation médicale des internes, dispositif à l'égard duquel le ministère de la santé conservait des dettes de 11,7 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007. Au total, compte tenu de la levée de la réserve, du dégel des reports et du recours à la fongibilité,

¹ *Equivalents temps plein.*

8,16 millions d'euros en AE et 7,73 millions d'euros en CP sont venus majorer les crédits inscrits en loi de finances initiale (58,6 millions d'euros).

Cette dette serait donc désormais largement apurée. Le rapport annuel de performances précise toutefois que les engagements non couverts par les paiements au 31 décembre 2008 (9,64 millions d'euros) concernent essentiellement les dépenses acquittées dans le cadre de ce dispositif au titre du dernier semestre universitaire 2008, pour lesquels des reports ont été demandés à hauteur de 3,1 millions d'euros, et des premiers mois du premier semestre 2009, qui seront financés grâce à des crédits 2009.

2. La trésorerie du Centre national de gestion devra faire l'objet d'un examen particulier lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010

Le Centre national de gestion (CNG) a reçu, en 2008, une subvention de 3,67 millions d'euros (contre 737.842 euros effectivement versés en 2007, le centre ayant fonctionné à compter de la rentrée 2007 mais n'ayant été juridiquement installé qu'à la mi-décembre de la même année).

On rappellera que ce centre a été mis en place afin de libérer la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) de la gestion de la carrière d'environ 35.000 médecins hospitaliers et 5.000 directeurs d'hôpitaux, ainsi que des autres personnels de catégorie A de la fonction publique hospitalière.

Le rapport annuel de performances fait apparaître que les dépenses du CNG, qui rémunère 90 ETP (contre 109 ETP prévus dans le projet annuel de performances), se sont révélées moindres que prévues. Le résultat excédentaire de l'exercice s'élevant à 4,24 millions d'euros, ce qui a « *conduit le CNG à abonder son fonds de roulement fin 2008 de 6,047 millions d'euros* ».

Votre rapporteur spécial souhaite que la situation de cet organisme fasse l'objet d'un suivi plus précis de la part du ministère.

Il demande également au ministère de compléter l'information disponible dans le RAP. En effet, celui-ci ne précise pas le montant total du fonds de roulement de cet organisme, ni son rapport en termes de jours de fonctionnement.

Si cette situation devait se reproduire en 2009, la dotation prévue pour cet organisme devrait être réduite dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

3. Le volet consacré à la performance appelle peu d'observations

Les objectifs et indicateurs de performance associés au programme « Offre de soins et qualité du système de soins » appellent peu de remarques concernant les résultats obtenus.

Votre rapporteur spécial note en effet que **leurs résultats, pour intéressants qu'ils soient, sont parfois difficiles à exploiter d'un point de vue budgétaire**, en particulier si l'on prend en compte les réformes en cours de notre système de santé.

A titre d'exemple, le taux d'atteinte des objectifs nationaux quantifiés figurant dans les contrats passés entre l'Etat et les ARH connaît une nette amélioration et se révèle supérieur aux prévisions, ce dont on a tout lieu de se féliciter. Il ne dit rien, en revanche, du contenu de ces objectifs ni de la pertinence des missions des ARH – sujet pourtant essentiel dans la mesure où elles viennent d'être réformées et transformées en agences régionales de santé, dans le cadre du projet de loi relatif à l'hôpital, aux patients, à la santé et aux territoires qui vient d'être examiné par le Parlement, ce qui pourrait, au demeurant, avoir un impact sur la maquette budgétaire et la configuration de la mission « Santé ».

De même, on peine à voir les conséquences budgétaires qui pourraient être tirées de l'indicateur relatif au taux de levée des conditions mises à la certification par la Haute autorité de santé (HAS) – dont les résultats sont inférieurs aux prévisions. En revanche, votre rapporteur spécial regrette que la situation financière de cet organisme ne soit pas explicitée dans le RAP, ce qui aurait présenté un plus grand intérêt.

Enfin, l'indicateur afférent à l'année-recherche (« taux d'internes ayant effectué l'année-recherche qui participent à des fonctions de recherche à un et cinq ans ») apparaît pertinent en soi, mais les résultats obtenus sont tellement supérieurs aux cibles fixées que celles-ci s'en trouvent décrédibilisées. Le tableau suivant retrace ces données.

Taux d'internes ayant effectué l'année-recherche qui participent à des fonctions de recherche à un an et cinq ans

(en %)

	2006	2007	2008	2008	2008	2010
	<i>Réalisation</i>	<i>Réalisation</i>	<i>Prévision PAP 2008</i>	<i>Prévision mi 2008</i>	<i>Réalisation</i>	<i>Cible PAP 2008</i>
Taux d'internes à un an	n.c	79	25	80	76,5	30
Taux d'internes à cinq ans	n.c	67	25	68	56,8	30

Source: rapport annuel de performances

C. DROGUE ET TOXICOMANIE

1. Les crédits rattachés par voie de fonds de concours ont été supérieurs aux prévisions

Selon les données figurant dans le projet annuel de performances, le programme « Drogue et toxicomanie » devait bénéficier en 2008 d'un rattachement de 2 millions d'euros par voie de fonds de concours, soit 500.000 euros de plus que le montant prévu pour 2007. Ce fonds de concours est en réalité un fonds de concours « par assimilation », puisqu'il correspond au montant des biens de trafiquants saisis puis vendus et de numéraires saisis par la police et la gendarmerie.

L'exécution s'est finalement révélée bien supérieure aux prévisions, puisque 7,9 millions d'euros ont été rattachés, soit un montant nettement plus élevé que les années précédentes, comme le montre le tableau qui suit.

Evolution des produits rattachés au programme par voie de fonds de concours

(en euros)

Fonds de concours	Crédits rattachés en 2005	Crédits rattachés en 2006	2007		2008	
			Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
35.2.6.864 : Produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants	1 293 209	1 991 507	1 500 000	1 200 000	2 000 000	7 900 000

Source : commission des finances

Le RAP précise toutefois que 5,2 millions d'euros ont été rattachés tardivement et n'ont pas pu être engagés sur l'exercice 2008.

Il ne détaille pas, en revanche, les opérations d'investissement permises par ces crédits, ce qui aurait été souhaitable.

2. La tutelle exercée sur l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies présente des carences

Dans son rapport annuel relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2008, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de la santé et des sports relève que **le budget primitif 2009 de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), présenté en conseil d'administration en novembre 2008, a été construit sans tenir compte du plafond d'emploi qui lui a été notifié tardivement par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).**

Bien que ce plafond ait été revu à la hausse pour cet exercice, l'OFDT, constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), avait **prévu d'avoir recours à un effectif supérieur à celui figurant dans le projet annuel de performances pour 2009**¹. Pour ne pas nuire au bon fonctionnement de la structure, **le conseil d'administration a approuvé le budget**. Néanmoins, le CBCM fait valoir que lors de cette séance du conseil d'administration, il a « *invité le GIP à réexaminer ses prévisions de recrutements. A défaut, le GIP s'exposerait à essuyer un refus de visa de la part du CBCM pour les nouveaux recrutements* ».

Votre rapporteur spécial considère que **la tutelle sur cet opérateur n'a pas été correctement exercée**, alors même qu'un commissaire du gouvernement participe aux réunions du conseil d'administration du GIP. **Votre rapporteur spécial souhaite donc qu'elle soit renforcée et que le CBCM intervienne à l'avenir plus en amont.**

Ce constat rejoint celui dressé par nos collègues Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier et Paul Blanc concernant la tutelle exercée par les ministères sur l'Agence française de l'adoption².

3. La capacité de la MILDT à susciter des cofinancements pour certains dispositifs est limitée

Le volet performances du programme « Drogue et toxicomanie » appelle peu d'observations. Votre rapporteur spécial observe toutefois que la MILDT a rencontré des difficultés pour susciter des contributions extérieures au financement des centres d'informations et de ressources sur les drogues et dépendances (CIRDD).

Alors que la part des crédits « non MILDT » dans le total du financement de ces centres devait atteindre 30 %, selon l'indicateur de performance associé au PAP 2008, elle ne s'est finalement élevée qu'à 15 %, en faible progression par rapport à l'année précédente.

Le RAP précise ainsi qu'« *un travail de réflexion a été engagé fin 2008 avec le ministère de l'intérieur pour réorganiser en 2009 le dispositif d'appui méthodologique aux chefs de projet* ».

Plus largement, cet échec de la démarche de cofinancement conduit à s'interroger sur la pertinence du modèle de ces centres. L'examen du projet de loi de finances pour 2010 pourrait être l'occasion de dresser un bilan complet de ces structures.

¹ Le Parlement a, en effet, adopté un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse, devenu l'article 64 de la loi de finances pour 2008, qui soumet les opérateurs de l'Etat à un plafond des autorisations d'emplois, exprimé en ETP (et non en équivalents temps plein travaillé - ETPT). Cette mesure est entrée en vigueur en 2009.

² « Une seconde chance pour l'Agence française de l'adoption », rapport d'information n° 236 (2008-2009).

MISSION « SÉCURITÉ »

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008	416
A. LE BUDGET DE LA MISSION A ÉTÉ « TENU », TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)	416
1. <i>Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »</i>	416
2. <i>Un taux de consommation de 98,4 % pour les AE et de 99,6 % pour les CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2008</i>	416
B. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » REFLÈTE CETTE BONNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	417
1. <i>Une exécution du programme « Police nationale » conforme à l'autorisation de dépense</i>	417
2. <i>Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un taux de consommation des crédits très satisfaisant, proche de 100 %</i>	417
II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008	418
A. L'APUREMENT DU STOCK DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA POLICE NATIONALE	418
1. <i>Le dispositif retenu</i>	418
2. <i>Le bilan à l'issue de trois années d'application</i>	419
B. LA CRÉATION DE LA DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR (DCRI)	420
C. UNE ANNÉE CHARNIÈRE DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA GENDARMERIE NATIONALE	421
III. UN NIVEAU DE PERFORMANCE SATISFAISANT	421
A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE	422
1. <i>Un net recul de la délinquance générale</i>	422
2. <i>Une baisse de la délinquance de voie publique</i>	422
3. <i>Un rétablissement des résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière</i>	423
4. <i>Une activité toujours soutenue dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière</i>	423
B. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » CONFIRME SON EFFICACITÉ, MALGRÉ UNE HAUSSE SENSIBLE DE LA DÉLINQUANCE GÉNÉRALE	424
1. <i>Une hausse de + 3,27 % de la délinquance globale en zone gendarmerie</i>	424
2. <i>Une réduction significative de la délinquance de voie publique</i>	424
3. <i>La gendarmerie nationale au cœur de la lutte contre l'insécurité routière</i>	425

La mission « Sécurité » correspond à **l'action de l'Etat pour veiller à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois ainsi qu'au maintien de la paix et de l'ordre public.**

En réunissant en son sein la police nationale et de la gendarmerie nationale, elle présente, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, un **fort caractère interministériel.**

Il convient, toutefois, de préciser que cette spécificité pourrait avoir vécu pour la dernière fois en 2008. En effet, si le ministre concerné par le programme « Gendarmerie nationale » dans le RAP pour 2008 reste le ministre de la défense, il n'en serait plus de même si le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, adopté en première lecture par le Sénat le 17 décembre 2008, venait à être adopté définitivement par la représentation parlementaire. Ce texte vise à définir le statut et les missions de la gendarmerie nationale, régis actuellement par un simple décret datant de 1903. Mais il organise, également, le transfert du **rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la défense au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**, tout en préservant son statut militaire.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2008, cette mission comportait, au total, 16.235 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et **15.903 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour 249.697 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT).

La mission « Sécurité » comprend **deux programmes de taille sensiblement égale** et gérés, au cours de l'exercice 2008, respectivement par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et par le ministère de la défense.

Le programme 176 « Police nationale » vise à lutter contre les différentes formes de criminalité et à améliorer la sécurité des personnes et des biens. En LFI pour 2008, ce programme représentait 8.553 millions d'euros d'AE (soit 52,6 % des AE de la mission) et **8.445 millions d'euros de CP** (soit 53,1 % des CP de la mission). Il s'appuyait, en outre, sur 148.563 ETPT.

Le programme 152 « Gendarmerie nationale » a pour finalité de veiller à la sécurité publique ainsi que d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. En LFI pour 2008, ce programme comportait 7.701 millions d'euros d'AE (soit 47,4 % des AE de la mission) et **7.457 millions d'euros de CP** (soit 46,9 % des CP de la mission). 101.134 ETPT étaient, en outre, dédiés à sa mise en œuvre.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2008

A. LE BUDGET DE LA MISSION A ÉTÉ « TENU », TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

1. Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Sécurité » sont présentées dans le tableau suivant.

Données générales d'exécution de la mission « Sécurité »

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Police nationale	8 533,20	8 445,10	141,00	-2,40	8 343,10	8 397,00	97,8%	99,4%	96,2%	99,5%
Gendarmerie nationale	7 701,60	7 457,70	243,10	70,80	7 628,60	7 448,40	99,1%	99,9%	96,0%	98,9%
Total	16 234,80	15 902,80	384,10	68,40	15 971,70	15 845,40	98,4%	99,6%	96,1%	99,2%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

2. Un taux de consommation de 98,4 % pour les AE et de 99,6 % pour les CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2008

Les AE s'élevaient, en LFI pour 2008, à 16.235 millions d'euros.

Avec 15.971 millions d'euros d'AE consommés en 2008, le **taux de consommation des AE ouvertes en LFI pour 2008 se situe à un niveau satisfaisant de 98,4 %**.

Les CP ouverts LFI pour 2008 s'élevaient, pour leur part, à 15.902 millions d'euros.

Comme en matière d'AE, le **niveau de consommation des CP pour la mission en 2008 se révèle tout à fait conforme aux prévisions : 99,6 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2008 et 99,2 % par rapport à l'ensemble des crédits ouverts**, c'est-à-dire en intégrant les fonds de concours ainsi que les ouvertures et les annulations intervenues en cours d'exercice.

***B. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET
« GENDARMERIE NATIONALE » REFLÈTE CETTE BONNE MAÎTRISE
DE LA DÉPENSE***

1. Une exécution du programme « Police nationale » conforme à l'autorisation de dépense

L'autorisation de dépense accordée en matière d'AE a été respectée en 2008. Le taux de consommation des crédits votés en LFI se fixe, en effet, à 97,8 %. Par rapport aux crédits ouverts sur 2008, ce taux atteint 96,2 %, soit un niveau n'appelant aucune remarque particulière.

De même, s'agissant des CP, le taux de consommation atteint **99,4 % au regard tant des crédits votés en LFI et 99,5 % au regard de ceux ouverts sur 2008.**

Les effectifs du programme « Police nationale » ont, pour leur part, atteint un niveau de **147.650 ETPT**, inférieur à l'autorisation accordée en LFI (148.563 ETPT). Leur évolution traduit une réduction de 760 ETPT entre 2007 et 2008.

2. Le programme « Gendarmerie nationale » enregistre un taux de consommation des crédits très satisfaisant, proche de 100 %

Alors qu'en 2006 le programme « Gendarmerie nationale » avait connu un léger dépassement de l'autorisation de dépense accordée en LFI tant en AE (100,9 %) qu'en CP (101,1 %)¹, il avait renoué en 2007 avec une parfaite **orthodoxie budgétaire**. L'exercice 2008 confirme très nettement cette trajectoire satisfaisante.

Le taux de consommation du programme se situe ainsi à 99,1 % des AE votées en LFI et à **99,9 % des CP autorisés en LFI.**

Dans ce contexte, l'exécution en emplois du programme « Gendarmerie nationale » correspond à **100.542 ETPT**, soit 592 ETPT de moins que la prévision effectuée en LFI.

¹ Cet écart avait toutefois été couvert par les ouvertures de crédit ayant eu lieu en cours d'exercice budgétaire.

II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2008

A. L'APUREMENT DU STOCK DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA POLICE NATIONALE

Ainsi que votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de l'indiquer plusieurs fois¹, **l'un des enjeux budgétaires majeurs** du programme « Police nationale » réside, depuis de plus de cinq ans, dans le règlement des heures supplémentaires des officiers de police. L'exercice 2007 avait, d'ores et déjà, permis d'avancer sur la voie de cet apurement. L'année 2008 a confirmé ce mouvement.

1. Le dispositif retenu

Le protocole d'accord sur la réforme des corps et carrières de la police nationale du 17 juin 2004, complété par le protocole du 5 décembre 2007, avait prévu, sous certaines conditions, que « *tous les officiers de police devaient passer à un régime de cadre sans capitalisation des heures supplémentaires avec un régime ARTT inchangé* » à compter du 1^{er} janvier 2008.

Le protocole précisait que le problème posé par l'accumulation du stock des heures supplémentaires devait être résolu sous la forme **d'une indemnisation financière ou en « temps forfaitaire »**.

A la suite d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives de ces personnels, le dispositif suivant a été mis en place :

- une indemnisation financière dans un délai de **trois ans (2007, 2008 et 2009)** sous la forme d'un versement annuel sur la fiche de paye des agents ;
- une rémunération des heures fixée au taux réglementaire de **9,25 euros**², quelle que soit la période où elles ont été effectuées, sans l'exonération fiscale prévue par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat³ ;
- le paiement de **100 heures supplémentaires maximum par an** ;
- la **capitalisation « en temps »** des heures supplémentaires non indemnisées.

¹ Cf. par exemple Sénat, rapport n° 433, tome II (2007-2008) sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007.

² Jusqu'au 1^{er} mars 2008, le taux de rémunération de l'heure supplémentaire était fixé à 9,25 euros. En application du décret n° 2008-199 du 27 février 2008, il est désormais de 12,13 euros.

³ Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, les heures supplémentaires payées dans la police nationale sont exonérées de prélèvements sociaux et fiscaux.

C'est ce dispositif qui s'est donc appliqué en 2007 et 2008, et qui continuera de faire sentir ses effets sur 2009.

2. Le bilan à l'issue de trois années d'application

Afin de pouvoir mettre en application ce dispositif, les directions et les services centraux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que la préfecture de police de Paris ont établi, pour les trois années du dispositif et pour chaque officier concerné, un état individuel des heures supplémentaires acquises résultant de l'accomplissement de l'ensemble des services supplémentaires (les permanences, les dépassements dans les horaires de la journée de travail ou des vacances, les rappels au service et les récupérations liées aux astreintes non indemnisées).

Au total, **999.709 heures ont été payées**, pour une dépense totale de **9.247.308 euros** pour les trois années.

Au terme du dispositif, il restera, toutefois, encore **3.041.658 heures n'ayant pas donné lieu à paiement**. Ce stock fera l'objet d'une récupération en temps par les officiers de police.

L'étalement dans le temps de l'apurement du stock d'heures supplémentaires (2007-2009)

Années	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage de bénéficiaires	Nombre d'heures payées	Montant payé (en euros)
2007	5.206	46,70 %	445.153	4.117.665
2008	3.575	34,92 %	326.900	3.023.825
2009	2.635	29,10 %	227.656	2.105.818
Total	11.416	37,50 %	999.709	9.247.308

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

Le schéma retenu a fait en sorte de permettre, autant que possible, à chaque officier de police de choisir individuellement les modalités de règlement des heures supplémentaires effectuées, tout en préservant l'efficacité des services de la police nationale.

B. LA CRÉATION DE LA DIRECTION CENTRALE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR (DCRI)

L'année 2008 a marqué une **étape importante dans l'histoire de l'organisation des services de renseignement**. Elle a, en effet, été celle de la création d'une nouvelle direction : la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Cette réorganisation du renseignement intérieur vise à optimiser la collecte d'informations, qui constitue une activité vitale pour anticiper les risques, et à **renforcer la cohérence et l'efficacité** du dispositif de renseignement et de détection précoce des réseaux terroristes. Elle s'appuie sur le regroupement des moyens et l'adaptation des méthodes aux nouvelles menaces.

Ainsi, le renseignement intérieur s'incarne désormais dans une direction unique, la DCRI, créée le 1^{er} juillet 2008 et issue de la **fusion** de l'ancienne **direction de la surveillance du territoire (DST)** avec les structures de la **direction centrale des renseignements généraux (DCRG)** participant aux missions de renseignement intérieur. Les savoir-faire et l'organisation territoriale qui faisaient la force et l'identité de ces deux directions ont, toutefois, été préservés. Dans chaque département a été créé un service départemental du renseignement intérieur (SDRI), placé sous la seule autorité du directeur central. A Paris, la direction du renseignement de la préfecture de police a remplacé la direction des renseignements généraux et apportera son concours aux missions du renseignement intérieur.

En outre, **une nouvelle filière, l'« information générale »**, a été mise en place au sein de la Sécurité publique pour prendre en charge les missions des anciens renseignements généraux (RG) qui ne relèvent pas du renseignement, comme par exemple la centralisation et l'analyse des renseignements nécessaires à l'information du préfet et du Gouvernement dans les domaines institutionnel, économique et social, ou susceptibles d'intéresser l'ordre public. La prise en charge de l'information générale par la Sécurité publique a donné lieu à la création à l'échelon central, d'une part, d'une sous-direction de l'information générale au sein de la direction centrale de la Sécurité publique (DCSP), et dans chaque direction départementale de la Sécurité publique (DDSP), d'autre part, d'un service départemental de l'information générale (SDIG).

A **Paris**, la mission d'information générale est assurée par la direction du renseignement de la préfecture de police qui réalise également la synthèse des informations communiquées par les SDIG des DDSP d'Ile-de-France.

Enfin, la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses, assurée jusqu'à présent par la DCRG, relève désormais d'un service central des courses et jeux (SCCJ) rattaché à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Les crédits consacrés à la fonction « renseignement » relèvent de l'action n° 1 « *Ordre public et protection de la souveraineté* » et se montent, en exécution sur 2008, à 34,9 millions d'euros en AE et à **34,3 millions d'euros en CP**. Ainsi que l'indique le rapport annuel de performances (RAP) pour 2008 de la mission « Sécurité », « *cette fonction regroupe les budgets globalisés des services de renseignement (DCRI et préfecture de police)* ».

C. UNE ANNÉE CHARNIÈRE DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, votre rapporteur spécial avait tiré le bilan de la mise en œuvre de la **loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)** en matière de créations d'emplois au sein de la police et de la gendarmerie nationales¹. A cette occasion il avait, notamment, souligné le renforcement substantiel des effectifs de la gendarmerie nationale avec, au total, 6.050 ETPT supplémentaires obtenus.

Au regard de cette évolution, l'année 2008 a constitué une année charnière dans la gestion des ressources humaines de cette arme. En effet, son effectif global a enregistré une **réduction de 967 ETPT**.

Selon le RAP pour 2008 de la mission « Sécurité » et le bilan stratégique du programme « Gendarmerie nationale », cette baisse sera amenée à se poursuivre **en 2009 avec la suppression de 771 ETPT**, non compris l'extension en année pleine de 475 ETPT créés en 2008. La révision générale des politiques publiques (RGPP) prévoit, en effet, la possibilité pour la gendarmerie nationale de contribuer à l'effort de non-remplacement partiel des départs en retraite. Ces réductions d'effectifs ne devront, toutefois, pas remettre en cause son potentiel opérationnel.

Dans ce cadre, l'année 2008 a marqué le premier exercice d'application du **plan de transformation de postes**, qui s'échelonne de 2008 à 2012, avec la transformation de 377 postes. D'ici à 2012, ce plan doit se traduire par le remplacement dans les fonctions de soutien de 3.000 officiers et sous-officiers de gendarmerie par des militaires du corps de soutien et des personnels civils.

III. UN NIVEAU DE PERFORMANCE SATISFAISANT

La mesure de la performance de la mission « Sécurité » s'appuie sur **21 objectifs**, dont 10 pour le programme « Police nationale » et 11 pour le programme « Gendarmerie nationale ». A ces objectifs sont attachés **40 indicateurs de performances**, dont 19 pour le programme « Police nationale » et 21 pour le programme « Gendarmerie nationale ».

¹ *Sénat, rapport n° 433, tome II (2007-2008) sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007.*

Ces éléments chiffrés traduisent la **richesse du volet « performances »** de la présente mission et le caractère très complet de l'évaluation pouvant ainsi être réalisée. Il convient, en outre, de souligner une certaine stabilité dans la définition des objectifs et des indicateurs, ce qui autorise une appréciation dans le temps des principales évolutions.

Enfin, **votre rapporteur spécial se félicite que tous les indicateurs et sous-indicateurs de la mission soient renseignés**. En matière d'évaluation, la stabilité dans la construction des tableaux de bord représente un gage solide pour une information de qualité de la représentation nationale.

A. LE PROGRAMME « POLICE NATIONALE » CONTINUE D'ENREGISTRER DE BONS RÉSULTATS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

1. Un net recul de la délinquance générale

L'objectif fixé pour 2008 en matière de réduction de la délinquance générale en zone police est atteint. Ainsi, alors que la prévision était d'une baisse située entre - 2 % et - 3 % du nombre de crimes et délits constatés, le résultat obtenu consiste en un recul de - 2,47 %. Il s'agit de la septième année consécutive de baisse de la délinquance en zone police.

De même, le taux global d'élucidation s'élève à 35,88 %, contre 34,18 % en 2007 et un objectif pour 2008 de 35 %.

Au regard du débat récurrent autour des statistiques de la délinquance, votre rapporteur spécial juge, par ailleurs, utile de rappeler que les indicateurs de performance du programme « Police nationale » sont renseignés à partir de l'état 4001, utilisé depuis de nombreuses années et ayant, ainsi, le mérite d'assurer une certaine stabilité dans les comparaisons dans le temps.

Ce résultat d'ensemble témoigne de **l'efficacité de la mobilisation des forces de police sur le terrain** comme de **l'adaptation de leurs interventions et des techniques d'investigation mises en œuvre** (police technique et scientifique...) aux évolutions de la délinquance.

2. Une baisse de la délinquance de voie publique

Le recul de la délinquance de voie publique en zone police obtenu en 2008 dépasse l'objectif fixé par le PAP pour 2008 : - 7,04 % pour une prévision de - 5 %.

Là encore et comme en matière de délinquance générale, il convient de rappeler que la base mise à contribution pour l'établissement de cette statistique est l'état 4001.

Ainsi, au total, la baisse de la délinquance de voie publique s'élève à **- 13,5 % depuis 2003.**

3. Un rétablissement des résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière

Lors de l'examen du projet de la loi de règlement pour 2007, votre rapporteur spécial avait déploré que, dans un tableau d'ensemble satisfaisant de l'activité de la police nationale en 2007, la lutte contre l'insécurité routière ressortait toutefois comme un domaine où les objectifs de performances n'avaient pas pu être atteints¹. Tel n'est pas le cas pour l'exercice 2008.

En effet, **le nombre d'accidents a été réduit de 2,26 %** (pour 59.931 accidents au total), alors que la prévision était fixée dans une fourchette variant entre - 1 % et - 3 %. De même, **le nombre de tués (1.136) a chuté de 13,01 %**, alors que l'objectif était un recul compris entre - 2 % et - 5 %. Enfin, le nombre de blessés a diminué de 4,90 % (pour un total de 72.114 blessés sur l'année), tandis que la cible affichée était une baisse comprise entre - 1 % et - 3 %.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats, fruits de la mobilisation de tous les acteurs de cette politique pour faire reculer les principaux facteurs de risque routier : alcool, vitesse, stupéfiants, absence de port de ceinture de sécurité, téléphone portable...

4. Une activité toujours soutenue dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière

La lutte contre les filières d'immigration clandestine et la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière constituent une mission prioritaire dans la lutte contre l'immigration clandestine. La police nationale y contribue à travers la **mise en œuvre des mesures d'éloignement**, de l'interpellation des personnes en situation irrégulière jusqu'à l'organisation matérielle de leur reconduite.

En 2008, **29.796 éloignements d'étrangers en situation irrégulière en métropole** ont été réalisés.

Ce résultat est à comparer avec celui de 2007, année où le nombre d'éloignements s'était élevé à 23.196 (soit une augmentation de 6.600 éloignements).

En incluant les données de l'outre-mer, il a été procédé à 53.364 éloignements, en hausse de 4.837 par rapport à 2007.

¹ *Sénat, rapport n° 433, tome II (2007-2008) sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007.*

Ainsi qu'il l'avait déjà indiqué l'année dernière¹, **votre rapporteur spécial souhaiterait qu'une évaluation de la politique du « contrôle en porte de cabine », c'est-à-dire à la sortie même de l'avion, soit menée**, afin d'estimer à la fois son coût mais aussi les gains qu'elle permet de réaliser (en temps et en moyens déployés). Il considère, en effet, que le développement récent de cette pratique peut être à l'origine d'économies très significatives en matière de reconduite à la frontière.

B. LE PROGRAMME « GENDARMERIE NATIONALE » CONFIRME SON EFFICACITÉ, MALGRÉ UNE HAUSSE SENSIBLE DE LA DÉLINQUANCE GÉNÉRALE

1. Une hausse de + 3,27 % de la délinquance globale en zone gendarmerie

Alors que le programme « Gendarmerie nationale » avait jusqu'en 2007 enregistré cinq années de baisse consécutives de la délinquance globale, l'exercice 2008 marque un coup d'arrêt à cette tendance. Ainsi, **le nombre de crimes et délits constatés en zone gendarmerie a progressé de 3,27 %** (contre un recul de - 2,2 % en 2007 et un objectif situé entre - 2 % et - 3 % pour 2008).

Ce résultat peut trouver **plusieurs sources d'explication**. Tout d'abord, les escroqueries et les infractions économiques et financières ont fortement augmenté (+ 19,9 % pour 21.733 faits constatés au total), en lien notamment avec **l'usage croissant d'internet à des fins de transactions commerciales**. Par ailleurs, le nombre des plaintes concernant les atteintes volontaires aux personnes a également cru (+ 8,2 %) en particulier dans le **milieu intrafamilial**, cette évolution traduisant d'ailleurs aussi une meilleure prise en compte des victimes et le fait que celles-ci signalent davantage les violences subies. Enfin, les infractions relevées par l'action des services ont également progressé elles-mêmes, notamment dans le domaine de la police des étrangers, du travail dissimulé ou de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Comme la police nationale, la gendarmerie nationale a pu également s'appuyer sur des moyens scientifiques et techniques performants pour réunir les preuves matérielles des infractions en 2008. **Le taux global d'élucidation s'est situé en 2008 à 41,84 %**, soit une légère hausse par rapport à 2007 (41,1 %).

2. Une réduction significative de la délinquance de voie publique

La délinquance de voie publique, mesurée par le nombre de crimes et délits constatés, a reculé de 4,3 % en 2008, pour une prévision de - 5 %. Cette baisse est la sixième consécutive depuis 2002.

¹ Sénat, rapport n° 433, tome II (2007-2008) sur le projet de loi de règlement pour l'année 2007.

