



N° 2161

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances.***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MICHEL BOUVARD, DIDIER MIGAUD,
CHARLES de COURSON et JEAN-PIERRE BRARD

Députés.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	17
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	21
A.– GENERALITES	21
B.– LES STRATEGIES.....	21
C.– LES OBJECTIFS	21
D.– LES INDICATEURS.....	22
E.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DE LA PERFORMANCE	22
PREMIERE PARTIE	23
PRESENTATION SYNTHETIQUE	23
A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST POUR LE PARLEMENT UN ELEMENT ESSENTIEL DU DISPOSITIF LOLF	23
1.– La mesure de la performance est la légitime contrepartie à une plus grande fongibilité des crédits.	23
2.– Des aménagements limités devraient être apportés à la maquette	25
B.– UNE PRESENTATION STRATEGIQUE TRES INSUFFISANTE	28
1.– Un dispositif stratégique très incomplet	28
2.– Stratégies de performance et stratégies ministérielles de réforme	29
3.– Stratégies de performance et lois d'orientation et de programmation	29
4.– Stratégie politique ou stratégie de performance ?	30
C.– LE CHOIX DES OBJECTIFS DOIT OBEIR A UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES	32
1.– Un équilibre doit être trouvé entre les trois types d'objectifs.....	32
2.– Les objectifs doivent être clairs sans être verbeux	33
3.– Les objectifs doivent être sélectifs mais couvrir l'essentiel du programme	34
a) le jugement sur le nombre optimal d'objectifs doit être pragmatique	34
b) l'activité essentielle du programme doit être couverte	35

4.– Le responsable de programme doit pouvoir s’engager sur ces objectifs	37
a) <i>le cas des objectifs dépendant trop fortement de l’évolution de l’environnement socio-économique</i>	37
b) <i>le cas des objectifs imputables principalement à d’autres acteurs que le programme</i>	38
5.– Les objectifs doivent être harmonisés afin de faciliter les comparaisons	39
a) <i>les missions interministérielles</i>	39
b) <i>les documents de politique transversale</i>	39
c) <i>les programmes soutien</i>	40
d) <i>les missions du budget général et les missions hors budget général</i>	41
D.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE EN COURS DE CONSTRUCTION	41
1.– Quelles qualités requises pour les indicateurs de performance ?	42
a) <i>Qu’est-ce qu’un « bon » indicateur ?</i>	42
b) <i>Encore trop d’indicateurs ne sont pas renseignés pour l’instant</i>	43
2.– Les trois catégories d’indicateurs pouvant être considérés comme valables	43
a) <i>Des problématiques différentes selon le type d’indicateurs</i>	44
b) <i>Quelques exemples illustratifs</i>	44
3.– La nécessité de proscrire à la fois les indicateurs mesurant des moyens ou une activité et ceux se référant à des résultats non imputables à la seule action publique ⁴⁵	
a) <i>la difficulté pour certaines administrations de s’approprier la démarche de la performance</i>	45
b) <i>la nécessité de rejeter dès le projet de loi de finances pour 2006 les indicateurs de moyens et d’activité</i>	46
4.– La nécessité de disposer de systèmes de collecte des données fiables, stabilisés et raisonnablement coûteux	47
a) <i>La régularité des données collectées</i>	47
b) <i>la stabilité dans les modes de collecte</i>	47
c) <i>des coûts de collecte maîtrisés</i>	47
E.– LA CULTURE DE LA PERFORMANCE DOIT SE REPANDRE DANS LES ADMINISTRATIONS ⁴⁸	
1.– Une insuffisante association des services déconcentrés à l’élaboration du dispositif de performance	48
2.– La déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme a pris du retard	49
3.– Les BOP doivent comporter leur propre dispositif de performance	50
DEUXIÈME PARTIE	53
ANALYSE PAR MISSION ET PAR PROGRAMME	53
MISSION ACTION EXTERIEURE DE L’ETAT	55
A.– LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	55
1.– La stratégie	55
2.– Les objectifs	55
3.– Les indicateurs	56

B.– LE PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE.....	57
1.– La stratégie.....	57
2.– Les objectifs.....	57
3.– Les indicateurs.....	58
C.– LE PROGRAMME FRANÇAIS A L'ETRANGER ET ETRANGERS EN FRANCE.....	59
1.– La stratégie.....	60
2.– Les objectifs.....	60
3.– Les indicateurs.....	60
MISSION ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT.....	63
A.– PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE.....	63
1.– La stratégie de performance du programme.....	63
2.– Les objectifs.....	64
3.– Les indicateurs.....	64
B.– PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE.....	65
1.– La stratégie de performance du programme.....	65
2.– Les objectifs.....	65
3.– Les indicateurs.....	65
C.– PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR.....	66
1.– La stratégie de performance du programme.....	66
2.– Les objectifs.....	66
3.– Les indicateurs.....	66
MISSION AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES.....	69
A.– PROGRAMME GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DEVELOPPEMENT RURAL.....	69
1.– La stratégie de performance du programme.....	69
2.– Les objectifs.....	70
3.– Les indicateurs.....	70
B.– PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET REGULARISATION DES MARCHES.....	71
1.– La stratégie de performance du programme.....	71
2.– Les objectifs.....	71
3.– Les indicateurs.....	71
C.– PROGRAMME FORET.....	72
1.– La stratégie de performance du programme.....	73
2.– Les objectifs.....	73
3.– Les indicateurs.....	73
D.– PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....	74
1.– La stratégie de performance du programme.....	75

2.– Les objectifs	75
3.– Les indicateurs.....	75
MISSION AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT.....	77
A.– AIDE ECONOMIQUE ET FINANCIERE AU DEVELOPPEMENT	77
1.– La stratégie du programme	77
2.– Les objectifs.....	77
3.– Les indicateurs.....	78
B.– SOLIDARITE A L'EGARD DES PAYS EN DEVELOPPEMENT	79
1.– La stratégie du programme	79
2.– Les objectifs.....	79
3.– Les indicateurs.....	80
MISSION CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL.....	83
1.– La stratégie de performance du programme	83
2.– Les objectifs.....	84
3.– Les indicateurs.....	84
MISSION CULTURE.....	87
A.– PROGRAMME PATRIMOINES.....	87
1.– La stratégie du programme	87
2.– Les objectifs.....	87
3.– Les indicateurs.....	88
B.– PROGRAMME CREATION.....	89
1.– La stratégie du programme	89
2.– Les objectifs.....	90
3.– Les indicateurs.....	90
C.– PROGRAMME TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DEMOCRATISATION DE LA CULTURE ..	91
1.– La stratégie du programme	91
2.– Les objectifs.....	91
3.– Les indicateurs.....	91
MISSION DEFENSE.....	93
A.– PROGRAMME ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE DEFENSE	93
1.– La stratégie de performance du programme	94
2.– Les objectifs.....	94
3.– Les indicateurs.....	94
B.– PROGRAMME PREPARATION ET EMPLOI DES FORCES	96
1.– La stratégie de performance du programme	97
2.– Les objectifs.....	98
3.– Les indicateurs.....	98

C.– PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DEFENSE	102
1.– La stratégie de performance du programme	102
2.– Les objectifs	102
3.– Les indicateurs.....	103
D.– PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES	105
1.– La stratégie de performance du programme	106
2.– Les objectifs	106
3.– Les indicateurs.....	107
MISSION DEVELOPPEMENT ET REGULATIONS ECONOMIQUES	109
A.– PROGRAMME DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES.....	109
1.– La stratégie de performance du programme	109
2.– Les objectifs	110
3.– Les indicateurs.....	110
B.– PROGRAMME CONTROLE ET PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIES ET DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL.....	114
1.– Stratégie et objectifs	114
2.– Indicateurs	114
C.– PROGRAMME REGULATION ET SECURISATION DES ECHANGES DE BIENS ET SERVICES	116
1.– Stratégie.....	117
2.– Objectifs	117
3.– Indicateurs	117
D.– PROGRAMME PASSIFS FINANCIERS MINIERES	119
1.– Stratégie.....	119
2.– Objectifs.....	119
3.– Indicateurs	119
MISSION DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT.....	121
A.– PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	122
1.– La stratégie de performance du programme	122
2.– Les objectifs	122
3.– Les indicateurs.....	122
B.– PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE, REFORME DE L’ÉTAT ET PROSPECTIVE	123
1.– Stratégie et objectifs	124
2.– Les indicateurs.....	124
MISSION ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE	127
A.– PROGRAMME PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS	127
1.– La stratégie de performance du programme	127
2.– Les objectifs	128

3.– Les indicateurs.....	128
B.– PROGRAMME GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITE	130
1.– La stratégie de performance du programme	130
2.– Les objectifs.....	130
3.– Les indicateurs.....	130
C.– PROGRAMME SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE.....	131
1.– La stratégie de performance du programme	131
2.– Les objectifs.....	132
3.– Les indicateurs.....	132
MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	133
A.– PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT	134
1.– La Stratégie de performance du programme.....	134
2.– Les objectifs	135
3.– Les indicateurs	137
B.– PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT	139
1.– la Stratégie de performance du programme.....	139
2.– Les objectifs	140
3.– Les indicateurs	141
C.– PROGRAMME ÉPARGNE	142
1.– La Stratégie de performance du programme.....	142
2.– Les objectifs	143
3.– Les indicateurs.....	143
D.– PROGRAMMES MAJORATION DE RENTES ET VERSEMENT A LA CNAF	145
MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	147
A.– UNE STRATEGIE GENERALE PERTINENTE, QUI DEVRA ETRE AFFINÉE.....	147
B.– DES OBJECTIFS COUVRANT L'ESSENTIEL DE LA MISSION, MAIS ACCORDANT UNE PLACE INSUFFISANTE A LA QUALITE DE SERVICE ET A L'EFFICACITE DE LA GESTION	148
C.– DE NOMBREUX INDICATEURS, QUI GAGNERAIENT A ÊTRE AMÉLIORES ET COMPLÈTES	149
D.– LA SPECIFICITE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	152
1.– La stratégie de performance du programme	153
2.– Les objectifs.....	153
3.– Les indicateurs.....	153
MISSION GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES.....	155
A.– LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	155
1.– La stratégie de performance du programme	156
2.– Les objectifs.....	156
3.– Les indicateurs.....	157

B.– PROGRAMME JURIDICTIONS FINANCIERES	161
1.– La stratégie de performance du programme	161
2.– Les objectifs	161
3.– Les indicateurs.....	162
C.– PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE.....	164
1.– La stratégie de performance du programme	164
2.– Les objectifs.....	164
3.– Les indicateurs.....	165
MISSION JUSTICE	169
A.– PROGRAMME JUSTICE ADMINISTRATIVE	169
B.– PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE	170
1.– La stratégie et les objectifs du programme.....	170
2.– Les indicateurs.....	170
C.– PROGRAMME ADMINISTRATION PENITENTIAIRE.....	174
D.– PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	175
E.– PROGRAMME ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE.....	176
F.– PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHES.....	177
MISSION MEDIAS.....	179
1.– Une présentation stratégique inexistante	180
2.– Des objectifs trop limités.....	180
3.– Des indicateurs à préciser	180
MISSION MEMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	183
A.– PROGRAMME LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMEE	183
1.– La stratégie de performance du programme	184
2.– Les objectifs.....	184
3.– Les indicateurs.....	184
B.– LE PROGRAMME MEMOIRE, RECONNAISSANCE ET REPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT.....	186
1.– La stratégie de performance du programme	186
2.– Les objectifs.....	186
3.– Les indicateurs.....	187
MISSION OUTRE-MER.....	189
A.– PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER	189
B.– PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER.....	190
C.– PROGRAMME INTEGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER	191
MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES	193
A.– PROGRAMME STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT	193

1.– La stratégie de performance du programme	193
2.– Les objectifs	193
3.– Les indicateurs.....	193
B.– PROGRAMME AMENAGEMENT, URBANISME ET INGENIERIE PUBLIQUE	194
1.– La stratégie de performance du programme	194
2.– Les objectifs	195
3.– Les indicateurs.....	195
C.– PROGRAMME INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE	198
1.– La stratégie de performance du programme	198
2.– Les objectifs	198
3.– Les indicateurs.....	199
D.– PROGRAMME TOURISME	199
1.– La stratégie de performance du programme	199
2.– Les objectifs	200
3.– Les indicateurs.....	200
E.– PROGRAMME AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	201
1.– La stratégie de performance du programme	201
2.– Les objectifs	201
3.– Les indicateurs.....	202
F.– PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT	206
MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	207
I.– LES PROGRAMMES RELEVANT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE	207
A.– LE PROGRAMME FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	207
1.– La stratégie	208
2.– Les objectifs	208
3.– Les indicateurs.....	209
B.– LE PROGRAMME VIE ETUDIANTE.....	209
1.– La stratégie	210
2.– Les objectifs	210
3.– Les indicateurs.....	210
II.– LES PROGRAMMES RELEVANT DE LA RECHERCHE	211
A.– LA STRATEGIE	211
B.– LES OBJECTIFS	212
C.– LE CHOIX DES INDICATEURS	214
MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE.....	221
A.- LA QUALITE DU SERVICE A L'USAGER.....	222
B.- L'EFFICIENCE DE LA GESTION	223

C.- L'EFFICACITE SOCIOECONOMIQUE.....	224
MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	225
A.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES	225
1.– La stratégie de performance du programme	225
2.– Les objectifs.....	226
3.– Les indicateurs.....	226
B.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX DEPARTEMENTS	227
1.– La stratégie de performance du programme	227
2.– Les objectifs.....	227
3.– Les indicateurs.....	227
C.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX REGIONS.....	228
D.– LE PROGRAMME CONCOURS SPECIFIQUES ET ADMINISTRATION.....	228
1.– La stratégie de performance du programme	228
2.– Les objectifs.....	228
3.– Les indicateurs.....	229
E.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS RELATIFS AUX PRELEVEMENTS SUR RECETTES.....	229
MISSION REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS	231
A.– LA STRATEGIE DE PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES	231
B.– LES OBJECTIFS	232
C.– LES INDICATEURS.....	232
MISSION SANTE.....	235
A.– PROGRAMME SANTE PUBLIQUE ET PREVENTION	235
1.– La stratégie de performance du programme	236
2.– Les objectifs.....	236
3.– Les indicateurs de performance	237
B.– PROGRAMME OFFRE DE SOINS ET QUALITE DU SYSTEME DE SOINS	240
1.– La stratégie de performance du programme	241
2.– Les objectifs et les indicateurs de performance	241
C.– PROGRAMME DROGUE ET TOXICOMANIE.....	243
1.– La stratégie de performance du programme	243
2.– Les objectifs.....	244
3.– Les indicateurs de performance	244
D.– PROGRAMME CONCEPTION ET GESTION DES POLITIQUES DE SANTE	246
1.– La stratégie de performance du programme	246
2.– Les objectifs et les indicateurs de performance	246
MISSION SECURITE.....	251
A.– PROGRAMME POLICE NATIONALE.....	251

1.– La stratégie de performance du programme	251
2.– Les objectifs	252
3.– Les indicateurs.....	253
B.– PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE	255
1.– La stratégie de performance du programme	256
2.– Les objectifs	256
3.– Les indicateurs.....	257
MISSION SECURITE CIVILE	261
A.– PROGRAMME INTERVENTION SUR MOYENS NATIONAUX.....	261
1.– La stratégie de performance globale du programme.....	261
2.– Les objectifs	261
3.– Les Indicateurs	262
B.– PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS	262
1.– La stratégie de performance globale du programme.....	263
2.– Les objectifs	263
3.– Les indicateurs.....	263
MISSION SECURITE SANITAIRE	265
A.– PROGRAMME VEILLE ET SECURITE SANITAIRES	265
1.– La stratégie de performance du programme	265
2.– Les objectifs.....	265
3.– Les indicateurs de performance	266
B.– PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRES DE L'ALIMENTATION	268
1.– La stratégie de performance du programme	269
2.– Les objectifs.....	269
3.– Les indicateurs.....	269
MISSION SOLIDARITE ET INTEGRATION.....	271
A.– PROGRAMME POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE	272
B.– PROGRAMME ACCUEIL DES ETRANGERS ET INTEGRATION	273
C.– PROGRAMME ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNERABLES	275
D.– PROGRAMME HANDICAP ET DEPENDANCE	278
E.– PROGRAMME PROTECTION MALADIE COMPLEMENTAIRE.....	279
F.– PROGRAMME EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	280
G.– PROGRAMME CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES	281
MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE.....	283
A.– PROGRAMME SPORT.....	283
1.– L'absence de véritable stratégie de performance.....	283
2.– Les objectifs et les indicateurs.....	284

B.– PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	284
1.– Une stratégie inexistante	284
2.– Des objectifs et des indicateurs souvent tournés vers une mesure d'activité ou de moyens	284
C.– PROGRAMME SOUTIEN À LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	285
1.– Une portée stratégique difficile à appréhender.....	285
2.– Des objectifs et des indicateurs beaucoup trop dispersés et parfois mal conçus ...	285
MISSION STRATEGIE ECONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	289
A.– PROGRAMME STRATEGIE ECONOMIQUE ET FINANCIERE	289
1.– La stratégie de performance.....	289
2.– Les objectifs.....	289
3.– Les indicateurs.....	291
B.– PROGRAMME STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES	293
1.– La stratégie de performance.....	293
2.– Les objectifs.....	293
3.– Les indicateurs.....	294
MISSION TRANSPORTS	297
A.– PROGRAMME RÉSEAU ROUTIER NATIONAL.....	298
1.– Une stratégie de performance clairement énoncée.....	298
2.– Des objectifs variés.....	298
3.– Trop d'indicateurs d'activité ou de moyens déguisés	298
B.– PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	299
1.– Une stratégie de performance trop vaste ?	300
2.– Des objectifs et des indicateurs tout à fait adaptés	300
C.– PROGRAMME TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES	301
1.– Une stratégie de performance ambitieuse.....	301
2.– Une articulation perfectible entre objectifs et indicateurs	301
D.– PROGRAMME PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES.....	305
1.– Quelle stratégie de performance ?	305
2.– Des objectifs et des indicateurs de moyens	305
E.– PROGRAMME SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES	306
1.– Une bonne stratégie de performance	306
2.– Des objectifs très fouillés.....	306
3.– Des indicateurs plutôt satisfaisants	307
F.– PROGRAMME TRANSPORTS AÉRIENS	307
1.– La stratégie de performance.....	308
2.– Les objectifs.....	308

3.– Les indicateurs.....	308
G.– PROGRAMME MÉTÉOROLOGIE.....	310
1.– La stratégie de performance.....	310
2.– Les objectifs et les indicateurs.....	310
H.– PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT	311
1.– Une stratégie de performance ambitieuse.....	311
2.– Des objectifs précis et des indicateurs pertinents	312
MISSION TRAVAIL	313
A.– PROGRAMME DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	313
1.– La stratégie de performance du programme	314
2.– Les objectifs.....	314
3.– Les indicateurs.....	314
B.– PROGRAMME ACCES ET RETOUR A L'EMPLOI.....	316
1.– La stratégie de performance du programme	316
2.– Les objectifs.....	317
3.– Les indicateurs.....	318
C.– PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES	320
1.– La stratégie de performance.....	320
2.– Les objectifs.....	320
3.– Les indicateurs.....	321
D.– PROGRAMME AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL.....	322
1.– La stratégie de performance du programme	322
2.– Les objectifs.....	323
3.– Les indicateurs.....	323
E.– PROGRAMME GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE TRAVAIL.....	324
1.– La stratégie de performance du programme	324
2.– Les objectifs.....	324
3.– Les indicateurs.....	325
MISSION VILLE ET LOGEMENT.....	327
A.– PROGRAMME RENOVATION URBAINE.....	327
1.– La stratégie de performance du programme	327
2.– Les objectifs.....	327
3.– Les indicateurs.....	328
B.– PROGRAMME ÉQUITE SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN.....	328
1.– La stratégie de performance du programme	329
2.– Les objectifs.....	329

3.– Les indicateurs.....	329
C.– PROGRAMME AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT	330
1.– La stratégie de performance du programme	331
2.– Les objectifs.....	331
3.– Les indicateurs de performance	331
D.– LE PROGRAMME DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	333
1.– La stratégie de performance du programme	333
2.– Les objectifs.....	333
3.– Les indicateurs de performance	334
EXAMEN EN COMMISSION	337
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	345

INTRODUCTION

Depuis le 1^{er} janvier 2005 est entré en vigueur l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). L'exercice 2005 sera donc le dernier placé sous le régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dès cet automne, le Parlement sera amené à examiner un projet de loi de finances initial pour 2006 renouvelé, qui comprendra de nombreuses innovations.

D'ici cette échéance, de nombreux chantiers devront être finalisés afin de relever l'ensemble des défis soulevés par cette « nouvelle constitution financière ». Ces défis sont nombreux : construction du budget autour d'une nouvelle architecture en missions et programmes, mise en place d'un système d'informations performant (le « palier 2006 »), modernisation de la gestion des ressources humaines... Autant de chantiers qui doivent favoriser l'élaboration d'outils permettant une gestion publique plus efficace.

Il ne s'agit néanmoins que d'outils. La LOLF n'est porteuse d'aucune idéologie politique, si ce n'est celle, partagée par tous, d'une plus grande efficacité de l'action publique. La loi organique a été votée à l'unanimité par le Parlement et la composition de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique (MILOLF) relative aux lois de finances ⁽¹⁾ reflète la volonté de poursuivre dans cette voie non-partisane. La LOLF ne doit donc pas être instrumentalisée au service d'une idéologie politique, sans quoi elle risque d'y être associée et de perdre son caractère consensuel, qualité qui a permis son adoption et qui constitue, aujourd'hui encore, une des garanties de sa réussite dans les faits.

L'un des chantiers les plus innovants de la loi organique est la mise en place de dispositifs de performance et c'est à ce chantier que la Mission entend contribuer par le présent rapport. L'article 7 de la LOLF dispose en effet qu'« *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* ». Et l'article 51-5 de prévoir qu'à chaque programme est joint un projet annuel de performance (PAP), contenant notamment « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Faisant une interprétation extensive de l'article 66-1 de la loi organique, le gouvernement a joint au projet de loi de finances initial pour 2005 des avant-

⁽¹⁾ Créée par votre Commission des finances le 15 janvier 2003, elle est constituée d'un représentant par groupe.

projets annuels de performance présentant, pour chacun des programmes du budget général, des objectifs et des indicateurs. Tous les ministères ont élaboré, pour chaque programme relevant de leur compétence, une liste complète de stratégies, objectifs et indicateurs. Au total, la maquette du budget général comprend donc 34 missions, 132 programmes, 672 objectifs et 1327 indicateurs.

Comme elle l'avait fait l'an dernier sur le découpage du budget de l'État en missions et programmes, la Mission d'information a souhaité effectuer une première analyse de ce dispositif de performance, tel qu'il figure dans les avant-PAP. En effet, la circulaire du Premier ministre, datée du 21 janvier 2005, relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire prévoit qu'auront lieu au mois de mai des « conférences de gestion publique » entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre délégué au budget et les ministres opérationnels, conférences qui auront pour objet de « *finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles à atteindre en 2006, compte tenu des stratégies pluriannuelles arrêtées pour chaque programme* ». Et la circulaire de préciser : « *il sera tenu le plus grand compte des propositions qu'aura formulées le Parlement sur les avant-projets annuels de performance transmis à l'automne dernier* ». Ces conférences devant être précédées de réunions au niveau administratif au cours du mois d'avril, il nous a semblé utile, afin de nourrir ce dialogue, de présenter dès aujourd'hui une première évaluation des dispositifs de performance proposés.

Pour ce faire, la mission a utilisé de nombreuses sources, la première d'entre elles étant bien sûr le guide méthodologique : « la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs »⁽²⁾ co-rédigé par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ce guide méthodologique présente les grands principes d'application de la LOLF dans le domaine de la performance et constitue un référentiel commun à l'ensemble de ces institutions. Il a servi de document de référence aux ministères pour l'élaboration de leur dispositif de performance. Il nous a donc semblé logique de partir de ce document pour en évaluer l'application.

La Mission a également bénéficié de l'éclairage de la direction de la réforme budgétaire ainsi que des travaux, particulièrement approfondis, du Comité interministériel d'audit des programmes. Elle a également utilisé avec profit les analyses, développées dans leur rapport budgétaire, des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis des deux assemblées.

Enfin, elle a bénéficié, suite à une demande formulée par le Président de votre commission des finances, M. Pierre Méhaignerie et le Rapporteur général,

⁽²⁾ « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* », juin 2004.

M. Gilles Carrez, en application de l'article 58-1 de la LOLF, d'un très important travail de la Cour des comptes. Celle-ci a mené, dans un laps de temps très court, une étude approfondie du dispositif de performance prévu pour chacune des missions. La qualité de ce travail a permis un très substantiel enrichissement de l'analyse de la Mission et on ne peut que se réjouir de cet échange, certes inédit mais que l'on espère précurseur. Notre Mission tient donc à remercier très chaleureusement la Cour des comptes, et plus particulièrement son Premier président, Philippe Séguin, pour l'excellence de cette coopération.

Enfin, la Mission d'information a procédé, tout au long du mois de février, à un certain nombre d'auditions⁽³⁾ de responsables de programmes, afin de parfaire son analyse et de soumettre certaines de ses préconisations. Ces auditions, auxquelles ont participé les rapporteurs spéciaux, se sont déroulées dans un climat de confiance et de liberté de parole qui, peut-on espérer, préfigure les relations, nouvelles mais indispensables, qui s'instaureront entre les responsables de programme et le Parlement, chargé d'une fonction de contrôle et d'évaluation.

À l'issue de ce travail, le constat dressé par la Mission d'information est globalement positif, sous réserve qu'un certain nombre d'incertitudes soient levées.

Si l'on considère le caractère essentiellement inédit de la démarche qui est aujourd'hui demandée aux administrations (s'inscrire dans une logique de performance, avec des objectifs précis et des indicateurs chiffrés), le résultat, tel qu'il apparaît dans les avant-PAP, est encourageant. Les administrations, du moins au niveau central, se sont beaucoup impliquées depuis deux ans dans la mise en œuvre de la loi organique et le dossier de la performance a bénéficié de cette forte implication.

Pour autant, le dispositif est encore imparfait et il existe de réelles marges de progression, que le présent rapport tente d'identifier afin de faciliter cette évolution. Mais, plus fondamentalement, est apparue l'idée que la mise en place d'un dispositif de performance ne pourrait être que l'aboutissement d'un processus itératif de moyen terme dans lequel l'ensemble des acteurs de la gestion publique (Parlement, ministères, Cour des comptes, CIAP...) aura un rôle à jouer. Lors de ses auditions, la mission d'information a constaté que les administrations considéraient les avant-PAP comme des « premiers jets » ayant vocation à évoluer et qu'elles étaient très ouvertes au dialogue. Comme l'ont prouvé les exemples étrangers, en particulier la Grande-Bretagne, la nouveauté radicale de l'exercice demandé suppose une période de transition, de tâtonnementS avant qu'un équilibre satisfaisant ne soit atteint. Chacun doit donc contribuer à la recherche de cet équilibre.

⁽³⁾ voir la liste des auditions en annexe.

Nonobstant cet « *éloge de la patience* », il est apparu indispensable à la mission d'information que cette culture de la performance se diffuse le plus rapidement au sein des administrations. En effet, si les administrations centrales se sont fortement impliquées dans le choix des objectifs et les indicateurs, rares ont été les administrations déconcentrées ou les opérateurs de l'État ayant été étroitement associés à cet exercice. Or, il est indispensable que les objectifs stratégiques présentés au Parlement par le gouvernement soient déclinés, selon des modalités adaptées, au niveau opérationnel. À défaut, on risque d'assister à la création d'une « superstructure lolfique » pour reprendre une expression déjà utilisée par M. Philippe Séguin, déconnectée de la réalité administrative et exclusivement destinée au Parlement. Dès lors, la LOLF, au lieu d'être synonyme de clarification et de modernisation de l'action publique, rendrait plus complexe des structures sans que la gestion publique soit améliorée. Le risque est réel ; il doit être combattu.

Le présent rapport se décompose en deux parties :

- la première rappelle les grands principes devant guider l'élaboration d'un dispositif de performance et les principaux enseignements que l'on peut tirer de l'analyse des avant-projets annuels de performance ;
- la seconde procède à une analyse, mission par mission et programme par programme du dispositif de performance proposé et formule des critiques et des recommandations, afin de nourrir le dialogue qui doit avoir lieu lors des prochains rendez-vous budgétaires.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Les dispositifs de performance proposés dans les avant-projets annuels de performance constituent une première ébauche, encore imparfaite, mais prometteuse de la présentation de la loi de finances. Le dialogue entre les administrations et les institutions de contrôle doit se poursuivre en veillant à une plus grande implication des services déconcentrés, condition indispensable à la réussite de la réforme.

A.— GENERALITES

1. La loi organique relative aux lois de finances n'est porteuse d'aucune idéologie politique si ce n'est celle, partagée par tous, d'une plus grande transparence dans la présentation du budget de l'État, une efficacité accrue de l'action publique et un meilleur contrôle par le Parlement.
2. La mesure de la performance est la légitime contrepartie de la très grande autonomie de gestion dont disposeront les responsables de programme.
3. L'examen des dispositifs de performance est aussi un puissant révélateur des imperfections demeurant dans la maquette dont certains aspects restent à corriger.

B.— LES STRATEGIES

4. La réflexion sur les stratégies de performance est aujourd'hui très insuffisante et explique bon nombre des défauts des dispositifs. Une réflexion doit être engagée sur la possibilité d'élaborer des stratégies au niveau des missions, qui sont aujourd'hui les « parents pauvres » du dispositif de performance.
5. Une coordination plus poussée doit être recherchée entre les stratégies de performance, les stratégies ministérielles de réforme et les lois d'orientation et de programmation, pour peu que celles-ci ne soient pas qu'une accumulation de moyens budgétaires.

C.— LES OBJECTIFS

6. Dans le choix des objectifs, une place plus grande doit être faite aux objectifs d'efficience, c'est-à-dire ceux visant une plus grande productivité de l'administration.
7. L'énoncé des objectifs doit éviter à la fois l'emphase et la technicité excessive.

8. Les objectifs doivent être sélectifs mais couvrir l'essentiel du programme, y compris l'activité des opérateurs et des autorités administratives indépendantes y participant.
9. La réalisation des objectifs doit dépendre, pour l'essentiel, de l'action de l'État et du responsable de programme. L'État ne peut s'engager à la place d'autres acteurs publics, tels que les organismes de sécurité sociale. Des dispositifs de performance spécifiques doivent être élaborés pour ces acteurs.
10. Les objectifs doivent être harmonisés, pour faciliter les comparaisons, entre programmes d'une même mission (particulièrement les missions interministérielles) et entre les programmes ayant des activités similaires (comme les programmes soutien).

D.— LES INDICATEURS

11. De trop nombreux indicateurs ne sont pas renseignés aujourd'hui ou sont encore en cours de construction. Pour le projet de loi de finances initial pour 2006, la quasi-totalité des indicateurs doit être disponible.
12. Les indicateurs de moyens ou d'activité doivent être proscrits.
13. La collecte des données sur les indicateurs doit se réaliser à un coût raisonnable, sans surcharge de travail excessive pour les administrations. Une attention particulière doit être portée aux systèmes d'information.

E.— LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DE LA PERFORMANCE

14. Les administrations déconcentrées ont été très insuffisamment associées à l'élaboration des dispositifs de performance et le choix des budgets opérationnels de programme a pris un léger retard qui doit très rapidement être rattrapé.
15. La mise en oeuvre effective des dispositifs de performance dans les administrations est une condition irremplaçable de la réussite de la réforme, qui, sans cela, risque d'être réduite à un « vernis » à l'intention du Parlement.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Alors que la loi organique, en son article 66-I, seulement que soit « *joint au projet de loi de finances pour 2005, un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique* », le Parlement a disposé dès l'automne 2004 d'une première ébauche des dispositifs de performance associés à chaque programme. C'est cette avance d'un an qui permet aujourd'hui au Parlement de formuler cette première analyse et on ne peut que se féliciter de cette accélération, qui a certes contraint les ministères à travailler rapidement, mais qui, *in fine*, aura, du moins peut-on l'espérer, des conséquences très positives sur la qualité des projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2006.

Comme le souligne la Cour des comptes⁽⁴⁾, les ministères ont disposé d'une grande liberté pour préparer leurs avant-projets annuels de performance. Les discussions entre les ministères et la direction de la réforme budgétaire (DRB) ont essentiellement porté sur « *le respect de l'épure tracée par le guide partagée de la démarche de performance, non à se substituer à la réflexion des ministères* ⁽⁵⁾ ». Cette démarche a eu un effet positif en ce qu'elle a permis aux ministères de s'approprier l'élaboration des objectifs, sans que ceux-ci leur soient imposés de l'extérieur ce qui aurait été très nuisible à leur réalisation. Le défaut d'une telle procédure est que le cadrage interministériel a été relativement faible, si l'on compare à l'exercice sur la maquette par exemple, empêchant parfois une mutualisation des bonnes pratiques. L'année 2005 doit permettre de corriger ces défauts.

A.— LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST POUR LE PARLEMENT UN ELEMENT ESSENTIEL DU DISPOSITIF LOLF

1.— La mesure de la performance est la légitime contrepartie à une plus grande fongibilité des crédits.

L'un des objectifs de la loi organique est de donner au responsable de programme une très grande liberté dans la gestion de ses crédits, puisque l'unité de spécialité budgétaire que constitue le programme est— en moyenne — six fois plus importante que les anciens chapitres budgétaires.

⁽⁴⁾ Cour des comptes. Première analyse des stratégies, objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performance. Note de synthèse.

⁽⁵⁾ *ibid* p. 12.

Cette fongibilité, certes asymétrique en ce que le plafond des dépenses de personnel (Titre II) est limitatif, n'est justifiée et acceptable que si elle permet une plus grande efficacité de la dépense publique. Comme la Mission d'information l'expliquait l'an dernier dans son rapport⁽⁶⁾ : « *La souplesse de gestion doit jouer entre des dépenses ayant un lien précis entre elles, susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurés par des indicateurs communs. Les programmes n'ont pas été créés par la loi organique pour assurer le confort budgétaire des structures administratives, mais pour améliorer l'efficacité de leur gestion* ».

Le dispositif de performance associé à chaque programme est l'un des outils permettant au Parlement de juger de l'efficacité de l'action du responsable de programme. Comme l'expliquait le guide méthodologique, « *compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle* ».

Il est évident que ces responsables de programme ont vocation à devenir les interlocuteurs privilégiés du Parlement qui pourra les entendre très régulièrement conformément à l'article 57, troisième alinéa, de la LOLF⁽⁷⁾. D'ailleurs, la Mission d'information a souhaité, pour cet exercice, auditionner les responsables de programmes et non les directeurs d'administration centrale ou les directeurs des affaires financières comme elle l'avait fait, l'an dernier, pour la maquette. Lors de ces auditions, la Mission a d'ailleurs pu évaluer la cohérence de la maquette au vu de la capacité du responsable de programme à expliquer et à engager sa responsabilité sur le dispositif de performance proposé. Cela a été particulièrement flagrant pour les programmes du ministère de l'économie et des finances. Lors de son audition, le responsable du programme : « *Développement des entreprises* » a d'ailleurs paru peu à même d'expliquer sa stratégie de performance ou le choix des objectifs. Son rôle s'est manifestement limité à collecter les objectifs proposés par les directions participant au programme dont il est censé avoir la responsabilité.

Reste que la responsabilité du gestionnaire de programme est ambiguë. Comme l'explique la Cour des comptes⁽⁸⁾, cette responsabilité « *ne se confond en effet pas avec la responsabilité « politique » du Gouvernement, reconnue par la Constitution, ni avec la responsabilité « hiérarchique » résultant des principes de l'organisation administrative - le responsable de programme n'ayant pas*

⁽⁶⁾ *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004).*

⁽⁷⁾ « *Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le Président et le Rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel [sous les réserves prévues à l'alinéa précédent]* ».

⁽⁸⁾ *ibid* p. 8 et 9.

nécessairement autorité sur l'ensemble des personnels ou des structures relevant de son programme ».

Quel rôle pour le contrôle financier ?

Le 28 janvier 2005 est paru au Journal officiel le décret-n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations d'État. La loi organique obligeait en effet à redéfinir le rôle du contrôle financier.

Comme la Mission l'expliquait lors de son premier rapport ⁽⁹⁾ : « *Pour se placer dans la perspective de 2006, il conviendra de préciser et de clarifier un certain nombre d'orientations, en tenant pour acquis que le contrôle financier tel qu'il a été défini et pratiqué jusqu'ici a vécu, et qu'une profonde rénovation s'impose désormais. L'esprit de la loi organique est incompatible avec le maintien d'un système aussi désresponsabilisant, où une seule personne peut bloquer l'activité d'un ministère, dans des conditions très discrétionnaires ou sur ordre de la Direction du budget, en usant sans limites d'un visa préalable sur l'ensemble des actes de gestion. Entre les deux solutions « polaires » et tout aussi illusoire que sont le statu quo et la disparition du contrôle financier (réclamée en octobre 2002 par le ministère de la Défense), il y a place pour un schéma équilibré ».*

Le nouveau décret prévoit effectivement un recentrage du contrôle financier sur le contrôle budgétaire, le contrôle de régularité étant effectivement internalisé au sein des ministères. Son article 2 prévoit que soit visé, un mois avant le début de l'exercice, un document annuel de programmation budgétaire et l'article 8 stipule que « *certaines actes d'engagement, d'affectation de crédits à une opération d'investissement, certaines délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu peuvent, compte tenu de la nature des dépenses ou des crédits, de leur montant ainsi que de la qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs, être soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier, dans des conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article 15 du présent décret ».*

Ces dispositions répondent-elles à l'exigence d'un « schéma équilibré » ? Tout dépendra en fait du contenu des arrêtés prévus, pour chaque ministère, à l'article 15. Les quelques échos recueillis par la Mission d'information à ce propos sont partagés et la mission d'information approfondira très probablement cette question dans ses travaux futurs.

2. Des aménagements limités devraient être apportés à la maquette

La maquette budgétaire telle qu'elle résulte des arbitrages du Premier ministre et telle qu'elle a été présentée au Parlement, à titre indicatif, lors du projet de loi de finances pour 2005, n'a pas vocation à évoluer, du moins à court terme.

Votre Commission des finances a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'exprimer, malgré une opinion globale favorable, certaines réserves ponctuelles quant à la structuration en missions et en programmes. Celles-ci concernent, pour l'essentiel, la mission **Défense** et la mission **Remboursements et dégrèvements**.

⁽⁹⁾ le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « LA réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1021, 10 juillet 2003).

La Mission d'information regrette également que n'ait pas été retenue sa proposition de créer une mission **Écologie et maîtrise des risques**. On se bornera à souligner que l'examen du dispositif de performance des programmes dont la pertinence est discutée par la Mission d'information confirme, systématiquement, ces constats : la performance est un révélateur extrêmement puissant des imperfections de la maquette.

On peut par ailleurs s'interroger sur la présence de tels ou tels crédits au sein de tel programme plutôt que dans un autre : ainsi certains crédits d'aide au transport postal de la presse figurent encore au sein du programme *Développement des entreprises* alors qu'une partie a déjà, légitimement, été rapatriée au sein du programme *Presse*. Toutes ces questions d'affectation budgétaire ont vocation à être traitées lors de la discussion du projet de loi de finances initial pour 2006. Reste deux problèmes de maquette qui, à notre sens, doivent être réglés en amont du débat d'orientation budgétaire en juin prochain.

Le premier concerne la mission « **Médias** », qui depuis la réforme de redevance adoptée par le Parlement dans la loi de finances initiale pour 2005, serait mono-programme. En effet, les compensations d'exonérations de redevance, qui constituaient, à côté du programme *Presse*, le second programme de cette mission, ont été transformées en dégrèvements et transférées dans la mission « *Remboursement et dégrèvements* ». Afin de conserver cette avancée que constitue *de facto* l'identification au sein du budget général d'une mission « **Médias** », il est donc indispensable de créer un second programme. Comme la Mission l'avait déjà proposé l'an dernier⁽¹⁰⁾, la création d'un programme « *Régulation des médias* » comprenant les crédits de la Direction du développement des médias et du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, nous semble la solution à la fois la plus simple et la plus conforme à l'esprit de la LOLF.

Le second problème, plus fondamental, concerne la situation de la Cour des comptes et, plus généralement, du programme *Juridictions financières*. Le Premier Président, Philippe Séguin s'est très légitimement ému du positionnement de ce programme au sein d'une mission **Gestion et contrôle des finances publiques** composée de programmes relevant tous du ministère de l'économie et des finances. Or, l'une des nouvelles responsabilités que confère la LOLF à la Cour des comptes est celle de la certification des comptes de l'État ce qui rend encore plus aigu son besoin d'indépendance vis-à-vis du ministère de l'économie et des finances. De plus, la Cour des comptes bénéficie d'un positionnement constitutionnel tout à fait original, à équidistance de l'exécutif et du législatif⁽¹¹⁾, auquel la maquette ne rend pas justice.

⁽¹⁰⁾ Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004), pp. 144.

⁽¹¹⁾ Positionnement conforté par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001.

La Cour des comptes a parfois exprimé le souhait de bénéficier du régime des dotations de titre I, aujourd'hui réservé aux seuls pouvoirs publics relevant de l'actuel Titre II. Pour la Mission d'information, ni Cour des comptes ni le Conseil d'État ne constituent des Pouvoirs publics et il est tout à fait impossible que ces institutions bénéficient du régime des dotations. Ceci entraînerait des conséquences budgétaires assurément excessives (libre fixation de son budget, débat parlementaire « allégé », fongibilité totale des crédits sans plafond des dépenses de personnel, absence de dispositif de performance). D'ailleurs, la Cour reconnaît que cette intégration au titre I devrait se faire dans des conditions particulières, en réduisant fortement sa portée pratique.

Aussi, il semble préférable de créer une mission « **Conseil aux pouvoirs publics** » qui rassemblerait les institutions citées par la Constitution, n'étant pas issues du suffrage universel et assurant une mission d'assistance à au moins l'un des Pouvoirs publics. Pourraient légitimement figurer au sein de cette mission le Conseil économique et social (qui ne constituerait donc plus, en violation flagrante avec la lettre même de la loi organique, une mission mono-programme) et les juridictions financières. On peut s'interroger pour savoir si le Conseil d'État pourrait également figurer au sein de cette mission car, outre son rôle juridictionnel, il a une mission de conseil à l'un des pouvoirs publics, en l'occurrence le gouvernement. Par contre, les autres juridictions administratives (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) ne pourraient y participer, leur activité étant essentiellement juridictionnelle.

Parallèlement à cette évolution de la maquette, il serait utile que le gouvernement s'engage à ce que les institutions de cette mission : « **Conseil aux pouvoirs publics** » bénéficient d'un régime privilégié en termes de contrôle financier et de régulation budgétaire, sans qu'une modification de la loi organique ne soit nécessaire.

La conjonction de ces deux mouvements permettrait, à notre sens, de garantir l'indépendance de la Cour des comptes et de rendre justice à son positionnement institutionnel original, tout en préservant la spécificité des Pouvoirs publics.

B.– UNE PRESENTATION STRATEGIQUE TRES INSUFFISANTE

Le niveau stratégique n'est pas explicitement prévu par la loi organique. Pourtant, il est vite apparu que le choix des objectifs devrait être précédé d'une réflexion sur la stratégie de performance du programme, afin d'établir une hiérarchie entre les objectifs choisis et de justifier ces choix.

1.– Un dispositif stratégique très incomplet

Comme l'explique le guide méthodologique⁽¹²⁾, « *la définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents. La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier le choix de ces objectifs. La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis* ».

Malheureusement, sans même porter de jugement sur la qualité des stratégies proposées, de nombreux programmes sont tout simplement dépourvus de présentation stratégique. Ainsi, sur les 119 avant-PAP disponibles, seuls 87 proposaient une stratégie, ou de moins, ce qu'ils considéraient comme telle. Car, au-delà de cette donnée chiffrée déjà peu satisfaisante, la qualité des stratégies proposées n'est pas toujours évidente.

Certes, certains programmes ont fait un réel effort de réflexion stratégique comme le programme *Soutien des politiques d'équipement* de la mission **Transports** ou le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission **Engagements financiers de l'État**. *A contrario*, certaines stratégies se contentent de compiler les intitulés de chacun des objectifs stratégiques : c'est le cas, parmi bien d'autres, du programme *Aide économique et financière au développement* de la mission **Aide publique au développement** ou du programme *Jeunesse et vie associative* de la mission **Sport, jeunesse et vie associative**.

Par ailleurs, on peut s'interroger, comme le fait la Cour des comptes, sur l'utilité d'une présentation stratégique au niveau de la mission. Ceci n'a pas encore été envisagé par la direction de la réforme budgétaire. Or les missions constituent les supports privilégiés d'une politique publique et l'on verra plus loin la nécessité d'harmoniser les dispositifs de performance entre les programmes d'une même mission. Comme le souligne la Cour des comptes, « *il apparaît souhaitable (et simple à réaliser), dans un double souci de lisibilité et de cohérence de l'action de l'État, que soient désormais présentés, sous une forme*

⁽¹²⁾ *ibid* p 18.

synthétique et en introduction des PAP, les grands objectifs dévolus à chacune des politiques publiques de l'État.

Une telle mention serait d'ailleurs de même nature que les « documents de politique transversale », présentés par un ministre-chef de file pour retracer les performances associées à plusieurs programmes disséminés dans différentes missions, qui ne sont pas non plus prévus explicitement par la loi organique du 1^{er} août 2001. Il serait paradoxal de mettre en place ce type d'informations pour des programmes inscrits de manière éparse au sein de la maquette et de ne pas le faire pour des programmes regroupés selon une certaine cohérence au sein d'une mission ministérielle, a fortiori interministérielle ».

2.– Stratégies de performance et stratégies ministérielles de réforme

Ce manque de réflexion stratégique est illustré par l'absence de coordination entre le PAP et les autres documents de programmation. Comme le note la Cour des comptes, c'est *« au niveau de la stratégie que doit s'opérer la convergence entre le dispositif de performances et les autres documents de programmation, tels que les SMR, les lois de programmation ou les contrats de performances. Si certains ministères mentionnent ce type de documents, dans la plupart des cas, ces références croisées sont tout simplement absentes des programmes »*.

S'agissant des stratégies ministérielles de réforme (SMR), celles-ci sont, intrinsèquement, tournées vers la réforme interne de l'administration, vers sa modernisation. Ils n'ont donc, normalement, que peu de lien avec la performance socio-économique de l'administration. Par contre, en termes d'efficacité et de qualité de service, les SMR, pour peu qu'elles ne soient pas un simple catalogue de micro-réformes administratives, doivent être connectées au dispositif de performance, en particulier au niveau stratégique, de manière beaucoup plus marquée qu'elles ne le sont actuellement. Comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, l'exercice LOLF et l'exercice SMR sont souvent très insuffisamment associés : les avant-PAP en sont la plus criante illustration.

3.– Stratégies de performance et lois d'orientation et de programmation

Concernant les lois d'orientation et de programmation, leur articulation avec les présentations stratégiques doit être recherchée sous certaines limites. D'une part, la partie programmation budgétaire de ces lois n'a, bien sûr, aucunement sa place dans un dispositif de performance : le fait que le ministère de la Justice respecte, loi de finances initiale après loi de finances initiale, le nombre de création d'emplois de magistrats prévus dans la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice n'a que peu à voir avec la performance de l'administration et beaucoup plus avec la capacité de

négociation du ministre avec son homologue de Bercy. Dans la plupart des cas, l'atteinte des objectifs de programmation de telle ou telle loi ne pourrait être mesurée que par des indicateurs de moyens, lesquels n'ont pas leur place dans un dispositif de performance.

A contrario, figure en annexe du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école actuellement examiné par le Parlement, une liste d'objectifs de résultat dont certains ont tout à fait leur place dans un dispositif de performance. La coïncidence temporelle de l'élaboration de l'avant-PAP et du projet de loi a permis une harmonisation bienvenue.

4.– Stratégie politique ou stratégie de performance ?

Le lien entre dispositif de performance et lois d'orientation renvoie à une question fondamentale à laquelle aucune réponse claire n'a encore été apportée : s'agit-il, par ce dispositif de performance, de mesurer la performance des politiques publiques ou la performance de leur mise en œuvre ?

La Cour des comptes souligne que *« les termes de la LOLF ne précisent pas explicitement si le Parlement souhaite que soient mesurées les performances des politiques publiques, donc des missions – ce qui implique une responsabilité de nature politique, assumée au niveau ministériel ou les performances de leur mise en œuvre – ce qui revient à évaluer principalement l'efficacité de l'administration »*.

Et de poursuivre : *« pour l'instant, les deux options restent intimement mêlées. Sur les trois types d'indicateurs définis par le guide partagé sur la démarche de performance, à savoir l'efficacité socio-économique (impact, point de vue du citoyen), la qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et l'efficacité (point de vue du contribuable), les deux derniers renvoient directement à la performance de l'administration en tant qu'exécutant d'une politique publique. Le premier type d'indicateurs est mixte, l'impact d'une politique publique dépendant autant de la qualité des objectifs fixés que de la qualité de leur mise en œuvre »*.

La mission d'information ne partage pas ce constat de la Cour des comptes. Pour le législateur organique, et cela apparaît assez clairement dans les travaux préparatoires, le dispositif de performance a vocation à mesurer à la fois l'efficacité des politiques publiques et celle des administrations dans leur mise en œuvre. Le réduire à la deuxième option en limiterait fortement la portée et l'intérêt.

Pour autant, le dispositif de performance n'a pas vocation à se substituer au jugement politique. Comme l'écrit très justement la Cour des comptes, *« la LOLF ne mettra pas l'État en équations »*. Le responsable de programme n'a pas

vocation, il n'aurait d'ailleurs aucune légitimité pour le faire, à se substituer au ministre, seul à même d'assumer une responsabilité politique.

Idéalement, de même que la maquette, les dispositifs de performance devraient présenter, autant que possible, une certaine permanence, au-delà des alternances politiques.

C.– LE CHOIX DES OBJECTIFS DOIT OBEIR A UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES

L'élaboration approfondie d'une stratégie de performance doit permettre de faire apparaître des objectifs stratégiques communs à l'ensemble du programme. Les avant-projets annuels de performance des programmes publiés à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005 comprennent 671 objectifs. Ceux-ci doivent permettre de suivre les résultats annuels des principales politiques publiques et de leur mise en œuvre pour peu qu'ils respectent un certain nombre de principes que la mission d'information a jugé utile de rappeler.

1.– Un équilibre doit être trouvé entre les trois types d'objectifs

On distingue traditionnellement trois types d'objectifs. Comme l'explique le *guide méthodologique*⁽¹³⁾ : « le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

– *Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen. Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques).*

– *Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur. L'utilisateur peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions supports (fonctions d'état major et de gestion des moyens), un usager interne (services des autres programmes soutenus par le programme support).*

– *Les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable. Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens. »*

Globalement, on dénombre parmi les 671 objectifs (certains relevant de plusieurs catégories), 420 objectifs socio-économiques, 204 objectifs de qualité de service et 211 objectifs d'efficacité. On constate donc un certain déséquilibre au détriment des deux dernières catégories. Certes, il convient d'être pragmatique dans la recherche de cet équilibre : il est normal qu'un programme opérationnel propose, pour l'essentiel, des objectifs socio-économiques. *A contrario*, un programme support devra disposer d'une majorité d'objectifs de qualité de service (si l'on considère les autres administrations comme les « usagers » de ce programme) et surtout d'efficacité.

⁽¹³⁾ *Ibid* p 20.

Sous ces réserves, on ne peut que partager l’avis de la Cour des comptes qui relève la faiblesse numérique des objectifs d’efficience, « *alors même qu’ils sont très importants pour la problématique de la maîtrise de la dépense publique* »⁽¹⁴⁾. La Cour explique cette faiblesse par « *un investissement méthodologique souvent trop faible pour parvenir à mesurer correctement les performances* »⁽¹⁵⁾.

Il s’agit en effet du type d’objectifs le plus novateur pour les administrations et la plupart d’entre elles ne disposaient probablement pas, dans les outils statistiques existants, de ce type de données, contrairement aux autres catégories d’objectifs. La réflexion des administrations doit donc être encouragée dans ce domaine afin de dégager des pistes de progression en termes d’efficience.

2.– Les objectifs doivent être clairs sans être verbeux

L’une des exigences formulées par le *Guide méthodologique* est que l’objectif soit formulé de façon claire et précise. En effet, les projets annuels de performance s’adressent non seulement aux parlementaires ou aux administrations mais également à l’ensemble des citoyens : par essence, la LOLF est un instrument démocratique.

Deux écueils doivent donc être évités : une très grande généralité, voire une certaine verbosité ; et, *a contrario*, une trop grande technicité, incompréhensible par un lecteur non averti du jargon technique utilisé. Malheureusement, ces deux écueils n’ont pas été évités par l’ensemble des ministères.

La Cour souligne ainsi que « *de nombreux objectifs sont formulés en des termes beaucoup trop généraux, qui se confondent avec les finalités du programme* ». C’est le cas, par exemple (même si l’on conviendra que l’exercice est ici difficile) du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission : « **Action extérieure de l’État** » dont les objectifs sont :

- défendre et représenter à l’étranger les intérêts de la France ;
- construire l’Europe ;
- renforcer la sécurité internationale ;
- promouvoir le multilatéralisme ;
- assurer un service diplomatique de qualité.

Comme l’explique la Cour des comptes dans sa note d’étape, le premier objectif constitue plus une activité, voire la raison d’être de l’action diplomatique qu’un objectif de performance à proprement parler. De même, certains objectifs du programme *Gestion durable de l’agriculture, de la pêche et développement*

⁽¹⁴⁾ *ibid* p.20.

⁽¹⁵⁾ *ibid* p 17.

rural de la mission « **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** » sont-ils beaucoup trop généraux par exemple l'objectif « *concilier activités économiques et préservation des milieux* » ou encore « *favoriser l'attractivité des territoires ruraux* ». Il semble que dans certains programmes, faute d'une analyse stratégique approfondie quant aux finalités poursuivies, on assiste à un décalage de cette réflexion vers le niveau inférieur, celui des objectifs. D'ailleurs, ce mouvement est très proche de celui déjà observé par la mission lors de l'élaboration de la maquette : l'administration avait commencé par fabriquer des programmes avant de réfléchir aux missions. Ici, elle a souvent réfléchi, dans l'ordre, aux indicateurs dont elle disposait, puis aux objectifs et, enfin, à une stratégie.

Le deuxième écueil est le caractère parfois jargonneux de certains objectifs, ce qui rend impossible leur compréhension par le citoyen. C'est le cas de l'objectif « assurer la posture de sauvegarde » du programme *Préparation et emploi des forces* de la mission **Défense**. S'il s'agit d'une terminologie classique dans le langage militaire (et utilisée dans la loi de programmation militaire), on conviendra que, pour un non-initié, elle n'est guère éclairante. Ce même reproche peut être adressé à la mission **Écologie et développement durable** ; comme le souligne la Cour des comptes⁽¹⁶⁾, « *certaines formulations empruntent à un vocabulaire savant (« limiter l'exposition des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances anthropiques »), d'autres introduisent dans l'expression des détours inutiles ou difficilement compréhensibles (« améliorer, à coût maîtrisé, la pertinence et l'efficacité du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages »)* ».

De même, l'objectif n° 4 du programme « *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* » de la mission **Travail**, qui « vise à faciliter l'accès des adultes aux savoirs de base » pourrait plus simplement s'intituler « lutter contre l'illettrisme », au vu de la description et des indicateurs proposés.

3.– Les objectifs doivent être sélectifs mais couvrir l'essentiel du programme

a) le jugement sur le nombre optimal d'objectifs doit être pragmatique

Concernant le choix des objectifs, le responsable de programme est pris entre deux recommandations du guide qui, sans être contradictoires, doivent cependant être conciliées avec habileté :

– d'une part « *les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité du pilotage des politiques de l'État. Leur nombre ne doit pas, dans l'idéal, excéder la demi-douzaine pour un programme*⁽¹⁷⁾ ».

⁽¹⁶⁾ *ibid* p20.

⁽¹⁷⁾ *ibid* p19.

– d’autre part, les objectifs doivent être représentatifs des aspects essentiels du programme : « *les objectifs stratégiques retenus retracent les éléments qui paraissent essentiels dans la conduite du programme. Ils permettent de mobiliser les actions les plus consommatrices de crédits ou bien celles qui présentent les enjeux de politique publique jugés les plus importants* ».

On dispose aujourd’hui en moyenne de 5,6 objectifs par programme. 33 programmes en ont entre 7 et 10 et 5 programmes en ont plus de dix. Ce nombre élevé d’objectifs est parfois justifié compte tenu de l’importance des masses budgétaires en jeu et de la diversité des actions du programme. On pense en particulier à la mission **Enseignement scolaire** où le nombre d’objectifs est même trop faible. À l’inverse, certains programmes proposent un nombre excessif d’objectifs au regard des crédits disponibles et des finalités du programme : c’est le cas des deux programmes de la mission **Mémoire et lien avec la Nation** ou du programme *Patrimoines* de la mission **Culture**.

On constate d’ailleurs qu’un nombre trop élevé d’objectifs, sans justification de fond, est souvent dû à des défauts de la maquette : lorsqu’un programme rassemble des entités administratives hétérogènes sans qu’une réelle cohérence de politique publique apparaisse, il est très difficile d’élaborer une stratégie de performance et donc d’effectuer un tri et une hiérarchisation des objectifs. Chaque entité propose alors ses propres objectifs (souvent d’ailleurs liés à leur action), ce qui conduit à une accumulation vide de sens. C’est le cas du programme *Développement des entreprises* de la mission **Développement et régulation économique** ou encore du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission **Défense**.

b) l’activité essentielle du programme doit être couverte

Il est indispensable que la majorité – sinon la totalité – des activités du programme soit couverte par un dispositif de performance. Ceci concerne aussi bien les actions de l’administration proprement dite que celles des opérateurs ou des autorités administratives indépendantes (AAI) chargés de mettre en œuvre une politique publique.

Sur le premier point, des efforts doivent encore être accomplis. La Cour des comptes remarque ⁽¹⁸⁾ que dans le programme *Administration pénitentiaire* de la mission **Justice**, rien n’est prévu pour évaluer les conditions matérielles de vie des détenus ni, par exemple, le suivi des délinquants sexuels qui sont pourtant des sujets majeurs. De même, dans le programme *Français à l’étranger et étrangers en France* de la mission **Action extérieure de l’État**, aucune place n’est réservée à l’enseignement français à l’étranger, qui représente pourtant 55 % des crédits du programme. De même relève-t-on une certaine hypertrophie de la place réservée aux indicateurs traitant du droit d’asile, dont l’enjeu budgétaire est négligeable,

⁽¹⁸⁾ *ibid* p.20.

aux dépens du service des visas, qui est presque totalement absent du dispositif. Les exemples sont malheureusement nombreux et des marges de clarification existent.

S'agissant des « opérateurs », il est indispensable qu'ils participent clairement au dispositif de performance. Il s'agit là d'une question fondamentale puisque la circulaire de la direction de la réforme budgétaire recense près de 770 opérateurs, parmi lesquels ceux qualifiés d'opérateurs « principaux » ont vocation à être mentionnés dans les PAP. Pour un certain nombre de programmes, la prise en compte des opérateurs dans le dispositif de performance est primordiale. Comme le remarque la Cour des comptes, *« cette question se présente dans le domaine de la recherche avec les établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) ou dans la mission **Culture**, qui ne compte pas moins de soixante-dix opérateurs. Elle se pose également pour le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission **Recherche et enseignement supérieur**, dont la mise en œuvre dépend en quasi totalité des universités et établissements assimilés, qui bénéficient d'une forte autonomie reconnue par la loi et affichée dans leur statut »*.