Ces excellents résultats trouvent leur explication dans **une présence plus importante (le taux d'engagement des unités est supérieur à 68 %) et mieux ajustée des unités de gendarmerie sur le terrain**, le report d'une partie de la délinquance itinérante sur les escroqueries et les infractions économiques et financières non comptabilisées en délinquance de voie publique¹, et la baisse des vols et recels (- 6,8 %)².

3. La gendarmerie nationale au cœur de la lutte contre l'insécurité routière

Parmi les nombreux acteurs engagés dans la lutte contre l'insécurité routière, la gendarmerie nationale a tenu un rôle essentiel en 2008 et a obtenu, comme en 2007, des **résultats très probants**.

Ainsi, pour la septième année consécutive, la gendarmerie nationale enregistre **une diminution de l'accidentalité dans sa zone de compétence, avec une baisse de 7,3 % des tués par rapport à 2007** (pour une prévision comprise entre - 2 % et - 5 %) qui se traduit par **258 vies supplémentaires épargnées**.

Le renforcement de l'efficacité de cette lutte contre le risque routier est notamment passé en 2008 par la poursuite des efforts de la gendarmerie nationale en matière de dépistage. Ainsi, le taux de dépistage positif d'alcoolémie a atteint 1,7 % (contre 1,81 % en 2007), et **le taux de dépistage positif de produits stupéfiants s'est élevé à 52 %**, contre 45 % en 2007.

Au total, les unités de gendarmerie ont procédé à plus de 10,1 millions de dépistages, dont 174.028 ont abouti au relevé d'une infraction. Si ces résultats rendent compte de l'augmentation du ciblage des contrôles, **voire rapporteur spécial estime, cependant, qu'il convient de conserver un bon équilibre entre ce ciblage et le dépistage « de masse », qui influe notablement sur le changement de comportement des conducteurs**.

¹ En réponse à cette nouvelle forme de délinquance, la gendarmerie nationale a engagé la formation d'enquêteurs en technologies numériques et a créé en 2008 des correspondants technologiques numériques (avec un objectif d'au moins un correspondant par compagnie de gendarmerie départementale).

² Pour lutter contre les vols et les recels, de nombreuses cellules d'enquêtes ont été mises sur pied en 2007 au niveau départemental ou régional. En particulier, l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) a créé quatorze cellules spécialisées (deux pour les vols de métaux, une pour les escroqueries, six pour les cambriolages de commerces, deux pour les vols de fret, deux pour les cambriolages de particuliers et une pour les vols dans les églises).

Le compte rendu de l'audition, le 16 juin 2009, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Sécurité ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc2>

MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

M. Claude Haut, rapporteur spécial

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	428
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE	428
B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	429
C. UNE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS	429
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	430
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO).....	430
1. <i>Une gestion budgétaire qui n'a été perturbée par aucune situation de crise majeure</i>	430
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i>	430
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » (CMS).....	432
1. <i>Un budget maîtrisé</i>	432
2. <i>Une mesure de la performance qui s'affine</i>	433

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE

La mission « Sécurité civile » est composée de deux programmes :

- le **programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO)**, relatif aux **moyens nationaux de sécurité et de défense civiles** destinés à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique (feux de forêt, secours d'urgence, déminage...) ;

- le **programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS)**, qui concerne plus spécifiquement la **coordination de la chaîne des acteurs de la sécurité civile** lors des gestions de crises et le soutien aux structures d'intervention.

Votre rapporteur spécial réitère à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2008 les remarques formulées précédemment sur l'architecture la mission¹. Celle-ci n'apparaît en effet pas optimale, du fait de la très forte imbrication entre les deux programmes de la mission, qui rend leur **séparation largement artificielle**. Par ailleurs, la taille de la mission est relativement réduite ce qui **limite les possibilités de redéploiement des crédits en cas de catastrophe majeure**. Enfin, comme votre rapporteur spécial l'avait constaté dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, « *l'existence séparée d'une mission « Sécurité civile » peut donc paraître quelque peu artificielle, puisque plus de 50 % des crédits participant à la politique de sécurité civile de l'Etat n'entrent pas dans son périmètre* »².

La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2008, estime également que « *(la structuration en deux programmes de la mission) demeure inadéquate* » notamment en raison de « *possibilités de redéploiements limitées entre les deux programmes (qui) rigidifient la gestion de crédits, alors que la dépense est relativement imprévisible à cause de la survenance aléatoire de catastrophes* ».

¹ Voir le rapport n° 91 – Tome III – Annexe 29 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 – Sécurité civile.

² *Idem.*

B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Exécution des autorisations d'engagement (AE) en 2008

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale	Disponibles	Consommées	Taux de consommation des crédits disponibles
ISO	563,02	249,70	246,27	98,6 %
CMS	165,83	189,43	173,81	91,7 %
Total	728,85	439,13	420,08	95,6 %

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

Exécution des crédits de paiement (CP) en 2008

(en millions d'euros)

Programme	Prévus en loi de finances initiale	Disponibles	Consommés	Taux de consommation des crédits disponibles
ISO	239,25	229,85	228,99	99,6 %
CMS	175,83	176,05	172,41	98,0 %
Total	415,08	405,90	401,40	98,9 %

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

La mission présente des **taux de consommation des crédits satisfaisants**, tant en AE (95,6 %) qu'en CP (98,9 %), compte tenu notamment des aléas liés à la transmission des factures des intervenants extérieurs.

Alors que la LFI avait ouvert une enveloppe de 563,02 millions d'euros en AE dans le cadre du programme ISO, le montant des AE finalement consommées ne s'est élevé qu'à 246,27 millions d'euros, soit un écart de 316,75 millions d'euros. Toutefois, cet écart important résulte essentiellement d'un **changement de mode de comptabilisation**, prescrit par la direction du budget, des engagements de l'Etat résultant d'un marché à bons de commande de maintenance aéronautique (Cf. *infra* Partie II-A-1).

C. UNE RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS

L'effectif global de la mission s'est établi en 2008 à **2.535 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une réduction, à hauteur de 25 ETPT, par rapport à l'année 2007. Cette réalisation est, par ailleurs, inférieure de 28 ETPT au plafond fixé pour la mission en LFI pour 2008.

Le programme ISO a bénéficié de la majorité des effectifs de la mission (83,5 %) avec 2.100 ETPT pour un plafond d'emplois de 2.116 ETPT. Le programme CMS a disposé, quant à lui, de 435 ETPT pour un plafond fixé à 447 ETPT.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO)

1. Une gestion budgétaire qui n'a été perturbée par aucune situation de crise majeure

Le programme ISO a fait l'objet de **mouvements de crédits relativement importants** en cours d'année :

- des **annulations de crédits à hauteur de 327 millions d'euros en AE**, en lien avec le changement de mode de comptabilisation des engagements en matière de marché à bons de commande de maintenance aéronautique évoqué précédemment, et de 15,9 millions d'euros en CP ;

- **des ouvertures de crédits** à hauteur de 13,9 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP.

Au total, la gestion réglementaire des crédits fait donc apparaître sur le programme une **diminution de 55,6 % du montant des AE et de 3,9 % de celui des CP**. Ces annulations n'ont cependant pas porté préjudice à la bonne exécution du programme.

Ainsi, les dotations accordées en LFI aux différentes actions du présent programme apparaissent relativement bien calibrées, et cela d'autant plus qu'en 2008 **la gestion n'a pas été perturbée par des circonstances exceptionnelles, telles qu'une situation de crise majeure**. En particulier, il faut relever que l'action n° 1 « *Participation de l'Etat à la lutte contre les feux de forêts* » n'a consommé que 94,5 millions d'euros pour une prévision en LFI de 108,1 millions d'euros, soit un taux de consommation 87,4 %, du fait d'une « saison des feux » de faible intensité en 2008.

2. Un volet « performances » satisfaisant

L'unique indicateur de **l'objectif 1 « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts »** présente des résultats très satisfaisants. Les taux de disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile durant la « saison feux » sont en effet, pour chaque flottille concernée, supérieurs ou égaux aux objectifs ambitieux fixés dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008. Ainsi, par exemple, le taux de

disponibilité des avions bombardiers d'eau s'élève-t-il à 95,4 % pour une cible de 95 %.

L'objectif 2 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) » est apprécié par le coût total de l'heure de vol de la flotte de la base par flotille. Si ce coût a certes connu une forte augmentation de 20,46 % en 2008 (contre 3 % en 2007), cette évolution s'explique par le faible nombre d'heures de vol réalisées en 2008 et la hausse du prix du carburant.

La disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts se révèle, pour sa part, très satisfaisante puisque le taux de disponibilité en 2008 s'est élevé à 90 %, pour une cible de 79 %. **L'objectif 3 « Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts »** a donc été pleinement rempli. Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le manque d'ambition de l'objectif fixé pour ce taux de disponibilité.

L'objectif 4 « Optimiser le potentiel d'engagement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) » présente un indicateur stable, le pourcentage des effectifs en opérations disponibles pour intervention étant passé de 78,3 % en 2007 à 79 % en 2008. Ce résultat permet de constater que la quasi totalité du temps d'activité des effectifs est bien consacrée au service opérationnel.

L'objectif 5 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) » présente trois indicateurs dont les résultats en 2008 sont dans l'ensemble bons :

- le premier révèle un taux quasi-stable de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères (93,8 % pour la disponibilité des appareils armant les sites opérationnels) ;

- le deuxième présente une augmentation de 4,5 % du coût total de l'heure de vol de la flottille du GHSC, qui est passé de 2.850 euros en 2007 à 2.978 euros en 2008. Cette augmentation est toutefois, une fois encore, essentiellement liée à l'augmentation du prix du carburant ;

- le dernier indicateur, relatif au coût total de la flotte GHSC par personne secourue, poursuit sa baisse : 4.898 euros en 2006, 4.661 euros en 2007 et 4.629 euros en 2008.

Enfin, l'évolution de **l'objectif 6 « Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs »** enregistre une baisse de ce délai moyen d'intervention sur les engins de guerre, passé de 7,7 jours en 2007 à 6,4 jours en 2008, en raison notamment d'un nombre de demandes d'intervention plus faible qu'en 2007. L'indicateur relatif au délai moyen d'intervention sur les colis piégés, renseigné pour la première fois dans le rapport annuel de performances (RAP) de la mission, présente un délai satisfaisant de 21 minutes pour un colis piégé si les équipes sont pré-positionnées sur le site et de 57 minutes si elles ne le sont pas.

B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » (CMS)

1. Un budget maîtrisé

a) La gestion des dépenses de personnel

Le programme CMS s'est appuyé sur **435 ETPT** en 2008, pour un plafond d'emplois fixé en LFI à 447 ETPT. Par ailleurs, 71 agents lui sont rattachés au titre de son opérateur, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). Le reste des effectifs de l'ENSOSP, soit 82 autres agents (essentiellement des sapeurs pompiers mis à disposition), sont rémunérés par leur collectivité d'origine que l'Ecole rembourse intégralement.

Si l'exécution des **dépenses de personnel** (titre 2) du programme s'est établie légèrement en deçà des crédits ouverts (25,2 millions d'euros, soit une moindre dépense de 0,16 million d'euros), il convient de relever que ce poste avait cependant bénéficié, en novembre 2008, d'une ouverture de crédits par la voie d'un décret d'avance pour un montant de 0,6 million d'euros.

b) L'exécution des dépenses hors personnel

Après gestion réglementaire en cours d'année, le montant final des CP disponibles du programme est resté équivalent à celui voté en LFI, soit **175,6 millions d'euros**.

Pour l'essentiel, il a bénéficié d'ouvertures de crédits par la voie :

- d'un arrêté de reports, intégrant notamment les **CP reportés du fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI)** et les AE affectées non engagées du projet Antares (15,2 millions d'euros de CP et 26,1 millions d'euros d'AE) ;

- du rattachement de fonds de concours et d'attributions de produits, pour un montant de 4,9 millions d'euros en AE et en CP, dont 4,5 millions d'euros de dons collectés par l'Association des maires de France (AMF) au profit des **sinistrés de la tornade** qui a touché plusieurs communes du département du Nord le 3 août 2008.

Parallèlement, le programme a enregistré des **annulations de crédits** à trois occasions :

- au mois de juin (1,2 million d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP hors titre 2), au titre de la solidarité gouvernementale ;

- au mois d'octobre (0,9 million d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP) ;

- au mois de novembre (6,2 millions d'euros en AE et 18,6 millions d'euros en CP) pour financer des dépenses urgentes.

Au total, les crédits ouverts, hors titre 2, en fin de gestion étaient de 164,2 millions d'euros en AE et 150,36 millions d'euros en CP.

L'exécution des dépenses en 2008, en nette amélioration par rapport aux deux années précédentes, s'est traduite par une consommation de 98 % des CP ouverts en LFI. La différence résulte principalement d'un décalage, dans le versement aux sinistrés de la tornade du Nord, des aides provenant des dons recueillis pour un montant de 4,5 millions d'euros. Une somme de 2 millions d'euros n'a pas pu être comptabilisée du fait, d'une part, de versements trop tardifs pour être pris en compte sur 2008, et, d'autre part, d'attributions sur critères qui ont nécessité un délai pour l'examen des dossiers.

Le projet Antares (visant à rendre interopérables les moyens de communication des services concourant aux missions de sécurité civile) **s'est vu affecté, en 2007, 118,6 millions d'euros.** Ce réseau, qui intègre les besoins des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et des services d'aide médicale d'urgence (SAMU), est d'ores et déjà déployé dans 40 départements. Les 240 relais qui permettront d'étendre la couverture du territoire de 80 % à 95 % seront achevés d'ici la fin 2010.

En 2008, 8,5 millions d'euros en CP ont été dépensés sur le marché de conception. Les dossiers d'architecture et de configuration de 83 départements ont été établis et les commandes de déploiement de l'infrastructure ont été faites dans 20 départements.

S'agissant de **l'ENSOSP**, la dépense s'est élevée à 7 millions d'euros, financée par une subvention d'un montant de 4,6 millions d'euros complétant ses ressources propres, pour assurer son fonctionnement, et par 2,4 millions d'euros de dotation en fonds propres, destinée au remboursement de l'emprunt contracté par l'école pour financer la construction de son implantation à Aix-les-Milles.

Le compte de résultat des dépenses de fonctionnement de l'ENSOSP fait apparaître une différence (- 2,1 millions d'euros) entre la prévision et la réalisation (21,2 millions d'euros) qui s'explique par **un meilleur contrôle des dépenses de fonctionnement courant**, la réalisation partielle de certaines charges et une forte diminution des dépenses relatives aux intervenants.

L'écart entre la prévision et la réalisation des recettes (-0,3 million d'euros) provient d'une diminution des recettes de formations.

Un écart très important est constaté entre la réalisation des dépenses d'investissement (40,5 millions d'euros) et le budget prévisionnel (59,4 millions d'euros). Il s'explique par le délai important dans la transmission des factures des entreprises intervenant dans la construction de l'école, bien que le chantier se poursuive sans retard particulier.

2. Une mesure de la performance qui s'affine

Votre rapporteur spécial constate un **effort évident pour mesurer la performance du programme dans son ensemble**, bien que l'élaboration des

objectifs et des indicateurs ait été assez laborieuse. Il convient, en effet, de rappeler que ce programme, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, a fait l'objet d'ajustements de ses objectifs et indicateurs. Sur les quatre objectifs retenus pour 2006, deux, qui ne prévoyaient qu'un indicateur d'activité, ont été supprimés en 2007.

Votre rapporteur spécial considérait que les trois indicateurs du deuxième objectif devaient figurer au sein d'objectifs distincts, la longueur du libellé de ce deuxième objectif révélant, au moins, deux orientations différentes.

La mesure de la performance a été affinée dans le sens proposé. Ainsi, le deuxième objectif a été scindé en deux dans le PAP pour 2008. Au total, la performance de ce programme est désormais mesurée par cinq indicateurs destinés à renseigner sur la réalisation de trois objectifs.

L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts » est mesuré par un premier indice basé sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part, par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ». Il a été utilement adjoint à cet objectif, depuis 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques.

En 2008, les conditions météorologiques ont été favorables et il a été constaté **une nette réduction du nombre de départs de feux** (moins de 550 contre 1.000 en 2007 et 1.250 en moyenne décennale). Aucune colonne de renfort prévisionnelle n'a donc été engagée en 2008 et la réalisation de l'indicateur de mobilisation des colonnes curatives est égale à la cible 2009. Quant au ratio du second indicateur il s'est établi à 7,8 hectares brûlés, contre 5,7 hectares en 2007.

Au total, les résultats de cet objectif en 2008 témoignent d'un dispositif « feux de forêts » très satisfaisant, même si des facteurs, tels qu'une sinistralité exceptionnelle où l'apport de moyens parallèles mis en place par les collectivités territoriales peuvent perturber, certaines années, la mesure de ces indicateurs.

L'objectif 2 « Renforcer la sécurité des sapeurs pompiers en intervention » est mesuré par un premier indicateur, correspondant au **taux d'accidentologie en service. Il affiche un bon résultat** (0,21 accident par intervention) traduisant l'efficacité des actions de prévention et de mobilisation des SDIS ainsi que l'intégration des modules de sécurité dans les formations. Après l'important travail de fiabilisation des remontées d'information, effectué en 2006, par le Bureau prévention enquête accident (BPAE) la valeur cible avait été ajustée en conséquence.

Le résultat du deuxième indicateur présentant l'attrait des formations proposées par l'opérateur l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP), apparu en 2007, bien que

légèrement inférieur aux prévisions **est en nette progression** (92 % en 2008, contre 82,89 % en 2007). Si l'installation, à Aix-les-Milles, de l'école dans des locaux provisoires, dans l'attente de la réalisation du pôle pédagogique, explique ce résultat, **il serait intéressant de s'assurer que le nombre des inscriptions correspond à celui de la fréquentation aux formations. Par ailleurs, votre rapporteur spécial avait pu constater, lors de son déplacement sur place, en 2008, à l'occasion de son contrôle de l'ENSOSP, que l'Ecole était confrontée à des difficultés de recrutement des formateurs.** La livraison des nouveaux locaux annoncée pour la fin 2009, sera l'occasion pour votre rapporteur spécial d'assurer le suivi de son contrôle budgétaire sur le fonctionnement de l'Ecole, lorsque celle-ci disposera définitivement de l'ensemble des moyens prévus pour son fonctionnement.

L'objectif 3 « Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours » est mesuré par un indicateur sur le « *taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antares* ». Il est supérieur à la prévision (20 %) avec un ratio de 28 % pour une cible de 60 % en prévision pour 2010. Ce résultat encourageant traduit l'adhésion des SDIS à l'infrastructure Acropol-Antares. Votre rapporteur spécial tient également à rappeler, à cet égard, l'engagement financier fort des départements sur ce projet.

Le compte rendu de l'audition, le 16 juin 2009, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Sécurité civile ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc2>

MISSION « SÉCURITÉ SANITAIRE »

**MM. Joël Bourdin et Jean-Jacques Jégou,
rapporteurs spéciaux**

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	437
A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	437
1. <i>Le dernier exercice de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »</i>	437
2. <i>Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine</i>	438
B. UNE EXÉCUTION QUI CONFIRME LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008	438
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	441
A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »	441
1. <i>Une exécution en apparence plus proche de l'autorisation parlementaire</i>	441
2. <i>Des difficultés de suivi des opérateurs</i>	444
3. <i>Des résultats de performance qui interrogent dans le contexte actuel de risque pandémique</i>	445
B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	446
1. <i>L'exécution révèle d'importantes sous-budgétisations en loi de finances initiale</i>	446
2. <i>La performance reste difficile à évaluer</i>	450

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. RAPPEL DES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

1. Le dernier exercice de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »

La mission « Sécurité sanitaire » constituait, en 2008, **une des onze missions interministérielles du budget général**, placée sous la coresponsabilité du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Cette interministérialité se justifiait par les liens étroits existant entre les thématiques relatives à la santé humaine et animale. La création de la mission avait, en ce sens, été saluée par notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale de la mission.

Néanmoins, notre collègue n'avait pu que constater, à travers l'examen des projets de loi de finances successifs et ses missions de contrôle¹, **le caractère artificiel de la mission**. En effet, si la dimension opérationnelle de l'interministérialité de celle-ci était avérée, en revanche, sa **dimension budgétaire était quasi-inexistante**. De l'avis même du directeur général de l'alimentation, la mission « Sécurité sanitaire » était « *sans grand sens budgétaire* », « *la collaboration budgétaire entre les deux programmes [étant] quasi inexistante, si ce n'est pour ce qui concerne le financement de l'AFSSA [Agence française de sécurité sanitaire des aliments] et de plusieurs conventions* »².

La question du maintien ou de la suppression de la mission interministérielle avait ainsi été clairement posée en 2007 et s'est traduite, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, par **la disparition de la mission « Sécurité sanitaire »** : le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » a été fusionné avec le programme 204 « Santé publique et prévention » de la mission « Santé » et le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a été introduit au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 451 (2005-2006) ; rapport général n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 28 ; rapport d'information n° 355 (2006-2007) ; rapport général n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 30.

² Réponse de la direction générale de l'alimentation au questionnaire de notre collègue, Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale de la mission, adressé à l'occasion de sa mission de contrôle sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine.

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à formuler deux observations quant à cette réforme :

- d'une part, la **séparation des problématiques liées à la santé humaine et animale**, au moment où la sphère scientifique met en évidence l'étroitesse de ces sujets, est à regretter ;

- d'autre part, et de façon plus générale, la limitation du nombre des missions interministérielles, telle qu'envisagée par la révision générale des politiques publiques (RGPP), afin d'assurer la cohésion entre structures administratives et unités budgétaires, constitue, pour vos rapporteurs spéciaux, **un recul au regard des objectifs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, dont la finalité était inverse : inciter à une refonte de l'organisation administrative de l'Etat par l'introduction d'unités budgétaires fondées sur la finalité des politiques publiques.

2. Une mission au périmètre étroit qui empêche une appréhension d'ensemble de la gestion budgétaire en ce domaine

Par ailleurs, comme l'avait rappelé, notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale, dans son rapport d'information sur le dispositif des agences de sécurité sanitaire¹, la mission « Sécurité sanitaire » ne représente qu'**une partie étroite de cette politique publique, ce qui empêche une appréciation globale de la gestion budgétaire en la matière.**

Selon la maquette budgétaire retenue pour l'année 2008, 16 autres programmes participaient, en effet, à la politique de sécurité sanitaire.

Surtout, les fonctions support de la mission sont portées par d'autres missions budgétaires : le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », et, dans une moindre mesure, certains emplois concourant au programme 206 sont rattachés à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

C'est pourquoi notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale, avait souhaité la mise en place d'un document de politique transversale relatif à la sécurité sanitaire.

B. UNE EXÉCUTION QUI CONFIRME LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

L'analyse globale de l'exécution de la mission « Sécurité sanitaire », que retrace le tableau suivant, **confirme les principales observations**

¹ Rapport d'information n° 355 (2006-2007).

formulées par notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale de la mission, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Ainsi en est-il, comme cela sera développé dans la suite de la présente contribution :

- de la qualité de la programmation budgétaire de **l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)**, et de la gestion, par celui-ci, du stock de produits de santé constitué en cas d'attaque terroriste ou de pandémie, thème sur lequel votre rapporteur spécial, également en charge de la mission « Santé », mène actuellement une mission de contrôle ;

- de la **sous-budgétisation des crédits relatifs à la lutte contre la Fièvre catarrhale ovine (FCO)**. Notre collègue Nicole Bricq avait développé ce point dans son rapport d'information relatif à la gestion de cette crise¹ ;

- du financement **du service public de l'équarrissage (SPE)**, thème pour lequel votre commission des finances a mis en évidence les principales difficultés dès 2006².

¹ *Rapport d'information n° 460 (2007-2008).*

² *Rapport d'information n° 432 (2005-2006) ; rapport d'information n° 472 (2006-2007).*

Données générales d'exécution de la mission « Sécurité sanitaire »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Veille et sécurité sanitaires	184.321.427	164.321.427	184.222.578	165.419.471	177.854.296	157.877.598	96,5	96,1	96,5	95,4
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	486.511.670	542.791.670	649.225.252	687.462.280	597.679.028	634.253.247	122,8	116,8	92,1	92,3
Total	670.833.097	707.113.097	833.447.830	852.881.751	775.533.324	792.130.845	115,6	112	93	92,9

Source : commission des finances, à partir des données du rapport annuel de performances « Mission sécurité sanitaire » pour 2008

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 228 « VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES »

1. Une exécution en apparence plus proche de l'autorisation parlementaire

a) De moindres mouvements de crédits que les années précédentes

Au cours de l'exercice 2007, la dotation initiale du programme avait été multipliée par 3,5 s'agissant des AE et par environ 4,4 en ce qui concerne les CP. Cet écart important à la prévision initiale s'expliquait par les importants mouvements de crédits intervenus au cours de l'année : abondements par fonds de concours, ouverture de crédits par décret d'avance et reports de crédits en provenance de l'exercice précédent.

En 2008, l'exécution du programme est beaucoup plus proche de l'autorisation parlementaire puisque le montant des CP n'a été abondé que de 1,098 million d'euros et que le montant des AE a, quant à lui, été diminué de 98.849 euros.

Comme l'indique le tableau suivant, cette exécution plus « fidèle » à la dotation fixée en loi de finances initiale s'explique par de plus faibles ouvertures de crédits en cours de gestion que les années précédentes, notamment :

- **de moindres reports de crédits** : l'année 2007 avait en effet été marquée par des reports qui avaient substantiellement modifié l'autorisation initiale. Ils avaient, à eux seuls, multiplié par 1,75 le montant des AE et par 3,5 le montant des CP votés en loi de finances initiale, alors qu'en 2008, ils ne représentent que 15 % des AE et 10,5 % des CP votés ;

- **l'absence d'ouvertures de crédits par voie de décret d'avance** : les deux exercices précédents avaient au contraire été marqués par des crises sanitaires nécessitant l'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion : la crise du chikungunya et le risque de pandémie grippale à la suite de la découverte des premiers cas humains de « grippe aviaire ».

A l'inverse, l'année 2008 a été marquée par **de fortes annulations de crédits**, à hauteur de 17,4 % des AE votées en loi de finances initiale et de 12,6 % des CP, **qui ont quasiment compensé les ouvertures de crédits intervenues en cours de gestion.** Selon les informations fournies par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du ministère de la santé et des sports, ces annulations n'ont pas perturbé l'exécution du programme.

Mouvements de crédits ayant affecté le programme 228 en 2007 et 2008

(en euros)

	2007		2008	
	AE	CP	AE	CP
Crédits votés en LFI	104.567.572	104.567.572	184.321.427	164.321.427
Crédits ouverts en cours de gestion, dont	264.851.559	372.058.071	-98.849	1.098.044
<i>Décrets d'annulation</i>	- 1.450	-1.450	0	0
<i>Décrets de transfert</i>	0	0	+1.729.165	+1.729.165
<i>Décrets d'avance</i>	+80.000.000	0	-20.752.675	-20.760.998
<i>Arrêtés de report</i>	+182.021.664	+369.228.176	+27.394.979	+17.340.377
<i>Ouvertures par voie de fonds de concours</i>	+2.831.345	+2.831.345	+2.789.500	2.789.500
<i>Loi de finances rectificative</i>	0	0	- 11.259.818	0
Total des crédits ouverts	369.419.131	476.625.643	184.222.578	165.419.471

Source : commission des finances, à partir des données des rapports annuels de performances pour 2007 et 2008 de la mission « Sécurité sanitaire »

b) Des taux de consommation globalement satisfaisants

Outre une ouverture de crédits plus proche de l'autorisation parlementaire, le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » présente des taux d'exécution globalement satisfaisants : **96,5 % des AE et 95,4 % des CP ont été consommés.**

Ces taux de consommation expliquent **l'absence de reports de crédits sur l'exercice 2009**, contrairement aux années passées.

c) Un retour à la normale en trompe l'œil

Pendant, ce retour à une gestion plus normalisée du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » doit être relativisé.

En premier lieu, les moindres reports de crédits en 2008 et leur absence en 2009 s'expliquent par **la création en 2007 de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaire (EPRUS)**, chargé de la gestion du stock de produits de santé constitué en cas d'attaque terroriste ou de pandémie. L'EPRUS succède, en effet, au Fonds de prévention des risques sanitaires (FOPRIS) qui, lui-même, faisait suite au fonds de concours 35-1-6-955 « Participation de la CNAMTS à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes ou de menaces sanitaires graves ». Ainsi **les importants reports de charges constatés auparavant au sein du programme** et qui concernaient principalement les crédits destinés au financement des plans « Biotox » et « pandémie grippale »

se retrouvent, en réalité, désormais au sein du fonds de roulement de l'EPRUS qui s'élevait, à la fin de l'année 2008, à 246,5 millions d'euros selon les données recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du CBCM.

En second lieu, une analyse par action du programme fait apparaître de fortes disparités de taux de consommation. Ainsi, comme l'indique le tableau qui suit, l'action n° 4 « Information et formation » présente des taux de consommation particulièrement faibles : 14,9 % en AE et 32 % en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, y compris les ouvertures par voie de fonds de concours. De même, mais dans une moindre mesure, les crédits de l'action n° 2 « Gestion des urgences et des situations exceptionnelles » n'ont été consommés qu'à hauteur de 78,1 % en AE et 67,3 % en CP. A l'inverse, l'action n° 3 « Production et mise en œuvre des règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs » enregistre une sur-exécution importante.

Données générales d'exécution sur le programme 228 « Veille et sécurité sanitaires »

(en euros)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 (y compris ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produit)		Crédits consommés en 2008		Taux d'exécution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Veille, surveillance, expertise et alerte	71.217.181	71.112.226	78.987.404	79.133.718	110,9	111,3
Gestion des urgences et des situations exceptionnelles	84.682.810	64.811.698	66.156.628	43.614.798	78,1	67,3
Production et mise en œuvre des règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs	20.501.319	20.488.544	31.148.849	31.797.190	151,9	155,2
Information et formation	10.420.117	10.408.959	1.561.415	3.331.892	14,9	32,0
Total	186.821.427	166.821.427	177.854.296	157.877.598	95,2	94,6

Source : commission des finances, à partir des données du rapport annuel de performances « Mission sécurité sanitaire » pour 2008

Ces fortes disparités sont néanmoins difficiles à analyser, dans la mesure où la justification au premier euro a été profondément modifiée entre le projet annuel de performances et le rapport annuel de performances : de nombreuses mesures prévues en loi de finances initiale n'apparaissent plus en exécution, alors que d'autres ont été introduites ; certaines mesures ont été imputées sur d'autres actions que celles initialement prévues ; enfin, a été fait le choix en gestion d'imputer sur une seule action la subvention pour charge de service public allouée à certains opérateurs au lieu de la répartir entre les différentes actions du programme comme cela avait été présenté dans le projet annuel de performances pour 2008.

Une telle démarche nuit profondément au suivi de l'exécution du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » et pose la question de la

sincérité de la justification au premier euro fournie par la direction générale de la santé au sein des projets annuels de performances.

2. Des difficultés de suivi des opérateurs

En 2008, les subventions pour charge de service public ont représenté **83,6 % des AE et 63,8 % des CP** consommés dans le cadre du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires ».

L'écart constaté entre le montant des CP inscrits en loi de finances initiale pour 2008 à ce titre et le montant consommé – soit environ 40 millions d'euros – s'expliquerait, selon les informations fournies au sein du rapport annuel de performances, par le solde des opérations suivantes : l'allocation de subventions complémentaires à certaines agences, le gel de la réserve de précaution et, ce qui interroge particulièrement vos rapporteurs spéciaux, **le versement anticipé à hauteur de 47 millions d'euros de la subvention pour 2008 de l'EPRUS à la fin de l'année 2007. Or, selon les informations fournies par le CBCM à vos rapporteurs spéciaux, le fonds de roulement de l'EPRUS s'élevait, au 31 décembre 2007, à 189 millions d'euros et à 246,5 millions d'euros un an plus tard.**

Ce constat conforte les observations faites par votre rapporteur spécial chargé de la mission « Santé », à l'occasion de sa mission de contrôle sur l'EPRUS. Les nombreuses auditions et les déplacements réalisés par celui-ci ont en effet révélé les **importantes difficultés de gestion rencontrées par l'établissement**. Ce constat a été confirmé lors de l'examen du projet de décret d'avance transmis pour avis, à votre commission des finances, le 22 juin dernier, et sur lequel votre commission des finances a émis de fortes réserves, en raison, d'une part, de la gestion peu efficiente de cet établissement et, d'autre part, de la mauvaise gestion par celui-ci du stock de produits de santé constitué en cas de pandémie. Ce décret d'avance proposait notamment l'ouverture de crédits supplémentaires pour l'acquisition de masques de protection contre la grippe A/H1N1.

De façon plus générale sur le suivi des opérateurs de la mission, vos rapporteurs spéciaux relèvent l'observation de la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission : « [les] **prérogatives réduites** [du CBCM] **à l'égard de certains opérateurs ne lui confèrent qu'une visibilité limitée sur la gestion de leurs crédits**. La mise en place d'un contrôle unifié et d'une information centralisée apparaissent nécessaires »¹.

Interrogé sur cette question par vos rapporteurs spéciaux, le CBCM a indiqué qu'un **suivi budgétaire des opérateurs, transversal à l'ensemble des programmes du ministère, est en projet**. Vos rapporteurs spéciaux invitent le ministère à sa mise en place le plus rapidement possible.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire relative à la mission « Sécurité sanitaire ».

3. Des résultats de performance qui interrogent dans le contexte actuel de risque pandémique

Comme l'indiquent les documents fournis par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique relatifs à l'évaluation de la performance des différentes missions du budget général¹, **seul un tiers des objectifs fixés dans le cadre du programme 228 « Veille et sécurité sanitaires » ont été atteints ou dépassés**, les deux autres tiers correspondant à des objectifs non atteints (33 %) ou des objectifs non atteints mais en voie d'amélioration significative (33 %).

Outre le caractère difficilement exploitable de certains indicateurs – comme en témoigne l'indicateur 3.1 « Nombre de détections d'anomalies par rapport au nombre de contrôles effectués par l'AFSSAPS », le nombre d'anomalies ne pouvant être un objectif en soi –, **ces résultats sont à relativiser au regard des cibles de performance fixées**. En effet, notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale, s'était étonnée, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, des faibles marges de progression que celles-ci permettaient, certaines cibles étant inférieures aux résultats prévisionnels de 2007².

De façon plus précise, **vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent, dans le contexte actuel de risque pandémique, des faibles résultats de deux indicateurs liés à la qualité de gestion des crises sanitaires :**

- d'une part, l'indicateur 1.2 montre que **seuls 60 % des agents assurant des astreintes sont formés à la gestion des alertes sanitaires**, alors que la cible pour 2008 avait été fixée à 90 %. La cible de cet indicateur a, d'ailleurs, été réévaluée, dans le projet annuel de performances pour 2009, à 70 % pour 2011. Selon les informations fournies au sein du rapport annuel de performances, ces résultats s'expliquent par la réorganisation de la direction générale de la santé qui a entraîné le départ de nombreux cadres qui avaient été formés en 2006 ;

- d'autre part, **l'indicateur 2.1 révèle que seuls 24,7 % des médecins libéraux sont inscrits à la messagerie « DGS Urgent » qui permet aux professionnels de santé de recevoir automatiquement des messages les avertissant de problèmes sanitaires urgents**. Si la cible fixée pour 2008 (23 %) est atteinte, vos rapporteurs spéciaux soulignent que celle-ci est particulièrement faible et en deçà des résultats obtenus en 2007.

Par ailleurs, s'agissant de l'indicateur 4.1 relatif aux délais de traitement par l'AFSSAPS des autorisations de mise sur le marché (AMM), les

¹ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, « La performance, mission par mission », mai 2009.

² Ainsi en était-il des indicateurs 1.1 « Pourcentage de procédures modifiées ou créées dans un délai de douze mois à la suite d'alertes sanitaires ayant fait l'objet d'un retour d'expérience » ; 2.1 « Nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS Urgent » ; 2.2 « Pourcentage de communiqués de presse repris par la presse ».

résultats obtenus, très inférieurs aux cibles fixées – 153 jours au lieu de 100 jours pour les AMM nationales et 135 jours au lieu de 30 jours pour les AMM en reconnaissance mutuelle –, avaient été anticipés, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, par notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale. Celle-ci avait souligné le caractère ambitieux de cet objectif au regard des résultats enregistrés les années précédentes.

B. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION ».

Le programme 206 couvre à lui seul les **trois quarts des crédits** et les **deux tiers des emplois de la mission**. Il est composé de 38 % de dépenses de personnel¹ (241 millions d'euros exécutés en AE=CP), les dépenses de fonctionnement et celles d'intervention représentant chacune un peu moins d'un tiers des CP consommés sur l'année. L'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » concentre plus de la moitié des crédits².

En 2008, le **taux de consommation des crédits ouverts s'élève à 92 %**, comme l'illustre le tableau suivant.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 206

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
Total crédits ouverts	649 225 252	687 462 280
Total crédits consommés	597 679 028	634 253 247
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>92,06 %</i>	<i>92,26 %</i>

Source : commission des finances, à partir des données du RAP pour 2008

1. L'exécution révèle d'importantes sous-budgétisations en loi de finances initiale

L'exercice 2008 a été marqué par **deux sous-budgétisations importantes** mises en évidence par votre commission des finances dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008 : les crédits destinés à la lutte contre **l'épizootie de fièvre catarrhale ovine (FCO)**, d'une part, et le financement du service public de l'équarrissage, d'autre part. Ces deux thèmes avaient fait l'objet de nombreux travaux de la part de votre commission des finances³.

¹ Soit 241 millions d'euros en AE=CP consommés en 2008, qui sont à rapporter aux 634,25 millions d'euros de CP consommés sur l'exercice pour ce programme.

² Plus de 40 % des crédits du programme permettent en effet de financer les directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

³ Cf. le rapport d'information de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale, sur la gestion de la FCO (n°460, 2007-2008), ainsi que les deux rapports d'information sur le service public de l'équarrissage (n°472, 2007-2008 et n° 432, 2006-2007).

a) Un abondement important de crédits en cours de gestion pour financer la lutte contre la fièvre catarrhale ovine

La programmation initiale a en effet été **fortement perturbée par l'extension de l'épizootie de FCO**. Celle-ci a nécessité un abondement important des crédits du programme par voie de décret d'avance, comme cela avait déjà été le cas en 2007.

Le décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 a ainsi ouvert 72 millions d'euros en AE et 56,76 millions d'euros en CP sur le programme. Ces crédits se sont ajoutés à la levée, en juin 2008, de la réserve de précaution du programme pour 14,15 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP. **Au total ce sont 86,15 millions d'euros en AE et 78,76 millions d'euros en CP** de crédits supplémentaires qui ont été ouverts au cours de l'exercice 2008 au titre de la lutte contre la FCO¹.

Votre commission des finances avait émis le 16 octobre 2008, à l'occasion de l'examen du projet de décret d'avance, de **fortes réserves quant à l'imprévisibilité de ces dépenses supplémentaires**. Et dès 2006, notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale, avait soulevé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, la question de la sous-budgétisation de ce poste de dépenses. Elle avait encore réitéré ces observations à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 et de sa mission de contrôle sur la gestion de cette crise.

Outre cette mauvaise évaluation des besoins, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent par ailleurs, et une nouvelle fois, sur la **gestion peu efficiente** de ces crédits. En effet, comme en 2007², **l'ouverture de crédits par voie de décret d'avance a été trop tardive, d'où une sous-consommation de ces crédits**. Comme l'indique le RAP, les **4,95 millions d'euros de CP non consommés**³ « s'expliquent à titre principal par la mise à disposition tardive des crédits ». Ces crédits ont donc dû être reportés sur 2009. Vos rapporteurs spéciaux déplorent ce mode de financement qui consiste à **sous-budgétiser en loi de finances**, à avoir recours à la procédure du **décret d'avance** et, finalement, à **reporter sur les exercices suivants les crédits non consommés** en raison de leur ouverture trop tardive.

¹ Par ailleurs, 22,4 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP avaient été redéployés dès le premier trimestre de l'année pour financer cette crise sanitaire.

² En 2007, la sous-consommation des crédits hors titre 2 était de l'ordre de 10 %. La note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes pour 2007 avait souligné la faible cohérence d'une ouverture de crédits par décret d'avance le 25 octobre 2007 suivie d'annulations quasiment équivalentes en CP (6,5 contre 5,1 millions d'euros hors titre 2). A propos de cette exécution 2007, la Cour remarque, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2008 cette fois, qu'il s'agit in fine de montants annulés bien plus importants, en raison du dépassement du seuil de 3 % des crédits votés en LFI hors titre 2 permettant un report. Elle rapproche ainsi les 6,5 millions d'euros ouverts par décret d'avance des 14,5 millions d'euros de CP annulés en définitive (hors titre 2). Les crédits ouverts par le décret se sont donc révélés inutiles.

³ 330.000 euros d'AE n'ont pu également être consommés.

Il convient également d'observer qu'avant d'avoir recours au décret d'avance, le ministère a choisi de **prélever en cours d'exercice une partie de la subvention à l'AFSSA** pour assurer le financement de la lutte contre la FCO. La subvention a ensuite été **reconstituée grâce aux crédits ouverts par le décret d'avance**. Or, vos rapporteurs spéciaux ont relevé que le rapport de motivation du décret d'avance ne faisait pas mention de cette opération. Selon le gouvernement, celle-ci n'aurait toutefois pas été préjudiciable à l'agence. Elle aurait même permis d'accélérer la disponibilité des crédits et le rythme des dépenses.

En 2009, la FCO ne devrait pas susciter de difficultés similaires et le ministère s'est montré rassurant sur les conditions de l'exécution budgétaire. En effet, **l'équilibre financier du dispositif devrait être mieux assuré** en raison notamment de la révision à la hausse de la participation financière des éleveurs. Vos rapporteurs spéciaux restent toutefois prudents sur ce dernier point.

b) La prise en charge de la dette du service public de l'équarrissage

En 2008, le coût du service public de l'équarrissage s'est élevé à 157,9 millions d'euros, en nette hausse par rapport à 2007 (139 millions d'euros). Cette augmentation s'explique en particulier par l'extension de la FCO, qui a en effet engendré une augmentation significative des mortalités de bovins et d'ovins. L'exercice 2008 s'achève donc avec un **déficit de 11,3 millions d'euros**, les ressources du service public de l'équarrissage n'atteignant que **146,6 millions d'euros**, comme le montre le tableau suivant.

Les ressources du service public de l'équarrissage

Le financement du service public de l'équarrissage repose en 2008 sur la structure suivante :

- une **subvention de l'Etat** qui s'élève à 47 millions d'euros¹ ;
- le **produit de la taxe d'abattage** pour 88,4 millions d'euros² ;
- la **participation des éleveurs** à hauteur de 11,2 millions d'euros.

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Ce déficit porte ainsi la **dette totale du service public de l'équarrissage à 54,6 millions d'euros au 31 décembre 2008**.

Ces observations confirment les **doutes exprimés par votre commission des finances à propos de l'équilibre financier du service public de l'équarrissage**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour

¹ Soit 44 millions d'euros de subvention annuelle ouverte en loi de finances et complétée à hauteur de 3 millions d'euros par redéploiement de crédits disponibles sur le budget des farines animales.

² Contre 86,6 millions d'euros en 2007.

2008. De façon plus générale, les travaux de votre commission¹ avaient conduit à mettre en évidence de nombreuses **défaillances dans la gestion et le financement de ce service** : incapacité de l'Etat à mettre en concurrence les opérateurs, insuffisances dans le contrôle de l'exécution de ce service et précarité de son financement.

Comme le précise la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes relative à la mission, le remboursement de la dette du service public de l'équarrissage est prévu d'ici à 2011 ; or cette dette donne lieu au **versement d'intérêts moratoires, dont le coût total est estimé à 5 millions d'euros**. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent donc, comme la Cour des Comptes, sur l'opportunité d'**un apurement accéléré de cette dette en vue d'en réduire le coût**.

Cette année, ces remarques sont encore plus justifiées puisque la **prise en charge par l'Etat de la dette des éleveurs vis-à-vis des équarrisseurs**², pour un montant de 24 millions d'euros, **creusera encore la dette** du service public de l'équarrissage. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent donc sur les perspectives d'**assainissement des comptes de celui-ci**³ et déplorent le fait que le ministère n'ait pas eu, jusqu'à maintenant, l'intention d'anticiper le paiement de cette dette.

La **libéralisation du service public de l'équarrissage**⁴, à partir du 18 juillet 2009, pourrait pourtant être l'occasion d'un assainissement effectif de sa situation financière.

¹ Cf. le rapport d'information n° 472 (2007-2008) consacré au service public de l'équarrissage et intitulé : « une réforme toujours inaboutie, un financement qui reste à trouver ». Ce rapport a été précédé d'une « audition de suivi » en date du 26 septembre 2007, consécutivement à un premier rapport sur le fonctionnement du service public de l'équarrissage, et à une « audition pour suite » à donner en date du 28 juin 2006, s'appuyant sur une enquête confiée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF (rapport d'information de vos collègues Joël Bourdin et Nicole Bricq, n° 432, 2006-2007).

² Dans la perspective de la libéralisation du service public de l'équarrissage, cette prise en charge de la dette des éleveurs vise à faciliter les négociations entre les filières et à accélérer en particulier la conclusion de marchés d'équarrissage par filière. Ces accords seraient une contrepartie à la prise en charge des dettes.

³ Les crédits ouverts en 2009 par la LFI ne permettant pas de couvrir ces engagements. 16,31 millions d'euros d'AE et 12,91 millions d'euros de CP ont été ouverts à cette fin en LFR, ces sommes s'ajoutant à un dégel de 4,49 millions d'euros en AE et 0,09 million d'euros en CP, ainsi qu'à un redéploiement de la trésorerie des farines animales disponible à l'office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP), pour un montant de 3,2 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP.

⁴ Cf. l'article 140 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Les fonds de concours du programme 206

En 2008, le programme représente à lui seul **plus de 80 % des AE et des CP reçus par le ministère de l'agriculture et de la pêche par voie de fonds de concours.**

Ceux-ci se sont en effet élevés à **52,7 millions d'euros d'AE et 48,4 millions d'euros de CP** sur l'exercice concerné.

La majorité de ces crédits donne lieu à un rattachement décalé, d'où des **reports massifs sur les exercices suivants.** D'après le RAP, **47 millions d'euros** de fonds de concours rattachés trop tardivement en 2008 ont ainsi été reportés sur 2009. Ce phénomène ne contribue pas à améliorer les conditions de l'exécution budgétaire pour le gestionnaire.

2. La performance reste difficile à évaluer

a) Bilan des résultats

Seuls 30 % des indicateurs¹ du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, 60 % affichant des résultats inférieurs aux prévisions.

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	0	1	0
Objectif 2	1	3	0
Objectif 3	1	1	1
Objectif 4	1	0	0
Objectif 5	0	1	0
Total	3	6	1
%	30%	60%	10%

Source : commission des finances, d'après le RAP pour 2008

Ces résultats insuffisants sont principalement dus à l'objectif 2 « Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales »².

Les coûts d'élimination des stocks de farines animales ainsi que ceux liés à la surveillance épidémiologique de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ont en effet dépassé les seuils visés.

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2008 Prévision PAP 2008 » et « 2008 Réalisation ».

² Cependant, l'unique indicateur de l'objectif 1 « S'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement », qui concerne le taux des non conformités au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires, présente également un résultat légèrement inférieur à la prévision.

b) Une évaluation insuffisante et instable

Selon les informations transmises par le gouvernement à vos rapporteurs spéciaux, les sept indicateurs associés aux objectifs 1 à 5 du programme permettent d'évaluer l'utilisation de 146,60 millions d'euros en CP, sur la base de l'exécution 2008, soit **37 % des crédits du programme hors moyens en personnel**, ce que vos rapporteurs spéciaux estiment insuffisants.

En outre, la performance est d'autant plus difficile à évaluer que les **indicateurs changent d'exercice en exercice et qu'une grande partie d'entre eux, loin de s'améliorer, demeurent peu significatifs**¹. En trois ans, un quart des indicateurs et des objectifs a été modifié. L'indicateur 2.2 « Dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales » a été réévalué dans le RAP pour 2008, parce que le coût de l'année 2010 n'avait pas été intégré dans la première estimation réalisée en 2007 pour les années 2004 à 2010, d'après les réponses adressées par le ministère au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux. Or cet indicateur est abandonné en 2009 au motif que la dépense unitaire ne varierait ni cette année ni en 2010. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes, « *il est probable que l'on ait retiré ici un indicateur dont l'évolution ne correspondait pas au résultat escompté, ce qui semble contraire à l'esprit même de la mesure des performances* ».

Par ailleurs, l'AFSSA étant l'opérateur principal du programme, il serait utile de faire figurer dans le RAP des informations sur sa contribution à la performance du programme, surtout qu'un contrat d'objectif et de moyen couvrant la période 2007-2011 a été élaboré et signé le 4 avril 2007.

En définitive, vos rapporteurs spéciaux estiment **nécessaire d'améliorer le suivi de la performance du programme**. Le fait que l'absence d'indicateur d'efficacité du programme 206, souvent soulignée, soit corrigée à partir du PAP 2009², permet de faire preuve d'optimisme.

¹ Le sous-indicateur 3.1 concernant le respect de normes de santé publique vétérinaires a suscité des remarques quant à sa pertinence du fait de cible peu ambitieuses et de résultats de ce fait, en apparence, très encourageants. Comme en 2006 et 2007, l'indicateur 2-1 « Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) » apparaît peu pertinent : l'incidence de l'ESB a chuté plus vite qu'escompté, montrant ainsi le faible lien entre le résultat et les efforts accomplis. Cet indicateur permet surtout d'apprécier l'efficacité des efforts accomplis cinq ans plus tôt, ce qui correspond à la durée d'incubation moyenne de la maladie. De même, l'indicateur 2.3 « Taux des régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués avec les usagers » n'a pu être utilisé avec pertinence en 2007 et en 2008 du fait de la FCO. Celle-ci a mobilisé les services, qui n'ont donc pas pu évaluer avec précision les plans d'urgence.

² Grâce à l'intégration d'un indicateur, du point de vue du contribuable, concernant le coût d'une inspection réalisée sous assurance qualité.

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

**MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier,
rapporteurs spéciaux**

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2008	453
A. PLUSIEURS SUR-CONSOMMATIONS SIGNIFICATIVES	453
B. CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES : DES EMPLOIS EN-DEÇÀ DU PLAFOND FIXÉ, MAIS DES CRÉDITS DE PERSONNEL PLEINEMENT UTILISÉS	454
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	455
A. PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : UNE GESTION PROBLÉMATIQUE	455
1. <i>L'exécution du programme confirme l'analyse de votre commission des finances</i>	455
2. <i>Le suivi des crédits et des places d'hébergement est difficile</i>	457
3. <i>L'utilisation des décrets d'avance n'apparaît pas conforme aux règles de la LOLF</i>	458
4. <i>L'exécution souligne des insuffisances au titre de la veille sociale, qui se retrouvent en 2009</i>	460
B. EXPÉRIMENTATIONS DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) : UNE DÉPENSE MOINDRE QUE PRÉVUE, QUI A PERMIS D'EFFECTUER CERTAINS REDÉPLOIEMENTS	461
C. ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UNE RÉALISATION PLUS CONFORME AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE	462
D. HANDICAP ET DÉPENDANCE : DES INSUFFISANCES DE CRÉDITS QUI AMÈNENT À RELEVER LE PLAFOND DE DÉPENSES FIXÉ POUR 2010	464
1. <i>Les crédits prévus pour l'aide au poste se sont révélés insuffisants</i>	464
2. <i>Le financement de l'allocation aux adultes handicapés a nécessité des ouvertures complémentaires, qui nécessitent de réévaluer les crédits prévus pour 2010</i>	465
E. PROTECTION MALADIE : UN NOUVEAU DÉRAPAGE DES DÉPENSES D'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT	467
F. ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE STRATÉGIE À PRÉCISER	467

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2008

A. PLUSIEURS SUR-CONSOMMATIONS SIGNIFICATIVES

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comprenait, en 2008, sept programmes relevant de quatre ministères différents.

Elle finance, en particulier, **plusieurs dépenses importantes d'un point de vue budgétaire** (allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, aide médicale d'Etat, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, hébergement d'urgence) **sur lesquelles les gestionnaires n'ont guère de prise**. Une mauvaise évaluation des besoins ou une sous-budgétisation initiale se traduit ainsi, mécaniquement, par des sur-exécutions dues à des ouvertures complémentaires ou par la formation de dettes, comme l'ont déjà analysé vos rapporteurs spéciaux aux cours des exercices passés.

En dépit d'un effort louable de réévaluation des crédits inscrits en loi de finances, l'exercice 2008 ne déroge pas à cette règle et l'on constate, au niveau global de la mission, une **sur-exécution significative**, puisque **les crédits consommés représentent 109,4 % des crédits votés par le Parlement**. Comme le montre le tableau qui suit, le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » enregistre le plus gros écart par rapport aux prévisions initiales.

Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale (LFI) et les crédits effectivement consommés

(en euros)

Programme	AE		CP	
	inscrites en LFI	Consommées	inscrites en LFI	Consommés
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 043 561 100	1 609 933 356	994 549 042	1 619 509 254
Lutte contre la pauvreté: expérimentations	45 080 000	36 757 605	45 080 000	37 456 985
Actions en faveur des familles vulnérables	1 294 289 500	1 333 538 049	1 294 289 500	1 333 526 763
Handicap et dépendance	8 121 949 391	8 418 450 678	8 106 282 725	8 452 810 394
Protection maladie	513 000 000	607 085 507	513 000 000	607 080 693
Egalité entre les hommes et les femmes	28 297 290	27 072 365	28 297 290	27 200 329
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 076 696 099	1 055 229 946	1 062 696 099	1 055 720 546
Total de la mission	12 122 873 380	13 088 067 506	12 044 194 656	13 133 304 964

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances pour 2008

Une analyse des faits marquants de l'exécution figure ci-après, vos rapporteurs spéciaux ayant choisi de se concentrer plus particulièrement cette année sur les programmes relevant des ministres entendus par votre commission des finances : Mme Christine Boutin, ministre du logement, auditionnée le 18 juin 2009 ; M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, auditionnés le 23 juin 2009.

B. CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES : DES EMPLOIS EN-DEÇÀ DU PLAFOND FIXÉ, MAIS DES CRÉDITS DE PERSONNEL PLEINEMENT UTILISÉS

En contrepoint du constat qui précède, on observe un effort de maîtrise du plafond d'autorisation des emplois au cours de l'exercice.

En effet, les emplois effectifs rattachés à cette mission, très majoritairement rattachés au programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », se sont élevés à 14.305 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un plafond fixé à 14.511, comme le montre le tableau suivant.

Différence entre le plafond d'emplois autorisé et les emplois effectifs

(en ETPT)

Programme	Plafond fixé en LFI	Emplois effectifs	Ecart
Egalité entre les hommes et les femmes	200	192	-8
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	14 311	14 113	-198
Total	14 511	14 305	-206

Source: rapport annuel de performances

Si l'on tient compte d'un transfert de 47 ETPT vers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), on constate un **écart réel de 159 ETPT**, dont 151 au titre du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui rassemble les effectifs concourant aux actions des missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Santé », ainsi que du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire »¹.

¹ Cette mission a été supprimée en 2009, le programme « Veille et sécurité sanitaires » fusionnant alors avec le programme « Santé publique et prévention » de la mission « Santé ».

Le rapport annuel de performances précise que cette sous-consommation « s'explique par des dépenses non prévues en PLF 2008 (hausse de la valeur du point...) et surtout par des dépenses relatives au compte d'affectation spéciale pensions (...) supérieures à la prévision inscrite au PLF 2008 ».

En dépit de cet écart par rapport au plafond fixé, les crédits de personnel (titre 2) ont ainsi été consommés en quasi-totalité (99,95 % des crédits utilisables, selon les données du rapport annuel de performances). Il n'était donc pas possible de dépenser davantage sur ce poste, compte tenu de la règle de fongibilité asymétrique des crédits posée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : UNE GESTION PROBLÉMATIQUE

1. L'exécution du programme confirme l'analyse de votre commission des finances

a) Les crédits consommés représentent 162,8 % des crédits ouverts en loi de finances initiale

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre commission avait salué l'**effort de rebasage** de certains crédits notoirement sous-dotés les années précédentes, en particulier ceux consacrés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), **tout en soulignant qu'il ne serait pas suffisant** et que d'autres dispositifs faisaient l'objet de **sous-budgétisations**, notamment l'hébergement d'urgence et l'aide alimentaire. Votre commission avait, au demeurant, présenté un amendement tendant à majorer les crédits destinés à financer cette dernière, qui n'avait pas été adopté.

L'exécution 2008 lui donne raison. En effet, les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ont été **abondés à plusieurs reprises en cours d'année**, par voie de décrets d'avance ou dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 :

- **+ 145 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence ;**
- **+ 2 millions d'euros au profit du financement de l'aide alimentaire**, auxquels s'ajoutent des **reports de crédits de 8,6 millions d'euros**. A cet égard, le rapport annuel de performances précise que le solde des engagements non couverts par les paiements au 31 décembre 2008 s'explique essentiellement par un report de crédits de paiement au titre de l'aide alimentaire, à hauteur de 8 millions d'euros ;

● **+ 50 millions d'euros pour les CHRS.**

A cela se sont ajoutées des ouvertures à hauteur de **378,8 millions d'euros pour financer la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI**, qui n'a jamais été inscrite en loi de finances initiale, ainsi que **41 millions d'euros en faveur de la mission interministérielle aux rapatriés**, qui font l'objet de développements ci-après. En outre, 2,5 millions d'euros ont été rattachés par voie de fonds de concours pour financer certaines dépenses d'aide sociale.

Au total, compte tenu des redéploiements intervenus en cours de gestion, les écarts les plus notables sont les suivants :

Les principaux écarts entre les crédits inscrits en loi de finances et les crédits effectivement consommés

(en euros, sauf mention contraire)

Dispositif	Crédits inscrits en loi de finances	Crédits consommés	Ecart (en %)
Allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées	41 068 692	51 625 471	+ 25,70 %
Veille sociale	41 057 099	67 504 983	+ 64,40 %
Hébergement d'urgence	149 440 291	228 455 381	+ 52,90 %
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	544 484 044	615 640 566	13%
Aide alimentaire	5 119 806	20 545 870	+ 301 %

Source: commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2008

b) Malgré ces ouvertures, l'Etat conserve 61,5 millions d'euros de dettes au titre de ce programme

En dépit de ces ouvertures en cours d'exercice et d'un taux d'exécution de 162,8 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, le ministère du logement conserve des dettes, au titre de ce programme, évaluées à **61,5 millions d'euros** au 31 décembre 2008 :

- 30,3 millions d'euros au titre des allocations et dépenses d'aide sociale ;

- 6 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence ;

- 14,8 millions d'euros au titre des CHRS, le ministère du logement précisant cependant que les 12,5 millions d'euros mobilisés dans le cadre du Plan de relance devraient permettre de limiter cette dette à 2,3 millions d'euros ;

- enfin, 10,4 millions d'euros au titre de l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT).

2. Le suivi des crédits et des places d'hébergement est difficile

Le suivi des crédits destinés aux CHRS et à l'hébergement d'urgence, de même que le nombre de places disponibles, présente des faiblesses, comme le reconnaît le ministère. Une mission conduite par l'inspection générale des affaires sociales et le contrôle général économique et financier est d'ailleurs en cours pour venir en appui à M. Alain Régnier, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, chargé de recenser les besoins en matière d'hébergement, tant du point de vue du nombre de places nécessaires que de leur localisation. Cette mission devrait rendre un rapport d'étape à la fin du mois de juillet puis son rapport final à l'automne, afin de permettre une mise en œuvre des recommandations dans le courant de l'hiver prochain.

Les données figurant dans le rapport annuel de performances ne sont pas non plus très lisibles si l'on cherche à les rapprocher des éléments d'information mentionnés dans le projet annuel de performances pour 2008. Il apparaît en effet difficile de comparer, pour chaque type d'hébergement, les réalisations aux objectifs initiaux. Le tableau qui suit, réalisé par le ministère du logement à la demande de vos rapporteurs spéciaux, permet toutefois de retracer l'évolution constatée entre 2007 et 2008, pour chaque type d'hébergement.