Aujourd'hui, les opérateurs sont insuffisamment pris en compte dans les dispositifs de performance comme le prouve le cas de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association française pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour les programmes de la mission **Travail**. Ceci est d'autant plus regrettable que les relations entre l'État et les opérateurs sont souvent organisées au sein d'un contrat d'objectifs et de moyens dans lequel figure généralement un volet « performance », qu'il serait donc assez simple de reprendre.

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI), la mission d'information s'était déjà prononcée, pour une fois en désaccord avec le Sénat, pour leur intégration au sein des politiques sectorielles auxquelles elles participent. Dans la continuité de cette position de principe, il est indispensable que les AAI fassent partie intégrante du dispositif de performance du programme dont elles dépendent. C'est malheureusement très rarement le cas. Il convient, bien sûr, de respecter la spécificité du mode opératoire et d'autonomie de fonctionnement des AAI par rapport à une administration classique mais il doit être possible d'élaborer des objectifs et des indicateurs de performance, sans remettre en cause l'indépendance de ces organismes. La Cour des comptes partage d'ailleurs cette opinion : *« l'indépendance de ces autorités ne devrait, au demeurant, pas les affranchir d'une réflexion sur la mesure de leurs performances, notamment dans l'efficience de la gestion de leurs crédits »* ⁽¹⁹⁾.

La dernière question s'agissant du périmètre à prendre en compte pour le choix des objectifs concerne les dépenses fiscales. L'une des innovations de la

⁽¹⁹⁾ *ibid* p 9.

LOLF sera la présence d'une évaluation des dépenses fiscales dans les projets annuels de performance. Ceci permettra d'avoir une vision plus juste des moyens consacrés à telle ou telle politique publique, au-delà des seuls crédits budgétaires. Le dispositif de performance doit-il également concerner les dépenses fiscales ? Ici encore, il convient d'être pragmatique. Lorsque ces dépenses fiscales représentent une part très significative des dépenses publiques de ce programme, le dispositif de performance ne peut les ignorer, sans quoi il serait déconnecté de la réalité de la politique publique qu'il entend évaluer. C'est particulièrement vrai pour les programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission **Ville et logement**.

4.– Le responsable de programme doit pouvoir s'engager sur ces objectifs

Le *guide méthodologique* précise que la réalisation d'un objectif doit dépendre de façon déterminante des activités du programme. Doivent donc être écartés les objectifs dont la réalisation dépend trop fortement de l'évolution de l'environnement socio-économique, ainsi que les objectifs imputables principalement à d'autres acteurs que ceux du programme.

Cette invitation à la modestie n'a malheureusement pas toujours été entendue par les ministères et certains responsables de programme semblent désireux de s'engager sur des objectifs qui sont manifestement hors de leur portée dans la mesure où ils ne disposent pas des leviers d'action nécessaires.

a) le cas des objectifs dépendant trop fortement de l'évolution de l'environnement socio-économique

Ceux-ci sont assez limités, mais ils subsistent encore dans certains programmes, en particulier ceux dont l'activité a des impacts socio-économiques lointains, comme les activités de prévention ou d'incitation.

Ainsi, le responsable du programme *Développement des entreprises* estime-t-il possible de s'engager à « assurer la fourniture en énergie aux consommateurs à un prix compétitif ». De même celui du programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* s'estime capable de « maîtriser l'évolution des émissions de gaz à effet de serre ». Enfin, le responsable du programme *Aménagement du territoire* considère qu'il possède les leviers d'action nécessaires afin d'« assurer l'égal accès de la population française aux technologies de l'information et de la communication »...

Trois solutions peuvent être proposées à ces problèmes :

– un objectif portant sur l'impact lointain, imputable à plusieurs acteurs, peut être retenu, à condition que le responsable de programme détienne des leviers d'action suffisamment déterminants pour pouvoir s'engager et les explicite ou que l'indicateur permette de suffisamment neutraliser des effets de contexte ;

– un objectif d’efficacité socio-économique de second rang peut être défini et mesuré, à condition que le lien entre cet objectif de second rang et l’objectif final d’impact lointain soit explicité et si possible fondé sur une évaluation de la politique ou sur une analyse stratégique approfondie ;

– on considère que l’activité en elle-même influe favorablement de façon manifeste sur l’objectif d’impact lointain à atteindre ; il n’est pour autant pas possible de retenir un objectif global d’activité, qui ne saurait être un objectif de performance, dans la mesure où il ne démontre pas une utilisation plus efficace de la dépense, à moyens donnés. Des objectifs de qualité ou d’efficacité de la gestion doivent alors être recherchés.

b) le cas des objectifs imputables principalement à d’autres acteurs que le programme

La LOLF ne s’attache, par construction, qu’à mesurer les performances de l’État. Pourtant, dans de nombreux cas, les politiques publiques sont mises en œuvre par celui-ci conjointement avec d’autres acteurs : Sécurité sociale, collectivités locales, autres acteurs publics ou privés. C’est particulièrement vrai, bien sûr, dans le domaine social où, soit les compétences sont partagées avec les collectivités locales, soit l’État n’a qu’un rôle d’élaboration et de régulation des politiques, leur mise en œuvre étant assurée principalement par les organismes de sécurité sociale.

Cette problématique se rencontre donc pour l’essentiel dans les missions **Santé** et **Solidarité et intégration**. Même dans ces cas, il est essentiel pour la mission d’information que le responsable de programme ne s’engage que sur des objectifs sur lesquels il dispose de leviers d’action. Ce n’est manifestement pas le cas de la plupart des objectifs proposés pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, qui relèvent manifestement de la compétence de l’assurance-maladie.

Faut-il pour autant renoncer à tout objectif ? Cela constituerait assurément un recul : il semble plus conforme à la LOLF de rechercher, au contraire, ce qui constitue la spécificité de l’action de l’État en ce domaine grâce à une réflexion stratégique approfondie. De cette stratégie doivent émerger des objectifs reflétant l’activité propre de l’État et évaluant la performance des crédits votés par le Parlement. Cela semble la seule voie possible permettant d’éviter que ne disparaisse de la maquette, et donc du dispositif de performance, le rôle fondamental assigné à l’État en tant que régulateur et producteur de normes dans le domaine de la protection sociale. Ceci est d’autant plus vrai que ce secteur revêt une importance fondamentale en termes budgétaires et sociaux. Il serait pour le moins incongru que l’État renonce à faire apparaître clairement ce rôle dans une maquette budgétaire construite autour des missions de l’État.

5.– Les objectifs doivent être harmonisés afin de faciliter les comparaisons

L'un des défauts de la procédure suivie dans l'élaboration des PAP a été la faiblesse du cadrage interministériel et la faible diffusion, à ce stade, des bonnes pratiques. Il est indispensable qu'un échange ait à présent lieu entre les différents ministères afin que chacun puisse analyser comment les autres ont répondu à telle ou telle problématique, somme toute assez proches. Cette « saine émulation », nourrie par les analyses des institutions de contrôle et d'audit, doit permettre, à moyen terme, d'élaborer une « doctrine » de la performance.

Au-delà de cette indispensable mutualisation des bonnes pratiques, certains dispositifs de performance doivent, de droit, être harmonisés, sans quoi leur intérêt serait fortement réduit.

a) les missions interministérielles

Les missions interministérielles ont pour principal objet de permettre une plus grande lisibilité de l'action publique pour le Parlement, la mission étant l'unité de vote. Elles ont ainsi pour avantage de faire cohabiter des programmes de ministère différents, chacun ayant leur propre culture administrative, mais qui participent néanmoins à une même politique publique. Le dispositif de performance doit assurément servir de lien et doit être harmonisé.

C'est le cas, par exemple, pour la mission « **Aide publique au développement** » à laquelle participent le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, qui représentent deux cultures administratives pour le moins différentes, voire opposées. La mission doit permettre de rapprocher ces deux univers, en particulier par le biais du dispositif de performance puisque ces deux programmes partagent un certain nombre d'objectifs, même si les leviers d'action sont, en principe, différents. Des efforts ont incontestablement été réalisés en ce sens. Ils doivent être poursuivis.

Le diagnostic est bien sûr le même pour la mission **Sécurité** composée d'un programme *Gendarmerie nationale* et d'un programme *Police nationale*. Sans négliger les spécificités de chacune des entités, la plupart des objectifs ont vocation à être communs et ils doivent donc être harmonisés. Du fait des incertitudes initiales sur la maquette, ce travail a pris du retard, retard très clairement perceptible dans la comparaison de deux avant-PAP. Il semble qu'un groupe de travail commun ait été mis en place sur ce dossier. On ne peut que souhaiter son succès.

b) les documents de politique transversale

Les documents de politique transversale (DPT) sont des annexes au projet de loi de finances qui présenteront, pour des politiques interministérielles englobant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

Différents DPT sont aujourd'hui envisagés : Action extérieure de l'État, Aide publique au développement, Enseignement supérieur, Lutte contre les exclusions, Outre-Mer, Recherche, Sécurité civile, Sécurité routière et Ville.

Il conviendra de veiller à l'harmonisation des dispositifs de performance entre les différents programmes participant à chacun des DTP, ce qui n'est pas complètement le cas aujourd'hui.

c) les programmes soutien

Les fonctions soutien, aussi appelées fonctions support, sont les activités qui ont pour finalité de concourir aux activités des autres actions ou programmes de politiques publiques en leur fournissant un soutien ou un encadrement. Elles se décomposent en fonctions d'état-major et fonctions de gestion des moyens.

Les fonctions d'état-major comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation, d'allocation des ressources budgétaires, d'études et de recherche, d'évaluation et certaines formes de contrôle.

Les fonctions de gestion des moyens correspondent aux tâches de gestion du personnel, de gestion immobilière, d'ordonnancement, de gestion budgétaire, de gestion des systèmes d'information, de communication, de formation, etc., dont la centralisation et la mutualisation permettent à la fois une plus grande efficacité, grâce à une professionnalisation accrue, et une meilleure maîtrise des coûts, grâce aux économies d'échelle.

Globalement, on ne peut que partager le constat de la Cour des comptes qui souligne le manque de cadrage méthodologique apporté à la conception des programmes soutien. Or ce cadrage est absolument indispensable car il doit permettre, à terme, de faire des comparaisons entre les programmes. Comme l'explique la Cour : *« Dans deux domaines essentiels comme la gestion immobilière ou la communication, les indicateurs retenus ne se prêtent ni à une comparaison interministérielle des coûts engagés et des performances accomplies, ni parfois même à une comparaison interdirectionnelle au sein d'un même ministère – c'est notamment le cas pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. »*

Le développement de la comparabilité entre les performances des fonctions soutien des différents ministères est absolument nécessaire et doit permettre au Parlement de disposer d'éléments transversaux sur la qualité de la gestion des activités support et, le cas échéant, sur les rationalisations susceptibles d'être engagées, notamment en matière de gestion immobilière - par ailleurs qualifiée de politique prioritaire de l'État ».

La mission d'information souhaite que d'importants efforts soient faits en ce domaine pour qu'à moyen terme, des comparaisons soient possibles.

d) les missions du budget général et les missions hors budget général

Certaines politiques publiques sont, dans la maquette, réparties entre plusieurs missions du fait d'une certaine diversité des outils budgétaires qu'elles utilisent (crédits du budget général, recettes affectées, prêts ou avances...). Cette diversité des outils, inévitable, ne doit pas empêcher une harmonisation des dispositifs de performance. C'est le cas, par exemple, des missions **Médias** et **Soutien aux médias** et des missions **Aide publique au développement** et **Prêts à des États étrangers**. Ce rapprochement s'impose d'autant plus que, désormais, les comptes spéciaux sont des missions, donc des unités de vote. De ce fait, ils pourront aisément être rattachés à une mission du budget général, tant en ce qui concerne le débat qu'en ce qui concerne le champ de compétence des rapporteurs spéciaux.

D.— DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ENCORE EN COURS DE CONSTRUCTION

Les objectifs de performance, qui ont pour but de concrétiser les priorités de l'action publique, sont mesurés et suivis grâce aux indicateurs de performance qui leur sont associés. On peut rappeler la définition donnée des indicateurs dans le *guide méthodologique*²⁰ : « *A chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés. L'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini, le plus objectivement possible. (...) Un bon indicateur doit être pertinent pour apprécier les résultats obtenus, utile, solide, vérifiable.* »

Le point commun des différents objectifs ayant été élaborés par les ministères pour chaque programme est qu'ils ont tous vocation à être mesurables et mesurés par des indicateurs. Il faut en effet que les administrations puissent prouver l'atteinte des objectifs par la détermination non seulement d'indicateurs, mais également de valeurs-cibles. Selon le *Guide méthodologique*²¹, « *la cible doit être située dans un horizon temporel pouvant aller jusqu'à 5 ans. Dans ce cas, les prévisions de résultats sont autant que possible indiquées pour chaque année et pas uniquement pour l'année d'échéance de la cible. La détermination de ces valeurs cibles est éclairée par le dialogue de gestion entretenu par le responsable du programme avec les services.* »

L'examen des avant-projets annuels de performance montre que nombre d'administrations ont d'ores et déjà assimilé l'exercice d'élaboration des indicateurs de performance et devraient être ainsi en mesure de fournir, dès le projet de loi de finances initiale pour 2006 des indicateurs cohérents, fiables, pérennes et surtout renseignés. Pour certains programmes en revanche, la construction des indicateurs reste encore perfectible. L'enjeu n'est pas mineur : de la solidité des indicateurs de performance dépend en partie la bonne appréhension

(20) *Ibid* p 24.

(21) *Ibid* p 24.

des programmes par le Parlement – en particulier les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis – et par les instances de contrôle, au premier rang desquelles la Cour des comptes.

1.– Quelles qualités requises pour les indicateurs de performance ?

a) *Qu'est-ce qu'un « bon » indicateur ?*

En premier lieu, à l'instar de ce qui est préconisé pour les objectifs, la formulation des indicateurs de performance doit être claire, simple, précise et concrète. Comme le souligne la Cour des comptes, si l'on souhaite éviter que la mise en œuvre de la LOLF demeure « *enfermée dans un vocabulaire d'inspiration technocratique* », il convient de prôner « *l'usage d'un vocabulaire simple, compréhensible par tous et puisé dans le riche répertoire de la langue française* ».

Pour qu'un indicateur permette réellement d'apprécier la valeur et l'ampleur des résultats effectivement obtenus dans la mise en œuvre d'une politique publique, il doit répondre à plusieurs critères importants.

Tout d'abord, le lien reliant l'indicateur à l'objectif doit être à la fois logique et fort. Le travail pour les administrations doit ainsi consister à rechercher l'indicateur le plus cohérent possible avec l'objectif fixé. L'examen attentif, au sein des avant-PAP, des indicateurs associés aux objectifs de chaque programme montre que cet exercice s'est avéré plus difficile et complexe qu'il n'y paraissait à première vue comme en témoignent les monographies de la deuxième partie du présent rapport. Les indicateurs proposés sont dans la plupart des cas, certes, liés à la réalité que l'on cherche à apprécier, mais peut-on affirmer dans tous les cas que ces indicateurs sont les plus pertinents, c'est-à-dire qu'il n'en existerait pas d'autres mesurant mieux, plus globalement ou plus finement, les résultats effectivement obtenus ?

Pour prétendre apprécier de façon juste les résultats obtenus par l'action publique, il est en deuxième lieu nécessaire que l'indicateur choisi se réfère à des aspects substantiels et non pas marginaux des objectifs poursuivis.

Une autre qualité fondamentale de l'indicateur retenu est qu'il doit fournir aux responsables des programmes comme au Parlement et aux institutions de contrôle la possibilité de porter un jugement objectif sur l'état d'avancée des améliorations souhaitées dans chaque domaine. Pour mesurer une performance, que le résultat de la mesure ait un sens et puisse donner lieu à une analyse sérieuse, il faut privilégier les indicateurs permettant d'apprécier un résultat dans un contexte. Ainsi aux indicateurs en valeur absolue, il conviendrait de préférer, chaque fois que cela est possible, les indicateurs qui, à tout le moins, font apparaître une échelle de valeurs ou une évolution dans le temps de ces valeurs. Quant aux indicateurs de valeur moyenne, leur maniement nécessite une certaine

prudence. Pour éviter de biaiser l'interprétation pouvant en être donnée, ils devront le plus souvent possible être complétés par des données de dispersion.

Même si les indicateurs retenus possèdent les qualités générales ainsi décrites, d'autres types de difficultés sont susceptibles de surgir ; le choix de l'indicateur peut en effet induire une distorsion du comportement des acteurs concernés. Ces derniers peuvent chercher à améliorer prioritairement les données ayant vocation à être mesurées par l'indicateur, au détriment des résultats globaux recherchés en vue de l'objectif général fixé. Aussi convient-il de proscrire ou, du moins d'affiner, les indicateurs qui se contentent de mesurer des durées moyennes de traitement par l'administration et négligent, par exemple, la nécessité de réduire les durées les plus longues pour un certain pourcentage de dossiers jugés compliqués.

b) Encore trop d'indicateurs ne sont pas renseignés pour l'instant

L'examen des avant-PAP permet de constater que de nombreux indicateurs proposés par les ministères ne peuvent à ce jour être renseignés (64% selon la direction de la réforme budgétaire).

Les conclusions de ce constat sont ambivalentes : ce taux élevé peut être considéré comme positif ou négatif. Il est positif car cela prouve que les administrations ne se contentent pas de reprendre des outils statistiques dont elles disposent déjà aujourd'hui ; et il est négatif car le Parlement ne peut se contenter d'un objectif dont l'indicateur serait disponible d'ici plusieurs années (parfois même à partir de 2008 seulement).

Il serait bon qu'une grande majorité d'indicateurs puissent être renseignés dès le projet de loi de finances pour 2006. De rares exceptions pourraient être acceptées mais, dans ce cas, un indicateur temporaire, déjà existant, devrait être fourni.

D'une manière générale, il convient que les systèmes d'information nécessaires à l'alimentation des indicateurs puissent être opérationnels dans un horizon proche. Il n'est guère possible d'admettre que les systèmes d'information adéquats ne soient disponibles que dans trois ou quatre ans ou pire, qu'aucune date ne soit indiquée en la matière.

2.- Les trois catégories d'indicateurs pouvant être considérés comme valables

En toute logique, comme pour les objectifs, il existe trois catégories d'indicateurs : ceux-ci cherchent à mesurer l'amélioration de la situation des citoyens (il s'agit des objectifs et des indicateurs d'efficacité socio-économique), des usagers (il s'agit des objectifs et des indicateurs de qualité de service) ou des contribuables (il s'agit des objectifs et des indicateurs d'efficience de la gestion).

a) *Des problématiques différentes selon le type d'indicateurs*

Comme le notait la MILOLF dans un précédent rapport d'information²², « *Différents écueils doivent (...) être évités dans le maniement de ces critères. Tout d'abord, chacun de ces critères présente des difficultés intrinsèques. Le critère de l'efficacité socio-économique ne doit pas se limiter à une simple mesure des produits de l'activité administrative (par exemple, le nombre de bénéficiaires d'un dispositif d'intervention), ni à une mesure d'impact trop générale qui dépend plus de l'évolution du contexte général que de l'action de l'État (par exemple, le taux de chômage). De même, la pertinence du critère de la qualité du service rendu réside dans la certification des éléments de performance retenus par une source indépendante de l'administration.* »

Les indicateurs de la première catégorie (point de vue du citoyen) correspondent à la mesure de la performance d'une politique publique. Dans leur conception, les indicateurs des deux autres catégories (points de vues de l'utilisateur et du contribuable) impliquent que soient mesurées à la fois la performance d'une politique publique et celle des administrations chargées de la mise en œuvre de cette politique.

D'une manière générale, il convient de trouver un équilibre satisfaisant entre les trois types de « bons » indicateurs, en augmentant la part des objectifs d'efficience.

b) *Quelques exemples illustratifs*

Constituent des indicateurs d'efficacité socio-économique les indicateurs visant à mesurer, par exemple :

– le taux de personnes ayant bénéficié d'une mesure d'accompagnement social renforcé accédant à un emploi (programme *Politiques en faveur de l'inclusion sociale*) ou l'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale en CDI correspondant à leur niveau de formation initiale (programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* ») ;

– le taux d'élucidation des délits de voie publique (programme « *Police nationale* ») ;

– la part des usagers professionnels s'acquittant de leurs impôts dans le délai légal (programme « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* »).

Constituent des indicateurs de qualité de service les indicateurs s'attachant à mesurer par exemple :

(22) Rapport d'information n° 1021, juillet 2003.

– le pourcentage des dossiers traités par les directions départementales respectant les délais réglementaires, s’agissant des permis de construire et des certificats d’urbanisme (programme : « *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* ») ;

– la part des demandeurs d’emploi se disant satisfaits du service rendu par l’ANPE (programme : « *Accès et retour à l’emploi* ») ;

– l’ancienneté moyenne du stock des dossiers par type de juridictions (programme « *Justice judiciaire* »).

Constituent des indicateurs d’efficience de la gestion les indicateurs tendant à mesurer, par exemple :

– l’effet de levier de la participation financière de l’État dans les travaux de restauration des monuments historiques ou du patrimoine immobilier muséal (programme « *Patrimoines* »)

– le nombre d’affaires traitées par magistrat en équivalent temps plein et par type de juridiction (programme « *Justice judiciaire* »).

3.– La nécessité de proscrire à la fois les indicateurs mesurant des moyens ou une activité et ceux se référant à des résultats non imputables à la seule action publique

Comme le note la Cour des comptes, il faut lutter contre « *la tentation d’adapter la LOLF au mode de fonctionnement actuel des administrations et non l’inverse.* » Cette tendance explique, pour une part, la multiplication des indicateurs portant sur la qualité des services rendus. Elle a même pu conduire dans certains cas divers ministères à confondre la démarche de performance avec la simple description des moyens attribués ou des activités accomplies.

a) la difficulté pour certaines administrations de s’approprier la démarche de la performance

L’évolution des indicateurs de moyens ou d’activité ne renseigne pas, par définition, sur la manière plus ou moins optimale dont les services gèrent l’argent public, mais uniquement sur le volume des crédits qui leur sont attribués et le niveau d’activités que ceux-ci permettent.

Ce type d’indicateurs doit impérativement être écarté, car il est susceptible de cautionner des logiques de consommation de crédits tout à fait négatives pour les finances publiques, en contradiction totale avec les effets globaux vertueux recherchés par les concepteurs de la LOLF.

Il s'agit là de données qui peuvent être politiquement pertinentes, et trouver notamment leur place dans les lois d'orientation ou de programmation, mais elles ne sont pas liées à la mesure de la performance.

b) la nécessité de rejeter dès le projet de loi de finances pour 2006 les indicateurs de moyens et d'activité

Il convient d'être très ferme en la matière : les indicateurs mesurant simplement une activité ou la mise en œuvre de moyens doivent clairement être rejetés, et ce dès le projet de loi de finances pour 2006.

Comme les fiches contenues dans la deuxième partie du présent rapport en témoignent, certains avant-PAP ont présenté des indicateurs mesurant uniquement des moyens. On peut citer les indicateurs cherchant, par exemple, à mesurer des taux de réalisation ou des masses.

Ne peuvent être considérés comme des indicateurs valables ceux qui s'attachent à mesurer par exemple :

– le taux d'avancement des contrats de plan État-régions (programme « *Transports terrestres et maritimes* ») ou le taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT de décembre 2003 en matière de réseau routier national (programme « *Réseau routier national* ») ;

– le nombre des contrats d'apprentissage ou le nombre de maisons pour l'emploi (programme « *Accès et retour à l'emploi* »).

Les avant-PAP contiennent également, pour certains d'entre eux, des indicateurs permettant simplement d'apprécier un niveau d'activité des administrations. On peut citer notamment les indicateurs mesurant :

– le nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux en cours d'élaboration et approuvés (programme « *Gestion des milieux et biodiversité* ») ;

– le taux de réalisation des actions de la stratégie nationale du développement durable incombant au ministère de l'écologie et du développement durable (programme « *Soutien aux politiques environnementales et développement durable* ») ;

– le pourcentage de la population des aires urbaines couvertes par un plan de déplacement urbain (programme « *Transports terrestres et maritimes* ») ;

– le nombre de jours-gendarmes projetés en OPEX (programme « *Gendarmerie nationale* »).

4.– La nécessité de disposer de systèmes de collecte des données fiables, stabilisés et raisonnablement coûteux

La collecte de données fiables par des systèmes efficaces constitue le préalable indispensable pour que les administrations concernées puissent, chacune dans leur domaine de compétence, renseigner des indicateurs pertinents, annuellement, en mobilisant un nombre raisonnable d'agents et de crédits pour ce faire.

a) La régularité des données collectées

Les indicateurs retenus doivent être disponibles de manière régulière et fiable : la fréquence annuelle de la collecte des données doit évidemment être la règle, les indicateurs renseignés à un rythme pluriannuel devant constituer l'exception. En outre, pour être utiles et permettre un pilotage efficace de l'action publique, les indicateurs choisis ont vocation à être exploitables sans délais par l'administration qui les produit. Comme l'indique le *guide méthodologique*²³, « *un indicateur n'est utile que si sa production est immédiatement suivie d'une analyse par les responsables opérationnels concernés et mise à profit pour prendre des décisions de gestion.* »

b) la stabilité dans les modes de collecte

Les indicateurs retenus doivent par ailleurs s'inscrire dans la durée : la pérennité de leur production doit être assurée par une certaine stabilité dans les modes de collecte. Les structures issues de l'administration centrale spécialisées dans les études et les statistiques doivent être mobilisées en premier lieu dans ce cadre. Ce sont ces services qui ont d'ores et déjà la technicité la plus reconnue pour traiter les remontées d'informations du terrain et pour élaborer des outils de mesure efficaces et incontestables. La sûreté des dispositifs de mesure ainsi mis en place dépend en amont de la maîtrise par les services compétents de certaines règles méthodologiques indispensables à la confection d'un indicateur chiffré, fiable et solide. Dans le cas de la mission « *Travail* », par exemple, l'expertise reconnue et déjà relativement ancienne de la DARES devrait être davantage mobilisée pour permettre l'affinement de certains indicateurs de performance relatifs au fonctionnement du marché du travail.

c) des coûts de collecte maîtrisés

D'une manière générale, les indicateurs retenus doivent être disponibles à un coût qui ne paraisse pas hors de proportion avec les bénéfices que l'on attend de leur usage.

D'après le *guide méthodologique*²⁴ précité, « *l'extraction automatisée, à partir des applications de gestion, des données nécessaires à la mesure des*

(23) *Ibid* p 28.

(24) *Ibid* p 30.

indicateurs est un bon moyen de réduire son coût tout en augmentant sa fiabilité. »

Le coût de l'élaboration des indicateurs de performance doit être raisonnable ; il ne faut pas que le système de collecte des informations nécessaire au renseignement des indicateurs s'avère trop difficile à mettre en place ou que la collecte des informations correspondantes elle-même devienne coûteuse à organiser dans une fréquence annuelle.

Il convient ainsi d'éviter que les enquêtes statistiques lourdes demeurent les seules solutions pour renseigner des indicateurs. Dans ce cas, le risque est que les difficultés de mises en place de telles enquêtes conduisent les responsables de programme à renoncer à renseigner chaque année les indicateurs proposés. Les programmes de la mission Travail représentent, là encore, un bon exemple de cette difficulté. Il apparaît en effet que divers indicateurs dépendent, pour pouvoir être renseignés, de la disponibilité de données devant être collectées et traitées par trois opérateurs qui sont l'ANPE, l'AFPA, et le CNASEA.

E.— LA CULTURE DE LA PERFORMANCE DOIT SE REPANDRE DANS LES ADMINISTRATIONS

Au-delà du rappel des principes devant guider l'élaboration des stratégies, objectifs et indicateurs, la Mission d'information a voulu souligner la nécessité impérieuse à ce que cette culture de la performance se diffuse au sein des administrations et ne se réduise pas à un vernis, exclusivement destiné au Parlement sans que cela se traduise par des changements dans les comportements quotidiens des administrations. La façade ne suffit pas. C'est probablement l'aspect du dossier qui est le moins avancé. C'est presque le plus important. Il est indispensable que les objectifs stratégiques présents dans les projets annuels de performance soient déclinés en objectifs opérationnels au niveau déconcentré.

1.— Une insuffisante association des services déconcentrés à l'élaboration du dispositif de performance

Comme le relevait le CIAP dans son premier rapport d'activité⁽²⁵⁾, « *il est indispensable que le choix des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats proposés, soit éclairé par un dialogue soutenu, matérialisé par plusieurs allers et retours avec les structures qui sont les opérateurs du programme, à savoir les services déconcentrés et opérateurs externes, établissements publics notamment* ».

Malheureusement, ce « *dialogue soutenu* » n'a que rarement eu lieu : comme la mission d'information l'a déjà noté, en le regrettant, les opérateurs externes sont souvent insuffisamment pris en compte dans le dispositif de

⁽²⁵⁾ Comité interministériel d'audit des programmes « Rapport d'activités » octobre 2004.

performance, l'instrument du contrat d'objectifs et de moyens qui souvent les lie à l'État étant sous-exploité. De même, les services déconcentrés n'ont été que très peu associés à l'élaboration des objectifs et des indicateurs. Comme le souligne la Cour des comptes, « *la plupart des ministères ont conduit leur réflexion sur les objectifs et les indicateurs au niveau des administrations centrales, en occultant la place des services déconcentrés et la mesure comparative de leurs performances* ».

Le ministère de la justice ne constitue malheureusement qu'un contre-exemple : le groupe de travail constitué pour définir les objectifs et les indicateurs LOLF a opportunément associé les services déconcentrés, avec une large concertation y compris avec les échelons régionaux et départementaux. Le comité de suivi, composé des sous-directeurs financiers et des ressources humaines, a ainsi été élargi à des responsables locaux de premier rang (un Premier président, un procureur général, un procureur de la République, un chef de service administratif régional d'une Cour d'appel, un directeur régional des services pénitentiaires, un directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse).

Une généralisation de cette démarche aurait certainement produit des résultats très intéressants pour bien d'autres ministères. L'accélération du calendrier peut expliquer cette faible implication des services déconcentrés, mais elle ne la justifie pas.