Les places d'hébergement : objectifs et réalisations

Type de structure	Nombre de places ouvertes au 31 décembre 2007	Objectifs fixés en PAP 2008	Nombre de places ouvertes au 31 décembre 2008	Evolution 2008/2007
Centres d'hébergement d'urgence	10 267	5 500 (+ 3 000 selon les besoins les plus prégnants)	12 283	+ 19,64%
Places d'hôtel	9 802	3 000 (selon les besoins les plus prégnants, ou places de CHU)	10 647	+ 8,62%
Places de stabilisation (hors CHRS)	4 298	5 600	4 273	- 0,58%
Maisons-relais	4 619	8 505	6 172	+ 33,62%
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)	0		32	
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	37 220	35 178	38 298	+ 2,9%
<i>Dont hébergement d'urgence en CHRS</i>	4 507		4 672	+ 3,66%
<i>Dont hébergement d'insertion en CHRS</i>	29 918		30 124	+ 0,69%
<i>Dont places de stabilisation en CHRS</i>	2 795		3 502	+ 25,3%
Total des capacités d'hébergement	66 206		71 705	+ 8,31%

Note : le plan d'action renforcé pour les sans abris (PARSA) prévoyait notamment la transformation de 10.000 places d'hébergement d'urgence en 6.000 places de stabilisation et 4.000 places de CHRS, ainsi que la création de 9.000 places de maisons relais, s'ajoutant aux 3.000 existantes. Ceci explique notamment certaines variations constatées entre la situation à la fin 2007 et les objectifs fixés en projet annuel de performances pour 2008.

Source : ministère du logement ; commission des finances

3. L'utilisation des décrets d'avance n'apparaît pas conforme aux règles de la LOLF

L'exécution 2008 fait également apparaître une utilisation des décrets d'avance qui n'est pas conforme aux prescriptions de la LOLF.

a) Une partie des crédits demandés pour l'hébergement d'urgence a servi à financer les allocations et prestations d'aide sociale

La première entorse concerne les crédits demandés pour assurer le financement des dépenses d'hébergement d'urgence, qui faisaient l'objet d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale, ainsi que l'avait relevé votre commission des finances.

Le rapport annuel de performances indique que « *8,19 millions d'euros ont été ouverts par voie de décret d'avance pour financer les allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées* ».

Or cette information ne se retrouve pas dans l'analyse générale des crédits ouverts par voie de décrets d'avance, présentée par ailleurs, ni dans les éléments d'information transmis à votre commission lors de l'examen des projets de décret d'avance de l'exercice 2008.

Interrogé sur ce point, le ministère a précisé à vos rapporteurs spéciaux que « *la formulation prête, en effet, à confusion : elle signifie, en fait, que des marges ont pu être dégagées sur les crédits ouverts par décret d'avance au titre de l'hébergement d'urgence. Ces marges ont fait l'objet d'un mouvement en gestion pour compléter la dotation votée en LFI en vue du financement des allocations et des dépenses d'aide sociale* ».

Ceci signifie qu'outre la couverture de dépenses qui n'étaient pas imprévisibles – l'hébergement d'urgence – les crédits ouverts par décret d'avance ont été mal calibrés, ce que vos rapporteurs ne peuvent que regretter, car cela revient à contourner la procédure de demande d'avis des commissions des finances sur les projets de décret de d'avance, désormais clairement encadrée par la LOLF.

Vos rapporteurs spéciaux remarquent, de surcroît, que les crédits destinés au financement des allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées ont eux-mêmes été nettement sous-budgétés en loi de finances initiale. **En dépit de ce redéploiement de 8,19 millions d'euros, le ministère du logement conserve des dettes de 30,3 millions d'euros au titre de ces dispositifs.**

b) Les crédits ouverts en faveur des rapatriés n'étaient pas imprévisibles

La surconsommation de crédits au titre des actions en faveur des rapatriés mérite un développement spécifique. En effet, alors que **9 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale** pour la restitution des sommes prélevées sur les indemnisations dont les Français rapatriés ont bénéficié en dédommagement de la dépossession de leurs biens outre-mer, **50 millions d'euros ont effectivement été consommés**, grâce à un abondement de 30 millions d'euros par voie de décret d'avance puis de 11 millions d'euros en loi de finances rectificative.

La restitution des sommes prélevées sur les indemnisations

L'article 12 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés permet aux rapatriés de demander la restitution des prélèvements effectués par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM), en application de diverses lois antérieures, sur les indemnités dont ces personnes avaient bénéficié en dédommagement de la dépossession de leurs biens outre-mer, au titre du remboursement de certains prêts contractés auprès de l'Etat.

Les restitutions ainsi opérées n'ont pas le caractère de revenus pour l'assiette des impôts et taxes recouvrés au profit de l'Etat ou des collectivités publiques. Elles n'entrent pas non plus dans l'actif successoral des bénéficiaires au regard des droits de mutation par décès.

La demande de restitution devait être formulée dans un délai de deux années à compter de la publication du décret d'application. Le décret en Conseil d'Etat du 26 mai 2005, pris pour l'application de cet article ayant été publié au Journal officiel de la République française du 27 mai 2005, les personnes concernées ou leurs ayants droit pouvaient donc déposer leurs demandes de restitution des sommes prélevées **jusqu'au 28 mai 2007**.

L'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2007, introduit par le gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée nationale, a toutefois prorogé ce délai limite jusqu'au **31 décembre 2008**. D'après les informations alors fournies par le gouvernement, 200 demandes de restitution, formulées après le 28 mai 2007, date limite de recevabilité des demandes, ne pouvaient être examinées par l'ANIFOM et donner lieu à indemnisation.

Le coût du report au 31 décembre 2008 de la date limite de dépôt des demandes de restitution, susceptibles d'être présentées par les rapatriés ou leurs ayants droit, était estimé, au plus, à **5 millions d'euros, dans l'hypothèse où environ 800 nouvelles demandes seraient enregistrées : 9 millions d'euros¹ avaient déjà été inscrits à ce titre en loi de finances initiale pour 2008**.

L'ouverture de crédits intervenue par voie de décret d'avance est donc trois fois supérieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale et six fois supérieure aux chiffreages qui avaient été présentés à votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007.

¹ Le total des crédits en faveur des rapatriés s'élevait à 51 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, en très forte baisse par rapport aux années précédentes (176,86 millions d'euros en 2006 et 171 millions d'euros en 2007).

Le rapport de motivation du projet de décret d'avance ouvrant 30 millions d'euros pour financer cette restitution¹ notait que le nombre de dossiers déposés auprès de l'ANIFOM « *conduit à une prévision de dépense largement supérieure aux estimations disponibles au moment de la construction de la LFI 2008* » et que « *l'effet du report au 31 décembre 2008 de la date limite de dépôt des demandes de remboursement (...) a notamment été sous-évalué* ».

D'après les informations recueillies par votre commission des finances auprès du directeur général de l'ANIFOM lors de l'examen du projet de décret d'avance, **cette motivation était inexacte**. En réalité, **les besoins constatés par l'ANIFOM ne résultaient que très marginalement de la prorogation du délai limite des demandes d'indemnisation : ils découlaient d'une sous-budgétisation importante en loi de finances initiale, dont l'Agence était consciente dès l'origine**.

L'ANIFOM justifiait ainsi la demande d'ouverture de crédits par voie de décret d'avance par la **pression** à laquelle elle était soumise de la part des personnes bénéficiant de l'indemnisation.

Cette situation n'est pas acceptable, l'information délivrée au Parlement ayant été volontairement inexacte. Vos rapporteurs appellent donc le ministère à faire preuve de vigilance à l'avenir.

4. L'exécution souligne des insuffisances au titre de la veille sociale, qui se retrouvent en 2009

Le rapport annuel de performances relève également que les crédits relatifs à la veille sociale « *sont exécutés comme les années précédentes très sensiblement au-dessus du niveau de la loi de finances initiale* ». En effet, alors que 41 millions d'euros étaient inscrits à ce titre en loi de finances initiale, 67,5 millions d'euros ont été consommés.

Interrogé sur la situation 2009, le ministère précise que 43,35 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances, complétés par une dotation de 8,9 millions d'euros dans le cadre du plan de relance. **Le montant des crédits disponibles atteint ainsi la somme de 52,25 millions d'euros, pour des besoins estimés à 77,4 millions d'euros. Un tiers des besoins n'est donc pas couvert en 2009.**

¹ Décret d'avance du 24 octobre 2008.

***B. EXPÉRIMENTATIONS DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) :
UNE DÉPENSE MOINDRE QUE PRÉVUE, QUI A PERMIS D'EFFECTUER
CERTAINS REDÉPLOIEMENTS***

Le programme « Lutte contre la pauvreté : expérimentations » avait été doté de 45,08 millions d'euros (AE et CP) en loi de finances initiale. Ces crédits étaient, pour l'essentiel (30 millions d'euros) destinés au financement d'expérimentations du revenu de solidarité active (RSA), dont vos rapporteurs spéciaux suivent actuellement la mise en place, dans la cadre d'une mission de contrôle menée conjointement avec la commission des affaires sociales. L'appréciation des résultats du RSA généralisé, distinct de celui ayant fait l'objet d'une expérimentation, pourra faire l'objet d'une étude dans ce cadre.

Le rapport annuel de performances fait apparaître une **sous-consommation des crédits destinés aux expérimentations du RSA**, puisque seuls 17,27 millions d'euros ont été consommés en CP (15,6 millions d'euros en AE).

Il précise que *« les délais de démarrage des expérimentations dans certains départements et les marges d'initiatives locales conduisant à l'ajustement des barèmes expérimentaux et une diminution de bénéficiaires cibles par rapport à l'estimation initiale expliquent cette consommation de crédits inférieure à la prévision initiale »*.

Compte tenu des annulations de crédits en cours d'année (2,7 millions d'euros), **5,1 millions d'euros ont ainsi pu être réorientés vers les « autres expérimentations en matière sociale et d'économie sociale »**, relevant de l'action n° 2 du programme, couvrant essentiellement le fonctionnement du fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES).

Celui-ci a, en particulier, versé en fin d'exercice une **subvention de 10 millions d'euros destinée au Fonds d'expérimentation pour la jeunesse**, instauré par l'article 25 de la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

C. ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UNE RÉALISATION PLUS CONFORME AUX CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Vos rapporteurs spéciaux ayant récemment mené un contrôle de l'Agence française de l'adoption¹, ils souhaitent ici se concentrer sur le financement de l'**allocation de parent isolé (API)**.

En effet, les crédits du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » servent, pour l'essentiel, à financer ce dispositif qui a souvent, par le passé, fait l'objet de sous-budgétisations, dénoncées par votre commission des finances.

Celle-ci avait salué l'**effort de réévaluation de la dotation** prévue pour 2008 – 1,02 milliard d'euros – tout en relevant qu'il ne serait probablement **pas suffisant** pour couvrir la totalité des besoins.

L'exécution 2008 est conforme à cette analyse, puisque les crédits destinés à financer l'API ont dû être abondés en loi de finances rectificative à hauteur de 36,5 millions d'euros, un mouvement de fongibilité de 110 000 euros ayant également été enregistré. Ceci ne s'est d'ailleurs pas révélé tout à fait suffisant, les dépenses liquidées en 2008 atteignant **1 057,75 millions d'euros**.

Vos rapporteurs constatent toutefois que **le dépassement constaté en 2008 est très inférieur à celui enregistré les années précédentes**. Cette amélioration de la budgétisation initiale résulte en réalité de deux mouvements contraires.

L'écart constaté tient d'abord à un moindre impact des mesures d'« économies »² par rapport à l'estimation du projet annuel de performances, que le RAP qualifie de « *volontariste* » : la dépense est ainsi supérieure de plus de 65 millions d'euros aux prévisions, soit un écart très significatif. En sens inverse, les déterminants de la dépense ont été en partie mal appréhendés : la base 2007 s'est finalement révélée supérieure de 9,2 millions par rapport aux évaluations initiales, mais l'effet volume avait été surévalué de 33,3 millions d'euros.

¹ Rapport d'information n° 236 (2008-2009). Les conclusions de ce rapport ont donné lieu à un débat en séance publique, le 28 avril 2009, dont le compte rendu est disponible sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/seances/s200904/s20090428/s20090428013.html#Niv1_SOM15

² Les chiffrages de la loi de finances pour 2008 intégraient, notamment, deux mesures d'économies très substantielles, pour un montant de 162,5 millions d'euros au total :

- la mesure de subsidiarité de l'API par rapport aux autres prestations sociales instaurée en loi de finances pour 2007, qui est en réalité largement un transfert de charges vers la CNAF : alors que 142,5 millions d'euros d'économies pour le budget de l'Etat étaient prévus, seuls 95 millions d'euros ont réalisés ;

- une mesure nouvelle à hauteur de 20 millions d'euros, par le biais du renforcement des contrôles. En réalité, seuls 2 millions d'euros d'économies ont été réalisés grâce à cette mesure.

Si la budgétisation initiale se révèle donc plus conforme aux réalisations, votre commission des finances estime cependant que les chiffrages d'économies devraient être réalisés de manière plus réaliste à l'avenir.

En outre, le rapport annuel 2008 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de la santé et des sports relève que les ouvertures complémentaires intervenues en LFR se sont limitées « *aux besoins de financement infra annuels* » et précise **que les dettes du ministère liées à l'API atteignent 34,45 millions d'euros**, « *les dépenses afférentes au mois de décembre N étant par construction financées sur les dotations budgétaires N+1* ». Ces données sont confirmées par le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2009. **Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que ces dettes soient rapidement apurées.**

En revanche, ils observent que **la base retenue pour le calcul de la compensation** du transfert¹ aux départements de l'allocation de parent isolé (1,07 milliard d'euros), dans le cadre de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, **apparaît conforme aux dépenses liquidées** au cours de l'exercice 2008.

Quant aux indicateurs de performance, ils retracent **une baisse du pourcentage des bénéficiaires de l'API sortant des minima sociaux en 2008**, par rapport à l'année 2007, de même qu'une diminution du pourcentage d'allocataires bénéficiant d'une aide au retour à l'emploi. Ces mécanismes sont toutefois profondément revus dans le cadre de la **généralisation du RSA**, intervenue au 1^{er} juin 2009, qui a pour but de **rendre le retour au travail plus attractif**. Vos rapporteurs spéciaux suivront ce dossier avec attention.

¹ Le terme de « transfert » est ici utilisé par commodité. D'un point de vue juridique, la prise en charge par les départements des dépenses correspondant à l'actuelle API, hors mécanismes d'intéressement, a été qualifiée d'extension de compétences, et non de transfert de compétences. Concernant le mécanisme de compensation retenu, se reporter au rapport pour avis n° 32 (2008-2009) de notre collègue Eric Doligé sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

D. HANDICAP ET DÉPENDANCE : DES INSUFFISANCES DE CRÉDITS QUI AMÈNENT À RELEVER LE PLAFOND DE DÉPENSES FIXÉ POUR 2010

1. Les crédits prévus pour l'aide au poste se sont révélés insuffisants

a) Un report de charges de 56 millions d'euros sur 2009

Dans une réponse adressée à la Cour des comptes, transmise à votre commission des finances, le ministère du travail indique que « *des dépenses de GRTH¹ ont dû être reportées de 2007 sur 2008, compte tenu de l'insuffisance de la dotation 2007. Les dépenses dues ont été payées au cours du 1^{er} semestre 2008 sur une dotation 2008 elle-même insuffisante. Ce report de charge était de 49,77 millions d'euros* ».

Le rapport annuel de performances relève qu'en dépit d'un abondement de 53,3 millions d'euros en loi de finances rectificative et d'un redéploiement de crédits en cours de gestion, les crédits consacrés en 2008 à l'aide au poste, qui a succédé au dispositif de garantie de ressources pour les travailleurs handicapés (GRTH), se sont révélés insuffisants et que « *des reports de charges sont à prévoir sur l'année 2009* ».

Interrogée sur ce point par vos rapporteurs spéciaux, la secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, Mme Valérie Létard, a précisé que ces **reports de charges**, qui s'élèvent à **56 millions d'euros**, devraient se résorber progressivement...

b) Un mode de budgétisation qui explique une partie de ce résultat

L'évolution de la conjoncture n'explique pas la totalité de ce dérapage.

En effet, dans une réponse adressée à la Cour des comptes, le ministère du travail précise que « *concernant l'aide aux postes, les effets du SMIC et les effets volumes s'étant conjugués face à des dotations qui avaient été réduites par rapport aux estimations effectuées lors des premières demandes en vue de l'élaboration des budgets 2008, un réajustement en LFR de l'ordre de 53,3 millions d'euros a été opéré par rapport à la LFI qui s'établissait à 1.012 millions d'euros* ».

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc obtenir, à l'avenir, de plus amples précisions sur les conditions d'arbitrage du budget, notamment pour 2010.

¹ Garantie de ressources pour les travailleurs handicapés, dispositif auquel l'aide au poste s'est substituée.

Ils observent que, contrairement à l'allocation aux adultes handicapés (cf. *infra*), **l'aide au poste ne fait l'objet d'aucun correctif dans le cadre de la lettre plafond** adressée en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2010 et, compte tenu des réalisations observées, s'interrogent sur la capacité du ministère à respecter ses engagements.

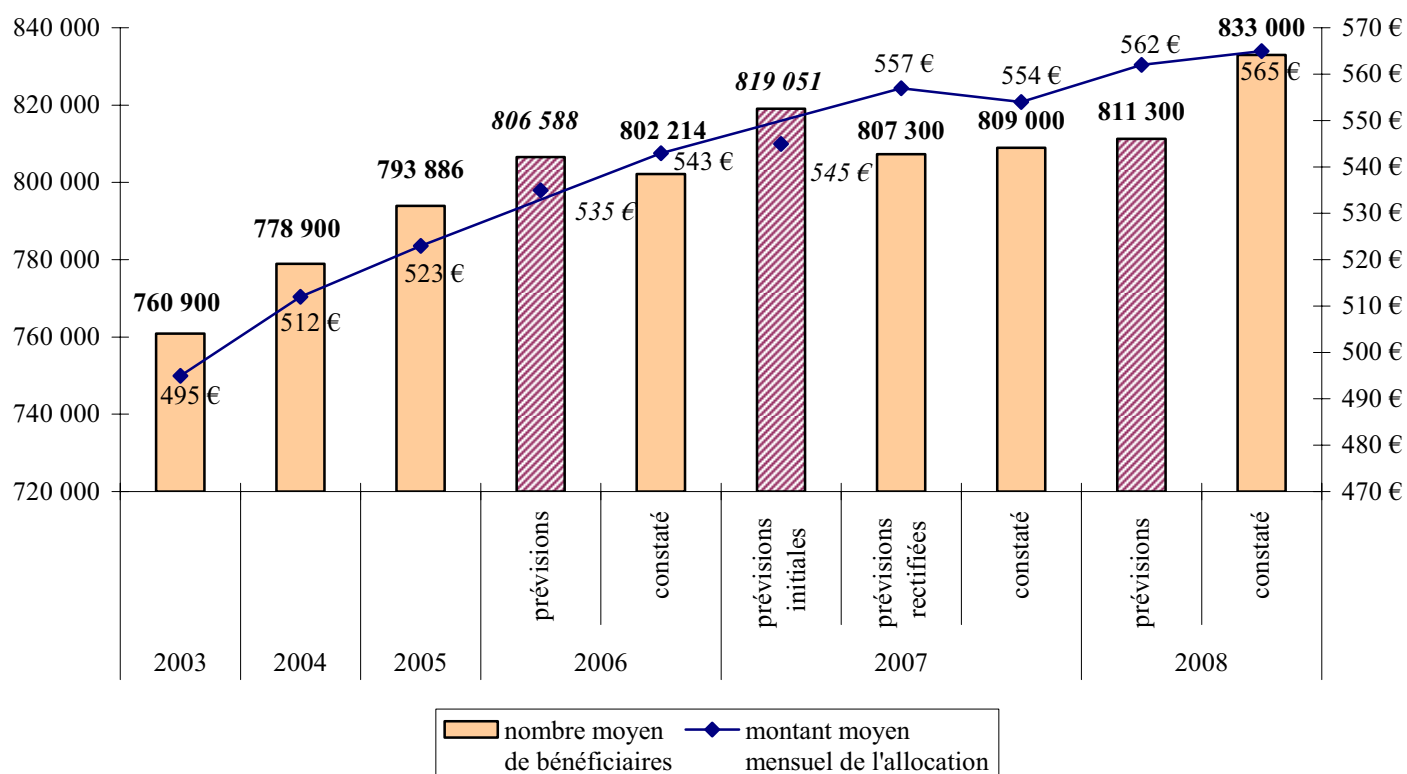
2. Le financement de l'allocation aux adultes handicapés a nécessité des ouvertures complémentaires, qui nécessitent de réévaluer les crédits prévus pour 2010

Les crédits inscrits en loi de finances initiale au titre du financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit 5,41 milliards d'euros, se sont révélés très nettement insuffisants pour faire face aux besoins, puisque **236 millions d'euros ont dû être ouverts en loi de finances rectificative pour 2008.**

Votre commission des finances avait souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, que l'augmentation des crédits prévue pour cet exercice apparaissait très limitée, puisqu'elle s'établissait à + 0,29 % par rapport au tendancier de dépenses 2007. Elle avait ainsi fait part de son scepticisme quant à l'hypothèse retenue pour le taux d'évolution du montant moyen mensuel de l'allocation (très faible : + 0,9 %), alors que l'hypothèse d'évolution du nombre de bénéficiaires n'apparaissait pas manifestement surévaluée cette année (contrairement aux années précédentes). L'exécution 2008 confirme cette analyse.

Il convient d'ailleurs de souligner que, compte tenu des éléments figurant dans le rapport annuel de performances, **la décision de donner un « coup de pouce » à cette prestation (+ 1,1 % au 1^{er} janvier, + 3,9 % au 1^{er} septembre) est loin d'expliquer totalement ce dérapage**, puisque, à hypothèse de nombre de bénéficiaires inchangée, elle n'est responsable que d'un dérapage de 29,2 millions d'euros.

Evolution du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de l'AAH



Source : commission des finances

Compte tenu des réponses précédemment analysées relatives à l'aide au poste, adressées par le ministère du travail à la Cour des comptes, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent fortement sur la crédibilité des prévisions présentées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

La même interrogation surgit à propos du cadrage pluriannuel 2009-2011. En effet, le ministère du travail a indiqué à la Cour des comptes que les prévisions pluriannuelles relatives au programme « Handicap et dépendance », qui ont servi de base au cadrage retenu dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, « établies en début de gestion 2008 ne pouvaient qu'anticiper sur des estimations. Au fil de la discussion budgétaire, les informations se précisant, un calcul plus exact des besoins avait pu être ébauché. Cependant, **les dotations pluriannuelles ont également dû tenir compte des réductions de crédits et des recherches d'économies ont dû être effectuées afin de pouvoir faire coïncider les montants inscrits avec les possibilités d'inscription** ».

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent ainsi que la **lettre plafond** adressée en vue de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2010 prévoie, au titre de l'AAH, un dépassement du plafond de dépenses fixé dans la loi de programmation précitée, « compte tenu de la sur-exécution 2008, des effets volume plus importants que prévu en 2009 et 2010 et du décalage d'une partie des économies prévues, engendrant un **dépassement net sur le programme de 260 millions d'euros en AE et CP** ».

Compte tenu de leurs remarques précédentes relatives à l'aide au poste, ils seront toutefois **particulièrement attentifs**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, **aux hypothèses de chiffrage** qui seront présentées.

E. PROTECTION MALADIE : UN NOUVEAU DÉRAPAGE DES DÉPENSES D'AIDE MÉDICALE DE L'ETAT

Le programme « Protection maladie » a connu une sur-exécution de 94 millions d'euros, due en totalité aux insuffisances de financement de l'aide médicale de l'Etat (AME).

La loi de finances rectificative pour 2008 a ainsi ouvert 94,2 millions d'euros supplémentaires au profit de ce dispositif, tandis que le recours à la fongibilité a permis de réorienter 6 millions d'euros d'autres actions du programme vers le financement de cette prestation.

En dépit de cet effort, le rapport annuel de performances relève une insuffisance de crédits de 14,2 millions d'euros au titre de l'AME de droit commun en 2008, **portant le total des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale à 278,2 millions d'euros au 31 décembre 2008.**

Compte tenu de la difficile situation de trésorerie rencontrée par la sécurité sociale, **vos rapporteurs spéciaux souhaitent que ces dettes soient remboursées en 2009.**

Ils observent en outre que ce dérapage s'explique essentiellement par le **montant infime d'économies réalisé (5 millions d'euros) par rapport aux prévisions initiales (102 millions d'euros), l'instauration d'une participation des bénéficiaires ayant une nouvelle fois été reportée.**

En outre, ils constatent que **le délai moyen d'instruction des dossiers d'AME s'allonge**, contrairement aux objectifs assignés par le projet de rapport annuel de performances pour 2008, tandis que le taux de contrôle des bénéficiaires de l'AME par l'assurance maladie – qui correspond en réalité au **taux de refus des demandes** – reste **faible (7 %, contre 6,5 % en 2007).**

F. ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : UNE STRATÉGIE À PRÉCISER

Le programme « Egalité entre les hommes et les femmes » est celui comportant le plus faible montant de crédits. Sur les 28,3 millions d'euros accordés en loi de finances initiale, 27,2 millions d'euros ont effectivement été consommés, après annulation de plus de 900 000 euros en AE et CP.

Compte tenu des insuffisances de la justification au premier euro et des annulations systématiques dont fait l'objet le programme « Egalité entre les hommes et les femmes », votre commission des finances avait, lors de l'examen des crédits de cette mission, présenté un amendement tendant à

transférer un million d'euros (AE et CP) de ce programme vers le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », afin de permettre le financement de 85 places de stabilisation, notamment en faveur des femmes victimes de violences. Cet amendement n'avait, finalement, pas été adopté.

L'analyse de l'exécution 2008 conforte l'analyse développée par votre commission des finances. Vos rapporteurs spéciaux observent en effet que plusieurs actions financées par ce programme se traduisent par un saupoudrage de subventions¹ et le financement de dispositifs, comme les contrats d'égalité professionnelle et les contrats pour la mixité des emplois, dont l'efficacité n'apparaît pas démontrée. L'action n° 4 « Articulation des temps de vie » sert en outre à financer des dépenses qui pourraient relever de la Caisse nationale d'allocations familiales et du ministère de la santé et des sports.

Les indicateurs de performance appellent également certaines observations. On peut ainsi regretter que le taux de réponse des permanences téléphoniques nationales de la Fédération nationale solidarité femmes enregistre une baisse par rapport à 2006 et 2007 et soit éloigné des objectifs fixés, alors même qu'il s'agit d'une des associations les mieux subventionnées par ce programme (912.500 euros). Au contraire, le taux de réponse du collectif féministe contre le viol, qui reçoit une subvention moindre (315.000 euros), s'améliore et est supérieur aux objectifs assignés pour 2008.

Dans ces conditions, vos rapporteurs demandent au ministère de définir une réelle stratégie d'action pour ce programme, en ciblant des priorités claires, et souhaitent que le montant des subventions tienne compte des résultats obtenus.

Le compte rendu de l'audition, le 18 juin 2009, de Mme Christine Boutin, ministre du logement, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances») est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc11>

Le compte rendu de l'audition, le 23 juin 2009, de M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, ainsi que de Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances») est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc4>

¹ Des subventions d'un montant moyen de 4.280 euros ont ainsi été octroyées à 549 associations locales et 32 associations nationales pour l'information en matière de contraception, pour la lutte contre les mariages forcés, l'esclavage moderne et les mutilations sexuelles et pour le développement d'actions en direction des hommes auteurs de violence.

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

M. Michel Sergent, rapporteur spécial

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	470
A. 99,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS	470
B. DE NOUVEAUX GELS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE	472
C. UN PROGRAMME « SPORT » SOUS TENSION	472
1. <i>Le problème récurrent du droit à l'image collective (DIC)</i>	472
2. <i>Les travaux de l'INSEP se poursuivent malgré le sinistre de novembre 2008</i>	473
D. UN PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » OÙ PRÉDOMINENT LES CRÉDITS D'INTERVENTION... ET LES DÉPENSES FISCALES.....	473
E. UN PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » OÙ PRÉDOMINENT LES DÉPENSES DE PERSONNEL	474
 II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION	 474
A. LE PROGRAMME « SPORT »	474
B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE ».....	474
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »	475

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

Le budget 2008 a été exécuté dans **un cadre institutionnel et administratif instable**.

Au niveau du Gouvernement, le secrétariat chargé des Sports a successivement dû prendre en charge la jeunesse et la vie associative avant de céder à nouveau cette compétence au début de l'année 2009.

Au niveau administratif, il convient de relever principalement :

- la scission de la direction de la vie associative, de l'emploi et des formations, dont les attributions ont été réparties entre les deux autres directions opérationnelles du ministère ;

- **la fusion de la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) avec la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) du ministère de la santé ;**

- enfin, **la redéfinition des missions des centres d'éducation populaire et de sports (CREPS) qui s'est accompagnée de la suppression d'une partie de ces établissements.**

A. 99,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS

Les dépenses de la mission se sont élevées en 2008 à 745,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 764,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Les CP consommés représentent 99,1 % des crédits ouverts au titre de l'année 2008.

Le tableau en page suivante retrace l'exécution budgétaire par action.

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)			Emplois (en ETPT)		
	LFI	Crédits ouverts	Exécution	LFI	Crédits ouverts	Exécution	LFI	Crédits ouverts	Exécution
Programme 219 « Sport »	187,0	213,8	183,4	207,9	203,2	200,7	-	-	-
Programme 163 « Jeunesse et vie associative »	134,2	128,5	126,5	134,0	128,3	128,0	-	-	-
Programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative »	442,0	440,1	435,8	442,0	439,3	435,5	7.044	7.044	6.828

Source : commission des finances, rapport annuel de performances de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

B. DE NOUVEAUX GELS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

Comme cela a été généralement le cas ces dernières années, la mission a subi **une forte régulation budgétaire** au cours de l'exercice 2008.

Les annulations d'AE et de CP ont porté sur la quasi-totalité des reports de crédit de l'exercice 2007 et les mises en réserve de l'exercice 2008. Ces annulations ont concerné l'ensemble des programmes.

Ainsi, **le programme « Sport » a subi des annulations** alors même que demeuraient **des impayés de l'Etat** à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels (voir ci-dessous). Ont notamment été affectés les subventions aux fédérations sportives et les crédits de paiement nécessaires au règlement des travaux de rénovation dans les CREPS et les écoles nationales sous tutelle.

Au sein du programme « Jeunesse et vie associative », la réserve n'a toutefois pas été appliquée aux postes correspondant aux dépenses considérées comme inéluctables ou incompressibles.

Le programme « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » a dû suspendre diverses dépenses de fonctionnement dans la perspective du relogement des services et dans l'attente des effets des réformes structurelles décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

C. UN PROGRAMME « SPORT » SOUS TENSION

1. Le problème récurrent du droit à l'image collective (DIC)

La charge se rapportant au DIC s'est établie à 30 millions d'euros en 2008, soit davantage (+ 15,4 %) que les 26 millions d'euros de l'exercice 2007¹, mais un peu moins que les 32 millions d'euros figurant en loi de finances initiale.