2.- La déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme a pris du retard

Une fois votés par le Parlement, les programmes ont vocation à être déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP). Chaque BOP regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Un découpage des programmes en BOP est donc en cours au sein du ministère. Ce découpage doit, bien sûr, être adapté à chaque administration et le périmètre géographique pertinent peut varier : interrégional, régional, départemental, voire zonal. Le choix du périmètre doit être guidé par le souci de constituer un niveau de responsabilité permettant l'optimisation tant de la gestion des moyens que celle des activités et des résultats attendus.

La plupart des ministères ont déjà achevé ce travail dont les résultats définitifs devaient être rendus publics à la fin du mois de février. Malheureusement, il semble que certains ministères soient en retard ce qui est particulièrement regrettable. Comme le note la Cour, « *l'impact de cet exercice sur les performances de l'État est au moins aussi important que la mise au point*

d'objectifs et d'indicateurs : en redistribuant les circuits de dépense et les responsabilités, en opérant des choix fondamentaux en matière de déconcentration, la LOLF suscite de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux risques ⁽²⁶⁾». La mission d'information suivra d'ailleurs très attentivement ce dossier dans les mois à venir, en effectuant plusieurs déplacements dans les services déconcentrés.

3.– Les BOP doivent comporter leur propre dispositif de performance

Le budget opérationnel de programme a les mêmes attributs que le programme lui-même : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs stratégiques présentés au Parlement ont donc vocation à être déclinés en objectifs opérationnels, instruments privilégiés du pilotage des services.

Cette déclinaison peut se faire selon trois modalités :

– la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ; ce sont alors les mêmes objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficience de la gestion que ceux des PAP, mesurés par les mêmes indicateurs, mais dont la valeur cible est adaptée au contexte local ou au périmètre de compétence du service ;

– des objectifs de production, d'activité ou de moyens (dits « objectifs intermédiaires ») qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques. Il existe alors des liens de causalité entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels ;

– des objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques, cohérents et non contradictoires avec eux, qui concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou qui tiennent compte de la situation locale des services.

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier trois principes :

– les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés ;

– les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre ;

– pour éviter de mobiliser excessivement les services au détriment de l'activité opérationnelle, il convient de limiter le nombre d'objectifs et d'indicateurs assignés à un même responsable de BOP, de façon à ne pas conduire à une dispersion des efforts s'il s'agit d'objectifs socio-économiques, de qualité

⁽²⁶⁾ *ibid* p 24.

de service ou d'efficacité, ou à ne pas limiter son autonomie de moyens par de trop nombreux objectifs intermédiaires.

Reste que pour réussir cet exercice de déclinaison, encore faut-il connaître le périmètre des budgets opérationnels de programme. On peut craindre que le retard pris en ce domaine n'ait des conséquences négatives sur le dispositif de performance des BOP. Si ce risque était avéré, il conviendrait de rectifier la situation très rapidement sans quoi le pari essentiel de la LOLF : insuffler une culture de la performance dans l'administration pour optimiser l'utilisation de l'argent public, serait fortement compromis. L'enjeu n'est donc nullement technique : il est la clef de réussite de la réforme.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

Cette mission rassemble l'essentiel des crédits du ministère des affaires étrangères, hormis ceux concourant à l'effort d'aide publique au développement qui se trouvent dans la mission **Aide publique au développement**. L'hypothèse d'une extension du périmètre de cette mission à d'autres ministères, comme le ministère de l'économie et des finances par exemple, n'a pas été retenue, contrairement aux préconisations de votre mission d'information. Dans le projet de loi de finances pour 2005, cette mission était dotée de 2,285 milliards d'euros.

S'agissant du dispositif de performance proprement dit, on ne peut que partager le constat de la Cour des comptes de la réelle difficulté de rendre compte à travers des données quantitatives, d'une activité régaliennne privée de clients directs, au moins pour le premier programme, et dont les résultats sont largement dépendants de facteurs exogènes.

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

Le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* regroupe tous les moyens nécessaires à l'exercice de la diplomatie, y compris les contributions obligatoires versées aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les crédits de la coopération militaire et de défense. Il était doté dans le projet de loi de finances pour 2005 de 1,335 milliard d'euros.

1.— La stratégie

La présentation stratégique expose clairement les quatre principaux objectifs du programme *Promouvoir les intérêts de la France, participer à la construction européenne, affirmer la place de la France dans la communauté internationale et disposer d'un dispositif diplomatique performant*, qui correspondent à ceux de l'action diplomatique. Elle souligne également l'importance qui doit être accordée à la recherche de la performance. On peut néanmoins regretter que la présentation stratégique se contente simplement d'énumérer la liste des objectifs, ce qui révèle la faiblesse de la réflexion sur la stratégie.

2.— Les objectifs

Si les 5 objectifs proposés couvrent bien les finalités de l'action diplomatique, ils présentent l'inconvénient de rendre compte de manière quasi-exclusive de l'efficacité socio-économique, au détriment de l'efficience de la gestion et, surtout, de la qualité du service. Ce déséquilibre résulte, certes, de la

spécificité du programme, notamment de la difficulté de mesurer l'influence politique d'un pays à l'étranger, il pourrait néanmoins être atténué. Par exemple, l'objectif « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », dont la formulation est trop générale, pourrait être scindé en deux objectifs distincts, l'un revêtant une dimension plus politique, l'autre une dimension plus économique. Ainsi, le premier objectif aborderait le point de vue du citoyen au travers des trois indicateurs actuellement retenus, tandis que le second refléterait davantage le point de vue de l'utilisateur, au travers de l'indicateur « soutien apporté aux acteurs économiques français par les postes ». Cet objectif pourrait d'ailleurs être mis en perspective avec un objectif proche, décrivant l'action des missions économiques et permettant ainsi des comparaisons entre les deux réseaux.

Si les objectifs « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale » et « promouvoir le multilatéralisme » correspondent bien aux finalités de l'action diplomatique française, ils mériteraient toutefois d'être précisés ou, à tout le moins, d'être accompagnés de commentaires plus explicites, présentant, par exemple, des sous-objectifs ainsi que les leviers d'action à la disposition du ministère pour remplir ces objectifs. De même, le commentaire de l'objectif « assurer un service diplomatique de qualité » gagnerait à être beaucoup plus précis : il pourrait ainsi présenter brièvement les standards de qualité et d'efficacité de gestion des principaux partenaires étrangers, qui sont simplement évoqués dans le commentaire, la place de la France au vu de ces critères et, enfin, les moyens mis en œuvre par le ministère pour améliorer la qualité du service ainsi que la gestion. Par ailleurs, dans la mesure où cet objectif est associé à deux indicateurs relevant plutôt de l'efficacité de la gestion, il serait souhaitable de compléter son intitulé, afin de tenir compte de cette dimension.

3.– Les indicateurs

Le lien plus ou moins distendu entre objectifs et actions fait qu'une action peut ne pas être reflétée dans les objectifs et les indicateurs. Il en va ainsi de l'action « coopération militaire et de défense », qui n'est liée à aucun indicateur : même si elle n'est pas dépourvue de lien avec l'objectif « renforcer la sécurité internationale », les deux indicateurs de celui-ci, relatifs aux initiatives françaises dans le traitement des crises et à la participation de la France dans la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération, ne portent pas réellement sur les résultats de la politique de coopération militaire et de défense. Il serait par conséquent souhaitable d'introduire, au moins, un indicateur se rattachant à la coopération militaire et de défense. Par ailleurs, compte tenu du fait que le premier pourcentage proposé pour l'indicateur « initiatives françaises dans le traitement des crises » risque d'être très faible et peu significatif, il serait souhaitable de présenter chacune des données en valeur absolue. Ainsi, seraient présentés, d'une part, le nombre d'initiatives prises par la France pour régler des crises ou mettre fin à des conflits et, d'autre part, le nombre de crises et conflits.

S'agissant de l'objectif « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », l'indicateur « résonance dans les médias des initiatives françaises » gagnerait à distinguer d'une part les médias français des médias étrangers et, à l'intérieur de cette dernière catégorie, les médias de pays francophones, et, d'autre part, les retombées positives des échos négatifs. Par ailleurs, comme le précise la Cour, la notion d'« initiative » mériterait d'être précisée. Cette remarque vaut d'ailleurs également pour l'indicateur de l'objectif « construire l'Europe ».

Pour l'objectif « construire l'Europe », l'indicateur retenu, en lui-même assez intéressant, pourrait être enrichi par la fourniture de données comparatives pour l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Il pourrait être utilement complété par un indicateur d'efficacité de la gestion, qui présenterait le coût du dispositif de représentation auprès de chacun de ces organismes, ou, si cela n'est pas possible, auprès de l'ensemble de ces institutions, et le rapporterait à celui de nos principaux partenaires.

Enfin, 10 sur 11 des indicateurs proposés sont en cours d'élaboration : il est impératif qu'ils soient disponibles pour le projet de loi de finances pour 2006. À cet égard, il convient de souligner la nécessité de constituer des groupes de pays homogènes pour les indicateurs relatifs aux coûts des dispositifs de représentation.

B.— LE PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

Le programme *Rayonnement culturel et scientifique* retrace les actions et les coopérations menées par la France dans les domaines culturels et scientifiques, afin de promouvoir l'influence de la France dans les pays ne relevant pas de l'aide publique au développement. Les crédits affectés à ce programme étaient de 345 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

1.— La stratégie

La présentation stratégique gagnerait à être plus précise et mieux structurée. En effet, certains passages peuvent apparaître verbeux et redondants. Les leviers d'actions du ministère devraient notamment être mieux mis en évidence. Il serait également souhaitable que la dimension économique associée au rayonnement culturel et scientifique de la France soit mentionnée. Enfin, aucune priorité géographique ou sectorielle n'est définie.

2.— Les objectifs

Parmi les 5 objectifs proposés, seul le dernier renseigne la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion. Afin de rétablir un certain équilibre entre les trois axes de mesure de la performance, ces deux axes pourraient être abordés au travers de nouveaux indicateurs associés aux objectifs existants.

Outre le fait que le deuxième objectif « améliorer la place des idées, des expressions artistiques et des productions audiovisuelles françaises » apparaît redondant avec le premier « améliorer la place de la langue française et favoriser la diversité culturelle », certains objectifs mériteraient d'être précisés. Ainsi, le premier objectif pourrait être reformulé sous un autre intitulé : « promouvoir la diversité culturelle », le commentaire indiquant les vecteurs de cet objectif (promotion de la diversité linguistique, et notamment de la langue française, défense des idées françaises et soutien aux différentes formes d'expression (artistiques, audiovisuel). Le deuxième objectif pourrait par conséquent devenir « augmenter la part de marché des industries culturelles et audiovisuelles » et, ainsi, aborder la dimension économique du rayonnement culturel. Le quatrième objectif gagnerait quant à lui à intégrer la coopération institutionnelle, particulièrement importante avec les pays d'Europe centrale et orientale et pourrait, par conséquent, s'intituler « renforcer les partenariats bilatéraux dans les domaines institutionnel, universitaire, technique et de recherche ».

3.– Les indicateurs

Les 14 indicateurs proposés sont cohérents et, pour la plupart, pertinents. Toutefois, ils mériteraient d'être complétés, pour que les dimensions « qualité du service rendu » et « efficacité de la gestion » soient davantage renseignées. Certains devraient être reformulés. Ils présentent en outre la difficulté d'être, pour la plupart (10 sur 14), en cours d'élaboration, ce qui, pour certains, comme « nombre d'anciens boursiers ayant des fonctions de direction dans les entreprises privées et l'administration » ou « situation de la diversité linguistique sur Internet », peut laisser planer quelques doutes quant à leur caractère réalisable.

Le premier objectif, qui pourrait s'intituler « promouvoir la diversité culturelle », où l'indicateur « nombre d'apprenants dans le réseau des établissements culturels » apparaît en partie comme un indicateur d'activité, pourrait utilement être complété par un indicateur relatif au taux de satisfaction des apprenants dans le réseau des établissements culturels et par un indicateur retraçant le pourcentage d'étudiants ayant obtenu un diplôme. Devraient également être rattachés à cet objectif, modifié, les indicateurs « résonance dans les médias étrangers des œuvres et productions intellectuelles et des manifestations culturelles françaises », en distinguant si cette résonance est plutôt positive ou négative et s'il y eu ou non une mesure d'accompagnement ou de promotion du ministère, « diffusion des films français à l'étranger » et « audience dans le monde et dans certaines métropoles de TV5 et de RFI ». Il serait enfin souhaitable d'ajouter un indicateur retraçant l'utilisation de la langue française dans les colloques internationaux et un indicateur relatif à l'emploi de la langue française dans les organismes internationaux.

Le deuxième objectif, « augmenter la part de marché des industries culturelles et audiovisuelles », pourrait se voir associer des indicateurs relatifs

d'une part aux parts de marché aux niveaux européen et mondial des différents secteurs concernés (programmes audiovisuels, livres, disques, films) et, d'autre part, aux montants des ventes enregistrées dans ces industries.

L'objectif « renforcer le rôle de la France dans la formation des élites » pourrait être complété par un indicateur relatif au taux de satisfaction des étudiants étrangers diplômés des 2^{ème} et 3^{ème} cycles de l'enseignement supérieur français.

Il conviendrait également de préciser les indicateurs de l'objectif, modifié, « renforcer les partenariats bilatéraux dans les domaines institutionnel, universitaire, technique et de recherche ». L'indicateur « partenariats recherche/entreprise impliquant la France et un ou plusieurs pays étrangers » n'apparaît pas comme étant le plus pertinent, il pourrait par conséquent être supprimé ou, à défaut, complété afin de rendre compte de l'intervention du ministère. Il pourrait alors adopter l'intitulé suivant : « nombre de partenariats recherche/entreprise impliquant la France et un ou plusieurs pays étrangers résultant de l'intervention du ministère rapporté au nombre total des partenariats ». Il serait plus intéressant d'introduire des indicateurs rapportant, pour les laboratoires de recherche d'une part et les universités d'autre part, les partenariats soutenus par une intervention du ministère à l'ensemble des partenariats, au niveau européen et au niveau mondial. Enfin, il serait pertinent d'ajouter deux indicateurs, l'un relatif au nombre d'appels d'offres remportés par l'expertise française rapporté au nombre total d'appels d'offres, l'autre relatif au nombre d'appels d'offres remportés par l'expertise française rapporté au nombre d'appels d'offres remportés par les principaux partenaires européens, ce qui permettrait ainsi d'avoir des éléments de comparaison avec nos partenaires.

Parmi les indicateurs rattachés au dernier objectif « assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité », celui relatif au taux d'autofinancement des établissements culturels gagnerait en clarté s'il distinguait le coût des expatriés, et celui relatif aux coûts de structure devrait plutôt être rapporté au financement total des projets. Le partenariat avec les autres acteurs, pourtant mentionné dans le commentaire, n'apparaît cependant pas dans les indicateurs. Par conséquent, il serait souhaitable d'introduire un indicateur retraçant la part des projets cofinancés avec les collectivités locales et celle des projets cofinancés avec des intervenants multilatéraux. Enfin, il serait intéressant de distinguer la coopération au travers d'un indicateur présentant la part de l'enveloppe de coopération rapportée au financement total des projets.

C.- LE PROGRAMME FRANÇAIS A L'ETRANGER ET ETRANGERS EN FRANCE

Le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* a pour finalités de fournir les services essentiels dont ont besoin les Français établis ou de passage à l'étranger, et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la

politique d'asile et de la politique en matière d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en France. Ce programme, essentiellement calqué sur l'organisation administrative, apparaît comme disparate. Il était doté de 603 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

1.– La stratégie

Plutôt que de fournir des données chiffrées sur l'activité du réseau consulaire, des établissements d'enseignement, de l'AEFE et de l'OFPRA, la présentation stratégique devrait commencer par la définition des grands objectifs poursuivis, et ce, dans chaque domaine. En effet, alors que le programme regroupe des champs d'action très divers, il est principalement fait mention de l'activité du réseau consulaire, au détriment des autres acteurs. Si la présentation a le mérite d'exposer certains des leviers d'action qui seront mobilisés, elle devrait être complétée afin d'en indiquer la totalité. Le bilan des actions déjà menées pourrait être supprimé.

2.– Les objectifs

Au nombre de quatre, les objectifs renseignent principalement les dimensions de qualité du service rendu et d'efficacité de la gestion. Compte tenu de la teneur de ce programme, il est normal que l'efficacité socio-économique soit moins présente.

L'objectif « veiller à la sécurité des Français à l'étranger » mériterait d'être précisé dans son intitulé, d'autant que le commentaire l'accompagnant n'est pas pleinement satisfaisant. À cet égard, les commentaires des quatre objectifs mériteraient d'être approfondis, afin de moins s'attacher à des aspects descriptifs et de mieux mettre en évidence les leviers d'action du ministère.

Enfin, on peut regretter avec la Cour des comptes qu'aucune place ne soit réservée à l'enseignement français à l'étranger, qui représente pourtant 55 % des crédits du programme. De même relève-t-on une certaine hypertrophie de la place réservée aux indicateurs traitant du droit d'asile, dont l'enjeu budgétaire est négligeable, aux dépens du service des visas, qui est presque totalement absent du dispositif.

3.– Les indicateurs

Les indicateurs proposés pour l'objectif « assurer un service consulaire de qualité », qui renseignent les trois dimensions de la performance, mériteraient d'être précisés et complétés. Pour les trois indicateurs retenus, il serait souhaitable que la distinction entre les différents types de documents (passeports, cartes nationales d'identité, actes d'état-civil et visas) soit mieux établie. En particulier, il serait opportun que les informations relatives aux visas soient mises en évidence dans les indicateurs relatifs aux délais de délivrance et aux décisions d'annulation

prononcées par le juge. Il conviendrait, en outre, de réintroduire l'indicateur relatif au nombre de dossiers traités par agent et par an en zone de risque migratoire élevé, qui constitue une donnée intéressante et était jusqu'à présent communiqué dans les documents budgétaires.

Pour ce qui est de l'enseignement français à l'étranger, le premier indicateur (« évolution du nombre et de la proportion d'enfants français, étrangers tiers et nationaux dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ») n'est pas satisfaisant : complexe, il s'avère être un simple indicateur d'activité. S'agissant du troisième indicateur (« coût moyen pour l'État, par élève et par catégorie d'élèves »), on peut regretter qu'il ne distingue pas les établissements en gestion directe des écoles conventionnées, alors que le coût pour l'État y est structurellement différent, et que ne soit pas calculée la part de ce financement public par rapport au coût total de la scolarité d'un élève. Dans la même logique, l'indicateur actuel relatif au taux de couverture des frais de scolarité par les bourses compléterait utilement le dispositif retenu.

Les indicateurs rattachés à l'objectif « garantir l'examen des demandes d'asile » mériteraient d'être enrichis car certains d'entre eux apparaissent moins pertinents que ceux qui existent déjà. Ainsi, seront présentés le délai moyen de traitement d'une demande, le coût moyen de son examen, et ces deux mêmes informations pour un dossier de recours. Le taux de convocation pour un entretien, qui figure actuellement dans les documents budgétaires, va donc disparaître. Il mériterait d'être maintenu, tout comme il serait intéressant qu'un indicateur supplémentaire présente le taux de recours et le taux d'annulation des décisions de refus.

Enfin, il convient de souligner une nouvelle fois que la part des indicateurs en cours d'élaboration est forte, puisque, sur les 14 indicateurs proposés, seuls 5 sont renseignés. Il est essentiel que le ministère puisse, comme il s'y est engagé, fournir ces données chiffrées pour le prochain projet de loi de finances.

MISSION ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT

Cette mission est dotée de 2,34 milliards d'euros en 2005, plus des deux tiers correspondant aux crédits globalisés des préfetures (programme *Administration territoriale*). Outre le programme support du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la mission comprend également les crédits de financement de la vie politique ainsi que le budget des cultes.

A.— PROGRAMME ADMINISTRATION TERRITORIALE

Ce programme de 1,66 milliard d'euros en 2005 retrace pour l'essentiel les crédits globalisés des préfetures, qui concernent à la fois l'activité de délivrance de titres, la coordination locale des missions de sécurité et d'ordre publics, la mise en œuvre déconcentrée de l'ensemble des politiques publiques spécifiques et le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. S'y ajoute le pilotage à l'échelon central du réseau des préfetures. De fait, la Cour des comptes note pertinemment que ce programme regroupe des crédits destinés au fonctionnement d'une structure et non à la mise en œuvre d'une politique publique. Le Comité interministériel d'audit des programmes⁽²⁷⁾ y voit une faiblesse, qu'il juge toutefois plus que compensée par les acquis de la globalisation du budget des préfetures en termes de préfiguration de la LOLF.

Sept objectifs et douze indicateurs sont proposés.

1.— La stratégie de performance du programme

La présentation du programme précise que les fonctions couvertes par ce programme, à savoir l'activité des préfetures, sont de deux natures, selon qu'elles sont mises en œuvre pour le compte du ministre de l'Intérieur ou d'un autre ministre. L'avant-PAP précise lucidement : « *il serait vain de rendre compte de la totalité du champ des activités des préfetures par douze indicateurs. À travers les choix opérés, ce sont moins des priorités que des éléments saillants de l'activité qui ont été privilégiés.* » L'énoncé de la stratégie montre que l'exercice a été parfaitement compris, avec le choix réfléchi et hiérarchisé d'objectifs et d'indicateurs variés couvrant l'ensemble d'un programme composite. La Cour des comptes estime pour sa part que le caractère « hétéroclite » du programme ne permet pas d'en identifier les priorités.

⁽²⁷⁾ Avis n° 2005-AI-A-22-02 du 22 février 2005.

2.– Les objectifs

Tous les objectifs sont pertinents et leur choix explicite. Par exemple, la fonction de sécurité intérieure n'est assortie d'aucun objectif, la sécurité civile ayant été privilégiée en raison de l'enjeu qu'elle représente en termes de performance. Autre exemple : la détermination des meilleurs objectifs d'efficience possibles pour la fonction transversale d'animation du réseau des préfetures, compte tenu des données utilisables.

La Cour des comptes regrette toutefois l'absence d'un objectif de « modernisation de la pratique du contrôle budgétaire » des collectivités, qui figure dans la stratégie ministérielle de réforme.

3.– Les indicateurs

Les indicateurs relatifs à la fonction de sécurité civile sont précis et bien étayés. En particulier, le document précise en quoi ceux qui pourraient apparaître comme des indicateurs d'activité sont bien des indicateurs de performance. Il est possible de supprimer l'un des quatre prévus, celui qui ne comporte pas encore de chiffrage (n° 2 : taux d'établissements recevant du public de 1^{ère} catégorie visités par la commission de sécurité), étant de surcroît redondant.

Les deux indicateurs relatifs à la délivrance de titres⁽²⁸⁾ sont excellents, même si aucun n'est encore disponible. Le même *satisfecit* vaut pour les deux indicateurs relatifs au contrôle de légalité des collectivités territoriales, l'un d'eux étant déjà disponible. L'indicateur mesurant l'amélioration de la cohérence de l'action territoriale de l'État est, lui, toujours en construction, mais semble bien pertinent à ce stade.

Plutôt qu'un taux, de consommation, c'est avec justesse qu'a été bâti un indicateur de risque de dégageant d'office des crédits du FEDER⁽²⁹⁾. Enfin, parmi les deux indicateurs d'efficience, celui mesurant le coût d'affranchissement, bien que proche d'un indicateur d'activité, est expliqué de façon convaincante et est disponible ; en revanche, on peut regretter l'utilisation de l'indicateur « passe-partout » rapportant les crédits de l'action de soutien au montant total du programme – même s'il est légèrement raffiné : les crédits d'intervention sont exclus du dénominateur.

⁽²⁸⁾ La Cour des comptes précise avec justesse que l'indicateur « taux de fraudes détectées » doit évoluer à la hausse afin de mesurer l'amélioration du ciblage des contrôles.

⁽²⁹⁾ Les crédits du Fonds européen de développement régional n'étant pas compris dans l'autorisation parlementaire, ils vont être retirés du projet et du rapport de performance. La Cour des comptes regrette cet état de fait, dans la mesure où la gestion du FEDER est l'une des attributions territoriales importantes du ministère.

B.– PROGRAMME VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Les crédits de ce programme sont très fluctuants car ils sont étroitement corrélés au financement des opérations électorales. Leur volume est donc réduit en 2005 (179,39 millions d'euros), qui englobe également le financement public des partis politiques, l'encadrement juridique de la vie associative ainsi que les crédits des cultes – il s'agit pour l'essentiel de crédits de personnel pour l'Alsace et la Moselle.

Six objectifs et sept indicateurs sont proposés.

1.– La stratégie de performance du programme

Aucune stratégie n'est exposée pour un programme que le précédent rapport de la MILOLF a contribué à façonner. Il s'agit certes là encore d'un programme composite dont les crédits sont en très grande majorité déterminés de façon exogène, ce qui n'exclut pourtant pas la définition d'une stratégie de performance, comme le montrent d'ailleurs les objectifs et indicateurs choisis avec soin et bien présentés. À noter, l'absence (non critiquable) d'objectif couvrant l'action « cultes ».

2.– Les objectifs

Les objectifs d'efficacité socio-économique prédominent logiquement, mais les deux autres catégories sont également présentes.

Concernant le financement des partis et l'organisation des élections, les objectifs sont satisfaisants. En revanche, sur les trois objectifs relatifs à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), le premier n'apparaît pas assez exigeant (contrôler l'ensemble des comptes dans les délais n'est pas une cible à viser mais une obligation légale), le deuxième (réduire les rejets de comptes de campagne) ne dépend pas de la Commission mais des candidats ; le troisième (réduire les délais de traitement) est pertinent. Il est très proche de celui qui est consacré à la vie associative. Quant à l'aspect « soutien », il n'est assorti d'aucun objectif d'optimisation des moyens.

3.– Les indicateurs

Les deux indicateurs de délai relatifs à l'allocation de l'aide aux partis éligible au financement public sont simples, parlants et disponibles. De même, l'indicateur du coût d'une élection par électeur inscrit est-il un bon outil de mesure. Pour la CCFP, seul l'indicateur accompagnant l'objectif pertinent devrait être conservé ; il s'agit du délai de traitement des comptes de campagne. L'indicateur « nombre de comptes contrôlés / nombre de comptes envoyés dans les délais légaux » est certes intéressant mais n'a vocation qu'à fluctuer entre 99 et 100 %.

S'agissant de la vie associative, l'indicateur de délai de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique est pertinent mais non encore disponible. Pour pallier l'absence de mesure de la performance de l'aspect « soutien » du programme, on pourrait envisager un indicateur du type : nombre d'ETP / nombre d'actes traités (nombre de partis à financer + nombre de comptes examinés + nombre de demandes de reconnaissance d'utilité publique), glissant sur cinq ans pour neutraliser l'effet du cycle électoral.

C.- PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Ce programme support de l'ensemble du ministère représente 495,25 millions d'euros en 2005, et finance classiquement : les fonctions d'État-major (dont le secrétariat général), la gestion des ressources humaines, les activités d'études et d'évaluation, les systèmes d'information et de communication, l'immobilier et les affaires financières. Sont également incluses les activités de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (conseil juridique et élaboration de normes).

Huit objectifs et treize indicateurs sont proposés.

1.- La stratégie de performance du programme

Claire et argumentée, la stratégie présentée réussit le tour de force de donner une cohérence à un programme support par définition éclaté et construit peu ou prou en se calquant sur les directions fonctionnelles de l'administration centrale du ministère : état-major, personnel, informatique, affaires financières, direction juridique, études et expertise.

L'accent est mis sur le concept particulier de « satisfaction de l'utilisateur interne », qui n'est pas dépourvue de tout lien avec l'efficacité socio-économique.

2.- Les objectifs

Sept des huit objectifs proposés visent à satisfaire « l'utilisateur interne » au ministère, le huitième étant un objectif d'efficacité visant à optimiser le coût du programme support. Sélectifs, les objectifs retenus n'en balayaient pas moins l'essentiel des activités de support, de façon argumentée.

On peut regretter de ne pas disposer d'objectifs d'efficacité (par exemple en matière de coûts de personnel ou de coûts de fournitures) aussi raffinés que les ceux d'efficacité socio-économique.

3.- Les indicateurs

L'indicateur « passe-partout » rapportant le coût du programme support au budget du ministère hors coûts d'intervention, dont le numérateur est encore à

préciser, est plutôt décevant. Un indicateur de performance centré sur la politique d'encouragement à la productivité des personnels pourrait rapporter le montant moyen d'une prime au montant global des primes de résultat versées aux personnels compris dans le programme.

Pour le reste, les indicateurs ont manifestement fait l'objet d'une réflexion approfondie qui dénote une très bonne assimilation du concept de performance, soit *via* de classiques indicateurs de délai, de coût et de disponibilité, soit au moyen de constructions particulières, par exemple pour évaluer la gestion des ressources humaines. À saluer également, l'indicateur « ratio d'intérêts moratoires / montant total des factures payées », même s'il peut se révéler tributaire de la régulation budgétaire. Ces indicateurs sont cependant, pour nombre d'entre eux, en cours de construction.

Quelques réserves peuvent toutefois être formulées : l'indicateur « taux d'appréciations positives relatives à la qualité de travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) », reposant sur des questionnaires et des autoévaluations, n'aura peut-être pas toute la robustesse souhaitée ; l'indicateur du suivi des recommandations de l'IGA est meilleur, et suffisant.

MISSION AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

Les crédits relevant du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales seront éclatés en sept programmes ministériels au sein du budget général :

- quatre programmes (*Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ; Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ; Forêt ; Soutien des politiques de l'agriculture*) participeront à la mission ministérielle **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales**, qui demeurera en quelque sorte le « cœur de métier » et le seul ensemble vraiment identifié au sein du budget de l'État pour la politique de soutien à l'agriculture ;

- trois programmes (*Enseignement technique agricole ; Enseignement supérieur et recherche agricoles ; Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*) participeront à des missions interministérielles, respectivement **Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur** et **Sécurité sanitaire**. Il s'agit en effet d'actions en faveur du monde rural qui peuvent s'intégrer dans des politiques publiques plus globales menées par l'État.

Les quatre programmes de la mission **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** représentent, selon l'avant-projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2005, un montant de près de 3 milliards d'euros.