Cependant, votre rapporteur spécial souligne que **cette dépense n'a pas permis d'éteindre la dette de l'Etat envers l'ACOSS au titre du DIC** : au 31 décembre 2008, cette dette s'élevait ainsi à **7,7 millions d'euros** (contre 8,9 millions d'euros un an plus tôt).

L'actualité sportive récente confirme, une nouvelle fois, l'analyse de votre rapporteur spécial² selon laquelle **cette dépense croissante et**

¹ Cette dépense était alors inscrite sur le programme 210.

² Voir notamment le rapport Sénat n° 255 (2007-2008) – « Arrêt sur image ».

incontrôlable par l'Etat se révèle totalement inefficace en termes de compétitivité pour les clubs de sport professionnel.

La réforme du DIC, mise en place par l'article 185 de la loi de finances pour 2009¹ et applicable à compter du 1^{er} juillet 2010, devrait permettre de limiter la charge de ce dispositif pour l'Etat dès l'année prochaine. Son « bornage » au 30 juin 2012, introduit dans le même article par votre rapporteur spécial, imposera d'aborder la question de sa légitimité.

2. Les travaux de l'INSEP se poursuivent malgré le sinistre de novembre 2008

Les **travaux de rénovation** de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) **se sont poursuivis presque normalement** en 2008, malgré l'incendie qui a ravagé le centre nautique dans la nuit du 10 au 11 novembre.

Comme l'a constaté votre rapporteur spécial², après un important dépassement initial, le budget semble enfin maîtrisé. En 2008, ce chantier, partiellement conduit sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP), a mobilisé 3 millions d'euros d'AE et 19,7 millions d'euros de CP.

Au-delà de cette indispensable rénovation, c'est la mission même de l'INSEP qu'il convient de redéfinir alors qu'émergent des structures privées et que certaines fédérations sportives réfléchissent à l'avenir de leurs relations avec l'Institut, du fait de la forte augmentation de ses tarifs. Votre rapporteur spécial suivra l'évolution de ce dossier avec une particulière attention.

D. UN PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » OÙ PRÉDOMINENT LES CRÉDITS D'INTERVENTION... ET LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses d'intervention ont représenté 119 millions d'euros de CP en 2008, soit 93 % des crédits consommés du programme.

Une telle structure permet une relative flexibilité, la régulation budgétaire se traduisant alors généralement par des choix plus serrés en termes d'attributions de subventions.

Cela dit, d'après le RAP, **les dépenses fiscales se sont élevées à 1.331 millions d'euros en 2008, soit plus de dix fois le montant des crédits budgétaires du programme**, confirmant que l'intervention de l'Etat se manifeste principalement au travers de cet outil.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

² Communication à la commission des finances, bulletin des commissions du Sénat du 16 mai 2009 (<http://www.senat.fr/bulletin/20090516/fin.html#toc10>).

E. UN PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » OÙ PRÉDOMINENT LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de titre 2, liées à la rémunération des personnels, se sont élevées à 382,5 millions d'euros, soit 87,8 % du total des crédits consommés du programme. Il est à noter que le programme de soutien regroupe l'ensemble des emplois de la mission.

Ce chiffre augmente par rapport à 2007 (+ 2,3 %) mais laisse apparaître un reliquat de 2,8 millions d'euros lié à des mesures d'économies et à la surestimation de certains dispositifs (monétisation de quatre jours de compte épargne temps, revalorisation d'indemnités de sujétion de certains personnels, retard dans la mise en œuvre de mesures catégorielles).

II. LA PERFORMANCE DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME « SPORT »

Ce programme comporte sept objectifs et quinze indicateurs reflétant de manière satisfaisante la performance attendue. Les résultats sont globalement en ligne avec les prévisions.

Deux indicateurs montrent toutefois une évolution préoccupante :

- le **nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée**, qui reste constant (à 18), mais avec désormais 10 fédérations à la situation considérée comme « dégradée » au lieu de 9 en 2007. D'après le ministère, ce glissement s'explique par le recours en indemnisation d'un cycliste gravement accidenté contre sa fédération, qui a conduit celle-ci à provisionner 2 millions d'euros ;

- la **proportion de sportifs de haut niveau (SHN) et d'espoirs ayant bénéficié d'un suivi médical complet**, qui progresse à peine en 2008 (de 77 % à 80 % pour les SHN et de 73 % à 79 % pour les espoirs). L'objectif, fixé à 100 % pour ces deux populations en 2010, paraît difficilement accessible. De fait, le RAP indique que « *la progression de l'indicateur semble maintenant buter sur le manque de structuration de certaines fédérations sportives dans la prise en compte de cette obligation* ».

B. LE PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

Votre rapporteur spécial a déjà souligné à plusieurs reprises la difficulté de rendre compte des résultats de ce programme qui, comme indiqué précédemment, procède avant tout par l'octroi de subventions à une multiplicité d'entités. Néanmoins, il est à noter que l'administration centrale dispose d'outils pour mener à bien une évaluation de ces dépenses, grâce à la

signature de conventions pluriannuelles d'objectifs avec une centaine d'organismes. En revanche, les services déconcentrés n'ont pas encore entamé une telle démarche.

Le RAP tente (difficilement) de rendre compte de la performance des deux dépenses fiscales majeures rattachées au programme : la réduction d'impôt au titre des dons (estimée à 950 millions d'euros) et la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (290 millions d'euros). Si ces mesures paraissent incitatives dans le comportement des contribuables, les dons ne représentent « que » 5 % du budget des associations (mais 26 % du budget des associations caritatives).

C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Ce programme de soutien poursuit trois objectifs déclinés en onze indicateurs, dont beaucoup rendent davantage compte de la gestion de l'administration que de sa performance proprement dite.

La réorganisation administrative en cours pourrait utilement permettre de réinterroger la pertinence de ces objectif et indicateurs.

MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

M. Serge Dassault, rapporteur spécial

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	477
I. LES CHIFFRES CLÉS DE L'EXÉCUTION 2008 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	478
A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE DONT LE DÉFICIT S'EST CONSIDÉRABLEMENT RÉDUIT	478
B. LES DISPOSITIFS EN DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS	480
1. <i>Les contrats aidés du secteur non marchand : un instrument coûteux et de faible efficacité en matière d'insertion</i>	480
2. <i>La sous-budgétisation récurrente de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation de fin de formation</i>	481
3. <i>L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) : une dépense de « guichet » à l'efficacité difficilement mesurable</i>	482
II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LE DÉFI MAJEUR DE LA MISSION	482
A. OBJECTIFS ET INDICATEURS : UN DISPOSITIF EN CONSTANTE ÉVOLUTION	482
1. <i>Une performance en progression mais avec des résultats toujours décevants</i>	482
2. <i>La nécessaire adaptation des instruments de mesure de la politique de l'emploi</i>	485
B. APPLIQUER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE À LA DÉPENSE FISCALE ET AUX OPÉRATEURS	486
1. <i>Mieux contrôler l'évolution et l'efficacité de la dépense fiscale par l'introduction systématique d'indicateurs</i>	486
2. <i>Mieux encadrer et guider les opérateurs par la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens</i>	488

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les dépassements de crédits aggravés constatés en 2007 (un milliard d'euros) ne se sont pas reproduits en 2008. La mission présente un **solde de surconsommation des crédits de l'ordre de 360 millions d'euros par rapport aux crédits votés** en loi de finances initiale, soit 12,84 milliards d'euros au lieu de 12,48 milliards d'euros.

2) Les principaux dispositifs en dépassement de crédits sont les suivants :

- les **contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**, pour une dépense effective d'un milliard d'euros au lieu de 791 millions d'euros prévus ;
- l'**allocation équivalent retraite** (786 millions d'euros au lieu de 538 millions) et l'**allocation de fin de formation** (260 millions d'euros au lieu de 200 millions)
- l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (617 millions d'euros au lieu de 545 millions).

3) Sur les 26 objectifs de la mission, **seul un objectif de gestion interne a été réalisé**, relatif à la maîtrise des dépenses de fonctionnement courant par agent de l'administration.

4) L'efficacité de la **prime pour l'emploi** (4,49 milliards d'euros) et des aides au secteur des **hôtels, cafés et restaurants** n'est toujours pas démontrée en matière de création d'emploi.

5) La mise en œuvre des **contrats aidés** doit privilégier le secteur marchand et s'exercer dans le cadre d'**enveloppes budgétaires « fermées »**, dans le respect de l'autorisation de dépenses législatives.

6) Votre rapporteur spécial a constaté que **des objectifs majeurs de la politique de l'emploi ne sont pas atteints ou ne sont pas renseignés**. En conséquence il appelle de ses vœux :

- un **recentrage des indicateurs de performance sur les programmes du volet « emploi »** de la mission ;
- un **meilleur contrôle de l'évolution et de l'efficacité de la dépense fiscale** par l'**application systématique d'indicateurs** pour chaque dispositif fiscal dérogatoire ;
- un **encadrement plus strict des opérateurs** de la mission par la **généralisation de contrats d'objectifs et de moyens** comportant des indicateurs d'efficience.

I. LES CHIFFRES CLÉS DE L'EXÉCUTION 2008 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Les **dépassements de crédits aggravés constatés en 2007 ne se sont pas reproduits en 2008**. Néanmoins, il convient de constater la sous-budgétisation récurrente des dépenses d'intervention relatives au contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), tout en soulignant que ce poste de dépassement des crédits ouverts en loi de finances initiale s'inscrit dans une volonté du Gouvernement, affirmée dès juin 2008, d'augmenter le nombre des contrats aidés pour lutter contre les effets de la crise financière et économique.

A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE DONT LE DÉFICIT S'EST CONSIDÉRABLEMENT RÉDUIT

Alors que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2007 de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **11,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 12,1 milliards d'euros en crédits de paiement**, le niveau de consommation des crédits en fin d'exercice a dépassé les 13 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiements. **Le dépassement des crédits pour 2007 s'élevait à environ un milliard d'euros supplémentaires sur l'ensemble de la mission¹**, soit une **exécution globale** qui atteignait 13 milliards d'euros soit une surconsommation de **109,6 % en autorisation d'engagement et 107,5 % en crédits de paiement**.

Le **solde d'exécution du budget 2008 demeure déficitaire** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale **mais s'est nettement stabilisé, le taux de surconsommation s'établissant à 2,8 % (12,84 milliards d'euros en crédits de paiement consommés au regard de 12,48 milliards autorisés en LFI)**.

Toutefois, ainsi que l'illustre le tableau ci-après, cette constatation n'est pas applicable de façon homogène aux quatre programmes qui composent la mission. Ainsi, **le volet « emploi »**, constitué des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui rassemblent 97 % des crédits de la mission, **concentre la totalité des dépassements de crédits, d'un montant de 373 millions d'euros pour 11,6 milliards d'euros de crédits ouverts**.

En revanche, **le volet « travail »** de la mission, constitué des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », **a été exécuté en sous-consommation de 11 millions d'euros** par rapport aux 858 millions d'euros de crédits autorisés.

¹ Le solde de consommation des crédits par rapport aux crédits votés s'élevait à 1.145 millions d'euros en autorisations d'engagement et 914 millions d'euros en crédits de paiement.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2008

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Accès et retour à l'emploi	6 335 109 300	6 345 349 300	6 672 961 384	6 657 201 384	6 631 163 935	6 646 238 229	104,60%	104,70%	99,37%	99,84%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 255 194 187	5 276 194 187	5 400 852 347	5 421 012 015	5 337 269 957	5 348 479 662	101,50%	101,30%	98,82%	98,66%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	167 256 666	126 976 666	168 596 199	122 866 231	158 468 186	117 293 865	94,75%	92,37%	93,99%	95,46%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	759 348 215	731 586 215	767 223 917	751 088 245	735 527 991	729 304 126	96,86%	99,69%	95,87%	97,10%
Total	12 516 908 368	12 480 106 368	13 009 633 847	12 952 167 875	12 862 430 069	12 841 315 882	102,76%	102,89%	98,87%	99,14%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2008

B. LES DISPOSITIFS EN DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

1. Les contrats aidés du secteur non marchand : un instrument coûteux et de faible efficacité en matière d'insertion

Les **contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)** sont une catégorie de contrats aidés du secteur non-marchand ciblée sur les personnes les « plus éloignées de l'emploi ». Plusieurs paramètres expliquent l'ampleur de ce **premier poste de surconsommation**. Près de 184.500 contrats nouveaux ont été enregistrés en 2008 alors que la LFI n'en prévoyait que 153.300 et leur coût unitaire s'est avéré légèrement plus important que prévu, le taux de prise en charge par l'Etat s'étant élevé à 71,24 % au lieu de 70 % pour une durée hebdomadaire contractuelle de 23,38 heures au lieu de 20 heures. Bien que dans une moindre proportion qu'en 2006, où les montants consommés ont dépassé de 60 % les crédits prévus et s'établissaient à 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, au lieu des 962 millions d'euros programmés, la consommation des crédits en 2008 s'est établie à 1,03 milliard d'euros, soit un **dépassement de 247 millions d'euros par rapport aux 791 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale**.

Evolution de la consommation en crédits de paiement des contrats aidés en 2006, 2007 et 2008

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement en LFI 2006	Crédits consommés en 2006	Crédits de paiement en LFI 2007	Crédits consommés en 2007	Crédits de paiement en LFI 2008	Crédits consommés en 2008
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), secteur non marchand	690,46	1.418,71	962,25 (pour 160.000 contrats)	1.536,99 (pour 256.764 contrats)	791,4 (pour 153.300 contrats)	1.038,3 (pour 184.500 contrats)
Contrats d'avenir (CAV), secteur non marchand	747,00	302,53	623,46 (pour 100.000 contrats)	536,76 (pour 122.892 contrats)	454,9 (pour 76.666 contrats)	476,6 (pour 108.831 contrats)
Contrats initiative emploi (CIE), secteur marchand	274,85	415,46	303,40 (pour 40.000 contrats)	231,35 (pour 36.860 contrats)	202,3 (pour 75.000 contrats)	67,1 (pour 35.411 contrats)
TOTAL des contrats aidés	1.712,31	2.136,70	1.889,11 (pour 300.000 contrats)	2.305,10 (pour 416.516 contrats)	1.448,6	1.585

Source : réponses au questionnaire budgétaire

A l'inverse des années précédentes, votre rapporteur spécial n'impute pas le dépassement, maintenant rituel, des prévisions initiales en matière de CAE sur le compte d'une sous-budgétisation dans la mesure où le Gouvernement s'était engagé lors de la discussion du PLF 2008 à réduire le nombre de contrats aidés. L'augmentation du nombre de CAE résulte d'une **décision politique prise en raison de la crise et de l'effet contra-cyclique attaché aux contrats aidés** afin de limiter la hausse du chômage auprès des populations les plus éloignées de l'emploi. Il regrette toutefois, que la surconsommation de crédits se soit massivement concentrée sur les CAE dont **le taux de retour à l'emploi durable n'est que de 35 %** au maximum, alors que le taux d'insertion est de plus de 70 % en ce qui concerne les CIE. Or, le nombre de nouvelles entrées des bénéficiaires de contrat initiative emploi (CIE), qui relève du secteur marchand, a été, comme en 2007, moins important que prévu.

2. La sous-budgétisation récurrente de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation de fin de formation

Au chapitre des dépenses de solidarité, deux dispositifs ont été à nouveau sous-budgétés :

- alors qu'en 2007 le nombre de bénéficiaires de l'**allocation équivalent retraite** (AER), qui concerne l'assurance chômage des chômeurs de plus de 50 ans qui justifient de 160 trimestres d'assurance vieillesse, s'était accru de 69 % par rapport à 2006, entraînant une consommation de crédits de 777 millions d'euros, les prévisions pour 2008 ont à nouveau été sous-évaluées à 538 millions d'euros. La dépense pour 2008 s'est élevée à 786,8 millions d'euros – un niveau proche de l'exécution 2007 – en **dépassement de 248 millions d'euros**, soit une sous-budgétisation de plus de 30 %,

- les dépenses liées à l'**allocation de fin de formation** (AFF) ont continué à progresser en 2008 du fait de deux facteurs conjugués : d'une part la baisse de la durée d'indemnisation du chômage qui a conduit à réduire la période de formation couverte par l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) pour laquelle l'AFF prend le relais plus tôt ; d'autre part la mise en place du suivi mensuel personnalisé a été à l'origine d'une prescription plus fréquente de formations. Bien que les crédits votés en 2008 (200 millions d'euros) aient connu une nette progression par rapport à 2007 (115 millions d'euros), l'effort d'adaptation n'a pas été suffisant car les crédits consommés se sont élevés à 260 millions d'euros, soit un **dépassement de 30 %**.

3. L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) : une dépense de « guichet » à l'efficacité difficilement mesurable

Malgré l'adoption dans le cadre de la loi de finances pour 2008 du **plafonnement à 30 salariés en équivalent temps plein de l'aide à l'emploi au secteur des HCR** qui était destiné à restreindre le champ d'application et le coût de la mesure, le niveau de dépense en 2008 (617 millions d'euros) a dépassé la prévision (545 millions d'euros) alors même que le nombre de bénéficiaires a été moins élevé que prévu (300.000 ETP au lieu de 364.000). La réitération d'une **surconsommation significative (72 millions d'euros en 2008 et 40 millions d'euros en 2007)** en dépit de l'encadrement plus strict du dispositif pose la question de la maîtrise des dépenses dites de « guichet » : une fois le droit ouvert, l'administration n'a d'autre choix que d'acquitter la prestation. De plus, le montant moyen de la prime mensuelle a été plus élevé que prévu (136 euros au lieu de 124 euros).

Votre rapporteur spécial déplore d'autant plus la dérive de tels dispositifs sur les finances publiques qu'**aucun instrument n'est en mesure d'en discerner l'efficacité réelle de l'effet d'aubaine**. Ainsi, l'indicateur de croissance de l'emploi dans le secteur HCR se borne à constater que celui-ci est supérieur (+1,2 %) à celui du tertiaire marchand (-0,7 %). Rien n'indique que les résultats eussent été différents dans un sens ou l'autre en l'absence de prime à l'emploi.

II. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LE DÉFI MAJEUR DE LA MISSION

A. OBJECTIFS ET INDICATEURS : UN DISPOSITIF EN CONSTANTE ÉVOLUTION

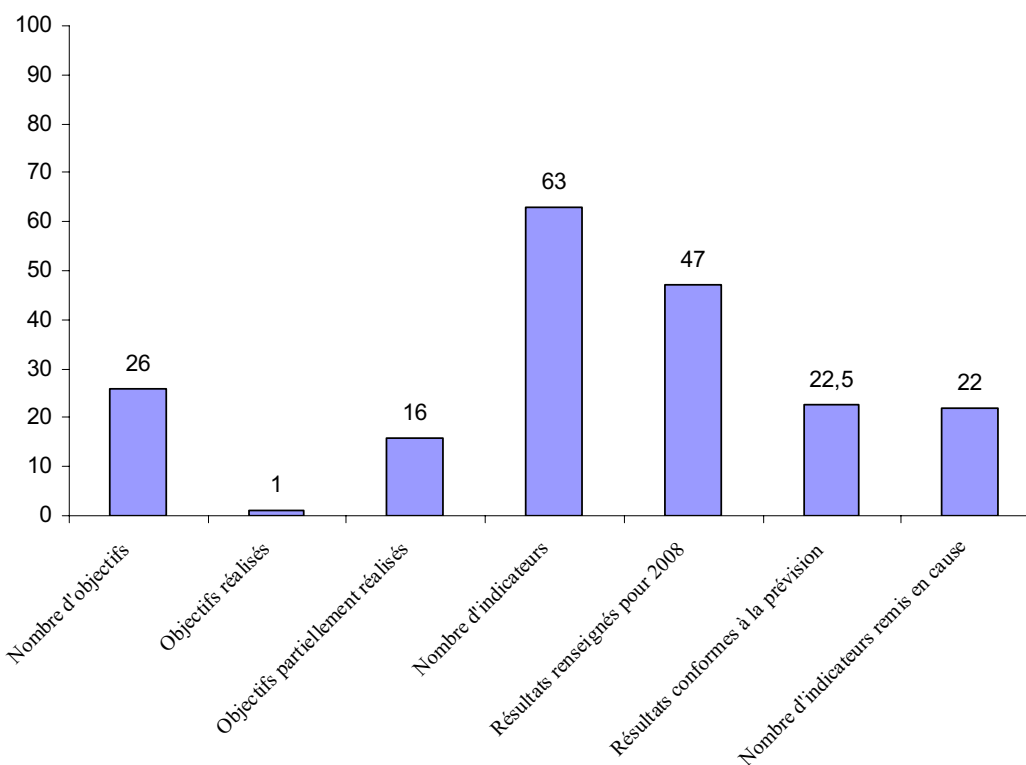
1. Une performance en progression mais avec des résultats toujours décevants

Dans la continuité du mouvement de réduction du nombre d'indicateurs et d'objectifs entamé depuis 2007¹, le nombre d'objectifs a été ramené à 26 et celui des indicateurs à 63.

Sur un plan strictement quantitatif, avec **17 objectifs atteints ou partiellement atteints**, contre 13 en 2007, la performance de la mission progresse.

¹ En réponse aux observations faites par votre rapporteur spécial sur l'« hypertrophie » de la batterie d'indicateurs, la nécessité d'en réduire globalement le nombre et d'en assurer une meilleure répartition par programme, le nombre d'objectifs a été ramené de 37 à 30 et celui des indicateurs de 95 à 70, entre 2006 et 2007.

Synthèse des résultats des objectifs et des indicateurs de performance pour la mission « Travail et emploi »

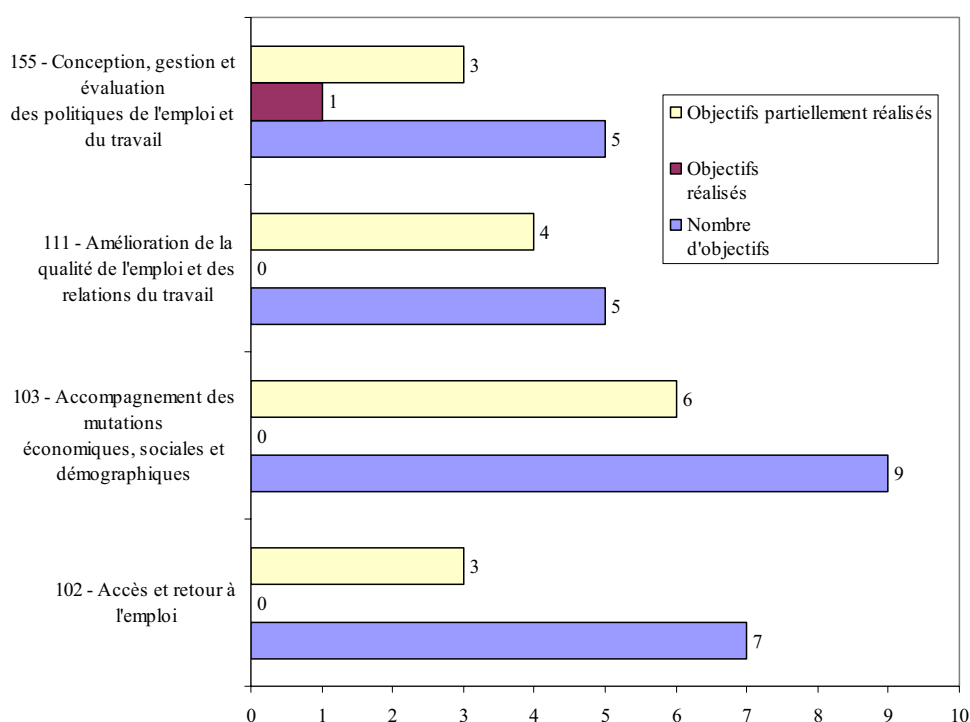


Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008 « Travail et emploi »

Mais avec seulement 22,5 indicateurs conformes à la prévision, soit 35 % du nombre des indicateurs, le bilan de la performance progresse donc régulièrement puisque cette proportion était de seulement 25 % en 2006 et 30 % en 2007.

Sur le plan qualitatif, votre rapporteur spécial relève que le **seul objectif totalement réalisé concerne des éléments de gestion interne**, relative aux dépenses de fonctionnement courant par agent, du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». S'il convient de se féliciter de l'effort de maîtrise de l'administration dans la gestion des dépenses de personnel, les résultats concernant la politique de l'emploi proprement dite sont plus contrastés. Les objectifs ne sont que partiellement réalisés.

Réalisation des objectifs par programme



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008 « Travail et emploi »

Votre rapporteur spécial rappelle que le comité interministériel d'audit des programmes¹ (CIAP) 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* ». De fait, la mesure de la performance se heurte à un certain nombre de facteurs (forte sensibilité des dispositifs à la conjoncture, multiplicité ou perte d'objectif explicite de certaines mesures, insuffisance de recul en données stabilisées pour les nouveaux dispositifs) et difficultés d'interprétation des données chiffrées en provenance d'enquêtes ou de sondages.

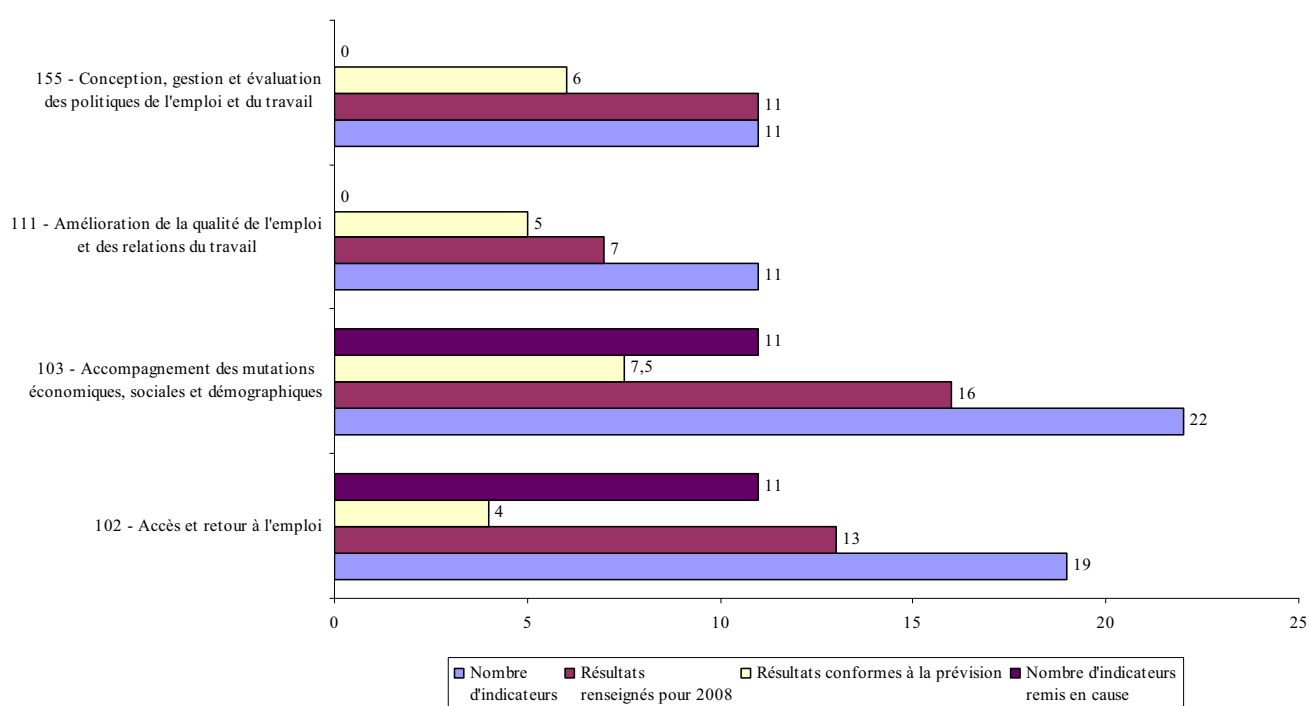
Par ailleurs, le **nombre encore trop important d'indicateurs non renseignés** montre que le calendrier d'élaboration des documents budgétaires est parfois incompatible avec celui de la collecte et de l'analyse des données.

¹ Rapport d'audit n° 2007-R-71-01 du 19 février 2008 « Avis sur le programme n° 103 ».

2. La nécessaire adaptation des instruments de mesure de la politique de l'emploi

Le constat d'inadaptation et d'instabilité de nombreux indicateurs établi en 2007 doit être renouvelé en 2008. Les **22 indicateurs remis en cause**, dont 14 sont supprimés dans le PAP 2009, concernent uniquement les programmes 102 et 103 constitutifs du volet « emploi » de la mission et représentent 50 % des instruments de mesure de la politique de l'emploi.

Résultats des indicateurs de performance par programmes



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008 « Travail et emploi »

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial considère que le pilotage de la mission nécessite un **recentrage des indicateurs de performance sur la politique de l'emploi**. A cet égard, il a noté qu'un nombre significatif d'indicateurs de performance relatifs à l'ANPE étaient soit supprimés, soit modifiés dans le PAP 2009 ou en voie de l'être dans le prochain PAP 2010 à l'occasion de la création de Pôle emploi. Si la suppression de l'objectif tendant à « rapprocher les services offerts par l'ANPE et l'UNEDIC est justifiée, il s'inquiète du retrait de tous les indicateurs et objectifs, par ailleurs correctement réalisés, relatifs au suivi de l'AFPA, intervenu consécutivement au transfert de compétence de la formation professionnelle aux régions.

Il trouve plus préoccupant que, nonobstant la crise, des objectifs majeurs du volet « emploi » ne soient pas atteints ou pas renseignés.

Objectifs de la politique de l'emploi non atteints ou non renseignés

Objectifs	Sort
Rapprocher les services offerts par l'ANPE et l'UNEDIC	Non renseigné
Favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en mobilisant diverses mesures incitatives	Non atteint
Accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté	Non atteint
Améliorer l'offre d'insertion professionnelle pour les publics très éloignés du marché du travail	Non renseigné
Contribuer, grâce aux conventions de revitalisation, à la création d'un nombre d'emplois équivalent à celui des emplois supprimés	Non atteint
Favoriser l'accès à la certification par la voie de la formation et de la validation des acquis de l'expérience	Non renseigné
Promouvoir, par l'accompagnement, la création d'activités et d'emplois nouveaux	Non renseigné

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008 « Travail et emploi »

Par ailleurs, ainsi que l'a illustré ci-dessus le paragraphe consacré à l'aide à l'emploi dans le secteur des HCR, les indicateurs relatifs à la mesure d'un taux de croissance (secteur HCR et secteur des services à la personne) ne démontrent pas, à eux seuls, que la croissance d'un secteur d'activité est nécessairement corrélée aux aides afférentes.

B. APPLIQUER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE À LA DÉPENSE FISCALE ET AUX OPÉRATEURS

1. Mieux contrôler l'évolution et l'efficacité de la dépense fiscale par l'introduction systématique d'indicateurs

Au même titre que les années antérieures, votre rapporteur spécial constate que **l'indicateur de performance de la prime pour l'emploi (PPE) n'est toujours pas renseigné**. L'évaluation du coût de ce dispositif a pourtant dépassé l'estimation initiale de 4,23 milliards d'euros pour 2008 pour s'élever à **4,49 milliards d'euros**. Il n'est donc toujours pas possible d'établir, pour les quelque 9 millions de contribuables concernés, **un lien entre le bénéfice de la PPE et un taux de retour à l'emploi** de personne auparavant sans emploi ou inactive.

Outre la question de savoir si cette mesure se rattache à la politique de pouvoir d'achat plutôt qu'à celle de l'emploi, se pose le problème plus général de l'évaluation des politiques sous-tendues par des dispositifs fiscaux dérogatoires.

Il convient de souligner que **les dépenses fiscales qui relèvent à titre principal de la mission représentaient en 2008 un montant de 10,1 milliards d'euros**, soit l'équivalent de plus de 80 % des crédits du travail et de l'emploi. Or, ces pertes de recettes pour l'Etat sont non seulement en **augmentation de 20 % par rapport à 2007** (8,3 milliards d'euros) mais aussi en **dépassement par rapport au chiffre estimatif** présenté dans le PLF 2008.

La lecture du **rapport annuel de performances** fait apparaître un déficit d'information et d'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales.

L'évaluation des dix principales dépenses fiscales de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffre pour 2007	Chiffre estimatif pour 2008	Chiffre Actualisé pour 2009	Evaluation dans le RAP 2008
Prime pour l'emploi	4.230	4.230	4.490	Non
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	2.100	1.040	1.200	Oui
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	0	1.260	1.500	Oui
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	760	790	770	Non
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	500	550	550	Oui
Exonération au titre des heures supplémentaires	0	400	220	Non
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	300	300	420	Non
Exonération du salaire des apprentis	220	250	240	Non
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	210	220	220	Non
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	120	125	120	Non

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2008 « Travail et emploi »

Seules trois mesures font l'objet d'une évaluation détaillée indiquant leur pertinence non seulement en matière d'efficacité¹, même si les effets

¹ S'agissant de la réduction et du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, il est indiqué qu'outre le soutien au secteur des services à la personne, ces dispositifs contribuent à la professionnalisation du secteur, à diminuer l'incitation au travail non déclaré et à la redistribution vers des ménages qui ont des besoins particuliers. Par ailleurs, une substitution à

induits et d'aubaines sont difficilement quantifiables, mais aussi de comparaison coût-avantage entre dépense fiscale et budgétaire.

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial invite les responsables de programme, en collaboration avec l'administration fiscale, à **étendre à l'ensemble des dispositifs fiscaux dérogatoires le principe d'une évaluation détaillée et associée à un indicateur de performance**, dûment renseigné.

2. Mieux encadrer et guider les opérateurs par la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens

Le nombre des agents concourant à la mission « Travail et emploi » s'élève à **10.151 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** en 2008 (10.139 en 2007), soit un écart à la baisse de 35 ETPT par rapport au plafond d'emploi fixé en LFI à 10.186. Or la mission mobilise près de 55.000 personnes si l'on ajoute les quelque **45.000 emplois financés par des subventions aux onze opérateurs du programme** (ancienne ANPE maintenant Pôle emploi, AFPA, ANSP, ANACT, AFSSET, Centre INFFO, CNASEA, Fonds de solidarité, CEE, CEREQ, INTEFP)¹.

A l'occasion de l'examen du PLF 2009, le gouvernement avait indiqué que les opérateurs devaient s'inscrire dans une politique de ressources humaines conforme au principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. Pour les années suivantes, le schéma d'emploi des opérateurs devra ainsi prendre en compte les normes générales en matière d'effectifs de l'Etat. **Votre rapporteur spécial avait dès lors jugé indispensable que l'Etat s'assure du service rendu par les opérateurs aux moyens de conventions d'objectifs dont les résultats quantifiés seraient annuellement transmis au Parlement.**

Le rapport annuel de performances pour 2008 indique qu'à ce jour six opérateurs sont placés sous un contrat d'objectif comportant des indicateurs d'efficacité. La cible est naturellement d'**étendre ce dispositif de contrôle à l'ensemble des opérateurs**, conformément aux principes de justification des crédits et de performance prévus par la LOLF.

la dépense fiscale par des subventions budgétaires contribuerait à augmenter très significativement le coût de gestion administrative de la mesure.

¹ *Agence nationale pour l'emploi, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, Agence nationale des services à la personne, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, Centre d'information sur la formation tout au long de la vie, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, Centre d'études de l'emploi, Centre d'études et de recherches sur les qualifications et Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.*

Le compte rendu de l'audition, le 23 juin 2009, de M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Travail et emploi »), est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc10>

MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION	491
A. UNE STRUCTURATION BUDGÉTAIRE INSATISFAISANTE.....	491
B. UN VOLET « PERFORMANCE » MÉDIOCRE	492
C. DES REPORTS DE CHARGES INDUITS PAR DES SOUS-BUDGÉTISATIONS	493
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	495
A. L'ETAT A ANTICIPÉ SON RETRAIT DE LA RÉNOVATION URBAINE	495
1. <i>Des annulations massives de crédits de paiement</i>	495
2. <i>Malgré une montée en puissance des engagements</i>	496
B. UN RÉSULTAT EN DEMI-TEINTE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE	497
1. <i>Les effets positifs de la « refondation » des instances de la politique de la ville</i>	498
2. <i>Une certaine impréparation devant des échéances majeures</i>	500
C. LA SOUS-BUDGÉTISATION PRÉVISIBLE DES AIDES PERSONNELLES	501
1. <i>Une observation récurrente</i>	501
2. <i>Un responsable de programme dépourvu de moyens d'action</i>	502
D. UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE D'AIDES À LA PIERRE QUI ATTEINT SES LIMITES	503
1. <i>Des résultats mitigés dans un contexte de crise</i>	503
2. <i>Le logement est-il toujours autant prioritaire ?</i>	504

I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION

La mission « Ville et logement » rassemblait en 2008, en crédits votés en loi de finances initiale, 7.663 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7.148 millions d'euros de crédits de paiement (CP), répartis en quatre programmes :

- deux programmes relevant de la politique de la ville : « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien », exécutés sous la responsabilité du délégué interministériel à la ville ;

- deux programmes relevant de la politique du logement : « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement » exécutés sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature¹.

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Ville et logement » pour l'exercice 2008 appelle les observations générales suivantes.

A. UNE STRUCTURATION BUDGÉTAIRE INSATISFAISANTE

Initialement mission ministérielle, complétée par un document de politique transversale relatif à la politique de la ville, la mission « Ville et logement » est désormais devenue interministérielle, sa responsabilité étant partagée entre un département ministériel chargé du logement² et un autre, chargé de la ville, et rattaché au ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Selon le rapport annuel de performances (RAP), trois des quatre programmes de la mission (« Rénovation urbaine », « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement ») relèvent de la politique du logement, la politique de la ville étant budgétairement constituée par le programme « Équité sociale et territoriale et soutien ».

Mise en regard du transfert de la tutelle de l'agence nationale pour la rénovation urbaine³ au ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, cette **répartition des responsabilités budgétaires manque à l'évidence de logique** et crée un décalage entre le niveau ministériel et celui des responsables de programme.

¹ La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministre du logement.

² Ministère autonome jusqu'au remaniement gouvernemental du 23 juin 2009 et, depuis, secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

³ Ce transfert est intervenu le 16 mars 2009.

Elle n'est qu'un exemple du caractère peu satisfaisant de la structure de la mission, dont la Cour des comptes souligne avec raison qu'elle « *se traduit par l'absence d'une stratégie clairement explicitée, et un éparpillement excessif des moyens budgétaires* ».

Votre rapporteur spécial exprime le souhait d'une **stabilisation de la maquette budgétaire pour le projet de loi de finances 2010**, qui devra notamment **consolider le rattachement à la mission du programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », décidé pour 2009.

S'agissant du découplage de cette maquette par rapport à l'organigramme administratif et ministériel, il a pour principal inconvénient de conduire au **regroupement artificiel de tous les crédits de personnel dans le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », désigné comme programme de soutien.**

En outre, ces moyens en personnel et les crédits de titre 2 sont gérés par le secrétaire général du ministère chargé de l'écologie, et non par les responsables de programme. Votés en loi de finances dans le cadre de la mission « Ville et logement », ils font ainsi l'objet d'un décret de transfert pour gestion sur le programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Cette pratique a pour conséquence qu'aucune explication sur l'utilisation de ces crédits de titre 2 (qui représentent 154 millions d'euros en LFI) ne figure dans le RAP de la mission « Ville et logement ».

Elle **limite aussi considérablement les possibilités de fongibilité des crédits** qui n'est utilisée, marginalement, que dans certains secteurs, afin de poursuivre les efforts de résorption d'impayés, comme dans le cas des subventions d'investissement de la politique de la ville.

B. UN VOLET « PERFORMANCE » MÉDIOCRE

La performance des programmes de la mission, mesurée par les indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances 2008, est encore médiocre, comparativement à celle des autres missions de l'Etat. Une **certaine amélioration des résultats et de la méthodologie de l'évaluation** doit cependant être relevée par rapport à l'exercice précédent.

Ce classement, qui tient compte à la fois de la disponibilité des indicateurs de performance et des résultats obtenus par rapport aux prévisions figurant dans le projet annuel de performances, s'appuie sur les mesures effectuées par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Evolution de la performance de la mission « Ville et logement »

<i>Résultats des indicateurs</i>	Réalisation conforme	Evolution positive significative	Pas d'amélioration	Données non renseignées
2007	20 %	27 %	13 %	40 %
2008	23 %	19 %	26 %	32 %
dont :				
Programme « rénovation urbaine »	13 %	25 %	25 %	37 %
Programme « équité sociale et territoriale et soutien »	25 %	25 %	0 %	50 %
Programme « aide à l'accès au logement »	57 %	14 %	29 %	0 %
Programme « développement et amélioration de l'offre de logement »	23 %	27 %	36 %	14 %

Source : dossier de présentation du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008

C. DES REPORTS DE CHARGES INDUITS PAR DES SOUS-BUDGÉTISATIONS

L'analyse de l'exécution de la mission « Ville et logement » en 2008 fait apparaître, enfin, des sous-budgétisations, aboutissant à des reports de charges importants et à une mise en cause de la crédibilité de l'équilibre budgétaire de la politique du logement et de la ville.

Ces « dérives » budgétaires prennent trois formes principales :

- une sous-budgétisation, par rapport aux besoins réels, de la contribution de l'Etat au financement des **aides personnelles au logement**. La Cour des comptes considère ainsi que la récurrence de cet écart peut être considérée comme une entorse au principe de sincérité budgétaire. La sous-évaluation des aides personnelles conduit à reporter sur l'exercice 2009, 101 millions d'euros de charges ;

- un report de crédits de paiement de 2008 sur 2009, à hauteur de 130 millions d'euros, en raison de l'insuffisance des CP par rapport aux AE ouvertes au titre des **subventions aux organismes de logement social**. Dans le même temps, un total de 112 millions d'euros de dettes exigibles (demandes de paiement présentées mais non réglées) subsistait sur ces opérations à la fin de l'exercice 2008 ;

- un écart qui s'est accru sensiblement entre les AE et les CP au titre des subventions de l'Etat à **l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** pour passer de 1,3 milliards d'euros fin 2007 à 1,6 milliards d'euros fin 2008.

Le tableau qui suit retrace les conditions générales de l'exécution 2008 des différents programmes de la mission.

Données générales d'exécution de la mission « ville et logement » en 2008

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Rénovation urbaine	382 299 349	227 299 349	362 066 279	68 466 279	362 062 279	59 221 412	95%	26%	100%	86%
Equité sociale et territoriale et soutien	758 719 968	792 719 968	771 181 563	813 000 687	763 971 186	793 724 028	101%	100%	99%	98%
Aide à l'accès au logement	4 993 942 500	4 993 942 500	5 094 345 060	5 094 345 060	5 094 312 057	5 094 312 057	102%	102%	100%	100%
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 528 672 087	1 134 422 087	1 339 476 292	949 566 760	1 267 491 299	943 093 849	83%	83%	95%	99%
Total	7 663 633 904	7 148 383 904	7 567 069 194	6 925 378 786	7 487 836 821	6 890 351 346	98%	96%	99%	99%

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances 2008 « Ville et logement »

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. L'ETAT A ANTICIPÉ SON RETRAIT DE LA RÉNOVATION URBAINE

1. Des annulations massives de crédits de paiement

L'exercice 2008 a donné lieu à la **dernière application du principe** posé par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, **selon lequel aucune dotation annuelle de moyens d'engagement au profit de l'ANRU ne peut être inférieure à 465 millions d'euros** pendant la durée du programme national de rénovation urbaine.

A compter de l'exercice 2009, en effet, le financement du PNRU, porté à 12 milliards d'euros, doit être assuré pour sa quasi intégralité par le 1 % Logement¹, au moins pour une période de trois ans.

Depuis 2005, la règle initiale est respectée grâce à des ressources extra budgétaires et notamment une **contribution annuelle de 100 millions d'euros en provenance de la Caisse des dépôts et consignations**.

Comme les années précédentes, la dotation en AE budgétaires de l'Etat a donc été inférieure au montant prévu par la loi de programmation. Elle s'est élevée à 362 millions d'euros.

Au total, la contribution totale du budget de l'Etat au PNRU aura atteint **1.985 millions d'euros en AE**.

Sur la même période, le montant cumulé des dotations budgétaires en **crédits de paiement** a été égal à **347 millions d'euros**.

La **dette cumulée de l'Etat au PNRU**, mesurée sur les crédits de loi de finances initiale pour les AE et sur l'exécution s'agissant des CP, s'élève en conséquence à **1,64 milliard d'euros en fin d'exercice 2008**, le taux de couverture des AE par les CP diminuant, en une année, de 19 % à 17 %.

Autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des paiements

(en euros)

Au 31/12/2005	Au 31/12/2006	Au 31/12/2007	Au 31/12/2008
984.681.763	1.132.938.336	1.318.332.955	1.638.475.581

Source : délégation interministérielle à la ville. Réponses au questionnaire budgétaire de la commission des finances

¹ Le 1 % Logement assume déjà une part importante du financement du PNRU selon le principe d'une contribution qui était égale à celle de l'Etat.

Cet écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements s'est accéléré en 2008.

Sur l'exercice 2007, 64 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, soit 228 millions d'euros en crédits de paiement, avaient été annulés par la loi de finances rectificative de 2007. **La consommation des CP s'était établie à 100,6 millions d'euros.**

En 2008, l'Etat n'a consommé que très faiblement les crédits de paiement ouverts sur le programme 202 « Rénovation urbaine », « *anticipant le passage en 2009 à un mode de financement principal de la politique d'interventions de l'agence par l'Union d'économie sociale pour le logement* »¹. Sur 227 millions d'euros de crédits de paiement votés en loi de finances initiale, montant en baisse de 42 % par rapport à 2007, **59 millions d'euros seulement ont été consommés en fin d'exercice**, ce qui correspond à un taux de consommation de 26 %.

Ayant reporté de trois ans, grâce à la loi de mobilisation pour le logement², la question du financement de la rénovation urbaine, le gouvernement ne semble guère se préoccuper du comblement ultérieur de la dette. La Cour des comptes fait état, à cet égard, d'une **mise en garde du contrôle budgétaire et comptable ministériel** sur laquelle il a été décidé de passer outre : « *Un projet de décision attribuant 320 M€ d'AE avait été préparé en milieu d'année mais a été bloqué au stade de l'engagement juridique ACCORD. Ce projet de décision a fait l'objet d'un avis défavorable du CBCM en date du 18 août 2008. L'intervention d'une telle décision ne prévoyant pas d'attribution de CP à l'ANRU aurait, en effet, encore amplifié l'écart cumulé entre AE et CP au titre de la dotation de l'Etat à cette agence. Un nouvel avis défavorable a été prononcé sur un projet de subvention de 151 M€ en octobre 2008. Cette succession d'avis défavorables n'a pas empêché l'intervention d'une décision, en date du 22 décembre, attribuant 362 M€ d'AE à l'Agence, sans attribution de CP en regard* ».

2. Malgré une montée en puissance des engagements

Durant l'exercice 2008, le programme national de rénovation urbaine a encore pris une ampleur supplémentaire. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2008, **le nombre des conventions pluriannuelles signées par l'ANRU est passé de 228 à 305**, concernant désormais 187 quartiers prioritaires et 248 quartiers supplémentaires³.

En termes de nombre de conventions, la progression est donc très forte, de 34 % en un an.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Ville et logement ».

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

³ La liste des 342 quartiers supplémentaires a été arrêtée par le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région.

Ces conventions concernent plus de 3 millions d'habitants et engagent un **montant total de travaux dépassant 36 milliards d'euros**. Sur ce total, la part des subventions de l'ANRU est de 10,334 milliards d'euros.

Les projets concernés représentent 128.751 démolitions, 276.651 réhabilitations, 302.495 résidentialisations et 120.666 logements construits.

L'augmentation du nombre des conventions pose la question de leur financement au-delà de 2010, lorsque la trésorerie excédentaire de l'agence sera épuisée.

Comme en 2007, la trésorerie importante de l'ANRU (729 millions d'euros fin 2008 contre 710 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007) constitue encore une garantie et une sécurité pour les collectivités porteuses de projets.

Toutefois, alors qu'un nouveau programme de réhabilitation des quartiers anciens dégradés a été décidé¹ et que le plan de relance² prévoit parallèlement, dès 2009, l'engagement de 350 millions d'euros complémentaires et le paiement de 200 millions d'euros en CP, la tension se renforce sur l'équilibre financier des exercices 2009 à 2011.

Selon le rapport financier 2008 de l'agence « *dès 2011, il apparaît un besoin de trésorerie supérieur de 140 millions d'euros aux ressources qui sont pour l'instant prévues par la loi de mobilisation pour le logement. Au-delà de 2011, des ressources annuelles de l'ordre de 1.300 millions d'euros sont à prévoir* ».

Dans l'attente d'une réponse adaptée à ses enjeux budgétaires, l'ANRU doit aussi améliorer ses **circuits d'attribution des avances et acomptes** dont l'accélération du rythme et des volumes de paiement a révélé les limites.

Le **délai d'engagement moyen**, qui sépare la date de démarrage contractuelle, prévue par le tableau de financement des opérations ANRU, de la date d'attribution de subvention, est en effet passé de 12 mois en 2007 à 1 an et 9 mois en 2008. Cette **dégradation des résultats** n'est compensée que très partiellement par la diminution du délai entre la date d'attribution de la subvention et la date de la première demande de paiement, qui est passé de 9 mois en 2007 à 5 mois en 2008.

B. UN RÉSULTAT EN DEMI-TEINTE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le volet social et économique de la politique de la ville est porté par le programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien », dont l'exécution

¹ Par la loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

² Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

relève de la responsabilité du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville¹.

L'exécution budgétaire de ce programme, comparée aux années précédentes, a incontestablement profité de la redéfinition des périmètres de compétence des différentes instances intervenant dans la politique de la ville.

Les **améliorations sont donc réelles** mais elles restent subordonnées à la stabilisation, à moyen et à long terme, des actions et des structures.

1. Les effets positifs de la « refondation » des instances de la politique de la ville

Contrairement aux années précédentes, la consommation des crédits du programme 147 atteint des niveaux très satisfaisants pour l'exercice 2008.

Le ratio « crédits consommés rapportés à la loi de finances initiale » est ainsi passé, de 2007 à 2008, pour les autorisations d'engagement, de 88 % à 100 % et pour les crédits de paiement de 91 % à 100 %.

Cette amélioration n'est sans doute pas étrangère à la **simplification de la répartition des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de la ville**, intervenue en 2008 et qui répondait aux souhaits exprimés par votre commission des finances et par la Cour des comptes.

La nouvelle orientation a été validée par le comité interministériel des villes du 20 juin 2006 qui a mis en place le dispositif de la « dynamique espoir banlieues ».

La clarification des rôles respectifs de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et de **la délégation interministérielle à la ville**² (DIV) et le **recentrage de cette dernière** sur son rôle de coordination, d'animation et d'évaluation, ont abouti au transfert progressif de la gestion des crédits d'intervention. Ces transferts ont notamment concerné en 2008 les crédits de financement des adultes-relais et les interventions dans les DOM.

Comme le souligne la Cour des comptes, sur un total de 771,18 millions d'euros ouverts en autorisations d'engagement par la loi de finances initiale pour 2008, la DIV ne gérait plus directement que 375 millions d'euros dont 340,9 millions d'euros, soit 90 %, de crédits relatifs aux exonérations en zone franche urbaine à l'égard desquels elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation.

¹ Selon la terminologie antérieure au remaniement gouvernemental du 23 juin 2009.

² La DIV est devenue secrétariat général du comité interministériel des villes à compter du 15 mai 2009.

S'agissant des consommations des crédits selon les différents instruments de la politique de la ville, les résultats font apparaître un écart globalement conforme au montant de la mise en réserve (6 %) à deux exceptions près :

- la consommation plus importante que prévue des crédits destinés au partenariat avec les associations et aux compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) ;

- et la subvention versée à l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) qui n'avait pas été budgétée initialement.

Compte tenu de l'absence de réponse au questionnaire adressé, par votre commission, au ministre responsable du programme 147, et du caractère parfois trop lapidaire des explications du RAP, les écarts entre prévision et consommation, concernant notamment les subventions aux associations, ne peuvent être que constatés.

Les principaux moyens d'intervention de la politique de la ville

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Exécution 2008	Ecart
Citoyenneté et prévention de la délinquance	27,3	25,6	- 6,2 %
• dont programme Ville-vie-vacances	10	9,4	- 6,0 %
Développement social des quartiers urbains (AE)	314,5	288,6	- 8,2 %
• dont programme Réussite éducative	90,3	84,6	- 6,4 %
• dont programme Adultes-relais	88,5	83,2	- 6,0 %
• dont ateliers santé-ville	12	11,3	- 6,0 %
• dont dispositif « école ouverte »	2,1	2,0	- 4,8 %
Partenariat national Associations	5,0	6,3	+ 26 %
Service civil volontaire	11,5	10,8	- 6,1 %
Exonérations ZFU/ZRU	340,9	358,5	+ 5,2 %
Volet économique des CUCS	26,7	27,7	+ 3,7 %
Subvention à l'EPIDE	0	26 (*)	
Volet ingénierie des CUCS	20,0	18,2	- 9,0 %

(*) dont 20 millions d'euros de reports de crédits 2007

Source : commission des finances

2. Une certaine impréparation devant des échéances majeures

La politique de la ville sera confrontée en 2009 à plusieurs échéances majeures. A l'obligation de réviser la géographie prioritaire¹, doivent s'ajouter le lancement de la procédure d'élaboration des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et le suivi de l'avancement du plan « dynamique espoir banlieues ».

Dans ces conditions, il est assez **regrettable que les préoccupations liées aux modifications de l'organigramme ministériel aient semblé, parfois, prendre le pas sur les enjeux de fond.**

Un certain nombre de retards ont en effet été accumulés et doivent être comblés de manière à assurer, à la politique de la ville, la crédibilité qu'elle mérite.

Votre rapporteur spécial relève, comme les années précédentes, les **lacunes de la mesure de la performance**. Deux des objectifs majeurs du programme, qui en compte quatre, ne disposent d'aucun d'indicateur renseigné : l'objectif 1 « renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires » et l'objectif 2 « améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté ».

Le responsable de programme fait état de la difficulté à obtenir les résultats des indicateurs à temps pour une publication dans le RAP. Cet argument est difficilement recevable car il a pour conséquence d'écarter toute mise en cause d'une méthodologie de mesure des résultats qui n'est pas adaptée au cadre de la LOLF.

Par ailleurs, alors que le plan « dynamique espoir banlieues » se fonde sur la mobilisation des moyens de droit commun relevant des différents ministères, aucun suivi particulier de ce plan, en lien avec l'exécution budgétaire ne semble avoir été prévu. Pourtant, cette nouvelle approche de la politique de la ville, et des moyens qui lui sont consacrés, aurait justifié un document d'exécution qui soit le pendant du document de politique budgétaire (DPT) « Ville » annexé au projet de loi de finances.

Enfin, **les actions de la politique de la ville manquent de stabilité**, comme en témoigne l'évolution des moyens mis en œuvre pour le développement économique des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de revitalisation urbaine (ZRU). Le programme 147 finance les compensations des **exonérations de charges sociales en ZFU et en ZRU**. Pour 2008, la loi de finances initiale avait estimé ces dépenses à 340,9 millions d'euros. Elles se sont finalement établies à 358,5 millions d'euros. Cette **progression** peut-être interprétée comme **un effet de la réussite des ZFU** pour le maintien et le développement de l'emploi dans les quartiers les plus difficiles, observée également par les études de l'ONZUS. En loi de finances pour 2009, le gouvernement a pourtant envoyé un signe contradictoire, au risque de stopper

¹ En application de l'article 140 de la loi de finances pour 2008.

une évolution positive, en réduisant ces mêmes exonérations, sur la base desquelles les entreprises s'étaient installées dans les quartiers.

C. LA SOUS-BUDGÉTISATION PRÉVISIBLE DES AIDES PERSONNELLES

1. Une observation récurrente

Le programme 109 « aides à l'accès au logement » comprend deux actions dont l'une, « Aides personnelles », regroupe plus de 99 % des dotations.

Les crédits inscrits à cette action représentent la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL), qui équilibre ses ressources et ses charges.

En 2008, une **augmentation très sensible des charges du FNAL** a été enregistrée. Elle provient, d'une part, des mesures de revalorisation et d'indexation des éléments de calcul des prestations, intervenues en 2007, et d'autre part, des conséquences de la crise économique sur l'évolution de la masse salariale et les effectifs des bénéficiaires des aides.

Cette progression très forte des dépenses n'a pu être compensée par le seul produit tiré de l'augmentation du **taux de contribution des employeurs publics** (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) aligné, depuis cet exercice, sur celui des employeurs privés. Un produit supplémentaire de 247 millions d'euros était attendu de cette réforme lors de l'élaboration du projet de loi de finances. Il a été absorbé en totalité par la baisse des recettes en provenance des employeurs privés.

En conséquence, la **contribution de l'Etat qui**, depuis 2005, était en **diminution**, a dû être **abondée** de manière significative en loi de finances rectificative pour 2008, à hauteur de **100 millions d'euros**.

Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Charges du FNAL	10.532	10.749	10.777	11.515
Ressources du FNAL	10.650	10.570	10.800	11.414
Contribution d'équilibre de l'Etat	5.529	5.107	4.845	5.086
Part de l'Etat	51 %	48 %	45 %	44 %

Source : commission des finances

Mais cette augmentation ne résout pas la question récurrente de **l'écart persistant entre les ressources du FNAL et ses charges**.

Au-delà de circonstances exceptionnelles liées à la crise économique, et comme l'a déjà souligné votre rapporteur spécial, s'appuyant

sur les observations de la Cour des comptes, le **programme 147 fait l'objet d'une sous-budgétisation par rapport aux besoins réels**, les charges étant reportées d'une année sur l'autre **depuis plusieurs années**.

Ce report de charges, égal à la différence entre les charges et les ressources du FNAL, s'élève à 101 millions d'euros pour l'exercice 2008. Il vient s'ajouter à la dette existante de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale qui atteint 118 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial juge cette situation très préoccupante, particulièrement dans une conjoncture qui devrait s'avérer plus difficile pour l'exercice 2009.

En effet, alors que le contexte social et économique de récession va nécessairement dégrader l'équilibre du FNAL, la loi de finances pour 2009 a confirmé la tendance à la sous-budgétisation des dépenses d'aides personnelles. Elle a prévu une subvention d'équilibre d'un montant de 4.937 millions d'euros, en baisse de 3 %, pour un total de charges estimé à 11.325 millions d'euros.

2. Un responsable de programme dépourvu de moyens d'action

Le programme 147 présente, du point de vue de l'analyse de la performance, la particularité regrettable de concentrer les indicateurs sur l'action la moins dotée en crédits budgétaires et en enjeux, soit l'action « accompagnement des publics en difficulté » qui retrace les subventions accordées à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux ADIL.

Répartition des indicateurs de performance du programme « aides à l'accès au logement »

Actions	Part des crédits par rapport à l'action (RAP 2008)	Indicateurs
Action 1 aides personnelles	99,83 %	Taux d'effort net moyen
Action 2 accompagnement des publics en difficulté	0,17 %	% d'assignation en justice conduisant à une décision d'expulsion % des personnes sortant des CHRS % de satisfaction des usagers du réseau ADIL

Source : commission des finances

De plus, certains indicateurs sont sans réel lien avec les crédits du programme et ne reflètent donc pas les performances de son responsable, comme l'indicateur relatif aux décisions d'expulsion.

S'agissant du taux net d'effort des bénéficiaires d'aides personnelles, le RAP affiche des résultats plutôt satisfaisants par rapport à l'objectif cible retenu pour 2011, soit 21,1 % pour les bénéficiaires de minima sociaux et 27,4 % pour les salariés.

En tout état de cause, **compte tenu du caractère obligatoire de ces dépenses de type « guichet » et de l'impossibilité de faire jouer la fongibilité entre les deux actions du programme, l'évaluation de la performance apparaît largement théorique.**

D. UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE D'AIDES À LA PIERRE QUI ATTEINT SES LIMITES

1. Des résultats mitigés dans un contexte de crise

L'exécution en 2008 du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » s'est déroulée dans un contexte de **crise financière et économique** affectant particulièrement le secteur du bâtiment.

Paradoxalement, alors que les crédits budgétaires peuvent jouer – en favorisant la construction de logements sociaux ou conventionnés- un rôle non négligeable en faveur de la relance de l'activité du secteur, les résultats du programme illustrent plutôt leur impuissance à contrer les effets d'une crise durable et multiforme.

Ainsi, contrairement aux années précédentes, le programme 135 a enregistré un **faible taux de consommation des autorisations d'engagement** rapporté à la loi de finances initiale. Ce taux est descendu à 79 % en 2008 alors qu'il était de 92 % sur l'exercice 2007. En crédits de paiement, il atteint 83 %, soit un niveau égal à celui de l'année précédente.