A.— PROGRAMME GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DEVELOPPEMENT RURAL

Ce programme, dont le responsable sera le directeur général de la Forêt et des affaires rurales au ministère chargé de l'agriculture, traduit la mise en œuvre de la politique en faveur du monde rural, compte tenu des attentes de la société en matière de développement durable des territoires ruraux. Il s'inscrit dans la mise en œuvre du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Il se décomposerait en sept actions et représenterait, en 2005, 1,3 milliard d'euros en autorisations de programme et 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 69 % et 32 % des crédits du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

1.— La stratégie de performance du programme

Ce programme ne comporte aucune présentation stratégique introductive.

Le travail de formulation des objectifs stratégiques du ministère reste encore à réaliser, afin d'être présenté au Parlement. Une politique publique spécifique est bien menée au niveau national, de manière complémentaire aux aides communautaires. Il faut donc identifier les leviers d'action propres au

ministère qui doivent être ainsi soumis à évaluation, indépendamment des cofinancements versés par l'Union européenne.

2.– Les objectifs

Les objectifs choisis mesurent surtout l'efficacité socio-économique (3 des 4 objectifs). L'objectif n° 2 (Favoriser l'attractivité des territoires ruraux) pose problème, dans la mesure où ne sont pas clairement mis en avant les leviers d'action du ministère, notamment en ce qui concerne les projets d'assainissement, dont les crédits ont été transférés aux agences de l'eau, ou le développement de l'activité en milieu rural, qui est favorisé par de nombreuses mesures diverses mises en œuvre par d'autres ministères. La Cour des comptes partage ce constat.

3.– Les indicateurs

Parmi les 8 indicateurs de résultats envisagés, 2 s'apparentent en fait à des indicateurs de moyens déguisés (celui correspondant à l'action Mesures agro-environnementales et territoriales, à savoir la part des surfaces agricoles sous engagement agro-environnemental, et surtout celui indiquant la population des communes rurales ayant bénéficié d'un soutien pour réaliser un projet d'eau potable ou d'assainissement). Un seul indicateur est déjà renseigné statistiquement.

L'indicateur de résultat retenu pour le suivi de l'action Appui au renouvellement des exploitations agricoles est le taux de renouvellement des chefs d'exploitation, ce qui n'a de sens, comme le fait remarquer la Cour des comptes, que sur une série pluriannuelle et en tentant compte de l'évolution démographique.

Les indicateurs qui permettront le pilotage de l'action Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture sont :

- l'état biologique des ressources halieutiques exploitées par les navires français, permettant de mesurer la conciliation entre les activités économiques et la préservation des milieux, mais qui est très dépendant de facteurs extérieurs à l'action du ministère, comme l'évolution climatique et environnementale, et constitue donc, selon la Cour des comptes, plutôt un indicateur de contexte que de résultat ;

- l'indice de concentration géographique des capacités de pêche, afin d'évaluer l'attractivité du secteur compte tenu des délivrances d'autorisation de flotte par le ministère ;

- et l'évolution de la rentabilité des entreprises de la filière pêche, pour mesurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique.

Il est fort regrettable qu'aucun indicateur ne soit associé à l'action Politique du cheval.

L'indicateur de performance pour l'action Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt devrait être la part des frais de gestion des aides par rapport au montant total des aides versées. Il sera dépendant du montant des aides versées au titre du deuxième pilier de la PAC, et ne permettra donc pas de suivre effectivement l'efficacité propre des services du ministère et du CNAVSEA, organisme payeur unique. Pour éviter ce biais, la Cour des comptes recommande plutôt de construire un indicateur rapportant globalement le coût complet de gestion des aides au nombre de dossiers instruits, pondéré selon la difficulté relative de gestion de chaque dispositif.

B.– PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET REGULARISATION DES MARCHES

Ce programme, dont le responsable sera le directeur des Politiques économique et internationale au ministère chargé de l'agriculture, entend améliorer le développement économique et qualitatif des filières agricoles et alimentaires. Il s'inscrit dans le cadre du premier pilier de la PAC. Sa mise en œuvre repose notamment sur l'action des établissements publics sous tutelle que sont les offices agricoles et l'Institut national des appellations d'origine (INAO). Il se décompose en 4 actions et représenterait, en 2005, 710,5 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme comporte une présentation stratégique introductive qui tente de faire apparaître ce qui relève réellement de l'action publique nationale, avec quels leviers d'action dans le contexte d'une politique très liée à l'Union européenne, tant en ce qui concerne ses choix que ses cofinancements.

L'évolution du revenu agricole par actif et celle de l'activité agro-alimentaire constituent des objectifs stratégiques de contexte qui sont bien explicités.

2.– Les objectifs

Les objectifs choisis mesurent surtout l'efficacité socio-économique (3 des 4 objectifs). Ils sont cohérents avec les orientations stratégiques du programme.

3.– Les indicateurs

Sur les 10 indicateurs de résultats envisagés, 6 sont déjà renseignés. Seul un indicateur correspond à une logique d'activité, celui qui mesure l'évolution des démarches de regroupement d'organisations de producteurs.

Les indicateurs de suivi de l'objectif d'adaptation des filières à l'évolution des marchés portent sur la part des surfaces cultivées en agriculture biologique, les volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée, l'évolution des démarches de regroupement officiel d'associations de producteurs déjà existantes (fusions ou unions) et la part des produits à forte valorisation dans le chiffre d'affaires des exploitations laitières (on peut cependant se demander pourquoi il n'est prévu un tel indicateur que pour l'industrie laitière).

Le seul indicateur de performance retenu pour l'action Gestion des aléas de production concerne le délai moyen de mobilisation des aides d'urgence en cas de calamités agricoles. Cet aspect, procédural et administratif, ne saurait cependant suffire à évaluer la pertinence et l'efficacité des aides, qui ont pour objectif d'apporter une solution pratique aux agriculteurs concernés. La Cour des comptes rappelle qu'il s'agit en fait de la reprise d'un indicateur de contrôle de gestion interne, qui mesure davantage les délais de traitement des dossiers par les services centraux que la qualité du service rendu aux usagers.

Deux indicateurs mesurent la réalisation des objectifs de promotion des produits et du modèle agro-alimentaire français : la présence des entreprises françaises sur les salons agroalimentaires internationaux, qui ne dépend cependant pas seulement de l'action du ministère, et le nombre de pays tiers ayant adopté une réglementation protégeant les indications géographiques. Ce dernier indicateur semble peu pertinent car il n'est guère possible d'affirmer qu'il relève directement de la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Selon la Cour des comptes, il s'agit clairement d'un indicateur de contexte. En revanche, il pourrait être utile de suivre l'évolution des ventes des produits agro-alimentaires français hors du territoire national.

Des indicateurs spécifiques, utiles et intéressants, doivent permettre de suivre et de rendre compte de la réalisation de l'action Gestion des aides nationales et communautaires. Ils portent sur deux domaines : d'une part, les délais de paiement des principales primes de la PAC aux exploitants agricoles et, d'autre part, les coûts globaux de mise en œuvre des mesures communautaires, intégrant notamment les montants des pénalités financières éventuelles supportées par la France. De ce fait, les moyens nationaux mis en œuvre sont bien rapportés aux montants communautaires versés, ce qui correspond à la réalité financière des soutiens, mais fait dépendre la mesure de l'efficacité de la gestion d'un montant d'aides sur lequel les services et les opérateurs n'ont pas prise. On peut donc émettre à l'encontre de ce dernier indicateur la même critique que sur l'indicateur correspondant du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* pour les aides du deuxième pilier de la PAC.

C.— PROGRAMME FORET

Ce programme, dont le responsable sera le directeur général de la Forêt et des affaires rurales, vise à rendre compte de la mise en œuvre de la politique

forestière par le ministère chargé de l'agriculture et l'Office national des forêts (ONF). Il se décompose en 4 actions et représenterait, en 2005, 325,3 millions d'euros. Cependant, il n'intègre pas les dépenses de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés concernés, qui figurent au sein du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme ne comporte aucune présentation stratégique introductive, même si la description du programme et de ses actions permet de présenter correctement leurs finalités.

2.– Les objectifs

Les 4 objectifs choisis présentent l'inconvénient de ne renseigner qu'une dimension du système de mesure de la performance, celle relative à l'efficacité socio-économique. La qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion sont complètement ignorées.

La politique forestière se prête certainement plus difficilement que d'autres à la définition d'objectifs de qualité de service. Toutefois, un tel objectif pourrait, par exemple, être défini en ce qui concerne la gestion des forêts privées, activité pour laquelle des enquêtes de satisfaction auprès des usagers pourraient avoir un sens.

Il n'est prévu d'objectif et d'indicateur d'efficacité que pour l'ONF, opérateur public lié à l'État par un contrat d'objectifs, mais pas pour les services propres du ministère, ce qui est une vraie carence, résultant pour une grande part du non rattachement des moyens de fonctionnement internes au programme d'intervention lui-même.

3.– Les indicateurs

Sur les 6 indicateurs de résultats envisagés, 4 sont déjà renseignés, mais aucun ne paraît vraiment satisfaisant, dans la mesure où ils ne renseignent pas suffisamment l'objectif auxquels ils sont associés.

Il s'agit en particulier de l'indicateur des surfaces de forêts avec aménagement forestier, qui s'avère être très précis par rapport à l'objectif d'amélioration de la gestion durable des forêts, dont l'intitulé est assez général. Il devrait être complété par au moins un autre indicateur. De même, il serait plus intéressant de remplacer la mesure du taux d'extinction des feux de forêt naissants, qui ne dépend pas directement ni essentiellement de la politique forestière, par un indicateur portant sur les autres dimensions de la politique de protection de la forêt (protection des sols, de la biodiversité,...). Par ailleurs, le suivi de l'évolution de la valeur ajoutée de la branche « sylviculture et

exploitations forestières » est sans rapport avec l'objectif d'accroître la récolte de bois car, comme le relève la Cour des comptes, il tient compte de la valeur d'un stock, le surplus du croît forestier par rapport à la récolte, qui n'est justement pas récolté l'année de production de l'indicateur.

Mais surtout, de trop nombreux indicateurs sont de simples indicateurs de contexte et non de véritables indicateurs de performance. Il en va ainsi des indicateurs de pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique, de surfaces de forêts avec aménagement forestier et de surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan. Les résultats de ces indicateurs peuvent progresser indépendamment de l'utilisation des moyens publics qui y sont consacrés, sans qu'ils traduisent donc une amélioration dans l'utilisation des crédits : ils ne permettent donc pas de porter un jugement sur la politique mise en œuvre.

D.— PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Ce programme comprend l'ensemble des moyens de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture (fonctions de contrôle et de pilotage des directions d'administration centrale et services d'inspection), les crédits nécessaires au fonctionnement et à la modernisation des services ou à la formation initiale des agents, les crédits destinés aux statistiques et aux études et les moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Il se décompose en 4 actions et représenterait, en 2005, 410,5 millions d'euros.

Il faut observer, comme le rapporteur spécial concerné, M. Alain Marleix, que la totalité des moyens des DRAF, soit 2.537 emplois, et de l'administration centrale, soit 2.020 emplois, est inscrite dans ce programme. Le ministère veut ainsi préserver l'unité de gestion de ses services régionaux et centraux et instituer une fongibilité entre ses directions centrales. Le découpage proposé aura pour effet de « sanctuariser » les emplois dans un programme spécifique, et d'empêcher les responsables de programme d'une politique publique, identifiée par un programme, d'avoir la maîtrise des agents, notamment centraux, mettant en œuvre cette politique publique.

Par ailleurs, ce programme ne comporte pas les moyens affectés aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), soit 6.880 emplois, qui constituent l'action Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, alors que ces services déconcentrés relèvent aussi du programme *Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés*, ainsi que du programme *Forêt*. Le ministère justifie ce choix par la nécessité d'accorder aux directeurs départementaux la possibilité de procéder à

des réallocations de moyens pour faire face à l'évolution de leurs missions, et notamment aux cycles des crises agricoles. Les emplois départementaux seraient ainsi autorisés « en bloc ». Cette conception horizontale de la fongibilité pose cependant la question de la maîtrise des masses salariales.

Cette absence de ventilation des moyens des services n'est pas conforme au principe de responsabilisation qui fonde la nouvelle présentation du budget. Les services du ministère de l'agriculture ne sont en effet pas tous polyvalents et peuvent donc être ventilés. Il serait souhaitable de rattacher les moyens des directions « fonctionnelles » de l'administration centrale et déconcentrée aux programmes que celles-ci mettent en œuvre, afin d'apprécier réellement le coût complet des politiques publiques menées.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme comporte une présentation stratégique qui indique bien les finalités que doit s'efforcer d'atteindre la personne responsable, à savoir le directeur général de l'Administration au ministère chargé de l'agriculture. Il est cependant regrettable, compte tenu du périmètre du programme, que le ministère ne se dote pas ainsi d'une stratégie globale de gestion de l'ensemble de ses personnels, en services centraux et déconcentrés.

2.– Les objectifs

Les 7 objectifs retenus semblent globalement satisfaisants, s'agissant essentiellement de mesurer l'efficacité de la gestion, à l'exception de l'objectif n° 4 (Améliorer la qualité et le ciblage de l'action publique), dont les résultats sont difficilement mesurables autrement que par une approche centrée sur l'activité du ministère lui-même, ainsi que des deux objectifs relatifs à la qualité de l'information statistique fournie par le ministère, que la Cour des comptes classerait en objectif opérationnels plutôt qu'en objectifs stratégiques. Compte tenu du nombre assez élevé d'objectifs de ce programme, certains pourraient donc être supprimés.

3.– Les indicateurs

Aucun des indicateurs de résultats envisagés (12) n'apparaît comme réellement non-conforme aux règles de mesure de la performance. La moitié d'entre eux seulement est déjà renseignée.

Les indicateurs de performance retenus pour l'action Moyens de l'administration centrale sont uniquement liés à la fonction ressources humaines : taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste, pourcentage des agents ayant suivi une formation au cours des trois dernières années, nombre d'équivalents temps plein affectés à la gestion du personnel rapportés au nombre d'agents gérés. Ces indicateurs auraient plus de pertinence dans le programme

Fonction publique, réforme de l'État et prospective que dans un programme de soutien consacré exclusivement à l'agriculture, avec un périmètre très restreint.

Une batterie d'indicateurs de la qualité et de l'audience des services statistiques du ministère chargé de l'agriculture est prévue : évolution du nombre de consultations des sites Internet des services concernés, taux de réabonnement aux informations diffusées par ce service, pourcentage des études de bonne qualité (études qui sont en fait réalisées par des organismes extérieurs à l'administration, comme le fait remarquer la Cour des comptes, ce qui ne permet pas de mesurer en tant que telle la qualité de l'action publique), part des actions du ministère soumises à évaluation (qui ne tient cependant pas compte des concours communautaires), retard moyen (ce qui constitue un affichage *a priori* peu valorisant !) dans la fourniture des statistiques de productions végétales et animales.

Enfin, il est prévu un indicateur d'efficience de la masse salariale en DRAF (hors services statistiques), qui est assez hétérogène et composite compte tenu de la diversité des domaines d'activité des directions concernées, ce qui justifie les critiques sur la non pertinence d'indicateurs concernant des programmes où les moyens de fonctionnement ne sont pas rattachés aux crédits d'intervention correspondants. De surcroît, cet indicateur rend mal compte des moyens mobilisés par l'administration lors d'une crise agricole.

MISSION AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Cette mission interministérielle constitue l'une des innovations de la maquette puisqu'elle réunit en son sein les deux ministères participant le plus significativement à la politique française d'aide publique au développement. Le premier programme est géré par le ministère de l'économie et des finances et le second par le ministère des affaires étrangères, plus précisément la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Au total, cette mission représentait, dans le projet de loi de finances pour 2005, 2,87 milliards d'euros.

En termes de performance, dans la mesure où notre politique d'aide publique au développement doit poursuivre les mêmes objectifs quels que soient les acteurs ou les modes d'action, une certaine harmonisation doit être recherchée entre les objectifs des deux programmes. Cette harmonisation n'est pas encore aboutie et il s'agit là d'une des pistes de progrès à explorer.

Pour la Cour des comptes, le document de politique transversale pourrait être le support adéquat de la définition de la stratégie de la France en matière d'aide publique au développement.

A.– AIDE ECONOMIQUE ET FINANCIERE AU DEVELOPPEMENT

Ce programme rassemble les crédits participant à l'aide publique au développement gérés par le ministère de l'économie et des finances, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des aides directes à caractère macro-économique et le financement d'agences internationales de développement.

1.– La stratégie du programme

Celle-ci est relativement succincte. Elle se contente de reprendre les objectifs développés plus longuement par la suite. En particulier, la spécificité, et donc la légitimité, de l'action du ministère dans ce domaine n'est pas suffisamment explicitée. En outre, les relations avec l'opérateur essentiel que constitue l'Agence française de développement ne sont pas situées dans une perspective de performance.

2.– Les objectifs

Les objectifs sont au nombre de quatre :

- 1. Promouvoir les orientations stratégiques françaises de développement durable ;
- 2. Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement ;

- 3. Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide publique au développement ;
- 4. Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière.

La principale difficulté de ce programme réside dans le fait que la majorité de ses crédits est affectée à des organisations multilatérales sur lesquelles le responsable de programme n'a qu'une influence limitée à la hauteur de sa contribution. Ses leviers d'action sont donc limités alors qu'en théorie, un responsable de programmes ne doit s'engager que sur des objectifs sur lesquels il dispose d'une véritable marge de manœuvre.

Par ailleurs, la Cour des comptes insiste avec raison sur la nécessité d'assurer une cohérence entre les objectifs de ce programme et ceux qui seront choisis pour les programmes de la mission **Prêts à des États étrangers**.

3.– Les indicateurs

En tenant compte de cette réserve, les indicateurs proposés pour le premier objectif seront intéressants car ils permettent, d'une part, de faire un lien avec les Objectifs du Millénaire que s'est assignée la communauté internationale et, d'autre part, de souligner les priorités géographiques de la France. Il serait par contre utile de rajouter une ligne relative aux « projets labellisés NEPAD » à l'indicateur n° 2.

L'indicateur n° 2 (part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés) de l'objectif n° 2 est utile car il met en avant un aspect de notre politique d'aide publique au développement qui, s'il est budgétairement limité, est essentiel, à savoir les annulations de dette. Pour autant, cet indicateur considéré isolément est peu satisfaisant. D'une part, une information sur le service de la dette, avant et après annulations, serait sans doute plus révélatrice. D'autre part, les leviers d'action de la France en ce domaine sont très limités puisqu'elle n'a aucune prise sur le franchissement du point d'achèvement par le pays bénéficiaire. La réflexion doit donc être poursuivie en ce domaine pour trouver des indicateurs qui mesurent à la fois l'efficacité de cette politique d'annulations de dettes et la « valeur ajoutée » apportée par la France.

L'indicateur n° 1 (montant des engagements d'aide publique au développement apportés par l'AFD sous forme de prêts, pour un euro de subvention versé à l'AFD) de l'objectif 3 est particulièrement intéressant car il permet de mesurer l'effet de levier apporté par cet opérateur. Les deux autres indicateurs sont également utiles mais, ici encore, l'influence de la France sur la performance de la Banque mondiale étant limitée, sa présence au sein des indicateurs est discutable. Il serait par contre utile de mieux exploiter les multiples procédures d'évaluation internes à l'AFD.

Enfin, s'agissant des indicateurs de l'objectif n° 4, il serait utile de les compléter par un relatif à l'ADETEF du type « nombre de contrats obtenus/nombre d'appels d'offre souscrits ». De même, une réflexion doit être engagée dans le but de construire un indicateur permettant de mesurer l'influence de la France au sein de la communauté du développement. Il s'agit là d'un exercice difficile (comme le prouvent les tentatives faites en ce sens au sein du ministère des affaires étrangères), mais indispensable.

B.– SOLIDARITE A L'EGARD DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Ce programme rassemble l'essentiel des crédits gérés par la DGCID participant à l'effort français d'aide publique au développement, le reste des crédits de la DGCID figurant au sein du programme *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission **Action extérieure de l'État**. Il représente un peu moins de deux milliards d'euros.

1.– La stratégie du programme

La stratégie du programme est relativement étoffée et permet une bonne hiérarchisation des priorités stratégiques, ce qui a dû faciliter la réduction du nombre d'objectifs par rapport aux intentions premières du ministère des affaires étrangères.

2.– Les objectifs

Les objectifs sont au nombre de six et couvrent l'essentiel des crédits du programme :

- 1. Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable ;
- 2. Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'État de droit ;
- 3. Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche ;
- 4. Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral ;
- 5. Réagir aux catastrophes humanitaires et participer aux plans de reconstruction ;
- 6. Assurer un service culturel et de coopération de qualité.

Globalement, ces objectifs sont satisfaisants et correspondent à une stratégie de performance. Il s'agit néanmoins, pour l'essentiel, d'objectifs d'efficacité socio-économique : les objectifs de qualité de service et d'efficience

sont quasiment absents du programme. Seul le dernier peut être considéré comme un objectif d'efficience.

3.– Les indicateurs

Concernant les indicateurs, ceux de l'objectif n° 1 sont intéressants, d'autant qu'ils sont assez proches de ceux de l'objectif n° 1 du premier programme de la mission. Des comparaisons pourront donc être faites. Il serait d'ailleurs utile d'affiner l'indicateur n° 1 (part de l'aide gérée par le MAE affectée aux objectifs du Millénaire) selon la même nomenclature que l'indicateur analogue du premier programme. Cette nomenclature rejoint d'ailleurs celle du CICID et fait l'objet d'un autre indicateur, le n° 3. Une fusion des deux serait plus simple. Comme pour le premier programme, il serait par contre utile de rajouter une ligne relative aux « projets labellisés NEPAD » à l'indicateur n° 2.

S'agissant de l'objectif n° 2, on constate un certain décalage entre son intitulé et les indicateurs qui lui sont rattachés. Les indicateurs n° 2 et 3 pourraient faire l'objet d'un objectif autonome et n'ont qu'un rapport lointain avec l'objectif affiché.

Pour le troisième objectif, l'indicateur n° 1 : « *part moyenne des programmes locaux (hors information) dans les grilles de TV dans la ZSP* » semble peu pertinent pour mesurer la performance de la politique française en ce domaine. Les leviers d'action sont quasi nuls. L'indicateur n° 3 est intéressant mais on discerne également assez mal les leviers d'action dont dispose la DGCID en ce domaine. Les indicateurs 2 et 4 (nombre d'heures-élèves dans le réseau culturel français de coopération et nombre de programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers) sont pertinents, même s'ils peuvent apparaître, en première lecture, comme des indicateurs d'activité. Il n'en est rien puisque, dans un cas, le nombre d'élèves présents est fonction de la politique d'attractivité menée par le département et se traduit par une augmentation des ressources propres et, dans l'autre cas, un ciblage plus précis au sein d'un portefeuille donné de programmes de recherche est possible. Pour s'en assurer, construire un ratio serait peut-être moins susceptible d'effets pervers.

Les indicateurs de l'objectif n° 4 sont les moins satisfaisants. Les deux premiers sont pertinents, mais le troisième « *contributions françaises aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement* » est un pur indicateur de moyens et n'a pas sa place dans un dispositif de performance. De plus, il prend en compte le rang de nos contributions, ce qui est incompatible avec la nécessaire maîtrise par le responsable du programme des leviers d'action. Un indicateur pertinent serait éventuellement le ratio entre ces contributions et la dotation globale de ce programme, car il traduirait une véritable stratégie de la part du responsable. Le deuxième défaut de cet objectif réside dans l'absence d'indicateurs relatifs à la dimension européenne, malgré son intitulé. Un indicateur mesurant les pénalités de retard payées par la France au titre de sa

contribution au FED serait tout à fait pertinent au regard de la récente histoire budgétaire du ministère des affaires étrangères. Au-delà, un indicateur mesurant l'influence de la France au sein de la politique européenne de développement serait utile, même s'il est difficile à construire.

S'agissant de l'objectif 5, les deux premiers indicateurs sont intéressants même si l'on voit mal comment sera construit le premier, relatif aux délais de réponse aux situations. En revanche, l'indicateur n° 3 : « *aide d'urgence française* » s'expose exactement aux mêmes critiques que l'indicateur sur les contributions : il s'agit d'un simple indicateur de moyens qui n'a pas vocation à figurer au sein d'un dispositif de performance.

Pour conclure, on constatera que la plupart des indicateurs n'étaient pas renseignés dans le projet de loi de finances pour 2005 car ils sont en cours de construction. Ceci est positif dans la mesure où le ministère des affaires étrangères ne s'est pas contenté de reprendre des données statistiques déjà existantes. Néanmoins, cette lacune devra naturellement être comblée pour le projet de loi de finances pour 2006. La Cour des comptes souligne d'ailleurs « *la faiblesse des systèmes d'informations dont dispose le ministère des affaires étrangères. À cet égard le premier défi de la cellule de contrôle de gestion centrale (CCG) dont s'est dotée la direction générale de l'administration en novembre 2003, est de mettre en place des relais, au sein des directions d'administration centrale et du réseau du ministère des affaires étrangères, pour obtenir des remontées d'informations fiables et homogènes* ».

MISSION CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

La Mission **Conseil économique et social** se présente toujours, selon l'avant-projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2005, avec un seul programme de 33 millions d'euros, dont le responsable serait le Président du Conseil économique et social.

La présentation de la performance de la mission souffre des défauts de construction de la maquette budgétaire, déjà soulignés à maintes reprises, tant par la mission d'information que par le rapporteur spécial concerné, M. Pierre Bourguignon. En effet, en vertu de l'article 7 de la loi organique, une mission ne saurait comporter un seul programme, encore moins une seule action. Le Conseil économique et social ne peut pas, de lui-même, s'exonérer de présenter ses crédits conformément à la nomenclature budgétaire qui s'applique à tous les budgets hors dotations. Si elle était maintenue en l'état, cette mission pourrait donc être découpée en deux programmes (Représentation des activités économiques et sociales ; Fonctionnement de l'institution et politique de communication).

Il apparaît possible – et très préférable en l'état – de créer une nouvelle mission intitulée **Conseil aux pouvoirs publics**. Le problème serait alors réglé de lui-même puisque le programme *Conseil économique et social* côtoierait le programme *Juridictions financières*. Ne s'agissant pas de Pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme, il n'y a pas lieu d'accorder aux charges budgétaires relevant de ces programmes le statut de dotations (titre I). L'autonomie de gestion, tout à fait légitime, de ces institutions peut être assurée au niveau réglementaire, en ce qui concerne par exemple l'absence de contrôle financier dont jouit déjà le Conseil ou une pratique assouplie de régulation budgétaire. Pour autant, l'inscription automatique en loi de finances des crédits demandés et l'absence de mesure de la performance ne sont pas acceptables. De ce point de vue d'ailleurs, on peut regretter que la Cour des comptes n'ait pas souhaité analyser les indicateurs proposés par le Conseil économique et social.

1.– La stratégie de performance du programme

La présentation stratégique introductive de la mission mono-programme se contente de rappeler que le Conseil économique et social n'est pas une administration et que son activité ne peut donc pas être mesurée au moyen d'indicateurs de performance. Le Conseil se propose seulement de présenter au Parlement son programme pluriannuel de travail et ses actions en faveur des conseils économiques et sociaux régionaux, ainsi qu'à l'international, alors qu'il s'agit de décisions relevant de son autonomie de gestion et sur lequel le Parlement n'a pas à avoir prise.

Un tel refus d'entrer dans le cadre fixé par la LOLF pour toute institution financée sur crédits budgétaires, or Pouvoirs publics, n'est pas justifié, donc pas acceptable. Les indicateurs n'ont pas à être présentés « à titre documentaire », mais bien pour mesurer une efficacité socio-économique et une efficience. Comme toute institution, le Conseil doit utiliser au mieux les crédits qui lui sont délégués, et en rendre compte au Parlement : le contribuable doit savoir si son argent est utilisé de manière efficiente par le Conseil économique et social, lequel dispose d'une administration propre, au-delà de l'activité de ses membres.

2.– Les objectifs

En conséquence du refus de présenter une stratégie de performance, aucun objectif n'est fourni par le Conseil économique et social.

3.– Les indicateurs

L'avant-PAP du programme *Conseil économique et social* ne permet guère de mesurer l'activité de l'institution. Ne sont en effet présentés que des indicateurs liés à la politique de communication et de représentation du Conseil : diffusion par Internet et par les Journaux officiels des avis du Conseil, nombre d'articles parus dans la presse concernant l'institution et nombre de délégations étrangères reçues.

Ces indicateurs se contentent de mesurer le reflet de l'institution en tant que telle, sans se préoccuper de son seul rôle constitutionnel, qui est de conseiller le Gouvernement et d'informer le Parlement. C'est pourquoi il importe de mettre en place des indicateurs sur les relations entre le Conseil et le Gouvernement d'une part, le Conseil et le Parlement d'autre part. Il serait souhaitable à cet égard de savoir comment le Conseil économique et social a répondu aux demandes d'études et d'avis du Gouvernement, dans quels délais, par exemple lorsque l'urgence n'a pas été déclarée. De même, le nombre d'auditions de rapporteurs du Conseil par les assemblées parlementaires, en séance publique ou en commission, traduirait le lien qu'il faut développer entre le Parlement et le Conseil.

Il faut surtout disposer d'indicateurs sur l'efficience de la gestion interne du Conseil, dont les membres ne sont pas élus mais désignés et qui dispose de services administratifs propres. La mesure de la performance qui est proposée au Parlement, s'agissant du Conseil économique et social, ne peut pas être considérée aujourd'hui comme étant en mesure de rendre compte d'une bonne utilisation des deniers publics. Le Conseil aurait donc tout à gagner à présenter lui-même, en totale transparence, les indicateurs de l'efficacité de sa gestion, que traduit la faible part et la maîtrise de ses frais de fonctionnement.

Rien ne justifie que le Conseil s'exonère de l'application de la performance, et partant, du contrôle parlementaire et démocratique qu'elle induit quant à l'usage des crédits publics.