La faiblesse de ce taux s'explique d'abord par l'application de la **réserve de 6 %** (soit 68,5 millions d'euros). Celle-ci n'a été **levée que partiellement, à hauteur de 33,5 millions d'euros**, et très tardivement en novembre 2008, afin d'assurer le financement du programme spécial de soutien au marché immobilier décidé le 1^{er} octobre 2008, comprenant notamment le lancement d'un **programme exceptionnel d'acquisition en VEFA** (vente en l'état futur d'achèvement) de 30.000 logements. Le **caractère tardif de cette décision**, et son affectation à des opérations longues à mettre en place, n'ont pas permis une consommation satisfaisante des crédits rendus disponibles¹.

On note, en revanche, une **utilisation satisfaisante, quoique limitée, de la fongibilité** entre les diverses actions du programme.

Celle-ci a notamment permis le redéploiement, par les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP), de crédits affectés au

¹ 56,6 millions d'euros en AE ont finalement été reportés sur 2009 pour permettre la mise en œuvre du programme VEFA.

logement locatif social en **faveur du financement par l'Etat des aires d'accueil de gens du voyage**. La consommation en AE s'est élevée à ce titre à 44,43 millions d'euros alors que 39,33 millions d'euros étaient prévus en LFI.

Il en a été de même du **financement des commissions de médiation instituées dans le cadre du droit au logement opposable (DALO)**, pour lesquelles un décalage très net a été constaté entre les crédits initialement prévus et les besoins exprimés par les services déconcentrés. La consommation constatée (5,24 millions d'euros) a été, à ce titre, supérieure de 29 % aux prévisions de la LFI. De ce fait, la dotation prévue par la LFI 2009, qui correspond à la simple reconduction des moyens initiaux de 2008, soit 4,12 millions d'euros en AE=CP avant mise en réserve, apparaît dès lors clairement insuffisante.

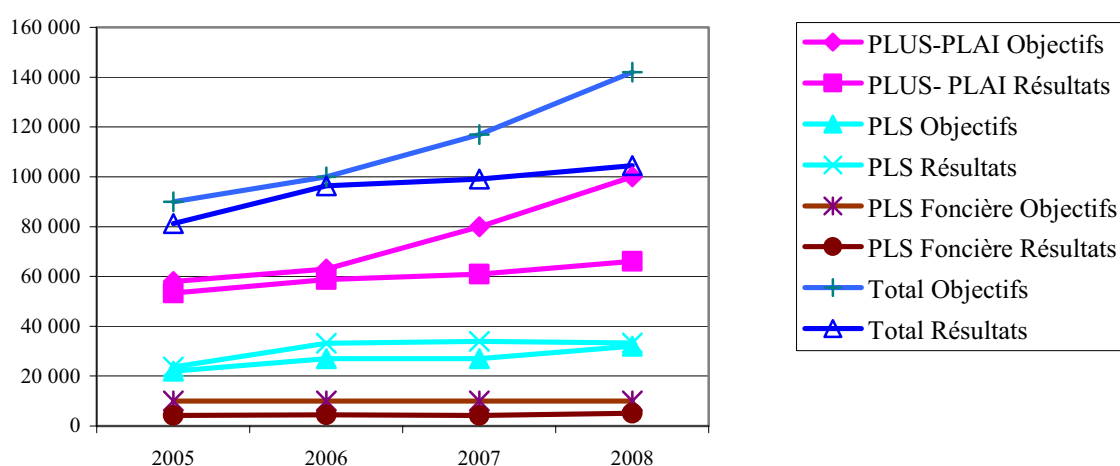
2. Le logement est-il toujours autant prioritaire ?

De manière générale, le **bilan de l'exécution de la loi de programmation pour la cohésion sociale** du 18 janvier 2005, dont les ambitions ont été réévaluées par la loi instituant le droit au logement opposable, affiche un **décalage entre les prévisions et la réalisation**, particulièrement sensible pour la production de l'offre nouvelle de logements sociaux.

Il montre surtout la **difficulté de répondre à la demande de logements pour les ménages les plus défavorisés**, compte tenu des contraintes d'équilibrage des opérations de construction, surtout dans les zones où le marché foncier est le plus tendu.

Objectifs et réalisations du plan de cohésion sociale

(en nombre de logements)



Source : commission des finances

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'opportunité de certaines orientations qui conduisent, à plus ou moins longue échéance, à une

débudgétisation des aides à la pierre réduisant la capacité à orienter l'effort de l'Etat en faveur des publics prioritaires.

Au premier rang de ces évolutions, figure **la fiscalisation de la politique du logement**.

Les dépenses fiscales, rattachées au programme 135, sont nettement supérieures au total des crédits budgétaires. Elles s'élèvent à **9,4 milliards d'euros contre 861 millions d'euros de dépenses d'intervention** inscrites en crédits de paiement dans la LFI 2008. **Or l'efficacité de ces dépenses**, dont le contrôle échappe totalement au responsable de programme, **n'est pas ou insuffisamment mesurée**. Seules deux dépenses dites « à forts enjeux » font l'objet d'une analyse spécifique, mais sommaire, dans le RAP :

- le prêt à taux zéro dont le coût s'est élevé à 500 millions d'euros en 2008 pour environ 235.500 bénéficiaires ;

- et le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de logements (5,1 milliards d'euros pour 2008) qui ne relève pas strictement de la politique du logement, mais plutôt d'un soutien à l'activité économique.

La débudgétisation des aides à la pierre passe aussi par la **réduction programmée des autorisations d'engagement sur la durée de la loi de programmation triennale des finances publiques**.

Dans les réponses adressées au questionnaire de la Cour des comptes, le responsable de programme se félicite que « *la quasi stabilisation des autorisations d'engagement par rapport aux crédits de paiement en 2009 puis le différentiel CP>AE en 2010 et 2011 doivent permettre de réduire la dette actuelle [à l'égard des bailleurs sociaux] malgré la pesanteur issue des forts engagements inhérents au Plan de cohésion sociale.* »

Cet effet secondaire de la diminution des AE, positif pour la soutenabilité du programme, est à mettre en perspective avec l'affichage d'une **rupture avec les ambitions du plan de cohésion sociale**.

Evolution de l'écart entre AE et CP

(en euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Taux de couverture CP/AE
Consommation 2006	963.924.356	1.050.231.143	109 %
Consommation 2007	1.262.726.598	846.185.073	67 %
Consommation 2008	1.267.491.299	943.093.849	74 %
LFI 2009	797.788.000	804.668.000	101 %

Source : commission des finances

Le compte rendu de l'audition, le 18 juin 2009, de Mme Christine Boutin, ministre du logement, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Ville et logement ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090615/fin.html#toc10>

Le compte rendu de l'audition, le 23 juin 2009, de M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et de Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2008 (Mission « Ville et logement ») est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc4>

BUDGET ANNEXE
« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION
ADMINISTRATIVE »

M. Bernard Véra, rapporteur spécial

I. PROGRAMME 621 : ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES	509
A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	509
1. <i>Un niveau de recettes au-delà des prévisions</i>	<i>509</i>
2. <i>Des dépenses générales en légère hausse.....</i>	<i>510</i>
3. <i>La réduction des effectifs se poursuit : - 4,4 %.....</i>	<i>511</i>
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA DJO	512
1. <i>Le taux moyen de saisie à la source est passé de 66,6 % en 2006 à 94,3 % en 2008</i>	<i>512</i>
2. <i>Près de 92 % des annonces des marchés publics traitées en moins de cinq jours</i>	<i>512</i>
3. <i>Un coût moyen de traitement de la page pondérée peu satisfaisant</i>	<i>512</i>
4. <i>Le site Légifrance : un grand succès mais un coût difficile à contenir</i>	<i>513</i>
5. <i>Le site Journal officiel : une performance atteinte au-delà de la cible</i>	<i>513</i>
6. <i>Des coûts de soutien encore élevés.....</i>	<i>514</i>
II. PROGRAMME 622 : EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	514
A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	514
1. <i>Des recettes en baisse</i>	<i>514</i>
2. <i>Des dépenses générales contenues</i>	<i>515</i>
3. <i>Une consommation de 94,5% des dépenses de personnel</i>	<i>515</i>
B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE	516
1. <i>La Documentation française, un pôle d'information administrative performant.....</i>	<i>516</i>
2. <i>Les coûts du renseignement téléphonique difficiles à contenir</i>	<i>517</i>
3. <i>Un objectif difficile à atteindre en matière d'édition.....</i>	<i>517</i>
4. <i>Une performance proche des objectifs en matière de coût de soutien.....</i>	<i>518</i>

La mission « Publications officielles et information administrative » est composée de deux programmes : le programme 621 « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et le programme 622 « Edition publique et information administrative », qui retracent respectivement les activités de la direction des Journaux officiels et de la Documentation française, rassemblées en un budget annexe commun pour la deuxième année consécutive.

L'année 2008 est, en effet, la deuxième année de gestion du budget annexe commun. La coopération entre les deux entités s'est développée de façon intensive et a donné lieu à une mutualisation des tâches et des moyens et à de profondes réformes administratives. Les deux directions sont appelées à fusionner dans une entité unique dès le début 2010, ce qui constitue un enjeu d'organisation et d'adaptation important, qui devrait aboutir à des économies et au développement de gains de productivité.

La situation financière globale apparaît stable dans un contexte difficile de contraintes tenant à la mutualisation des moyens et à la réduction des effectifs. **Le budget annexe commun s'autofinance en totalité, sans subvention des services du Premier ministre.**

Les crédits consommés s'élèvent à **176,94 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 173,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Leur taux de consommation atteint respectivement 91,3 % et 88,4 %.** Les dépenses sont à un niveau quasi identique à celui de 2007 (+ 0,3 %).

14,8 millions d'euros ont fait l'objet de reports de crédits de 2007 sur 2008 en AE et correspondent à des montants affectés non engagés sur des opérations d'investissement, et 3,8 millions en CP¹ correspondant au montant maximum reportable de 3% des crédits hors personnel.

Compte tenu des recettes nettes qui atteignent 214,7 millions d'euros, supérieures de 8,6 % aux prévisions de la loi de finances initiale, le budget annexe dégage un **résultat excédentaire de 41,4 millions d'euros.**

Les emplois financés sur le budget annexe correspondent à 903 ETPT, soit un écart de 102 ETPT par rapport à une prévision de 1.005 ETPT.

La performance est parfois difficile à apprécier. Toutefois deux constats s'imposent : **de toute évidence, les prestations offertes par les deux directions atteignent leurs objectifs, mais la maîtrise des coûts doit rester une priorité, en particulier les dépenses de personnel.**

¹ Arrêté du 28 mars 2008 portant reports de crédits.

I. PROGRAMME 621 : ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES

Le programme 621, mis en œuvre par la direction des Journaux officiels et par la société anonyme de composition et d'impression (SACIJO), totalise près de 80 % des crédits du budget annexe, soit **139,9 millions d'euros en AE et 137,4 millions d'euros en CP.**

Le taux de consommation des crédits votés en loi de finances initiale atteint un bon niveau, 97,6 % en autorisations d'engagement, et 93,4 % en crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace les conditions d'exécution.

Crédits de la direction des Journaux officiels en 2008

(en millions d'euros)

Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
143,4	147,1	156,8	150,1	139,9	137,4	97,6	93,4	89,2	91,5

Source : rapport annuel de performances 2008

Un montant de 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement non affectées a fait l'objet d'un report sur 2009.

A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

1. Un niveau de recettes au-delà des prévisions

Attendues à hauteur de 180,1 millions d'euros, au niveau de 2007, les **recettes encaissées par la direction des Journaux officiels ont atteint 200,9 millions d'euros.**

L'importance de cet écart (+ 11,5 %) par rapport aux prévisions correspond à un montant important de restes à recouvrer fin 2007.

Les recettes des annonces légales s'élèvent pour 2008 à 176,02 millions d'euros et représentent 87,6 % du montant total des recettes. Malgré les craintes d'origine réglementaire pesant sur ces recettes, qui constituent les principales ressources du budget annexe, elles se présentent **en augmentation de 4 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.**

Ce bon niveau de recettes, en association à la stabilité des dépenses et la baisse des effectifs, a permis de dégager un solde positif budgétaire de 10 millions d'euros.

2. Des dépenses générales en légère hausse

Les dépenses s'élèvent à 137,4 millions d'euros, soit à un niveau légèrement supérieur à celui de 2007 (+ 1,3 %).

Dépenses de la DJO

(en millions d'euros)

Dépenses	2006	2007	Previsions 2008	Exécution 2008	Evolution 2008/2007 en %
Personnel	44,9	46,7	50,8	49,6	6,2
Titre 3	81,0	83,0	82,9	79,8	-3,9
Titre 5	9,3	5,9	13,4	8,0	35,6
	135,2	135,6	147,1	137,4	1,3

Source : rapport annuel de performances 2008

a) Les dépenses de personnel en hausse continue

Si les dépenses de personnel ont été contenues en 2008 à **49,6 millions d'euros, inférieures de 2,3 % aux prévisions initiales** de 50,8 millions d'euros, **elles sont en augmentation de 6,2 % par rapport à 2007**, malgré une diminution des effectifs. Cette hausse résulte de plusieurs facteurs.

Les départs dans le cadre des plans sociaux, le recours aux personnels temporaires qui en découle et l'augmentation des versements à la caisse des pensions pour combler l'insuffisance des cotisations **pèsent en effet fortement sur ces dépenses. 2,9 millions d'euros ont été versés au plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (CAAPAT) et 8,5 millions d'euros à la caisse des pensions (+ 1,1 million par rapport 2007).**

L'ensemble des salaires et cotisations représente 37,7 millions d'euros, soit une hausse de 5,1 % (35,8 millions en 2007).

b) Les dépenses de fonctionnement en baisse de près de 4 % par rapport à 2007

Les crédits de paiement du titre 3 ont été consommés à hauteur de 93 %, soit 79,8 millions d'euros sur 85,9 millions d'euros ouverts. Le retard pris dans le démarrage de la nouvelle plate-forme éditoriale, une baisse des frais d'affranchissement et de publicité, une moindre réalisation du marché d'hébergement du site Légifrance expliquent pour partie cette sous-consommation.

Ces dépenses affichent une baisse de près de 4 % par rapport à 2007.

Les autorisations d'engagement du titre 3 ont, en revanche, été engagées au-delà des prévisions : 83,4 millions d'euros sur 82,9 millions d'euros prévus initialement, ce qui a été rendu possible par un recours à la fongibilité des crédits du titre 5, non consommés, vers le titre 3 pour un montant de 472.123 euros. Le niveau élevé du volume des annonces traitées et le retard du démarrage de la nouvelle plate-forme éditoriale ont entraîné un recours accru à la sous-traitance, soit une augmentation de 2,19 millions d'euros. Par ailleurs, le coût de la maintenance des applications informatiques a progressé de 2 millions d'euros.

c) Une forte sous-consommation des dépenses d'investissement

Comme l'an passé, les dépenses d'investissement ont connu un faible taux d'exécution. **55 % seulement des autorisations d'engagement ouvertes en titre 5 ont été consommées, soit 5,3 millions d'euros sur 9,6 millions**. Le rapprochement entre la direction des Journaux officiels et la Documentation française a une forte incidence sur la réorganisation des services et le déroulement des opérations d'investissement qui s'y rattachent.

59 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés, soit 8 millions d'euros sur 13,4 millions d'euros prévus.

Les autorisations d'engagement affectées non engagées ont fait l'objet d'un report sur 2009. Elles concernent principalement des opérations d'investissement liées à la sécurité, notamment celle des installations électriques (4,5 millions d'euros), et la gestion immobilière (8 millions d'euros) ainsi que divers investissements informatiques ou en machines de production (2 millions d'euros).

3. La réduction des effectifs se poursuit : - 4,4 %

L'exécution du plafond d'emplois s'établit, fin 2008, à 540 ETPT, soit une diminution de 10 % sur des prévisions de 600 ETPT. Cette sous-consommation s'explique essentiellement par des départs difficilement prévisibles, car basés sur le volontariat, dans le cadre du plan de cessation anticipée d'activité des personnels administratifs et techniques (plan CAAPAT), mis en place en 2007. 21 agents bénéficiaires de ce dispositif sont partis à la DJO et 54 à la SACI-JO.

Les ETPT prennent en compte les contrats à durée déterminée, auxquels la DJO est tenue de recourir pour faire face à ces départs et aux formations des effectifs engagés dans la mutualisation des tâches. Les besoins étaient estimés à environ 50 ETPT pour 2008. Leur nombre devrait diminuer avec l'installation de la nouvelle plate-forme éditoriale en 2009.

En 2008, les effectifs ont été réduits de 4,4 % par rapport à l'année précédente et de 16,3 % depuis 2004, passant de 645 ETPT à 540 ETPT.

B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA DJO

Comme l'an passé, l'analyse de la performance fait apparaître des résultats contrastés. D'une manière générale, **les indicateurs mesurant la qualité des prestations offertes par la direction des Journaux officiels mettent en évidence un bon niveau de performance. En revanche, les efforts déployés pour maintenir les coûts n'ont pas encore donné tous les résultats escomptés.**

1. Le taux moyen de saisie à la source est passé de 66,6 % en 2006 à 94,3 % en 2008

La faible performance de cet indicateur en 2007 avait révélé les difficultés rencontrées dans le cadre du plan de dématérialisation du processus d'acquisition des données.

La normalisation des outils et des procédures a permis la progression de la dématérialisation des flux des données à traiter, pour atteindre le **taux de 94,3 %, très proche de la prévision initiale et de la valeur cible de 95 %**. Elle sera atteinte en 2009 et le maintien de cet indicateur, qui ne prend pas en compte la qualité du numérique qui conditionne la performance de la production, n'est plus jugé nécessaire au-delà.

2. Près de 92 % des annonces des marchés publics traitées en moins de cinq jours

La performance à atteindre est la publication des avis d'appels publics au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), dans des délais les plus courts possibles, inférieurs au délai légal de 6 jours. Sur ce marché concurrentiel, la performance de la DJO revêt la plus grande importance.

En 2007, 86,6 % de ces annonces avaient été publiées sous cinq jours. Les prévisions pour 2008 étaient restées prudentes dans la mesure où la mise en œuvre de la nouvelle plate-forme éditoriale risquait de perturber la chaîne de publication.

En 2008, 91,68 % de ces annonces ont pu être publiées en 5 jours, la performance se situant donc au-delà de la valeur cible fixée à 90 % en 2009.

3. Un coût moyen de traitement de la page pondérée peu satisfaisant

Cet indicateur vise à mesurer la gestion et les efforts de productivité de la DJO dans son activité de collecte et traitement des données, par le biais du coût de traitement d'une page pondérée.

Le nombre de pages « pondérées » se substitue, pour 2008, à la simple mesure du volume brut de pages « traitées » et est calculé à partir de nombreux critères (qualité, volume, support, complexité, délais, rectifications...).

Le coût de traitement de la page pondérée obtenu en 2008 s'élève à 91,61 euros, supérieur de 7,2 % par rapport aux prévisions initiales de 83,44, revues à 85,47 euros en milieu d'année.

La mesure en la matière reste complexe et la connaissance imparfaite des coûts indirects ne permet pas à votre rapporteur spécial d'apprécier le niveau de performance.

4. Le site Légifrance : un grand succès mais un coût difficile à contenir

La performance de la DJO dans ses activités de diffusion des données est appréciée par le biais d'indicateurs, qui mesurent le coût des sites Légifrance et Journal officiel ainsi que la satisfaction de leurs visiteurs.

L'objectif est doté d'un **nouvel indicateur**, qui tend à mesurer le nombre de visiteurs du site Légifrance rapporté au coût de gestion. Ce calcul se substitue à celui du coût de fonctionnement du site Légifrance par visiteur qui s'était révélé peu significatif car, lié au coût d'hébergement, il ne permettait pas d'apprécier les efforts déployés en la matière par la DJO.

Le nombre de visiteurs par euro dépensé est obtenu par le ratio visiteurs uniques/coût complet du site. Le ratio à atteindre avait été évalué à 9,81 en loi de finances initiale, puis réévalué à 10,47 en milieu d'année.

En ce qui concerne **le site Légifrance**, si la performance n'est pas atteinte, **le ratio obtenu, 7,72 visiteurs par euro dépensé, est bien supérieur à celui obtenu en 2007 (5,46).**

Le coût du site atteint 3,6 millions d'euros, en augmentation de 16 %, à comparer aux 28.019.963 visiteurs obtenus en 2008, soit + 64 %.

La poursuite de la maîtrise de l'ensemble des coûts de fonctionnement du site devrait permettre d'atteindre la performance espérée en 2010.

5. Le site Journal officiel : une performance atteinte au-delà de la cible

Le site « Journal officiel » a réalisé, en revanche, une **très belle performance : 28,60 visiteurs par euro dépensé**. Le nombre de visiteurs atteint 5,9 millions en 2008, en augmentation de 11 %. Son coût est resté à un bas niveau : 0,2 million d'euros.

Cet indicateur avait été très nettement sous-évalué en loi de finances initiale (6,80). Il prenait en compte la refonte du site, qui n'a pas eu lieu et est reportée sur 2009. Le responsable de programme semble confiant et envisage de ne pas maintenir cet indicateur au-delà de 2010.

Le taux de satisfaction atteint 64 % des visiteurs du site, en augmentation de 4 points par rapport à 2007.

6. Des coûts de soutien encore élevés

Les montants engagés pour l'action n°3 « Soutien technique, administratif et commercial » représentent 34,8 millions d'euros.

En ce qui concerne la mesure de l'efficience bureautique, la performance espérée n'a pas été atteinte. Le ratio dépenses bureautiques/nombre de postes de travail est supérieur aux prévisions et s'élève à 0,66 d'euros contre 0,57, réévalué à 0,45 en milieu d'année. Des dépenses en achat de matériel informatique réalisées en 2008, non prises en compte dans les prévisions, pèsent sur le résultat.

La mesure de la gestion des ressources humaines se rapproche de la cible à atteindre avec un coût en baisse, par rapport à 2007, de 0,2 point. La complexité de gestion de ces ressources dans le cadre des mesures de modernisation de la DJO maintiennent cependant un coût élevé.

II. PROGRAMME 622 : EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

A. CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les crédits du programme 621 représentent 20 % de l'ensemble des crédits de la mission. L'exécution 2008 est marquée par de très faibles taux de consommation des crédits, liés à la diminution du chiffre d'affaires de la Documentation française.

Ils s'élèvent pour 2008 à **37,05 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 73,5 % des crédits ouverts, et 35,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit un taux de consommation de 73,2 %.**

La direction de la Documentation française a répondu, en 2008, aux exigences de « modernisation intense » de la révision générale des politiques publiques.

1. Des recettes en baisse

Attendues à hauteur de 17,5 millions d'euros, elles s'élèvent à **16,1 millions d'euros, soit 92 % de l'objectif annuel, en baisse de 8 % par**

rapport à l'année 2007, qui avait bénéficié de deux opérations importantes : l'édition et la diffusion du portrait officiel du nouveau président de la République et l'édition et l'envoi de la « Lettre aux éducateurs », pour un montant de plus d'un million d'euros.

2. Des dépenses générales contenues

Parallèlement à la baisse du chiffre d'affaires, **la consommation des crédits de paiement a été limitée à 35,9 millions d'euros, soit 73,2 % des crédits votés, dont le montant s'élevait à 49,08 millions d'euros.**

Les reports de crédits¹ représentent 1,46 million d'euros d'autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement mais non consommées en 2007 et 0,8 million d'euros de crédits de paiement.

Par rapport à 2007, les dépenses sont en baisse de 2,7%.

La plus forte baisse concerne les **dépenses de fonctionnement**, dont l'exécution 2008 atteint des niveaux très bas. Ainsi, les crédits consommés en **autorisations d'engagement se montent à 16,4 millions d'euros, soit 57,2 %** des 28,7 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, et **13,1 millions d'euros en crédits de paiement**, soit 48 %.

Les dépenses de fonctionnement affichent une baisse de 8,9 % par rapport à l'année 2007.

Les taux de consommation sont très faibles. Ce constat se vérifie en matière d'édition, diffusion, documentation (action 1) : 51 % des prévisions en autorisations de programme, soit 7,8 millions d'euros, et 55,7 % en crédits de paiement, soit 8,2 millions d'euros. La même sous-consommation affecte les crédits de l'action 2 « renseignement administratif » : - 40 % en autorisations d'engagement, et - 49 % en crédits de paiement par rapport aux prévisions.

Si la diminution du chiffre d'affaires explique en partie cette sous-consommation, **votre rapporteur spécial considère que le contexte de restructuration et d'intense modernisation dans lequel évolue la Documentation française depuis deux ans n'a sans doute pas permis au responsable de programme des prévisions mieux adaptées.**

3. Une consommation de 94,5% des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel se montent à 20,6 millions d'euros pour l'année 2008 et la consommation de ces crédits de titre 2 atteint 94,5 %.

Ces dépenses se situent à un **niveau quasi identique à celui atteint en 2007, pour un nombre toutefois inférieur de 19 ETPT.**

¹ Arrêté du 28 mars 2008.

363 ETPT ont été consommés en 2008, en retrait de 45 par rapport aux prévisions. Le plafond d'emplois est en diminution continue : 432 ETPT en 2006, 382 en 2007.

La sous-consommation des effectifs est liée à une multiplication de départs imprévus et à certaines vacances de postes tenant aux réformes RGPP en cours, en particulier en ce qui concerne les neuf CIRA qui seront rassemblés en un centre unique.

Les CIRA ont mobilisé 32 ETPT contre 49 prévus en LFI, soit un écart de 35 % par rapport aux prévisions ; les activités d'édition, diffusion, documentation de l'action 1, 258 ETPT contre 280 prévus, soit - 7,8 %, et enfin l'action Soutien a mobilisé 73 ETPT sur 79 prévus.

B. ANALYSE DE LA PERFORMANCE

La performance est mesurée, en 2008, à travers quatre objectifs, regroupant six indicateurs. Deux constats s'imposent : le grand succès des sites internet développé par la Documentation française et la difficulté de maintenir les activités commerciales au niveau des années précédentes.

1. La Documentation française, un pôle d'information administrative performant

Depuis le rattachement des CIRA en 2006, la Documentation française est devenue un pôle d'information administrative fort, dont le succès ne se dément pas en 2008. Le développement de partenariats devrait encore conforter cette position.

Le portail de l'administration française, « Service public », a connu en 2008 une hausse de fréquentation de 21 % : le nombre de visites est passé de 31,5 millions en 2006 à 40 millions en 2007 et à 48,4 millions de visites en 2008.

La qualité du site est mesurée par le taux de « visites satisfaites » sur le portail, qui a atteint 96 %, comme en 2007, mais avec un nombre de visites en hausse de plus de 20 %. La mission confiée à la Documentation française est d'améliorer sans cesse l'accès à l'information publique et de permettre à tout citoyen, où qu'il se trouve, de disposer de contenus fiables, constamment mis à jour, sur tous les sujets qui intéressent son quotidien et sa vie citoyenne.

Les préconisations du CMPP tendant à une amélioration de l'accueil dans les services publics, de l'efficacité de l'accueil téléphonique et à un renforcement de l'administration électronique ont entraîné la mise en œuvre, dès le mois de mai, de **deux mesures importantes sur le service téléphonique de renseignement « Allo 39 39 »** : l'extension de 30 % des horaires d'accueil téléphonique et l'application d'une tarification moins

coûteuse pour l'utilisateur. Ces améliorations ont été accompagnées d'une forte campagne de communication, ce qui a entraîné une **progression des appels, de 20,6 %**.

Tel qu'il ressort d'une enquête réalisée par le Secrétariat général des CIRA, pour laquelle près de 1.700 usagers des services du 39-39 ont répondu à un questionnaire, **le taux de satisfaction du service « Allo 39 39 » atteint le très bon niveau de 98 %, mettant ainsi en évidence la qualité du renseignement fourni.**

2. Les coûts du renseignement téléphonique difficiles à contenir

La progression continue du nombre de visites sur le site « Service public » permet de diminuer le coût unitaire de l'information, qui atteint cette année **6 centimes d'euro, en deçà des prévisions fixées à 7 centimes.**

En revanche, **le coût unitaire du renseignement téléphonique reste élevé à 4,81 euros**, légèrement inférieur au coût obtenu en 2007 (4,96).

Alors que l'accès de l'utilisateur au cours d'une navigation sur internet est automatisé, le coût du renseignement par téléphone fait appel à une prestation d'un opérateur, chargé de répondre aux questions courantes des usagers ou d'orienter vers d'autres centres de renseignements les appels plus complexes.

Les prévisions initiales le fixaient à 3,50 euros, réévalué en milieu d'année à 5 euros, pour tenir compte des mesures RGPP destinées à améliorer l'accueil du public : extension des horaires de la plateforme téléphonique et baisse du coût des appels pour l'utilisateur.

Ces mesures ont représenté une contrainte supplémentaire en termes de coût car le nombre d'appels traités a augmenté de 20 %. Ce coût pourrait être réduit à l'avenir puisque les neuf centres d'appels seront supprimés et leurs compétences rassemblées en un **centre unique, qui sera implanté à Metz**. Les économies attendues représentent 20 ETPT et 2,2 millions d'euros en 2009.

Pour ce calcul, l'ensemble des coûts de l'action 2 est pris en compte, soit 6,6 millions d'euros, divisé par le nombre d'appels, 1,4 million d'appels.

3. Un objectif difficile à atteindre en matière d'édition

L'objectif 3 « Assurer la progression de la diffusion des publications éditées par la DF » a été simplifié en loi de finances pour 2008. Un nouvel indicateur porte sur le nombre total d'exemplaires d'ouvrages et de périodiques **édités et vendus** par la Documentation française sur une année, rapporté au nombre total des **nouveautés éditées** cette même année.

Suite à deux années de diminution, **le ratio gagne 11 points, 91 contre 80 en 2007, sans toutefois atteindre la cible prévue en LFI à 107.**

L'attractivité commerciale des publications de la Documentation française souffre, en partie, de la spécialisation de certains ouvrages qui ne s'adressent qu'à un public restreint. Par ailleurs, l'objectif reste difficile à atteindre, au regard de la concurrence d'internet qui entraîne une baisse constante des ventes d'ouvrages et périodiques. **Les ventes pour l'année 2008 se sont maintenues au niveau de 2007**, grâce au succès de quelques ouvrages.

Le nombre de nouveautés éditées par la DF est en baisse (- 46 nouveautés). La Documentation française s'est donné pour objectif une meilleure diffusion pour un plus grand nombre de titres. En d'autres termes, il est recherché une progression du nombre d'exemplaires vendus, gage de performance et de qualité de la diffusion commerciale, même en cas de production constante.

4. Une performance proche des objectifs en matière de coût de soutien

Les deux indicateurs visant à estimer l'efficacité bureautique et la gestion des ressources humaines ont été ajoutés à la demande du gouvernement lors du PLF 2008. Le rajeunissement du parc informatique entraîne un résultat légèrement supérieur aux prévisions pour le premier indicateur : 610 euros pour une prévision de 588 (96,4 %).

En revanche, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, le ratio de deux effectifs gérants pour 408 effectifs gérés se rapproche de la cible fixée à 1,96.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

I. L'EXÉCUTION	520
A. UNE PAUSE DANS LES « RECORDS » DE PRODUITS DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ETAT	520
1. <i>Un exercice marqué par un contexte de marché défavorable aux ventes (397 millions d'euros de recettes)</i>	520
2. <i>Une situation qui accentue les exigences fondamentales d'amélioration de la gestion immobilière de l'Etat</i>	523
B. UN FLÉCHISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DES PRODUITS DE CESSIONS IMMOBILIÈRES AU DÉSENETTEMENT DE L'ETAT	526
1. <i>Seulement 13 % des recettes de cessions de l'exercice affectées au désendettement (51,2 millions d'euros)</i>	526
2. <i>Une situation imputable au régime spécial d'intéressement aux cessions de certains ministères</i>	528
II. LA PERFORMANCE	529
A. UNE MESURE RESTREINTE	529
B. DES RÉSULTATS FAIBLES	530
1. <i>Une optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat obérée par le contexte de marché</i>	530
2. <i>La rentabilité limitée des opérations de relogement de services</i>	531
3. <i>Des prix de vente atténués par l'exercice du droit de priorité des communes</i>	532

L'organisation du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous le régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et dont la LOLF n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la LFI pour 2006. Sa nomenclature a été enrichie par la LFI pour 2007. Il constitue le « **tableau de suivi** » **des opérations de cessions immobilières de l'Etat** et fait ainsi apparaître :

- en **recettes**, le **produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** et les fonds de concours ;

- en **dépenses**, celles requises en termes d'**investissement** et de **fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat**, ainsi que les dépenses de même nature réalisées par des établissements publics sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat.

Le compte a également vocation à retracer, en recettes comme en dépenses, des transferts avec le budget général de l'Etat, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions d'une partie du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au désendettement.

La mission correspondant à ce compte est pilotée par le service France Domaine. Elle est constituée de deux programmes : le premier (721) retrace la contribution au **désendettement de l'Etat** des produits de cessions immobilières ; le second (722) retrace le niveau de l'affectation de ces produits à des **dépenses immobilières**.

I. L'EXÉCUTION

A. UNE PAUSE DANS LES « RECORDS » DE PRODUITS DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ETAT

1. Un exercice marqué par un contexte de marché défavorable aux ventes (397 millions d'euros de recettes)

En 2008, les cessions immobilières de l'Etat ont rapporté **397,07 millions d'euros, au lieu des 600 millions d'euros prévus en LFI**, soit un niveau de recettes du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » inférieur de plus d'un tiers aux prévisions. En 2006 et en 2007, au contraire, ces cessions avaient atteint des montants « record », respectivement à hauteur de 798 millions et de 820 millions d'euros, qui excédaient d'environ deux tiers les prévisions inscrites en LFI.

On doit d'ailleurs noter que 92,1 millions d'euros des produits de cession encaissés en 2008 sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », soit **23 % du total, résultent d'opérations conclues antérieurement à cet exercice**.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Réalisations (loi de règlement)	90	110	90	107	173	634	798	820	397	-
Prévisions (LFI)	-	-	-	-	-	600	439	500	600	1.400

Source : documentation budgétaire

Il convient toutefois de rappeler qu'en 2006, comme en 2007, le niveau des produits de cessions immobilières de l'Etat avait résulté, pour une large part, de ventes d'ordre exceptionnel. Ainsi, en 2007, à elle seule, la cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber, à Paris, conclue pour 404 millions d'euros, avait contribué à près de la moitié des produits de cessions enregistrés sur l'exercice¹. De semblables opérations n'ont pu être réalisées en 2008, et le niveau de cessions relativement ambitieux prévu en LFI n'a pu être atteint, compte tenu notamment :

- d'une part, de la « raréfaction » des **immeubles de prestige susceptibles d'être cédés par l'Etat**, la plupart des biens disponibles de ce type ayant été vendus lors des exercices antérieurs ;

- d'autre part, d'un **contexte de marché peu favorable aux cessions profitables**, le marché immobilier s'étant retourné du fait de la crise économique et financière, de façon très sensible à partir de l'automne 2008. De fait, pour ce qui concerne l'exercice en cours, à l'issue du premier trimestre 2009 le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'avait enregistré qu'un niveau de recettes de l'ordre de 260 millions d'euros, malgré la prévision sans précédent de 1,4 milliard d'euros de produits de cessions immobilières de l'Etat inscrite en LFI (dont un milliard d'euros devant résulter des ventes d'immeubles du ministère de la défense)².

Ce contexte économique et financier explique que **plusieurs cessions importantes, programmées en 2008, n'ont pas été réalisées**, notamment la

¹ Cf. la contribution de notre ancien collègue Paul Girod au rapport n° 433 (2007-2008), tome II (projet de loi de règlement des comptes pour 2008).

² Cf. le rapport de votre rapporteure spéciale n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12 (PLF pour 2009). Au demeurant, l'essentiel du montant encaissé au premier trimestre 2009 provient du versement par la société nationale immobilière (SNI) d'une soulte de 215 millions d'euros, prévue dans le cadre d'un contrat de bail de dix ans portant sur le parc de logements domaniaux occupé par les agents du ministère de la défense. Or, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008 (p. 86), l'imputation sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » de cette recette qui ne constitue pas un produit de cession, « même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, [...] est irrégulière ».

vente des ambassades de France à Madrid et à Dublin et, à Paris, la vente d'immeubles estimés à plusieurs dizaines de millions d'euros ou la mise sous bail emphytéotique de l'hôtel de Seignelay (situé rue de Lille, dans le VII^e arrondissement, ce bâtiment a dernièrement abrité le secrétariat d'Etat chargé des PME). D'après le rapport annuel de performances (RAP) du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, « *dans un nombre important de cas* », **l'Etat a du renoncer à vendre faute d'un nombre suffisant d'offres ou du fait d'offres dont le montant n'était pas satisfaisant**, s'avérant en deçà de la valeur domaniale du bien ; il a été décidé de différer les cessions en cause.

Votre rapporteure spéciale souscrit, naturellement, à cette décision visant à éviter de « brader » le patrimoine immobilier de l'Etat. Toutefois, elle **s'interroge sur la surévaluation initiale des recettes de cessions**. Le marché immobilier, en effet, ne s'est retourné que dans la dernière partie de l'année 2008.

Parallèlement, **l'exercice par les communes du droit de priorité**, qu'elles détiennent sur le fondement de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a contribué à atténuer le niveau des produits de cessions immobilières. En effet, lorsqu'il est mis en œuvre, ce régime de cession implique une vente sans appel d'offres, et pour un prix correspondant à la valeur domaniale du bien en cause affectée d'une décote pouvant atteindre jusqu'à 35 % selon les zones géographiques. Significativement, en 2008, **sur les 37 ventes conclues pour un prix supérieur à 2 millions d'euros, seules sept ont été réalisées par la voie d'un appel d'offres** (quatre par le service France Domaine et trois, à l'étranger, par le ministère des affaires étrangères). Les trente autres de ces ventes ont été réalisées de gré à gré, « *la plus grande partie ayant donné lieu à l'exercice du droit de priorité* » selon les indications communiquées à votre rapporteure spéciale.

Au total, néanmoins, quelque **1.653 cessions ont été signées** en 2008, contre 1.759 cessions en 2007. A peine plus de **2 %** de cet ensemble (les 37 opérations précitées dont le prix a été supérieur à 2 millions d'euros) **ont rapporté près des deux tiers (64 %) des produits** constatés pour l'exercice, soit 252 millions d'euros. Les neuf dixièmes (91 %) de ces cessions correspondent à un montant individuel inférieur à 0,5 million d'euros, et on ne recense que six opérations supérieures à 10 millions d'euros. Les trois opérations présentant les enjeux financiers les plus importants ont été réalisées à Paris ; il s'agit de :

- la **vente** par appel d'offres du bâtiment de l'**Ecole nationale des Ponts et chaussées**, située rue des Saints-Pères dans le VII^e arrondissement, pour **61 millions d'euros** ;

- le **transfert à la SOVAFIM**¹, selon la procédure aux fins de « portage » prévue par l'article 51 de la LFI pour 2008 (procédure qui résulte en partie de l'initiative de votre commission des finances²), de l'un des deux immeubles mitoyens de l'avenue Bosquet, dans le VII^e arrondissement, destinés à accueillir en 2010, après travaux, la **Maison de la francophonie**, siège de l'Organisation internationale de la francophonie. L'un de ces immeubles était la propriété de l'Office interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), l'autre appartenait à l'Etat et lui a rapporté **18,5 millions d'euros** ;

- la **cession** à la Ville de Paris, par **droit de priorité** en vue de la réalisation de logements sociaux, de l'immeuble précédemment occupé par l'**Institut sur la recherche et le développement**, rue Lafayette dans le IX^e arrondissement, pour près de **18,5 millions d'euros** (après une décote de 35 % sur les neuf dixièmes des surfaces, conformément au régime du droit de priorité).

On observe que près de la moitié (48 %) des recettes de cessions immobilières encaissées en 2008 ont été réalisées en Ile-de-France, plus du dixième (11 %) dans les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, et 8 % à l'étranger. Le principal ministère « cédant » a été le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), dont les ventes ont représenté un tiers des produits de l'année. Pour mémoire, le ministère de la défense correspond à 20 % des recettes, le ministère de l'agriculture et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique à 7,5 % chacun, et le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) à 7 %.

2. Une situation qui accentue les exigences fondamentales d'amélioration de la gestion immobilière de l'Etat

Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009³, **une politique immobilière digne de ce nom ne peut se borner à la réalisation de ventes patrimoniales**, serait-ce dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts financiers de l'Etat. Les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente ; le but véritable est la rationalisation des coûts et des implantations. L'état du marché durant l'année 2008, en empêchant au moins pour partie (cf. *supra*) de procéder à toutes les ventes initialement programmées, a mis en relief cette exigence.

Plusieurs mesures importantes ont d'ailleurs été prises en 2008, telles que les fait valoir le RAP du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Outre la

¹ Société de valorisation foncière et immobilière.

² Cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12 (PLF pour 2008).

³ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

poursuite de la **professionnalisation du service France Domaine** (notamment par le recours aux compétences de professionnels et d'intervenants extérieurs), on relève à cet égard les éléments suivants :

- L'instauration du **nouveau régime de « conventions d'utilisation »**, par le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics, précisé par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009. Les régimes de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics ont été supprimés. Par les nouvelles conventions, l'Etat propriétaire peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux ; conclues pour une durée déterminée, conçues sur le modèle des baux privés mais prenant en compte les contraintes inhérentes aux missions de service public, ces conventions formalisent les engagements pris de part et d'autre. Elles fixent des objectifs de performance immobilière, servent de support aux loyers budgétaires et à la mise en œuvre de la politique d'entretien des bâtiments de l'Etat, et doivent permettre de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux. L'Etat dispose de cinq ans pour la signature de l'ensemble des conventions, la priorité étant donnée aux immeubles de bureaux.

- L'actualisation des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière** (SPSI) d'une quinzaine d'administrations centrales, et la réalisation de diagnostics physiques et économiques en vue de l'établissement de SPSI pour les services déconcentrés de 25 départements comprenant dix des plus grandes agglomérations, soit un parc de plus de 3.300 bâtiments. En 2009, le volet stratégique du projet doit être réalisé, et la démarche généralisée sur l'ensemble du territoire ; elle concernera également, à terme, les établissements publics.

- L'expérimentation d'une **externalisation de la gestion locative de trois des 65 cités administratives** dont dispose l'Etat dans les régions. Il a été décidé de confier à des professionnels du secteur privé la gestion opérationnelle globale des cités administratives de Lille, Colmar et Mulhouse, mesure effective au 1^{er} janvier 2009 pour une durée de trois ans. Ce projet vise à professionnaliser la fonction, à améliorer la qualité du service rendu aux occupants et à maîtriser le coût total de fonctionnement de ces ensembles immobiliers, grâce à une mutualisation des différentes prestations.

- La préparation du **système d'information « Chorus »**, sous l'aspect de la refonte du système d'information de gestion du parc immobilier de l'Etat. Le but, pour l'administration, est de disposer d'un outil de pilotage d'une politique fondée sur des critères de performance ; la mise en place doit être progressive. Votre rapporteure spéciale souligne qu'il s'agit d'une priorité dès lors que, dans le cadre de sa certification des comptes de l'Etat, **la Cour des comptes a renouvelé pour l'exercice 2008 la réserve qu'elle avait déjà formulée pour 2006 et 2007 quant à la qualité de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat** (établie à hauteur de **62,4 milliards d'euros**

au 31 décembre 2008). La Cour des comptes estime que la trajectoire de fiabilisation engagée en 2006 et 2007 n'a pas été tenue : les outils de comptabilisation du parc immobilier lui apparaissent insuffisants, les procédures d'inventaire et de valorisation défectueux. Elle appelle donc à leur amélioration et, notamment, au déploiement rapide du module immobilier du système « Chorus ».

• L'inventaire du **patrimoine immobilier des opérateurs de l'Etat**. Par lettre du 26 décembre 2008, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé la nécessité pour l'ensemble des opérateurs et organismes de l'Etat de recenser le parc immobilier qu'ils occupent ; cette démarche a été précisée par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009. Il a également été demandé à chaque opérateur ou organisme d'élaborer un SPSI, dont les orientations doivent être conformes à celles retenues pour les ministères. Quelque 655 opérateurs sont visés par cette démarche. L'objectif est que l'intégralité du parc immobilier des opérateurs soit valorisée au 31 décembre 2009. Selon les indications fournies à votre rapporteure spéciale, trente établissements seulement faisaient encore défaut à la mi-juin 2009, après une série de relances du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Un **bilan provisoire** fait apparaître que les opérateurs disposent de **4 millions de mètres carrés de surface de bureaux, 11 millions d'hectares de terrains, plus de la moitié des biens étant la propriété de l'Etat** lui-même.

Les difficultés rencontrées par votre rapporteure spéciale pour obtenir l'information souhaitée du gouvernement

Le journal *La Tribune*, dans son édition du 14 avril 2009, a fait paraître une interview du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique par laquelle celui-ci a rendu publique une série d'informations relatives à la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Le lendemain de cette parution, soit le 15 avril, votre rapporteure spéciale a fait adresser au service France Domaine un questionnaire portant sur les différents points qu'il lui semblait opportun d'approfondir.

Les réponses à ce questionnaire n'ont été reçues que le 5 juin, soit plus de sept semaines après la demande initiale et neuf jours après une lettre de « relance » adressée par votre rapporteure spéciale au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le service France Domaine, pourtant, avait indiqué dès le 6 mai avoir transmis les éléments souhaités au cabinet du ministre. Les justifications d'un tel retard données, à sa demande, à votre rapporteure spéciale, ne l'ont pas convaincue.

Alors que la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, depuis plusieurs années, a été choisie pour constituer l'un des vecteurs privilégiés de la communication gouvernementale, ce choix n'apparaît pleinement légitime à votre rapporteure spéciale que si le gouvernement s'efforce, dans le même temps, de respecter en la matière le droit à l'information du Parlement, en particulier celui des rapporteurs spéciaux des commissions des finances, tel que le prévoit la LOLF. De ce point de vue, le délai de réponse au questionnaire précité est apparu, sans motif sérieux, anormalement long.

B. UN FLÉCHISSEMENT DE LA CONTRIBUTION DES PRODUITS DE CESSIIONS IMMOBILIÈRES AU DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT

1. Seulement 13 % des recettes de cessions de l'exercice affectées au désendettement (51,2 millions d'euros)

Sur le produit global de cessions immobilières de l'Etat encaissé en 2008, 345,8 millions d'euros, soit 87,1 %, ont été affectés à des dépenses immobilières. Sur ce montant, 285 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 306 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été consommés pendant l'exercice (crédits retracés par le programme 722). Compte tenu des reports de l'année précédente, les crédits mis à la disposition des budgets opérationnels de programme (BOP), en 2008, se sont élevés, au total, à 486 millions d'euros en AE et 714 millions d'euros en CP.

On note que 17 % des AE (49,1 millions d'euros) et 30 % des CP (90,8 millions d'euros) ont permis de couvrir des dépenses de fonctionnement, les deux tiers des paiements (près de 60 millions d'euros) concernant des loyers intercalaires et plus du dixième (près de 10 millions d'euros) étant consacrés à de l'entretien immobilier. Les deux plus importantes opérations financées, pendant l'exercice, à partir des recettes du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », ont été :

- d'une part, à hauteur de 35 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP, la tranche 2008 du **réaménagement des services de l'administration centrale du ministère de la santé et des sports**, avenue de Ségur dans le VII^e arrondissement de Paris. Le coût global de cette opération est estimé à 175 millions d'euros, dont 54 millions financés à partir des recettes du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- d'autre part, à hauteur de 31 millions d'euros en AE et CP, des travaux de **restructuration de l'immeuble destiné à reloger une partie des services du ministère des affaires étrangères et européennes**, rue de la Convention dans le XV^e arrondissement de la capitale (ancien immeuble de l'Imprimerie nationale¹). Le coût global de l'opération de relogement a été estimé à 390 millions d'euros.

Par ailleurs, les cinq ministères qui ont fait l'objet des plus fortes dépenses sont :

- le ministère de la **défense**, pour diverses opérations de restructuration de services déconcentrés, à hauteur de 51 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP ;

- le ministère des **affaires étrangères** et européennes (MAEE), essentiellement pour le financement de travaux de rénovation et de

¹ Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufils et Adrien Gouteyron.

réinstallation réalisés à l'étranger, à hauteur de 52 millions d'euros en AE et 45,7 millions d'euros en CP ;

- le ministère du **budget**, des comptes publics et de la fonction publique, notamment pour les travaux liés à la création d'hôtels des finances, à hauteur de 35,5 millions d'euros en AE et 44 millions d'euros en CP ;

- le **MEEDDAT**, pour l'opération de relogement de l'Institut géographique national (IGN) et de Météo France à Saint-Mandé, dans le Val-de-Marne, à hauteur de 33,5 millions d'euros en AE et 25,8 millions d'euros en CP ;

- enfin, le ministère de la **santé** et des sports, pour l'opération de restructuration de l'ensemble immobilier situé avenue de Ségur et avenue Duquesne, dans le VII^e arrondissement de Paris, à hauteur de 32,9 millions d'euros en AE et 15,8 millions d'euros en CP.

Le reste des produits de cessions immobilières réalisées en 2008, soit 51,2 millions d'euros, représentant 12,9 % du total, a été affecté au désendettement de l'Etat (crédits inscrits sur le programme 721). Certes, le RAP du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement met en avant une contribution au désendettement à hauteur de 60,7 millions d'euros. Toutefois, ce montant intègre la contribution au désendettement de recettes enregistrées en 2008 au titre de cessions réalisées en 2007 et, pour un reliquat, en 2006, soit 9,5 millions d'euros.

De la sorte, la part des produits de cessions immobilières de l'exercice 2008 affectée au désendettement de l'Etat marque un **fléchissement sensible par rapport aux années antérieures**, notamment par rapport au taux de 16 % atteint en 2007.

Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières
(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Produits de cessions de l'année	634,6	798,9	820	397
Montant affecté au désendettement	124	120,8	131,7	51,2
Part des produits affectés au désendettement	19,5 %	15,1 %	16 %	12,9 %

Source : documentation budgétaire

2. Une situation imputable au régime spécial d'intéressement aux cessions de certains ministères

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Selon le régime défini en 2004 par le gouvernement, dans l'hypothèse de **cessions donnant lieu à relogement de services**, les ministères bénéficient d'un retour de **85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour des dépenses immobilières d'investissement. Les **15 %** restant sont affectés au **désendettement de l'Etat**. Cependant, **à compter de 2009, le taux de « retour sur cession » a été abaissé à 65 %**, afin de dégager une réserve de crédits mutualisés à hauteur de 20 %.

Le « droit de retour » des ministères est **« automatique » en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros**. S'agissant des cessions d'un montant supérieur à ce montant, les conditions de relogement font l'objet d'une validation préalable par le ministre chargé du budget, sur la base des propositions des administrations concernées et après une instruction centralisée qui associe le service France Domaine, la direction du budget et le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'Etat.

Dans le cas de **cessions d'immeubles inoccupés**, les ministères bénéficient de **50 %** du produit des ventes si celui-ci est supérieur à deux millions d'euros, **85 %** s'il est inférieur. Les 50 % et 15 % qui restent respectivement sont affectés au désendettement de l'Etat.

Pour le **ministère de la défense**, par dérogation, l'intéressement a été fixé à **100 %** du produit des cessions réalisées. Par ailleurs, des « contrats de performance », souscrits individuellement par les ministères, ont pu conduire à l'adaptation des règles de principe. Ainsi, les **services de l'équipement**, jusqu'à la fin 2009 et sous conditions, récupèrent **95 %** du produit de vente des immeubles dont ils disposent. De même, le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) bénéficient, en ce qui concerne les **immeubles situés à l'étranger**, d'un intéressement de **100 %** du produit des cessions.

En vue de donner un fondement législatif à ce régime, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, l'article 195 de la LFI pour 2009 a fixé la règle selon laquelle *« les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 % »*. Toutefois, *« la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger et, jusqu'au 31 décembre 2009, aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à disposition des services du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »*.

De 2006 à 2008, la LFI de chaque exercice a réparti le montant prévisionnel des recettes de cessions immobilières de l'année à hauteur de 15 % sur le programme 721 retraçant leur contribution au désendettement de l'Etat et de 85 % sur le programme 722 relatif à leur contribution aux dépenses immobilières. Cette répartition globale était effectuée sans prendre en considération le régime particulier dont bénéficient le ministère de la défense, le MAEE et la DGTPE en ce qui concerne les biens situés à l'étranger, et les services de l'équipement.

En pratique, la fixation d'un taux global de contribution au désendettement correspondant à 15 % du produit des ventes n'était possible que grâce à deux éléments concomitants :

- d'un côté, la faible proportion des recettes issues de ministères ou d'immeubles soumis à des règles spéciales d'intéressement. En 2007, ainsi, les cessions du ministère de la défense et des services de l'équipement n'ont représenté, chacun, que 7 % du produit total dégagé des cessions ;

- de l'autre côté, l'application d'un taux d'intéressement de 50 % pour les immeubles inutilisés dont la cession excède deux millions d'euros.

La baisse constatée en 2008 de la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat est liée à l'accroissement de la part de ces recettes qui relèvent d'un régime dérogatoire d'intéressement, équivalant à une réduction de l'assiette du « prélèvement » en faveur du désendettement. En effet, les encaissements issus de cessions du ministère de la défense, du MEEDDAT pour les services de l'équipement et de biens du MAEE situés à l'étranger ont représenté, respectivement, 20 %, 13,5 % et 7 % du total des produits enregistrés sur l'exercice, soit au total plus de 40 % des produits de cessions de l'année.

Du reste, le taux de 13 % de contribution des produits de cessions immobilières au désendettement de l'Etat n'a pu être atteint qu'à l'aide d'un **prélèvement exceptionnel, à hauteur de 19 millions d'euros, sur la vente d'un bien situé à l'étranger par le MAEE** (prélèvement effectué en contrepartie d'un dégel de crédits de ce ministère, alors qu'en vertu des règles applicables l'intégralité des produits de la vente en cause aurait dû lui être retournée). **Sans cette mesure, la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement, en 2008, serait tombée à 32,2 millions d'euros, soit 8,1 % du total des produits encaissés sur l'année.**

Il convient de préciser que ces éléments n'apparaissent que de manière indirecte dans le RAP du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Pour plus de clarté et, par conséquent, une meilleure information du Parlement, **voire rapporteure spéciale préconise que le document, à l'avenir, retrace, par ministère, l'assiette de la contribution des recettes de cessions immobilières en faveur du désendettement de l'Etat, et les exercices auxquels les cessions concernées se rapportent.**

II. LA PERFORMANCE

A. UNE MESURE RESTREINTE

Des deux programmes qui composent la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », un seul fait l'objet d'une mesure de la performance : en la matière, **le programme 721 relatif à la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat se trouve dépourvu d'objectif**. Bien qu'elle soit contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF, cette situation n'encourt pas de

critique eu égard aux caractéristiques particulières du programme. La performance, en termes de désendettement, se mesure en effet au montant même des produits affectés. Comme l'a indiqué ci-dessus votre rapporteure spéciale, l'année 2008, à cet égard, a marqué un infléchissement résultant de l'application du régime spécial d'intéressement aux cessions immobilières dont bénéficient certains ministères.

La performance du **programme 722 relatif aux dépenses immobilières**, quant à elle, est déclinée en **trois objectifs** : « *identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat* », « *s'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement de services* », et « *améliorer la qualité des évaluations domaniales* ». D'une manière générale, les indicateurs retenus ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire que celle de l'action du service France Domaine ; c'est d'ailleurs une situation qu'on retrouve dans d'autres missions du budget général de l'Etat.

Eu égard notamment aux limites exposées ci-après, **votre rapporteure spéciale appelle au renforcement de la mesure de performance** du programme, dans le sens de ses observations formulées à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹.

B. DES RÉSULTATS FAIBLES

1. Une optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat obérée par le contexte de marché

Alors que la LFI avait prévu un résultat à hauteur de 250 immeubles, **362 immeubles ont été identifiés en 2008, par le service France Domaine, comme cessibles**. Ces biens, par conséquent, ont été ou seront mis en vente, après 310 immeubles en 2006 et 346 immeubles en 2007 déjà, soit au total plus d'un millier d'immeubles dont la cession aura résulté de l'initiative de France Domaine.

Cette « affluence » de biens mobilisables, dans le contexte d'un marché immobilier défavorable, explique que **seuls 30 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2007 ont été vendus en 2008**, contre une prévision de 60 % en LFI. Toutefois, si la crise économique et financière a retardé ou empêché une partie des ventes prévues par France Domaine, **votre rapporteure spéciale, comme elle l'a indiqué plus haut, s'interroge sur le rôle joué, dans ce résultat, par la surévaluation initiale des cessions**.

Du reste, votre rapporteure spéciale regrette que l'indicateur relatif à la part du « stock » d'immeubles cessibles (identifiés comme tels pendant ou avant l'exercice considéré) effectivement vendue à l'issue de l'exercice ait

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

disparu du RAP du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». D'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, cette information n'a pas été élaborée par le service France Domaine.

2. La rentabilité limitée des opérations de relogement de services

L'exercice 2008 a donné lieu à **36 opérations de « emploi » des produits de cessions immobilières d'un montant supérieur à deux millions d'euros** : 16 relogements de services, 5 rénovations ou restructurations et 5 loyers intercalaires. Toutes ces opérations, eu égard à leur montant, ont fait l'objet d'une validation du ministre chargé du budget, sur le fondement d'une instruction des dossiers menée par le service France Domaine. Hors loyers intercalaires, ces opérations ont représenté, au total, 215,5 millions d'euros en AE et 190,5 millions d'euros en CP.

Cependant, **l'impact en termes d'économies de coûts et/ou de surfaces n'a pas été établi pour chacune de ces opérations** au sein du RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Votre rapporteure spéciale le déplore, car il s'ensuit une mesure incomplète de la performance réalisée en la matière.

Sur onze opérations de relogement et une opération de rénovation dont les effets ont été chiffrés, on constate, **en moyenne** :

- d'une part, une **réduction des surfaces occupées** attendue à hauteur de **6,1 % seulement**. **Cependant, sur l'ensemble des ministères**, d'après les données rendues publiques par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **alors que les surfaces avaient commencé à baisser pour la première fois en 2007** (de 59.880 m²), **ce mouvement s'est amplifié en 2008, avec une réduction de 77.530 m²**. Essentiellement réalisées à Paris, ces réductions de surfaces devraient désormais être conduites dans tous les départements, en particulier à l'occasion de la restructuration de l'organisation territoriale de l'Etat mais aussi des autres réformes issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), comme celles qui visent la carte militaire ou la carte judiciaire. Le résultat enregistré en 2008 a notamment été atteint grâce à la création du guichet fiscal unique, dans le cadre de la constitution de la direction générale des finances publiques. Néanmoins, **formellement, cette donnée ne constitue pas un indicateur de performance** au sens de la LOLF ;

- d'autre part, une **diminution prévisionnelle des coûts d'exploitation de 46,8 %**. **Mais seules six des onze opérations de relogement** précitées ont satisfait au critère, retenu par l'indicateur de performance en ce domaine, d'une **réduction d'au moins 10 % du coût immobilier par agent**. D'ailleurs, **il a été décidé de supprimer cet indicateur à compter du PLF 2009** : **votre rapporteure spéciale conteste l'opportunité de cette décision** comme une déperdition dans l'information donnée au Parlement.

3. Des prix de vente atténués par l'exercice du droit de priorité des communes

Le prix moyen des cessions immobilières de l'Etat d'un montant supérieur à deux millions d'euros, en 2008, n'a été supérieur que de 0,45 % aux estimations domaniales, contre une prévision de 1 % en LFI.

Ce résultat s'explique principalement du fait de la **part importante des cessions de gré à gré dans le cadre de l'exercice du droit de priorité des communes**, sur le fondement de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, donc à un prix correspondant à la valeur domaniale affectée d'une décote. En effet, comme on l'a signalé ci-dessus, sur les 37 ventes conclues pour un prix supérieur à 2 millions d'euros, quatre seulement ont été réalisées par France Domaine par la voie d'un appel d'offres. Pour ces quatre ventes, l'écart moyen entre le prix de vente et l'estimation domaniale se situe à 7,25 %.

**AUDITIONS DE 13 MINISTRES SUR LE PROJET DE LOI DE
RÈGLEMENT DES COMPTES ET RAPPORT DE GESTION
POUR L'ANNÉE 2008**

<u>Mardi 16 juin 2009</u>
Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales
M. Eric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
<u>Mercredi 17 juin 2009</u>
M. André SANTINI, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique
M. Xavier DARCOS, ministre de l'éducation nationale
<u>Jeudi 18 juin 2009</u>
Mme Christine BOUTIN, ministre du logement
<u>Mardi 23 juin 2009</u>
Mme Christine ALBANEL, ministre de la culture et de la communication
Mme Valérie PÉCRESSE, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Brice HORTEFEUX, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville
Mme Fadela AMARA, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville
Mme Valérie LÉTARD, secrétaire d'Etat chargée de la solidarité
<u>Mercredi 24 juin 2009</u>
M. Hervé MORIN, ministre de la défense
M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
<u>Jeudi 25 juin 2009</u>
M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes

Les comptes rendus de ces auditions sont disponibles sur le site internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlreglement2008/auditions.html>