MISSION CULTURE

La mission ministérielle **Culture**, structurée autour de la valorisation du patrimoine culturel, de l'aide à la création artistique, et, enfin, du soutien à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture, reflète les finalités de la politique publique dans le domaine culturel. Elle représentait, dans le projet de loi de finances pour 2005, 2,66 milliards d'euros.

Le système de mesure de la performance proposé se caractérise par un nombre trop important d'objectifs et d'indicateurs, qui nuit à la clarté de l'information, ainsi que par la présence forte d'objectifs et d'indicateurs d'activité ou de moyens déguisés, qui ne sont pas des éléments de mesure de la performance.

A.– PROGRAMME PATRIMOINES

Construit selon une logique sectorielle, ce programme regroupe sept actions correspondant chacune à un domaine de la politique en faveur des patrimoines (patrimoine monumental et archéologique, patrimoine des musées de France, patrimoine cinématographique, etc.) et une action dédiée aux acquisitions et à l'enrichissement des collections publiques, tous secteurs confondus. Si ce programme, qui s'élève à 1,08 milliard d'euros, concerne la direction des musées de France, la direction des archives de France, la direction du livre et de la lecture, le centre national de la cinématographie (CNC) et la délégation générale à la langue française et aux langues de France, son responsable est le directeur de l'architecture et du patrimoine.

1.– La stratégie du programme

La présentation stratégique se contente d'énumérer les objectifs retenus pour mesurer la performance du programme, en explicitant certains aspects, sans toutefois mener une véritable réflexion sur la démarche de performance du ministère.

2.– Les objectifs

Le ministère n'a pas suffisamment sélectionné et hiérarchisé ses objectifs, qui s'élèvent au nombre de dix. Il serait souhaitable que le ministère réduise le nombre des objectifs proposés en en définissant de plus synthétiques, en relation directe avec les finalités poursuivies. Partageant ce constat, la Cour des Comptes propose que les dix objectifs proposés soient ramenés à trois objectifs, qui seraient « *conserver le patrimoine* », « *accroître l'accès du public au patrimoine national* » et « *élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics* ».

Par ailleurs, la grande majorité des objectifs proposés renseignent l'efficacité socio-économique, au détriment de l'efficience de gestion et, plus

encore, de la qualité du service rendu à l'utilisateur. En effet, aucun objectif relatif à cette dimension du système de mesure de la performance n'est proposé, alors qu'un objectif de ce type (comme « *améliorer la satisfaction du public en matière d'accueil* ») pourrait très facilement être défini s'agissant de la fréquentation des musées.

Certains objectifs, présentés comme des objectifs d'efficacité socio-économique, s'avèrent en outre être des objectifs de moyens, c'est-à-dire dont l'atteinte dépend d'une augmentation des moyens qui y sont consacrés. C'est le cas notamment de l'objectif « *accélérer la mise aux normes dans le cadre de la conservation préventive* » qui, ne constituant pas un élément de mesure de la performance, pourrait être supprimé.

Enfin, il est regrettable que n'apparaissent pas davantage d'objectifs relatifs à la qualité de la maîtrise d'ouvrage, alors qu'une part importante des crédits et des personnels rattachés au programme y est dédiée.

3.- Les indicateurs

Parmi les vingt indicateurs proposés, sept s'avèrent être de simples indicateurs d'activité ou des indicateurs de moyens déguisés, qui ne constituent aucunement un moyen de mesurer la performance, dans la mesure où la progression qu'ils enregistrent dépend essentiellement d'une augmentation des moyens. Il en va ainsi des indicateurs :

- « *rythme de réalisation des inventaires et des catalogues* » ;
- « *nombre de m² aux normes dans l'année/nombre de m² retenus* » ;
- « *part des collections des centres des archives nationales « convenablement » conditionnées* » ;
- « *nombre de musées de France ayant un plan de conservation préventive validé dans l'année/nombre de musées de France* » ;
- « *taux d'accessibilité au public des collections* » ;
- « *nombre d'organismes producteurs dont les archives sont collectées par les services publics d'archives* » ;
- « *nombre de structures impliquées dans la diffusion de l'architecture* ».

Ce dernier indicateur, qui constitue un bon exemple d'indicateur d'activité, pourrait utilement être supprimé, dans la mesure où il n'apporte aucun renseignement sur la performance du dispositif. Les indicateurs « *nombre de m² aux normes dans l'année/nombre de m² retenus* » et « *part des collections des centres des archives nationales « convenablement » conditionnées* », qui dépendent entièrement des moyens qui y sont consacrés, pourraient également être supprimés. Par ailleurs, l'indicateur relatif au taux d'ouverture des salles, très dépendant des moyens consacrés, pourrait être remplacé par l'indicateur

« *dépense de surveillance par heure par m²* », qui rendrait davantage compte de l'efficacité de la gestion. Enfin, l'indicateur « *nombre de musées de France ayant un plan de conservation préventive validé dans l'année/nombre de musées de France* » serait plus significatif si le dénominateur était le nombre de musées dépourvus de plan de conservation.

Compte tenu de l'absence d'indicateur portant sur la qualité du service rendu, il serait souhaitable qu'il soit rendu compte de l'avis des usagers sur le service qui leur est offert, par exemple au travers d'un indicateur de nature qualitative reflétant les résultats d'enquêtes de satisfaction.

Enfin, comme le souligne la Cour des comptes, l'indicateur relatif au nombre d'inventaires et de catalogues réalisés sous la responsabilité de chaque grande direction centrale sectorielle, choisi pour renseigner l'objectif « *améliorer la connaissance scientifique des patrimoines* », présente un intérêt limité dans la mesure où les collectivités territoriales vont être appelées à jouer un rôle croissant s'agissant des monuments historiques et de l'archéologie préventive. De même, on peut s'interroger sur la pertinence de l'indicateur rattaché à l'objectif « *accroître la participation des partenaires publics ou privés à l'effort de préservation des patrimoines* » qui consiste à mesurer l'effet de levier de la participation financière de l'État dans les travaux de restauration des monuments historiques ou du patrimoine immobilier muséal de l'État. En effet, celui-ci ne tient pas compte de la défiscalisation des dépenses de travaux sur monuments historiques alors qu'elle constitue une incitation importante pour les propriétaires privés de ces monuments.

B.— PROGRAMME CREATION

Ce programme, qui rassemble les crédits de soutien à la création et à la diffusion de la création artistique (soit 916 millions d'euros), est structuré autour des métiers de la création (spectacle vivant, arts plastiques, livre et lecture, professions et industries culturelles). Le directeur de la musique, de la danse, du théâtre et du spectacle est le responsable de ce programme, auquel participent la délégation aux arts plastiques, la direction du livre et de la lecture, le CNC, les directions régionales des affaires culturelles, l'Opéra national de Paris, les cinq théâtres nationaux, la Cité de la musique et le Parc et la Grande Halle de la Villette.

1.— La stratégie du programme

La stratégie du programme est claire et précise : elle expose les finalités poursuivies par le ministère, ainsi que les moyens d'action à sa disposition.

2.– Les objectifs

La présentation des objectifs mériterait d'être clarifiée. En effet, deux niveaux d'objectifs et d'indicateurs sont distingués : sont tout d'abord présentés quatre objectifs de caractère général rattachés au programme, puis les objectifs relatifs à chacune des actions du programme. Certains objectifs et indicateurs se retrouvent ainsi aux deux niveaux, sous des intitulés proches. C'est notamment le cas de l'objectif général « *assurer la pérennité des circuits indépendants de distribution des produits culturels* », voisin de l'objectif « *conforter la diversité de l'offre culturelle* » associé à l'action « *économie des professions et des industries culturelles* ». La distinction de ces deux niveaux d'objectifs apporte un sentiment de confusion, auquel il conviendrait de remédier. Le choix opéré dans les objectifs semble davantage répondre à la volonté de maintenir l'organisation de l'administration centrale par spécialité, plutôt que refléter une véritable réflexion sur la démarche de performance.

Par ailleurs, les objectifs proposés renseignent principalement la dimension de l'efficacité socio-économique, au détriment des objectifs relatifs à la qualité du service et à l'efficacité de la gestion.

3.– Les indicateurs

Les indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique apparaissent comme prédominants : ils représentent douze des vingt indicateurs proposés. Il serait par conséquent souhaitable de mieux équilibrer les trois types d'indicateurs (efficacité socio-économique, qualité du service et efficacité) en introduisant en particulier des indicateurs relatifs à la qualité du service, qui sont totalement absents du dispositif proposé.

La plupart des indicateurs retenus sont pertinents. Toutefois, un indicateur, « *évolution du nombre de commerces culturels indépendants aidés* », s'avère être un indicateur de moyens, ne répondant pas aux critères de mesure de la performance. Il pourrait donc être supprimé. S'il n'était pas remplacé par un indicateur plus pertinent, il conviendrait de supprimer également l'objectif auquel il est associé. Bien que l'indicateur « *taux d'entrée et taux de sortie des compagnies et des ensembles dans les dispositifs d'aide* » constitue essentiellement un indicateur d'activité, le commentaire l'accompagnant justifie son maintien.

Onze indicateurs parmi les vingt proposés ne sont pas encore renseignés, témoignant du fait que le ministère de la culture ne s'est pas contenté de reprendre des données statistiques déjà existantes. Néanmoins, cette lacune devra être comblée pour le projet de loi de finances pour 2006.

C.– PROGRAMME TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DEMOCRATISATION DE LA CULTURE

Organisé dans une optique fonctionnelle, le programme répond à la nécessité de mieux coordonner les politiques transversales (éducation artistique, enseignements supérieurs et spécialisés, insertion professionnelle, actions spécifiques en faveur des publics ou du territoire, action internationale, fonctions de soutien). Doté de 668 millions d'euros, il a trois finalités : améliorer l'insertion professionnelle, favoriser l'accès à la culture et promouvoir les échanges culturels internationaux. Comprenant des crédits provenant des directions sectorielles du ministère, du CNC, de la direction de l'administration générale, de la délégation au développement et aux affaires internationales, des directions régionales des affaires culturelles, il a pour responsable le délégué au développement et aux affaires internationales.

1.– La stratégie du programme

La présentation stratégique se contente d'exposer les objectifs du programme, présentés dans la suite du document, puis d'expliquer que les leviers d'action mis en œuvre sont fondés sur des textes législatifs, des actions incitatives et des recherches de partenariat. Elle demeure trop générale (les leviers d'action ne sont pas suffisamment détaillés) et, en superposant les objectifs et les leviers d'action, elle n'expose pas véritablement la démarche de performance suivie.

2.– Les objectifs

Parmi les sept objectifs définis, globalement pertinents, un seul (« *maîtriser le coût des fonctions de soutien* »), d'ailleurs très intéressant, aborde le point de vue du contribuable, les autres concernant exclusivement le point de vue du citoyen. Il serait par conséquent souhaitable d'introduire au moins un objectif relatif à la qualité du service rendu. À défaut, ou en complément, il apparaît nécessaire de compléter les indicateurs retenus par des indicateurs retraçant la qualité du service rendu.

3.– Les indicateurs

Aucun indicateur ne mesure la qualité du service rendu. Or, pour certains objectifs, comme « *favoriser les publics spécifiques* » et « *promouvoir les échanges au sein de l'espace culturel européen* », il serait pertinent de compléter les indicateurs retenus par des indicateurs reflétant l'opinion des usagers, notamment au travers d'enquêtes de satisfaction.

De même, certains objectifs, comme « *améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur* » et « *favoriser l'accès des enfants (...) à l'éducation artistique et culturelle (...)* », pourraient être enrichis grâce à un indicateur relatif à l'efficacité.

Par ailleurs, l'indicateur « *part des effectifs inscrits dans les établissements agréés par le ministère de la culture par rapport au nombre total d'élèves des établissements scolaires* » s'avère être un indicateur de moyens, n'ayant pas vocation à figurer dans un dispositif de mesure de la performance. Il conviendrait par conséquent de le supprimer, ainsi que, si aucun indicateur pertinent ne pouvait être défini, l'objectif associé. Si l'indicateur « *nombre des établissements ouverts au public en conformité avec la charte d'accessibilité des personnes handicapées* » constitue également un indicateur de moyens, il a, de par son intérêt, sa place dans le dispositif, et gagnerait à être complété par un indicateur relatif à la qualité du service offert.

Afin d'harmoniser certains indicateurs entre les différents programmes et missions, le délai de deux ans retenu pour l'indicateur relatif au taux d'insertion dans un emploi culturel après l'obtention du diplôme délivré par un organisme dépendant du ministère de la Culture pourrait être aligné sur celui de trois ans proposé dans l'indicateur « *insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale* » associé à l'objectif « *répondre aux besoins de qualification supérieure* » du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, rattaché à la mission **Recherche et enseignement supérieur**.

S'agissant de l'indicateur « *évolution du coût total des fonctions de soutien* », rattaché à l'objectif de maîtrise des coûts des fonctions de soutien, il serait plus pertinent, comme le souligne la Cour des comptes, de raisonner en ratio de dépenses liées à ces fonctions par rapport au total des dépenses du ministère ou aux seules dépenses des politiques culturelles, plutôt qu'en valeur absolue.

Enfin, parmi les neuf indicateurs proposés, aucun n'était disponible lors de l'examen de la loi de finances pour 2005. Si cette absence d'indications témoigne du refus du ministère de la Culture de plaquer des données déjà existantes et de son effort de réflexion pour définir un dispositif de mesure de la performance pertinent, il devra impérativement être remédié à cette carence dans le projet de loi de finances pour 2006.

MISSION DEFENSE

La mission ministérielle **Défense** regroupe l'essentiel (84 %) des crédits de l'actuel fascicule budgétaire du même nom. Sa masse budgétaire en 2005 est de 35,64 milliards d'euros avec les pensions.

A.– PROGRAMME ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE DEFENSE

Il est très difficile de porter une appréciation globale sur ce programme tant il recouvre de réalités différentes : renseignement, recherche-amont des systèmes de forces, diplomatie de défense, exportations d'armement ou bien encore le « maintien des capacités industrielles de la France » semblent des sujets bien éloignés les uns des autres. L'objectif principal des six actions du programme est d'éclairer le ministère pour lui permettre d'élaborer et de conduire la politique de défense.

Dans son rapport spécial ⁽³⁰⁾ sur les crédits de 2005, M. François Cornut-Gentille jugeait positif le regroupement des crédits d'analyse stratégique. En revanche, il s'étonnait de la présence de crédits de la délégation générale pour l'armement (DGA) et du renseignement dans ce programme : *« si le regroupement des crédits de diplomatie de défense (...) est incontestablement une bonne idée, le regroupement des crédits du renseignement avec des crédits relevant naturellement de la DGA ne laisse pas de surprendre »*. Il convenait tout de même *« qu'il existe une certaine cohérence intellectuelle entre l'analyse stratégique et la prospective des systèmes de forces, qui participent toutes les deux de la préparation de l'avenir »*. Il ajoutait que *« le maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense et le soutien des exportations d'armement relèvent d'une logique complémentaire, même s'il semble bien difficile d'identifier finement les crédits destinés au soutien technologique... »*.

Son interrogation la plus forte portait sur la pertinence de la présence des crédits du renseignement dans ce programme : *« s'il est indéniable que ces deux directions participent aux politiques publiques mentionnées, cette participation est difficilement évaluable et ne justifie pas, en soi, la présence de ces services au sein de ce programme. »* Il concluait qu'une évolution future de ce programme excluant l'action n° 3 apporterait assurément plus de cohérence. Ce programme sera placé sous la responsabilité du délégué aux affaires stratégiques.

⁽³⁰⁾ Rapport spécial de M. François Cornut-Gentille, n°1863, annexe 39, page 16.

1.– La stratégie de performance du programme

Compte tenu de l'hétérogénéité des enjeux que ce programme recouvre, aucune stratégie de performance d'ensemble n'a pu être définie. La « présentation générale » précise que ce programme « *comprend des entités très diverses* » et que les objectifs retenus montrent la participation de ces entités « *à l'effort prioritaire de défense du ministère tel que voulu par le ministre* ».

2.– Les objectifs

Les dix objectifs proposés pour ce programme sont très variés. Quatre d'entre eux ne disposent pas encore d'indicateur. Aucune hiérarchie ne peut être établie entre eux et leur diversité reflète le manque de cohérence de ce programme. L'un d'entre eux, relatif à la réalisation des travaux demandés par le ministre doit être supprimé, car il ne présente aucun intérêt du point de vue de la performance du ministère, sauf à imaginer qu'il n'est pas en mesure de mettre en œuvre les directives du ministre !

Alors que la participation de la France à la résorption des déficits capacitaires européens est un objectif de la loi de programmation militaire, la Cour des comptes souligne que, « *sans identification claire par un ou des objectifs LOLF, l'évolution globale de la politique de défense européenne de la France, plus large que le domaine strictement capacitaire, ne fait pas l'objet d'un suivi. La participation de la France à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et les programmes suivis en coopération auraient probablement pu être caractérisés par un objectif.* »

3.– Les indicateurs

Aucun indicateur n'est associé à l'objectif « Conduire les travaux demandés par le ministre, nécessaires à l'élaboration de la politique de défense et de la stratégie générale militaire de la France ». Il convient cependant d'observer qu'il s'agit là d'un pur objectif d'activité, qui ne présente aucun intérêt quant à la performance du ministère. Cet objectif est pourtant le seul proposé pour l'action « Analyse prospective », mais il est vrai qu'il est difficile de mesurer l'efficacité de ce travail, essentiellement composé de la production de notes ou d'études.

Aucun indicateur n'est associé à l'objectif « Élaborer et orienter la dimension prospective des systèmes de forces futurs, en assurant leur cohérence ». Un indicateur devrait pouvoir mesurer l'efficacité de l'action des architectes de systèmes de forces de la DGA et des officiers de cohérence opérationnelle des états-majors. Il pourrait s'agir de mesurer l'avancement des études à caractère opérationnel et technico-opérationnel selon des jalons que sont le lancement de l'étude et l'achèvement des travaux.

À l'objectif « Fournir le renseignement d'intérêt gouvernemental, détecter, prévenir et entraver les menaces par la recherche extérieure (DGSE) » est associé un seul indicateur relatif à la proportion des commandes ayant donné lieu à la production d'analyse ou de renseignements. Cet indicateur pourrait permettre d'évaluer la qualité du service, s'il prend en compte le degré de pertinence des analyses par rapport à la commande initiale. Un indicateur centré sur la qualité du renseignement – s'appuyant sur la satisfaction des destinataires – pourrait être utile.

Deux indicateurs sont proposés pour l'objectif « Améliorer le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la Défense » qui concerne la direction de la protection et de la sécurité de la défense. Cette direction assure notamment le processus d'habilitation au secret de la défense nationale et la protection du patrimoine militaire. Le premier indicateur est relatif au taux d'avis d'habilitation émis dans les délais prescrits. Cet indicateur doit permettre de mesurer l'efficacité de ce service. Le second indicateur est relatif au taux des sites du « domaine militaire et industriels et économiques » liés à la défense inspectés dans les délais prescrits.

Un indicateur fondé sur le taux de progression des capacités technologiques est associé à l'objectif « Développer les capacités technologiques et industrielles nécessaires aux systèmes d'équipement futurs ». Il vise à mesurer la progression annuelle dans la maîtrise de technologies identifiées comme cruciales à un horizon de quinze ans. En revanche, aucun indicateur n'est associé à l'objectif « Garantir le maintien des capacités industrielles nécessaires à la Défense ». Il est vrai que mesurer l'action de l'État en ce domaine n'est pas simple. À défaut d'indicateur pertinent, le taux de dépendance à l'égard de fournisseurs étrangers pourrait être envisagé.

Aucun indicateur n'est associé à l'objectif « Piloter l'activité étatique de promotion à l'exportation dans le domaine de la Défense ». Les exportations d'armement ne concernant pas que la direction des relations internationales de la DGA, la mise en place d'un indicateur semble délicate.

En matière de diplomatie de défense, trois indicateurs sont associés à trois objectifs. À l'objectif « Appliquer l'effort de la coopération de défense du ministère de la Défense aux pays identifiés comme prioritaires » est lié un indicateur mesurant le nombre et l'importance des exercices conduits avec les dix pays identifiés comme prioritaires par le groupe d'anticipation stratégique. Il devrait permettre de mesurer l'efficacité de la gestion.

À l'objectif « Participer à la création et l'entretien d'un environnement international politico-militaire favorable à l'emploi éventuel des forces » est associé un indicateur mesurant l'effort de couverture des pays « crisogènes » en attachés de défense. La liste de ces pays étant classifiée, elle peut varier d'une année à l'autre sans que les parlementaires le sachent. Cette instabilité de la

référence risque de rendre l'analyse vaine. En outre, cet indicateur ne mesure que l'effort quantitatif et non qualitatif de la France.

À l'objectif « Contribuer à l'autorisation et au contrôle des transferts des biens et technologies sensibles » est associé un indicateur mesurant les délais de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre, rapportés au nombre de dossiers à traiter. Cet indicateur apparaît tout à fait pertinent car le principal souci des industriels concernés est bien que ce traitement soit le plus rapide possible.

B.— PROGRAMME PREPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Le programme *Préparation et emploi des forces* (21,23 milliards d'euros en 2005) agrège les activités militaires proprement dites, la politique de recrutement et de formation des personnels, ainsi que le soutien des armées. Par sa taille et son hétérogénéité, ce programme risque de priver l'autorisation parlementaire de sa portée, et de nuire à la capacité, pour le Parlement, de suivre les activités militaires. Le ministère justifie ce regroupement par la volonté de réformer l'organisation des armées et de donner des responsabilités plus marquées au chef d'état-major des armées (CEMA).

Il aurait été plus conforme aux principes de la loi organique de structurer les crédits en fonction des sept systèmes de forces définis par la loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. La Mission d'information est consciente des difficultés que soulèverait une telle structuration que le ministère a estimé qu'elle était actuellement impossible à réaliser. Il convient cependant de laisser aux armées la possibilité de se réformer progressivement, et de mettre en place la maquette la plus adaptée à cette réforme, pour, à terme, organiser les programmes en fonction des systèmes de force.

La Mission d'information avait également proposé que les activités de recrutement et de formation fassent l'objet d'un programme spécifique. En revanche, une séparation entre les opérations militaires et le soutien risque de priver les armées d'une fongibilité utile à l'amélioration de la gestion des dépenses militaires, il a été proposé de maintenir ces deux activités dans un même programme, intitulé « Activités et soutien des forces ». Néanmoins, afin de renforcer la logique de mutualisation « interarmées » mise en avant par le ministère, la mission suggérait d'intervertir le niveau des actions et celui des sous-actions. Au lieu d'être organisé, comme le prévoit le Gouvernement, par armée, le programme serait structuré en cinq actions « fonctionnelles », chacune des armées n'apparaissant qu'au niveau des sous-actions. Cette réorganisation était, aux yeux de la mission d'information, un moyen d'asseoir la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major et de lui donner ainsi la capacité de gouverner le programme.

Ce programme comporte sept actions, présentées dans le tableau suivant :
(en millions d'euros)

Actions	Dépenses prévues pour 2005
Planification des moyens et conduite des opérations	439
Préparation des forces terrestres	9.583
Préparation des forces navales	4.500
Préparation des forces aériennes	4.988
Soutien interarmées	1.623
Surcoûts liés aux opérations extérieures	100
Surcoûts liés aux opérations intérieures	0
Total	21.234

Plus un programme est volumineux, plus la gestion des budgets opérationnels de programmes (BOP) revêt un caractère crucial. Une incapacité du Parlement à contrôler effectivement les BOP du programme n° 2 dès le premier exercice budgétaire justifierait une remise en cause de l'ampleur même du programme. En effet, il a, un temps, été envisagé de créer des BOP par armée. M. François Cornut-Gentille, dans son dernier rapport spécial⁽³¹⁾, annonçait préférer que, « *compte tenu de la taille des enveloppes concernées, chaque chef d'état-major soit responsable de plusieurs BOP et non d'un BOP unique* ». Lors de son audition par la Mission, le CEMA a précisé que chaque action, c'est-à-dire chaque armée, serait dotée d'un BOP. Si cette solution semble incontournable à court terme, il convient cependant que cette structuration puisse évoluer à l'avenir.

1.– La stratégie de performance du programme

La « présentation stratégique » contenue dans l'avant-PAP précise que le programme vise à préparer et mettre en œuvre les « *contrats opérationnels* » de « *chaque composante* » que sont l'armée de terre, l'armée de l'air, la marine nationale et l'interarmées.

Cette présentation mériterait sans doute d'être clarifiée. En effet, elle fait directement référence aux dispositions de la loi de programmation militaire, ce qui la rend difficilement compréhensible par le citoyen. Cette remarque s'applique également pour l'intitulé de certains objectifs, tels que « *tenir la posture de sauvegarde* », dont le sens échappe au langage courant.

Par ailleurs, la Mission partage totalement le sentiment de la Cour des comptes qui précise que « *les objectifs et les indicateurs retenus par le ministère de la défense paraissent trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés pour constituer des outils véritablement exploitables par le Parlement pour le vote des crédits de la défense. Certains indicateurs sont lacunaires et ne répondent encore que partiellement aux critères que doivent théoriquement réunir de tels outils. Aussi ne permettent-ils pas de mesurer totalement la performance attendue du*

⁽³¹⁾ *ibid.*, page 19.

ministère de la défense et notamment la capacité des armées à assumer leurs missions de protection et d'intervention. »

2.– Les objectifs

Le programme est doté de huit objectifs transversaux. En effet, à l'exception de deux objectifs à dimension interarmées, ils ne sont pas focalisés sur une seule composante des armées. Si l'effort d'interarmisation est bien apparent à ce niveau, la plupart des indicateurs restent cependant déclinés par armée.

Lors de son audition par la mission, le CEMA a indiqué qu'il était envisagé de créer un objectif lié à la doctrine ou aux concepts d'emplois.

3.– Les indicateurs

Comme pour le programme *Équipement des forces*, la Mission souhaite que des indicateurs permettent d'effectuer des comparaisons avec l'effort de défense de nos principaux partenaires européens.

Trois indicateurs sont associés à l'**objectif n° 1** « Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliés ». Deux concernent le niveau de certification par l'OTAN, d'une part, et par l'Union européenne, d'autre part, des postes de commandement interarmées. Ces indicateurs sont satisfaisants car ils permettent d'apprécier l'efficacité de cette fonction d'état-major. En revanche, le troisième indicateur est relatif au taux de réalisation « de la montée en puissance en effectifs de notre participation » aux états-majors interalliés. Derrière cet intitulé complexe se cache un indicateur de moyens. En effet, la capacité du responsable de programme à envoyer des officiers dans un état-major commun ne repose pas tant sur la qualité de la gestion que sur les effectifs budgétaires – et les crédits – disponibles.

Les indicateurs associés à l'**objectif n° 2** « Tenir la posture de dissuasion nucléaire » ne figurent pas dans l'avant-PAP car ils ont vocation à être classifiés. La définition de ceux-ci et, *a fortiori*, les résultats obtenus seront couverts par le secret de la défense nationale. Il convient de souligner que ce secret est opposable aux parlementaires, comme le rappelle l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances. Le fait que les parlementaires ne puissent pas apprécier l'action du Gouvernement en matière de dissuasion nucléaire pose un problème de principe. En pratique, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis reçoivent chaque année, en réponse à leurs questionnaires budgétaires, des éléments classés « Confidentiel-Défense » qui leur sont adressés directement par le directeur du cabinet du ministre de la défense. Lors de son audition par la Mission, le CEMA a précisé que les informations classifiées concernant ces indicateurs ne pourraient être transmises aux parlementaires qu'avec l'accord du Chef de l'État.

Quatre indicateurs sont associés à l'**objectif n° 3** « Disposer d'une capacité d'intervention extérieure ». Ils déclinent pour chacune des trois armées le niveau de réalisation de leur « *contrat opérationnel* » en opérations extérieures. S'agissant des services interarmées que sont le service des essences et le service de santé des armées, l'indicateur propose d'évaluer le niveau de réalisation de leurs capacités de soutien. Ces indicateurs doivent permettre de refléter l'efficacité de l'organisation du service, dès lors qu'ils reflètent l'action du responsable de programme. Il faut donc que ces indicateurs présentent le résultat de la gestion et des arbitrages du responsable de programme, en isolant les effets des aléas budgétaires. Par ailleurs, la notion de contrat opérationnel fait, à nouveau, référence à la loi de programmation, ce qui risque de rendre la lecture du PAP difficile pour le citoyen.

La Cour des comptes estime que cet objectif et les indicateurs associés « *paraissent insuffisamment développés et leur positionnement au sein du programme, et a fortiori, de la mission, ne met pas assez en évidence cet aspect essentiel du rôle du ministère de la défense* ». Elle ajoute que « *l'absence de mise en évidence de cet objectif, qui devrait être l'objet d'une " batterie " d'indicateurs de performance permettant d'analyser la capacité de déploiement des armées, ne permet pas de rendre compte de son importance par rapport à la masse des objectifs présentés dans les avant-projets annuels de performance de la défense* ».

Ces indicateurs sont composites. Par exemple, les résultats obtenus par la marine seront déclinés pour le groupe aéronaval (le *Charles de Gaulle* et les bâtiments l'accompagnant), les groupes amphibies (qui ont une capacité de débarquement), le groupe de guerre des mines, le groupe d'action maritime et les détachements atlantique et commandos. La Cour des comptes précise que la moyenne de ces résultats est réalisée sans pondération entre les groupes. Elle ajoute qu'ainsi, « *l'impossibilité de satisfaire son contrat, à laquelle pourrait être, par exemple, confronté le détachement commando a le même poids que celle du groupe aéronaval incluant le porte-avions Charles de Gaulle et son groupe. Ce mode de calcul ne permet pas de hiérarchiser les difficultés que peut rencontrer la marine en matière de capacités d'intervention extérieure.* » De même, l'armée de l'air voit son action évaluée sous trois angles : la chasse, le transport tactique et le soutien logistique. Rappelons que dans la majorité des actions que cette armée mène au titre des opérations extérieures, sont effectuées à partir de bases permanentes situées sur le sol national.

La déclinaison de cet indicateur pour l'armée de terre n'est, elle, pas du tout satisfaisante. En effet, il n'est actuellement prévu que de mesurer un niveau global de réalisation de ce « contrat opérationnel » et le nombre de militaires concernés. Il est donc à craindre qu'un tel indicateur ne soit qu'un indicateur de moyens ne renseignant que très imparfaitement sur l'efficacité de la gestion du programme. La Cour des comptes souligne que « *l'indicateur, construit sur la base de la disponibilité prévisionnelle des forces projetables des commandements de la force d'action terrestre et de la force logistique terrestre, utilise une donnée,*

appelée « volume de forces logistiques », dont l'EMA précise qu'il faut la « considérer avec précaution » dans la mesure où le type d'engagements, la nature du théâtre d'opération et la nature des forces à soutenir, peuvent en faire fortement varier la valeur et rendre difficile sa traduction en « nombre d'hommes » qui est l'unité de mesure de l'indicateur. »

L'**objectif n° 4** « Observer la posture de sauvegarde », c'est-à-dire la protection de la souveraineté dans les eaux territoriales et dans l'espace aérien, est associé à deux indicateurs mesurant l'efficacité de l'action de la marine et de l'armée de l'air. L'indicateur maritime propose de mesurer la part des moyens de la marine affectés à la sauvegarde. Cependant, cet indicateur ne permettra que d'évaluer la part de la sauvegarde maritime dans ses missions – évaluée à un quart – sans renseigner les parlementaires sur la qualité de cette mission. La Cour des comptes estime également qu'il « *est purement informatif* » et qu'il « *ne permet pas de connaître l'efficacité de la marine en ce domaine* ». Elle ajoute que cette dernière « *n'intègre pas dans les données de cet indicateur les missions de prévention pour ses bâtiments navigants en haute mer. Pour ces raisons, cet indicateur n'est pas pertinent.* » En revanche, l'indicateur proposé pour la sauvegarde aérienne propose de rapporter le nombre des décollages hors délai sur le nombre total de décollages sur alerte. Plus le taux sera bas, plus l'armée de l'air aura rempli sa mission de manière satisfaisante. Il s'agit donc là d'un bon indicateur d'efficacité.

L'**objectif n° 5** concerne la gestion des ressources humaines et vise à pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé dans les meilleurs délais et au moindre coût. Un premier indicateur mesure le taux de réalisation, par catégorie, des effectifs tant civils que militaires. Si cet indicateur peut être vu comme permettant d'évaluer la qualité du service, il n'en demeure pas moins que le taux de réalisation des effectifs est très directement lié aux capacités budgétaires. En outre, la loi organique propose de raisonner non plus en effectif budgétaire mais en masse salariale. Il convient donc d'être vigilant sur le périmètre de cet indicateur afin que les niveaux de qualifications retenus pour chaque catégorie permettent une lecture en masse salariale de cet indicateur.

Un deuxième indicateur propose d'évaluer le coût de la fonction ressources humaines par militaire concerné. Il s'agit d'un outil pertinent pour évaluer la performance de cette fonction. Les coûts pris en compte sont ceux engagés par les différentes armées et services « recruteurs » ainsi que par les services interarmées. Ne sont pas comptabilisés les coûts de la fonction ressources humaines de la gendarmerie – qui ne figure pas dans le présent programme – de la délégation générale pour l'armement et le contrôle général des armées (marginal).

Un troisième indicateur évalue le coût par recruté au regard du volume de recrutement annuel. Il prendra en considération aussi bien les prestations versées aux militaires recrutés que le coût des services de recrutement. Cet indicateur

devrait permettre de juger de manière pertinente les évolutions du coût moyen des recrutements.

L'**objectif n° 6** consiste à « atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles ». Un premier indicateur permettrait de vérifier si les objectifs quantitatifs fixés par la loi de programmation militaire sont atteints. Ces objectifs sont exprimés en heures de vol annuelles par pilote d'avion ou d'hélicoptère, en jours d'activité pour l'armée de terre ou bien jours de mer pour les bâtiments de la marine. Ces chiffres sont déjà présentés dans le bleu budgétaire actuel, avec une prévision pour l'année en cours et un objectif à atteindre pour l'année suivante. Si ces données retiennent, bien légitimement, toute l'attention des parlementaires, elles ne peuvent que difficilement constituer un fondement pour un indicateur pertinent : il ne s'agit en effet que d'un indicateur d'activité directement lié aux disponibilités budgétaires. La responsabilité du gestionnaire quant au niveau de réalisation de l'objectif ne peut donc pas être établie. À titre d'exemple, M. François Cornut-Gentille soulignait dans son rapport spécial ⁽³²⁾ sur les crédits de 2005 que le « *report de charges de la gestion 2003 sur 2004 (...) a conduit à réduire dès le début de l'année 2004 l'objectif d'activité de 10 jours (90 au lieu de 100) et à annuler la participation de l'armée de terre à de grands exercices internationaux* ».

En revanche, le deuxième indicateur proposé, qui évalue la part des crédits de fonctionnement directement liés aux activités des forces, pourrait être, lui, un bon indicateur d'efficacité de gestion. La loi de programmation militaire fixe le montant consacré à l'activité des forces à 20 % des crédits de fonctionnement. Cependant, la Cour des comptes s'interroge sur sa fiabilité, dans la mesure où cet indicateur « *est calculé à partir de données transmises par les armées et directions de services mais sans définition commune du périmètre financier des activités* ».

L'**objectif n° 7** tend à « améliorer le taux de disponibilité technique ». Un premier indicateur concerne le taux global de disponibilité technique par armée. Cet indicateur, nécessairement composite, doit avoir un périmètre stable pour permettre d'apprécier, d'année en année, son évolution. Malgré les apparences, il ne s'agit pas d'un simple indicateur de moyens puisque la disponibilité technique des matériels ne dépend pas seulement des moyens financiers consacrés, mais également des processus de gestion des pièces détachées. À cet égard, la création d'un service interarmées de maintenance des aéronefs de la défense ou bien la création d'un service de soutien de la flotte ont montré que des économies de gestion significatives pouvaient être réalisées. Un deuxième indicateur d'efficacité de gestion évalue le coût global de la fonction de maintien en condition opérationnelle.

⁽³²⁾ *Ibid.*, page 131.

L'**objectif n° 8** vise à améliorer la qualité de service du soutien interarmées. Un premier indicateur évalue le taux de mutualisation des fonctions logistiques. Son caractère synthétique rendra sans doute sa lecture difficile, d'autant qu'un effort important de mutualisation est déjà en cours.

La Cour des comptes s'interroge sur les trois autres indicateurs proposés, qu'elle estime, « *en raison d'un domaine d'application très réduit ou de modes particuliers de recueil des données, non pertinents ou non fiables* ». Elle ajoute qu'ils « *augmentent le nombre global des indicateurs du programme sans présenter de véritable intérêt et réduisent ainsi la lisibilité globale de la maquette proposée par le ministère* ».

L'indicateur relatif au taux d'application des bonnes pratiques médicales dans les armées se fonde sur des taux de vaccination ou d'effectifs par lit ouvert. Il s'agit donc clairement d'un indicateur de moyens, qui ne renseignera pas sur l'efficacité de la gestion du responsable de programme. L'indicateur fondé sur le taux de satisfaction global du soutien pétrolier et celui relatif au taux de disponibilité des réseaux et systèmes d'information peuvent être des indicateurs de qualité de service plus adaptés.

C.– PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

Ce programme est le programme « support » du ministère de la défense. Il se décompose en cinq actions : direction et pilotage, gestion centrale, politique immobilière, systèmes d'information, d'administration et de gestion et action sociale.

Les crédits de la gendarmerie nationale figurent dans la mission interministérielle **Sécurité**. Pourtant, ce programme support contient des crédits propres à la gendarmerie, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information et la politique immobilière.

1.– La stratégie de performance du programme

Compte tenu de son caractère de « support », le programme n'est pas doté d'une stratégie spécifique. Sa finalité consiste à assurer avec le plus d'efficacité et au moindre coût les fonctions de soutien des armées et du ministère de la défense.

2.– Les objectifs

Onze objectifs sont associés à ce programme. Il faut souligner qu'ils ne concernent systématiquement qu'une seule des actions du programme. L'action « Fonction de contrôle », qui concerne le contrôle général des armées n'a pas d'objectif associé. Les autres actions ne sont accompagnées que d'un objectif à l'exception de la gestion centrale (2), de la politique immobilière (4) et de l'action sociale (3). Seul l'objectif « Améliorer les convictions de logement » n'est

accompagné d'aucun indicateur satisfaisant, les trois proposés ne reflétant que les crédits disponibles.

La Cour des comptes souligne que « *les objectifs n'ayant pas été hiérarchisés, il est difficile d'apprécier les priorités du ministère de la défense* ». Elle précise que « *l'abondance d'objectifs et d'indicateurs nuit à la bonne lisibilité de l'ensemble des outils de mesure de performance du programme et de la mission* ».

3.– Les indicateurs

L'action « Direction et pilotage » est associée à un seul objectif – « Stabiliser le coût de la fonction de direction » – pourvu d'un seul indicateur d'efficacité de gestion mesurant la dépense de fonctionnement du cabinet civil et militaire et de la sous direction des bureaux du cabinet, qui ne prend pas en compte les rémunérations et, naturellement, les dépenses d'investissement. La Cour des comptes estime que l'exclusion des dépenses de rémunérations du champ de cet indicateur « *ne reflète pas l'objectif arrêté* ».

À l'objectif « Optimiser le coût de la gestion centrale » sont associés deux indicateurs. Le premier est relatif aux dépenses des services assurant les fonctions support que sont le service des moyens généraux, la direction des affaires financières, la direction des affaires juridiques, la direction de la fonction militaire et du personnel civil ainsi que la direction du secrétariat général pour l'administration. Cet indicateur pourrait être décliné pour évaluer le coût d'une fonction support particulière comme la fonction financière. Le second indicateur mesure les effectifs réalisés dans les services précités. Cet indicateur, pour ne pas être un indicateur de moyens, doit permettre d'évaluer le poids relatif du support central au sein d'une fonction donnée. Il s'agirait alors d'un bon indicateur d'efficacité de gestion.

L'objectif « Respecter les échéances juridiques ou légales » est pourvu de deux indicateurs. Le premier mesure la proportion de textes réglementaires, dont la préparation incombe aux services responsables du ministère, pris ou modifiés dans le délai de six mois. La période annuelle de référence correspond au début de la session parlementaire ordinaire. En outre, les décrets nominatifs sont exclus du champ de cet indicateur, qui devrait permettre d'évaluer la qualité du service. Le second indicateur est bien moins satisfaisant puisqu'il se fonde sur le montant des intérêts moratoires versés, rapporté au montant des dépenses payées. En effet, il ne permet pas d'identifier précisément ce qui relève de la gestion du responsable de programme de ce qui résulte des contraintes budgétaires. Dans ce dernier cas, il s'agirait alors d'un indicateur de moyens.

Deux indicateurs sont associés à l'objectif « Assurer la réalisation des opérations d'infrastructure dans les meilleurs délais et au meilleur coût ». Le premier concerne le pourcentage de dépassement de la durée prévisionnelle. Il

n'est pas encore disponible, mais devrait permettre d'évaluer la qualité du service rendu. Le second concerne le pourcentage de dépassement du coût initial des projets. Il devrait permettre d'apprécier l'efficacité de la gestion.

Globalement, la Cour des comptes estime les indicateurs des autres objectifs de la politique immobilière déjà construits sont « *non pertinents parce que simples indicateurs de moyens* ». Trois indicateurs accompagnent l'objectif « Améliorer les conditions de logement ». Tous les trois présentent le même défaut : ils sont directement liés aux crédits disponibles, sans isoler l'efficacité de la gestion du responsable de programme. Ils mesurent, respectivement, le taux annuel de réalisation des demandes de logement en région parisienne, la proportion d'engagés bénéficiaires d'un hébergement en enceinte militaire par rapport au nombre total d'engagés et le nombre de gendarmes logés sur place rapporté au nombre total de gendarmes logés.

L'objectif « Optimiser le coût de la fonction immobilière » est associé à un indicateur fondé sur la dépense de fonctionnement des services d'infrastructure rapporté au budget total de la fonction. En isolant les frais de gestion, il devrait permettre d'en apprécier l'efficacité.

L'objectif « Adapter l'infrastructure aux missions » est associé à un indicateur mesurant le « coefficient d'adaptation des infrastructures aux missions ». Si l'objectif ne paraît pas très clair, l'indicateur ne l'est pas plus. Les armées et la gendarmerie ne sont pas d'accord sur le périmètre des deux critères que sont les niveaux de fonctionnalité et la mise aux normes. Il conviendrait de recentrer cet objectif et cet indicateur sur l'affectation des crédits aux locaux prioritaires. D'un indicateur de moyens, on passerait alors à un indicateur d'efficacité.

L'action « Systèmes d'information, d'administration et de gestion » est assortie d'un objectif – « Rationaliser la mise en œuvre des projets informatiques » – auquel est associé deux indicateurs. Le premier concerne la part du budget annuel des projets de système d'information et de gestion allouée à des projets concernant au moins trois grands organismes subordonnés au ministre (états-majors, SGA, DGA, Direction générale de la gendarmerie nationale). Il devrait permettre de mesurer de manière pertinente la mutualisation des fonctions informatiques des différents services du ministère. Le second indicateur mesure l'efficacité de la gestion, puisqu'il concerne le pourcentage de dépassement du coût initial des projets.

L'action « Action sociale » est associée à trois objectifs, pourvus chacun d'un indicateur. L'objectif « Soutenir plus efficacement les agents en difficulté » est accompagné d'un indicateur de qualité de service pertinent, mesurant la proportion des aides accordées dans un délai inférieur à 14 jours. Il conviendra également de préciser les chiffres obtenus selon le caractère d'urgence. En effet, si 38 % seulement de ces aides sont globalement versées en moins de 14 jours, ce

taux atteint 69 % pour les secours les plus urgents. L'objectif « Améliorer la diffusion et la qualité des prestations offertes au personnel » est associé à un indicateur de qualité de service fondé sur le taux de satisfaction des usagers de l'institution de gestion sociale des armées, pour ses produits de vacances. Cette mesure sera effectuée à partir de questionnaires de satisfaction. L'objectif « Allouer les prestations au moindre coût » vise à améliorer le coût de la gestion de l'action sociale. Fort logiquement, il est proposé qu'un indicateur d'efficience de gestion mesure la dépense de fonctionnement de l'action sociale par rapport au budget total de l'action sociale.

D.– PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES

Le programme *Équipement des forces* (10,0 milliards d'euros en 2005) regroupe les quarante programmes d'armement actuellement suivis au niveau de l'article. Il donne ainsi au ministère la fongibilité la plus large possible, qu'il justifie par la volonté de permettre une « gestion active » des autorisations d'engagement. Ce choix risque cependant de remettre en cause la capacité du dispositif à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats.

Le programme est doté de deux responsables : le chef d'État-major des armées et le Délégué général pour l'armement. Le découpage des actions par armée et cette co-gouvernance, choix que l'on ne trouve dans aucun autre ministère, font planer un doute sur la manière dont la responsabilité du programme sera assurée, et laissent craindre, là encore, un pilotage par les chefs d'état-major.

Lors de son audition par la Mission, le Délégué général pour l'armement a précisé qu'une charte de pilotage était en cours de finalisation entre la DGA et l'EMA. Il est vrai que l'avant-PAP précisait qu'une contractualisation « précise et complète » indiquerait les tâches de la DGA.

Rappelons que la Mission d'information avait préconisé de distinguer deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel. Elle proposait de décomposer le programme « Armement nucléaire » en quatre actions correspondant aux quatre composantes de la dissuasion prévues par la loi de programmation militaire⁽³³⁾. S'agissant de l'armement conventionnel, il était proposé d'améliorer la lisibilité des crédits en identifiant, au niveau des sous-actions, chaque programme d'armement.

Interrogé par la Mission, le Délégué général pour l'armement a indiqué que le suivi des programmes nucléaires, constitués pour l'essentiel par les programmes de sous-marins, le missile ASMP-A et la simulation, serait tout à fait possible avec la maquette proposée.

(1) *Balistique (marine), aérobique (armée de l'air), transmissions et simulation (interarmées).*

Lors de son audition devant la Mission, le CEMA a informé la mission que ce programme ferait l'objet de 26 budgets opérationnels de programme.

Ce programme comporte cinq actions, présentées dans le tableau suivant :
(en millions d'euros)

Actions	Dépenses prévues pour 2005
Équipement de la composante interarmées	1.567
Équipement des forces terrestres	1.645
Équipement des forces navales	2.263
Équipement des forces aériennes	2.443
Préparation et conduite des opérations d'armement	2.063
Total	9.980

La taille de l'action support (plus de 2 milliards d'euros) s'explique par le fait qu'elle reflète l'ensemble des coûts de la DGA. Une présentation plus fine de ces crédits devrait permettre de mieux appréhender ces dépenses.

1.– La stratégie de performance du programme

Dans l'avant PAP remis au Parlement à l'automne dernier, il ne figure pas de stratégie pour ce programme mais une « finalité générale » selon laquelle il vise à « *mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir les missions qui leur sont ordonnées* ».

2.– Les objectifs

Ont été retenus deux objectifs. Ils proposent tous deux de mettre à la disposition des armées les équipements en maîtrisant les coûts et les délais. Le premier objectif concerne les équipements des armées et regroupe les programmes d'armement rattachés à une fonction opérationnelle « *clairement identifiée* ». Le second objectif concerne les « *autres opérations d'armement* » qui regroupent les opérations qui ne peuvent être rattachées à une fonction opérationnelle mais qui « *participent de façon primordiale à la cohérence opérationnelle attendue de chacune des composantes* ».

Lors de son audition, le Délégué général pour l'armement a précisé que le second objectif regrouperait des programmes d'armement complémentaires de ceux figurant au premier objectif. Il a également souligné qu'un découpage des objectifs par système de forces n'était pas totalement pertinent, compte tenu de la participation de certains programmes à plusieurs de ces systèmes.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que la réalisation des objectifs attachés au programme *Préparation et emploi des forces* dépend de celle des objectifs du programme *Équipement des forces*. C'est pourquoi elle suggère, « *afin d'attribuer la responsabilité à l'EMA ou à la DGA d'une mauvaise préparation des forces, liée aux méthodes et aux hommes d'une part ou aux équipements d'autre part, [qu']un indicateur de suivi de la qualité et de la*

performance des équipements après leur livraison aux armées pourrait être joint au programme Équipement des forces ».

3.– Les indicateurs

Dans ce contexte, les indicateurs proposés semblent globalement bons. La Mission souhaite cependant que des indicateurs soient créés permettant de comparer l'effort français de défense à celui de principaux partenaires européens.

Pour chacun des deux objectifs, le ministère propose principalement de décliner quatre indicateurs (progression dans la réalisation, surcoûts, délais de réalisation et niveau de performance) qu'il applique aux quatre composantes que sont les trois armées et l'interarmées.

Une **première série d'indicateurs** est relative à la progression dans la réalisation des programmes (progression dans la réalisation des équipements de chacune des composantes). Il est proposé de poser des « jalons », qui, une fois atteints, permettent d'obtenir un pourcentage de réalisation. Bien que présentant une indication sur la progression « moyenne », cet indicateur n'est pas pondéré en fonction de l'importance stratégique ou financière de chaque programme. En outre, il ne sera pas possible d'identifier directement si un retard est dû au responsable de programme.

Cet indicateur peut apparaître comme un indicateur retraçant l'activité, c'est-à-dire un indicateur de moyens « déguisé ». Pour éviter ce biais, il conviendrait de bien identifier le rôle du responsable de programme dans la progression de la réalisation des équipements.

Une **deuxième série d'indicateurs** d'efficience de gestion est relative à l'évolution moyenne des devis à terminaison des équipements de chaque composante. Il s'agit donc d'isoler les surcoûts observés par rapport au devis initial. Il demeure cependant délicat d'isoler la responsabilité propre du responsable de programme dans le respect des devis initiaux (aléas techniques, régulation budgétaire, etc.).

Une **troisième série d'indicateurs** de qualité de service est relative à l'évolution annuelle moyenne des délais de réalisation des équipements de la composante interarmées. Cette mesure serait effectuée mensuellement.

Une **quatrième série d'indicateurs** est relative aux taux moyens de réalisation des performances des équipements de chaque composante. Pour chaque spécification, la performance réalisée est rapportée à la performance prévue (exemple : portée du missile spécifiée / portée réalisée = 0,8). Le ministère propose de réaliser une moyenne pondérée de ces résultats. Pour autant, ce dispositif ne peut être mis en place que sur des opérations suivies par la délégation générale pour l'armement en contrôle de gestion.

*

Depuis 10 ans, un effort de transparence a été accompli dans la préparation des « bleus » budgétaires : 40 programmes d'armement sont identifiés à l'article. Le bleu budgétaire isole les crédits de ces programmes et les rapporteurs spéciaux reçoivent, dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, des informations précises sur l'évolution des dépassements de coûts, sur le respect des délais ou bien encore sur les performances des équipements.

Pour que l'information contenue dans les PAP s'inscrive dans cette perspective, il pourrait être envisagé que les indicateurs synthétiques soient déclinés pour un petit nombre de ces programmes – par exemple une dizaine. Cette analyse est partagée par la Cour des comptes qui précise :

« Bien que la recherche d'une globalisation soit utile, les indicateurs, au regard de l'importance de l'objectif, pourraient présenter, programme d'armement par programme d'armement, l'évolution de la réalisation des jalons, de leurs devis, de leurs délais de réalisation et de leurs performances. Les programmes les plus importants, en terme d'intérêt budgétaire ou politique, pourraient être systématiquement retenus et leurs volumes financiers rapportés à celui de l'ensemble des programmes afin de rendre compte de la pertinence du choix réalisé. »

*

L'indicateur « qualité de la dépense pour l'équipement des forces » propose de rapporter le montant des intérêts moratoires au niveau des paiements. Bien que séduisant, cet indicateur pose une difficulté de fond : le niveau des intérêts moratoires dépend à la fois de la capacité du responsable de programme à gérer de manière optimale ses crédits et du niveau des régulations budgétaires relevant du ministère des finances. Un indicateur analysant le montant des intérêts moratoires dus au responsable du programme et un indicateur rapportant le niveau des intérêts moratoires dus au responsable du programme au volume total de ces intérêts moratoires seraient plus conformes aux finalités de la loi organique. Le ministère doit pouvoir disposer des éléments lui permettant d'identifier de manière incontestable, au sein des intérêts moratoires, ceux relevant de la gestion responsable du programme.

La Cour des comptes estime également que *« des intérêts moratoires peuvent (...) être appliqués pour des raisons diverses extérieures au périmètre de responsabilité du programme »*. Elle ajoute que *« l'indicateur n'apporte pas, en conséquence, de véritable information sur la performance du responsable de programme et alourdit le nombre global des indicateurs de la mission »*.

MISSION DEVELOPPEMENT ET REGULATIONS ECONOMIQUES

La mission rassemble 3,5 milliards d'euros en 2005, répartis en quatre programmes. Suivant les recommandations de la Milolf, les activités de prévention des risques des DRIRE ont été isolées au sein d'un programme. Par contre, l'action extérieure du ministère de l'économie et des finances ne fait pas l'objet d'un programme spécifique.

A.– PROGRAMME DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Ce programme a pour principales finalités de créer un **environnement favorable au développement des entreprises**, en leur offrant les accompagnements appropriés, d'accompagner les mutations industrielles, et d'assurer l'approvisionnement en énergie et en matières premières dans le respect de l'environnement. Il associe la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DECAS), la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), le réseau à l'étranger du ministère (DREE) et la direction générale des entreprises (DGE). Il regroupe les politiques en faveur des PME, de l'artisanat, de l'énergie, du développement des télécommunications ainsi que le développement international de l'économie française. Dans le projet de loi de finances pour 2005, il était doté de 1,18 milliard d'euros.

Il s'agit donc d'un programme extrêmement composite dont certains objectifs concernent également les acteurs et moyens qui participent à d'autres programmes du Minefi et d'autres ministères (recherche, aménagement du territoire, mesures fiscales et sociales, ...). D'ailleurs, le responsable de programme que la Milolf a pu auditionner disposera manifestement d'une marge de manœuvre très limitée face aux directeurs qui ont chacun en charge une action du programme.

1.– La stratégie de performance du programme

Il est difficile d'établir une stratégie de performance pour ce programme très composite. En effet, il réunit à la fois des dispositifs d'aide directe aux entreprises, des actions sur le contexte macroéconomique (politique de l'énergie et des matières premières) et structurel (réglementation, normalisation, diffusion des technologies de l'information et de la communication) ainsi que des actions d'influence (sur les instances internationales et les opérateurs des grands services publics notamment).

Il en résulte une stratégie politique hétérogène, qui a certes une finalité globale cohérente – faciliter le développement d'un tissu économique dynamique et équilibré sur tout le territoire – mais qui se décline en objectifs très divers reposant sur des acteurs et des moyens d'action extrêmement nombreux.

Il n'y a pas de véritable stratégie de performance pour ce programme. La réflexion stratégique doit être approfondie, afin de mieux identifier les leviers d'action maîtrisés par les exécutants de ce programme et les marges de manœuvre dont ils disposent en matière d'amélioration des performances.

2.– Les objectifs

Le grand nombre d'objectifs fixés (dix) est sans doute la conséquence de l'absence de définition préalable d'une stratégie globale de performance. Ce nombre élevé ne constitue pas en soi un problème. Mais on constate que chaque objectif est lié à une action, et donc à une direction, ce qui prouve la faiblesse de la stratégie, qui ne permet pas de dégager des objectifs communs aux différentes actions. Par ailleurs, les résultats des politiques économiques étant influencés par le contexte extérieur et pas l'action d'autres acteurs, il est difficile de trouver des indicateurs pertinents pour mesurer l'impact du programme sur le développement des entreprises, d'autant plus que certains effets ne se font sentir que sur le long terme. Comme le remarque la Cour des comptes, les caractéristiques des politiques mises en œuvre, et notamment leur caractère largement incitatif et le fait que leur réalisation est largement dépendante de facteurs et d'acteurs extérieurs au programme, posent, pour plusieurs objectifs, une difficulté pour les relier de façon directe et forte avec l'action des pouvoirs publics ; les leviers d'actions maîtrisés dans le cadre du programme sont insuffisamment explicités et devraient être précisés.

L'ensemble des activités du programme est couvert. Les objectifs et indicateurs choisis mesurent bien l'efficacité socio-économique et la qualité du service rendu aux usagers, mais ne portent pas suffisamment sur l'efficacité de la gestion, autrement dit son coût.

3.– Les indicateurs

Sur une vingtaine d'indicateurs, un seul mesure l'efficacité de la gestion, c'est-à-dire l'activité rapportée à son coût. Six indicateurs rendent compte de l'efficacité socio-économique des actions. Sept indicateurs mesurent la qualité du service rendu aux usagers.

Sept indicateurs ne se rapportent pas à la performance : deux mesurent seulement l'activité ou les moyens mis en œuvre ; cinq sont relatifs à un contexte trop lointain par rapport au programme, les acteurs n'ayant pas suffisamment de prise sur les faits mesurés.

Seuls 3 indicateurs de ce programme sont renseignés pour le moment. Sept indicateurs devraient pouvoir être utilisés dès 2005, et un en 2006. En revanche, deux indicateurs ne seront renseignés respectivement qu'à partir de 2007 et 2008 ; pour six autres indicateurs, l'avant-PAP ne donne pas de délai.

L'objectif n° 1 est de soutenir le développement des entreprises par des actions collectives nationales et par la création de pôles de compétitivité.

Le premier indicateur mesure le montant des aides versées aux entreprises rapporté à ce qu'elles restituent à l'État (impôt sur les sociétés et taxe professionnelle payés), au terme de 5 ans : il mesure bien la performance des aides, puisqu'il s'agit de leur rendement ; toutefois, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle ne sont qu'une partie de ce que l'entreprise rapporte à la collectivité : on pourrait prendre également en compte les emplois (par les cotisations sociales), ou encore l'innovation (brevets). Il faut noter par ailleurs que cet indicateur ne sera disponible qu'en 2008.

Le deuxième indicateur mesure l'écart entre le taux moyen de croissance des entreprises participant aux pôles de compétitivité et le taux de croissance de l'ensemble des entreprises industrielles : s'il est un bon indicateur de l'utilité des pôles de compétitivité, il ne prend pas en compte les leviers d'action dont dispose l'État sur ces pôles une fois créés.

L'objectif n° 2 est d'améliorer l'efficacité des interventions de l'État, pour anticiper et accompagner les mutations industrielles. L'indicateur en est le nombre d'emplois concernés par les actions de la DGE sur le nombre d'emplois menacés dans les bassins en mutation : cet indicateur ne correspond pas à l'objectif d'efficacité ; il s'agit d'un indicateur d'activité. En outre, ni les emplois à sauver, ni les bassins en mutations ne sont définis. Il serait plus pertinent de rapporter le nombre d'emplois sauvés aux dépenses mises en œuvre.

L'objectif n° 3 tend à faciliter la création et le développement des PME par l'accès au financement. Il convient de rappeler que l'accès au financement ne constitue qu'un des facteurs de développement des PME. Il serait donc préférable d'intituler plus largement cet objectif « faciliter la création et le développement des PME, notamment par l'accès au financement ».

À cet objectif, sont associés deux indicateurs : d'une part, l'écart entre le taux de survie à trois ans des entreprises aidées par la BDPME/SOFARIS et le taux moyen de survie à trois ans des PME ; d'autre part, la connaissance des prestations par les entreprises au travers d'une enquête annuelle. Il serait utile d'obtenir davantage d'information sur le contenu de cette enquête. Il convient, en cohérence avec l'intitulé de l'objectif, d'ajouter un indicateur mesurant l'accès des PME au crédit.

L'objectif n° 4 est de développer l'usage des communications électroniques et de promouvoir l'économie numérique. Il concerne l'action « développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ».

Les deux premiers indicateurs prévus pour cet objectif sont : la part des ménages et des PME connectés à l'Internet haut débit (> 128 kbs), et l'écart entre

le pourcentage de PME connectées en France et dans l'OCDE (source OCDE). Si ces indicateurs mesurent l'efficacité socio-économique au profit du citoyen et sont facilement compréhensibles, ils ne sont pas directement imputables à la politique du Gouvernement en raison de l'intervention d'une pluralité d'opérateurs publics et privés (France Telecom et ses concurrents). Ils n'en représentent pas moins une variable essentielle de la politique en matière de communications électroniques. Le premier indicateur mérite d'être conservé, tout en précisant qu'il aurait été préférable de fixer comme seuil 512 kbs plutôt que 128 kbs, eu égard au rapide développement technologique actuel. Le deuxième indicateur fait en grande partie double emploi avec le premier ; il pourrait être remplacé par la part du territoire national couverte par les opérateurs de téléphonie mobile (GSM, puis UMTS), qui constitue l'autre enjeu essentiel des communications électroniques dans notre pays, même si, ici encore, l'État n'est pas le seul acteur.

Le troisième indicateur est une enquête d'opinion auprès des entreprises sur l'impact de l'évolution de la réglementation relative à l'usage des communications électroniques et l'accès à l'économie numérique. Il mesure la qualité du service au profit de l'utilisateur. Il est plus subjectif et encore très imprécis. Il ne pourra être évalué qu'au vu d'une documentation plus élaborée, qui fait actuellement défaut.

L'objectif n° 5 est de fournir aux entreprises des prestations utiles à leur démarche d'exportation. Les deux indicateurs, le nombre d'entreprises clientes des prestations payantes du réseau international du ministère des Finances, ainsi que le nombre de consultations de résumés de documents d'information sur les marchés extérieurs sur les sites Internet de la DREE, mesurent la qualité du service rendu à l'utilisateur. Il serait utile d'y ajouter un indicateur mesurant la satisfaction des entreprises clientes par rapport aux prestations fournies. Aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion du soutien à l'exportation.

Les objectifs 6, 7 et 8 posent le problème des leviers d'action dont dispose la puissance publique. Les indicateurs doivent mesurer des résultats sur lesquels les acteurs du programme ont une influence directe, et sur lesquels ils peuvent donc s'engager devant le Parlement.

L'objectif n° 6 est de contribuer à la maîtrise de la consommation d'énergie. Le premier indicateur, le taux d'intensité énergétique finale (ie. consommation finale énergétique rapportée au PIB) ne permet pas de mesurer la performance de l'action de l'administration, car cette dernière n'a pas un impact exclusif et direct sur la consommation d'énergie. En revanche, le second indicateur – nombre de GWh économisés par les fournisseurs d'énergie par la mise en place des certificats d'économie d'énergie – met mieux en relation action publique et maîtrise de la consommation d'énergie ; toutefois, son mode de calcul n'est pas suffisamment explicite.

L'objectif n° 7 est d'assurer la fourniture en énergie au consommateur à un prix compétitif : c'est un objectif sur lequel l'action publique a un impact limité, s'agissant de prix qui dépendent largement des marchés internationaux. Le premier indicateur est le prix du gaz et de l'électricité en France rapporté à son prix dans les pays européens : les acteurs de ce programme ont trop peu d'impact sur ce prix pour qu'il puisse constituer un bon indicateur de performance. Le deuxième indicateur est le nombre de coupures électriques : il est également trop déconnecté du programme, car les coupures d'électricité dépendent de facteurs extérieurs comme les grèves ou les catastrophes naturelles. Enfin, le troisième indicateur est le nombre de clients raccordés au gaz dans l'année : c'est un indicateur d'activité qui ne mesure pas l'efficacité du service.

L'objectif n° 8 est de diversifier les sources d'énergie et de développer la production nationale d'énergie, notamment les énergies renouvelables. Le premier indicateur est le taux d'indépendance énergétique, le second, le taux de diversification des importations d'énergie, et le troisième le pourcentage d'énergie renouvelable dans la production d'énergie électrique en France : ces trois indicateurs ne sont pas assez directement liés à l'action publique. Mesurer ces objectifs est important, mais il faudrait trouver des indicateurs plus précis, qui prennent en compte les moyens d'action du programme.

L'objectif n° 9 est d'assurer une haute qualité de service aux entreprises et de moderniser et simplifier le droit applicable aux entreprises. Il s'agit de mesurer la qualité du service aux usagers. Le premier indicateur est la qualité de service rendu mesurée par des enquêtes de satisfaction auprès des entreprises (exemple de question : pourcentage d'entreprises satisfaites de la gestion de la procédure d'une aide), le second est la complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprise, également mesurée par sondage. Ce sont des indicateurs qui, bien que subjectifs, sont une mesure utile, notamment de la qualité de l'environnement juridique et réglementaire et de l'impact des éventuelles simplifications du droit sur la satisfaction des entreprises.

L'objectif n° 10 est de développer des formations adaptées aux besoins des entreprises et reconnues à l'étranger (il concerne les écoles qui dépendent du ministère de l'industrie). Les deux indicateurs retenus, le taux de placement à 6 mois dans chaque école d'une part, et la proportion d'élèves étrangers d'autre part, sont une bonne mesure de la performance des écoles. Il serait utile, afin de mesurer l'efficacité de la gestion, d'y ajouter un indicateur du coût de la formation par élève. Enfin la Cour des comptes note que le taux de placement étant déjà de 100 % pour les grandes écoles concernées, on peut s'interroger sur l'utilité de l'indicateur.

B.– PROGRAMME CONTROLE ET PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIES ET DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Ce programme regroupe les activités de contrôle des risques industriels et nucléaires, le contrôle des instruments de mesure réglementés (métrologie), ainsi que les activités de soutien au développement industriel conduites par les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Dans le projet de loi de finances pour 2005, il était doté de 246,3 millions d'euros.

Il est regrettable que l'organisation administrative ait davantage présidé au choix du contenu de ce programme, construit autour de l'activité des DRIRE, que la communauté d'objectifs des politiques menées, ce qui n'est pas conforme à la logique de la loi organique. La Cour des comptes fait le même constat.

1.– Stratégie et objectifs

Aucune stratégie de performance n'est élaborée pour ce programme. Les objectifs sont déclinés sans présentation préalable d'une stratégie d'ensemble.

Huit objectifs sont assignés à ce programme. Ce chiffre, élevé par rapport au nombre d'actions et à leur montant relativement faible, est révélateur du manque d'analyse synthétique de ce programme. En revanche, les objectifs choisis représentent bien les différents points de vue : citoyen, usager et contribuable.

2.– Indicateurs

Les indicateurs sont répartis de façon relativement équilibrée entre mesure de l'efficacité socio-économique (5), qualité de service (2) et efficacité de la gestion (5).

Neuf indicateurs sur les quinze sont déjà renseignés.

L'objectif n° 1 est de prévenir et limiter les risques d'accidents dus aux matériels réglementés. L'indicateur retenu est le nombre d'accidents dus à la défaillance technique des produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée. C'est un bon indicateur de l'efficacité socio-économique des contrôles techniques.

L'objectif n° 2 est, pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable, de maintenir ou réduire le coût unitaire de l'inspection des installations classées, pour assurer au moins le même niveau de sécurité. Le premier indicateur est le coût unitaire de fonctionnement d'une inspection ; le second est le nombre de visites d'inspections des installations classées par agent. Ce sont de bons indicateurs de l'efficacité de la gestion. Ils sont déjà renseignés. En outre, le premier indicateur introduit une méthode de comptabilité analytique

pour mesurer les coûts, puisque le coût de fonctionnement ne comprend pas seulement les dépenses directement affectées à l'inspection, mais également les dépenses des « fonctions support » qui seront réparties entre les inspections au prorata des m² occupés.

L'objectif n° 3 est d'assurer un niveau élevé d'exactitude et de fiabilité des instruments de mesure réglementés. Le premier indicateur, la proportion des instruments réglementairement soumis au contrôle qui sont effectivement vérifiés par les organismes désignés ou agréés est un indicateur d'activité et non de performance car il ne comporte pas de notion de coût.

Le second indicateur est la proportion des instruments effectivement vérifiés qui ne sont pas conformes à la réglementation : c'est également un indicateur d'activité. De plus, il comporte un biais : en effet, faut-il que ce taux augmente (preuve que les contrôles sont bien ciblés) ou qu'il diminue (preuve que les contrôles ont un effet dissuasif) ?

L'objectif n° 4 est de prévenir les risques d'accidents et les nuisances dues aux activités nucléaires et les limiter à un niveau aussi bas que possible. Le premier indicateur, le nombre d'incidents selon leur gravité, mesure bien l'efficacité socio-économique de l'activité – encore que les leviers d'action dont dispose l'administration ne soient pas précisés. Le deuxième, la réduction des nuisances calculée par des dosages de rayonnements ionisants, est trop éloigné de l'action directe de prévention des accidents nucléaires.

L'objectif n° 5 est de renforcer l'information des publics en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, en poursuivant la politique de transparence engagée. Le premier indicateur, le taux de notoriété de l'Autorité de sûreté nucléaire auprès du grand public, et des publics avertis mesure la quantité sans prendre en compte la qualité de la communication de l'ASN. Il n'est pas certain que la notoriété de l'Autorité soit un indice de son efficacité. En revanche, le second indicateur, le taux de satisfaction des personnes connaissant l'ASN sur l'information qu'elle fournit, constitue un bon indicateur de la qualité du service.

L'objectif n° 6 est de rendre, dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, les décisions dans les délais. Les deux indicateurs retenus, le pourcentage de décisions rendues dans les délais réglementaires, et l'ancienneté moyenne des décisions non rendues au 31 décembre, sont de bons indicateurs de l'efficacité des services. Ils sont déjà renseignés.

L'objectif n° 7 est de favoriser l'accès des PME aux technologies productives et organisationnelles, au financement et à l'information. Le premier indicateur, le nombre de PME impliquées dans des actions collectives régionales, rapporté au nombre de PME de la région, est un indicateur d'activité : il ne mesure pas la performance dans l'utilisation des moyens disponibles. En revanche, le nombre de visites d'entreprises par agent reflète mieux la

productivité des services. La Cour des comptes note que cet objectif aurait dû figurer dans le programme *développement des entreprises*, mais que là encore une logique structurelle et non fonctionnelle a prévalu.

L'objectif n° 8 est d'optimiser la gestion des moyens, en limitant le coût de la fonction support du programme par rapport aux autres actions. Le premier indicateur est la part des crédits gérés par les DRIRE consacrés aux fonctions support : si la part n'a pas en soi de valeur indicative, son évolution est, quant à elle, intéressante.

Le second indicateur, le coût des fonctions support du programme par agent des DRIRE, est ambivalent : a priori, on recherche sa diminution, preuve que les fonctions administratives mobilisent moins de moyens financiers ; cependant, si le nombre d'agents employés dans les DRIRE diminue, l'indicateur peut augmenter pour un coût constant des fonctions support ; inversement, l'augmentation des effectifs permettrait de faire baisser l'indicateur sans rationalisation des fonctions support. C'est pourquoi les deux indicateurs doivent être analysés corrélativement.

C.– PROGRAMME REGULATION ET SECURISATION DES ECHANGES DE BIENS ET SERVICES

Ce programme, doté de 1,411 milliard d'euros en 2005, a pour finalité de garantir une concurrence saine sur les marchés, tout en protégeant le consommateur. Elle associe les administrations compétentes (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et Direction générale des douanes et des droits indirects), ainsi que les autorités administratives indépendantes (Autorité de régulation des télécommunications, Commission de régulation de l'électricité, Conseil de la concurrence) qui régulent les marchés. La Cour des comptes note qu'alors qu'il présente la caractéristique d'associer la DGCCRF et une partie de la DGDDI, ce programme ne comporte qu'un objectif (le n° 8), et aucun indicateur commun aux deux directions. Pour les trois actions du programme qui concernent des autorités administratives indépendantes, aucun objectif et aucun indicateur ne sont présentés ; cette situation traduit la difficulté résultant de l'association de ces entités aux missions et programmes de droit commun de la LOLF.

La Cour note aussi que l'action « Soutien » représentant plus du quart des crédits du programme n'est assortie d'aucun objectif, ni d'aucun indicateur. Cette situation, que l'on retrouve dans d'autres programmes du Minéfi, n'est pas satisfaisante ; elle traduit autant une faiblesse de la gouvernance ministérielle de la mise en œuvre de la LOLF qu'un soutien défaillant aux ministères de la part de la DRB.

1.– Stratégie

La stratégie de performance est clairement exposée, en fonction des deux horizons que sont la concurrence et la protection du consommateur. Ceux-ci permettent de définir les critères de l'efficacité socio-économique dans ce programme. Par ailleurs, le programme poursuit les objectifs d'amélioration de la qualité du service aux usagers, et d'efficacité de la gestion.

2.– Objectifs

Cinq objectifs d'efficacité socio-économique ont été retenus, deux objectifs de qualité de service, et deux objectifs d'efficacité de la gestion.

Les objectifs relatifs aux activités des douanes et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont satisfaisants et prouvent l'expérience de ces administrations en matière de contrôle de gestion.

3.– Indicateurs

La plupart des indicateurs sont déjà renseignés.

Le programme comporte 3 objectifs d'efficacité socio-économique visant la garantie d'une concurrence saine.

L'objectif n° 2 est de renforcer la lutte contre les pratiques préjudiciables au bon fonctionnement des marchés et à l'emploi. Le premier indicateur est le montant des saisies de marchandises de contrefaçon : l'indicateur est intéressant, mais il comporte un biais important. En effet, son éventuelle baisse serait extrêmement difficile à interpréter : elle pourrait traduire une faiblesse de l'activité des douanes, ou au contraire l'efficacité de leur action, puisque ses effets dissuasifs auraient contribué à limiter les contrefaçons ; elle pourrait être la conséquence d'une moindre efficacité des douanes ou la traduction de la diminution du trafic de contrefaçons.

Le biais est le même s'agissant des indicateurs 1 (montant des saisies de stupéfiants) et 2 (montant des pénalités infligées dans les cas de manquements aux obligations déclaratives de capitaux) de l'objectif n° 5 (améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et le blanchiment).

L'objectif n° 3 est d'améliorer la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Le premier indicateur est le taux de suite opérationnelle des indices transmis aux services spécialisés ; l'indicateur est bien renseigné, et mesure correctement l'efficacité des services, même si comme le dit la Cour des comptes il n'est pas d'une fiabilité absolue.

L'indicateur n° 2 est très intéressant ; il mesure le nombre d'indices de pratiques anticoncurrentielles dans un secteur, rapporté au nombre total d'indices recueillis, et doit être comparé à la part de ce secteur dans le PIB. Il permet de vérifier la bonne répartition de l'activité de la DGCCRF entre les secteurs.

Le programme comporte 2 objectifs d'efficacité socio-économique visant la protection des consommateurs.

L'objectif n° 1 est de renforcer l'efficacité des rappels à réglementation. L'indicateur est le taux de mise en conformité après rappel à réglementation, qui est mesuré par les contrôles après rappels ; c'est un bon indicateur d'efficacité.

L'objectif n° 4 est d'améliorer la réactivité des services aux signalements de produits présentant des risques pour le consommateur. L'indicateur est le taux de prise en charge et de traitement dans le délai de x jours des signalements obligatoires de produits reçus : c'est un bon indicateur d'efficacité socio-économique. Comme la Cour des comptes, on peut toutefois s'interroger sur le travail de coordination interministérielle qui a été conduit pour assurer la cohérence entre les objectifs et les indicateurs déclinés dans le programme ici étudié et dans celui confié au ministère chargé de l'agriculture, *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ; cette interrogation revêt d'autant plus d'importance lorsque l'on connaît les difficultés structurelles que connaissent l'administration de la concurrence et celle de la répression des fraudes et le ministère chargé de l'agriculture, pour travailler de concert.

Le programme comporte 2 objectifs de qualité du service aux usagers.

L'objectif n° 6 est d'augmenter la vitesse de passage en douane. Le premier indicateur est le délai moyen d'immobilisation des marchandises, le but étant de réduire ce délai et de tendre vers une harmonisation nationale, ce qui mesure bien l'amélioration attendue par les entreprises. En revanche, l'indicateur n° 2 mesurant le nombre d'audits de contrôle et d'agrément réalisés dans l'année rapporté au nombre d'entreprises bénéficiant d'un agrément est un indicateur d'activité mais pas d'efficacité.

L'objectif n° 7 est de répondre plus rapidement aux besoins d'information. Il est mesuré par deux indicateurs de la performance du service à l'utilisateur : le taux de prise en charge par un conseiller des appels reçus par info service consommation et le pourcentage des réponses écrites dans les 10 jours. La Cour des comptes note qu'ils ne retracent en aucune façon la qualité de la prestation apportée par l'opérateur, mais seulement sa quantité.

Enfin, le programme comporte 2 objectifs d'efficacité de la gestion.

L'objectif n° 8 est de renforcer la présence des agents sur le terrain. Il est mesuré par deux indicateurs satisfaisants d'efficacité-coût des services : le temps

consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé à la DGCCRF et le taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance à la DGDDI.

L'objectif n° 9 est de mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque. Les indicateurs en sont le montant moyen des droits redressés par agent et le montant des droits redressés par enquête, qui sont de bons indicateurs de l'efficacité des agents du point de vue des recettes de l'État. Cependant, comme l'indique la Cour des comptes, on peut se demander dans quel sens les deux indicateurs doivent évoluer pour traduire une amélioration de la performance. Ces deux indicateurs peuvent avoir, en ce sens, un effet pervers.

D.– PROGRAMME PASSIFS FINANCIERS MINIERES

Le programme a pour finalité d'assurer l'arrêt de l'exploitation minière, de procéder aux indemnisations en cas de sinistre et de garantir les droits des mineurs. Il est piloté par la DGE et la DGEMP. Son principal opérateur est l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). En 2005, il était doté de 655 millions d'euros.

1.– Stratégie

L'objectif principal est d'assurer la fin de l'exploitation minière dans les meilleures conditions de coût et de sécurité. La portée de la bonne gestion de ce programme sera de toute façon limitée, puisqu'il comporte 90 % de dépenses incompressibles : les pensions des retraités des mines.

2.– Objectifs

Il n'y a aucun objectif d'efficacité socio-économique (ceux présentés comme tels sont des objectifs de moyens ou d'activité), et peu d'efficacité de gestion. En revanche, les objectifs de qualité de service sont plutôt bons. La Cour des comptes relève que les objectifs du programme ne sont pas hiérarchisés et que les leviers d'action propres à chaque objectif devront toutefois être précisés.

3.– Indicateurs

Aucun indicateur n'est renseigné pour le moment. Toutefois, ils devraient tous être disponibles en 2006 pour l'exercice 2005.

L'objectif n° 1 est d'identifier les sites miniers à risques pour assurer la sécurité des biens et des personnes. Les deux indicateurs, le *pourcentage du territoire minier inventorié*, ainsi que la *prescription et approbation des plans de prévention des risques miniers* sont des indicateurs d'activité et non d'efficacité.

L'objectif n° 2 est d'indemniser les sinistrés dans des délais raisonnables. L'indicateur – *le pourcentage de sinistrés indemnisés dans les délais* – est bon, pour autant qu'on définisse le délai raisonnable ; le ministère affirme que cela sera fait en 2005.

L'objectif n° 3 est de mettre en sécurité les ouvrages miniers mal sécurisés. Les deux indicateurs, le *pourcentage de concessions diagnostiquées*, et le *pourcentage de zones sécurisées dans les concessions diagnostiquées* sont des indicateurs d'activité, qui ne prennent pas en compte le coût.

Les objectifs n° 4 (indemniser les expropriés dans des délais raisonnables) et n° 5 (garantir aux mineurs les droits et prestations qui leur sont dus, aux lieux et places des entreprises disparues) se rapportent au service à l'utilisateur. Les indicateurs choisis (*pourcentage d'expropriés indemnisés dans les délais ; pourcentage de prestations payées à l'échéance prévue ; pourcentage de dossiers de liquidation instruits dans les délais prescrits ; coût de gestion rapporté à l'encours des prestations*) mesurent bien la qualité du service rendu à l'utilisateur.

MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

La Mission **Direction de l'action du Gouvernement** est découpée, selon l'avant-PAP, en deux programmes : *Coordination du travail gouvernemental* et *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*, pour un total de 676 millions d'euros.

La présentation de la performance des programmes de la mission souffre des problèmes de construction de la maquette budgétaire, déjà soulignés à maintes reprises, tant par votre Mission d'information que par les rapporteurs spéciaux concernés. La Cour des comptes estime que la maquette proposée reconduit pratiquement en l'état la situation des services placés sous l'autorité du Premier ministre, sans évaluer le rôle interministériel des différentes directions. En effet, les deux programmes recoupent assez largement les agrégats budgétaires actuels, Administration générale d'une part, Fonction publique d'autre part, ce qui pourrait avoir du sens en termes de finalité mais correspond en fait, compte tenu de la construction budgétaire de ces agrégats, à une séparation entre, respectivement, crédits de fonctionnement et crédits d'intervention.

Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. Cela est dû au fait que le gestionnaire des crédits d'intervention n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits. Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet ; elle ne permet pas de disposer d'indicateurs de performance pertinents. La Cour des comptes partage cette analyse.

Par ailleurs, des problèmes de regroupement en ce qui concerne les actions des deux programmes aboutissent à l'absence d'indicateurs cohérents. Ainsi, la prospective (crédits du Plan, du CEPII et du CERCS) est séparée des crédits du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'orientation des retraites, qui figurent dans l'autre programme, alors qu'elle participe en amont de la coordination du travail gouvernemental. De même, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Direction du développement des médias n'ont pas leur place au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*, mais devraient figurer au sein d'un programme *Régulation de l'audiovisuel* rattaché à la mission **Médias**. Ce regroupement s'impose d'autant plus que la réforme du régime de la redevance pose un problème de découpage interne de cette mission. La Cour des comptes souhaite également la modification de la maquette budgétaire sur l'ensemble de ces points.

A.– PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Ce programme, dont le responsable sera le Secrétaire général du Gouvernement, regroupe les moyens administratifs diversifiés dédiés au Chef du Gouvernement pour l'assister dans les « fonctions d'état-major » que lui confèrent les articles 20 et 21 de la Constitution. Il représente, en 2005, 481 millions d'euros et serait composé de dix actions.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme ne comporte aucune présentation stratégique introductive.

Une telle carence, très dommageable pour des services censés donner l'exemple de l'action gouvernementale, est le résultat d'une construction d'un programme hétérogène, selon une simple logique de moyens, sans même assurer des regroupements adéquats. Comme le rappelle la Cour des comptes, il est difficile de discerner une stratégie politique ministérielle correspondant aux intitulés de la mission et du programme ; la nouvelle structure budgétaire se contente d'accueillir l'ensemble préexistant sans chercher à la dynamiser ou à le recentrer sur un objectif lié au travail gouvernemental.

2.– Les objectifs

Les objectifs choisis mesurent surtout l'efficacité de la gestion (3 des 4 objectifs). Mais ils sont très imprécis, dans le sens où ils n'indiquent pas les leviers d'action utilisés pour atteindre une meilleure performance de gestion. Seules trois actions bénéficient d'objectifs de performance associés, ce qui est très insuffisant et démontre encore la trop grande hétérogénéité du programme lui-même.

3.– Les indicateurs

On peut s'étonner du faible nombre d'indicateurs de résultats envisagés (5), compte tenu de la multiplicité et de la diversité des actions du programme. De surcroît, 3 indicateurs ne sont pas renseignés.

Deux indicateurs sont proposés pour le seul Service d'information du Gouvernement (SIG), qui a pour objectif socio-économique d'améliorer l'information du citoyen sur les actions du gouvernement : le pourcentage de personnes interrogées dans le cadre du baromètre SIG déclarant « avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes de publicité faites par les pouvoirs publics » - ce qui semble très subjectif et peu identifiable et, comme le fait justement remarquer la Cour des comptes, il faudra rémunérer l'organisme chargé d'établir cet indicateur - et le nombre de visites effectuées sur les sites Internet du Premier ministre. Aucune évaluation de l'efficacité et de la qualité du service rendu aux usagers n'est

cependant prévue. On ne peut donc pas dire, au travers du suivi de ces deux indicateurs, si l'objectif d'amélioration de l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement est bien atteint.

Deux autres indicateurs se rapportent à l'action *Information administrative*, en distinguant de fait ce qui relève de l'information administrative et ce qui relève de la diffusion commerciale : d'une part, le coût synthétique du renseignement administratif, mesuré par la consultation directe du site service-public.fr géré par la Documentation française et par l'interrogation téléphonique des CIRA, qui est un indicateur de coût par consultation unitaire de la base de données « Vos droits », et, d'autre part, la diffusion commerciale des nouveaux ouvrages édités par la Documentation française. Il serait souhaitable de compléter cette analyse d'efficience par un indicateur de rentabilité globale des titres, comme le souhaite également la Cour des comptes compte tenu de la contrainte d'équilibrage financier à laquelle est aujourd'hui confrontée la Documentation française. Par ailleurs, la qualité du service rendu n'est pas non plus évaluée.

Un dernier indicateur, purement quantitatif, rapporte la part des crédits de l'action Soutien au montant total des crédits bénéficiaires de ce soutien, quel que soit le programme concerné. Cet indicateur, corrélé à l'évolution des crédits budgétaires, ne permet en rien d'évaluer l'efficience de la gestion administrative, s'agissant notamment du personnel suivi. La Cour des comptes suggère sur ce point d'établir des objectifs associant la gestion des ressources humaines, les volumes budgétaires alloués au financement des rémunérations et le respect des plafonds d'emploi.

Surtout, nombre d'organismes ou d'institutions rattachés au programme, qu'il s'agisse du SGCI, du SGDN, du Médiateur, du CSA ou d'autres instances indépendantes, ne sont dotés d'aucun indicateur de résultats. Il n'est également envisagé aucune évaluation de l'efficience du travail gouvernemental de coordination mené par le SGG, par exemple au travers du suivi des réunions interministérielles ou des mesures réglementaires d'application des lois.

B.– PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE, REFORME DE L'ÉTAT ET PROSPECTIVE

Le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* regroupe les activités des services dépendant du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État : la Direction générale de l'Administration et de la fonction Publique (DGAFP), la Délégation à la Modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE), la Délégation aux Usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). Il est structuré en cinq actions : Formation des fonctionnaires ; Réforme de l'État ; Action sociale interministérielle ;

Administration électronique ; Prospective. Il rassemble au total 195 millions d'euros.

1.– Stratégie et objectifs

Les objectifs stratégiques assignés à ce programme correspondent aux priorités définies par le gouvernement en vue d'obtenir une administration de qualité au meilleur coût, structurées en deux volets avec d'une part la modernisation de la fonction publique et d'autre part la réforme de l'État sous ses multiples aspects.

Mais comme le souligne la Cour des comptes, la stratégie ministérielle est insuffisamment formulée ; les objectifs stratégiques concernant la modernisation de la fonction publique devraient, au-delà de la formation des fonctionnaires et de la gestion des ressources humaines, inclure des thèmes plus précis comme le développement de la mobilité des fonctionnaires, la rémunération au mérite et son lien avec la notation, la réforme des statuts et la réforme de la haute fonction publique.

La réforme de l'État passe évidemment par une mise en œuvre de la LOLF et des stratégies ministérielles de réforme (SMR), une évaluation des politiques publiques, une utilisation des nouvelles technologies de l'information, la simplification administrative, la qualité du service, la décentralisation et la déconcentration. Les objectifs stratégiques devraient aussi mentionner la politique d'achats publics et la gestion de l'immobilier de l'État, sources importantes d'économies potentielles et qui nécessitent une impulsion au niveau intergouvernemental.

2.– Les indicateurs

De façon plus générale, les indicateurs d'efficience de gestion sont à privilégier pour évaluer comment réduire les coûts, à qualité de service égale ou supérieure et en assurant une motivation suffisante des fonctionnaires. Les objectifs et indicateurs pourraient s'inspirer de la méthodologie et des propositions des deux comités de la gestion publique et de la gouvernance publique de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

Quelque neuf objectifs et onze indicateurs sont proposés pour le programme relatif à la fonction publique et à la réforme de l'État. Sans vouloir brider l'énergie mise dans cet exercice par le ministère de la fonction publique, il y a lieu de s'interroger pour savoir s'il ne vaudrait pas mieux resserrer cet attirail d'objectifs pour le recentrer sur les priorités fondamentales.

L'objectif visant à soutenir la mise en œuvre des SMR figure certainement parmi ces priorités. Il sera mesuré par le taux de mise en œuvre des actions de

modernisation inscrites dans les SMR et jugées prioritaires (une dizaine par ministère). Cet indicateur montre l'évidente liaison qu'il doit y avoir entre la LOLF et les SMR. Il sera d'autant plus utile que les SMR comporteront des engagements précis, concrets, mesurables et assortis de calendriers définis. Il serait intéressant de disposer du détail des composantes de cet indicateur, ministère par ministère. Une pondération prenant en compte le respect du calendrier de réalisation pourrait également être envisagée. Les nouvelles versions des SMR de l'année 2005 devraient être reconstruites selon la nomenclature de la LOLF et autant que possible en intégrant les objectifs et indicateurs des missions et des programmes.

L'objectif de connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs est également prioritaire. Il s'agit de connaître le nombre de personnes qui travaillent pour les politiques publiques et d'en optimiser la gestion. Deux indicateurs lui sont affectés, la transparence de l'emploi public (nombre de ministères disposant d'une bonne connaissance de leurs effectifs) et la gestion prévisionnelle des ressources humaines (nombre de ministères s'appuyant sur une démarche de gestion prévisionnelle pour définir leur politique de gestion des ressources humaines). Ces deux indicateurs sont cependant trop généraux et gagneraient à être précisés. En outre la Cour des comptes recommande que la DGAFP réalise un objectif interministériel de suivi des effectifs de l'État.

L'objectif visant à accroître le recours à l'administration électronique dans les relations avec les usagers est très utile. L'indicateur proposé fournira le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers, c'est-à-dire le pourcentage des échanges entre usagers et administrations réellement effectués sous forme dématérialisée. Il faudrait cependant aller plus loin et tenter de mesurer les économies que l'utilisation des technologies de l'information permet de générer dans l'administration française, à qualité de service égale ou supérieure.

Quatre objectifs et cinq indicateurs concernent la formation des fonctionnaires. L'objectif d'optimiser la formation initiale est mesuré par l'indicateur du coût de formation par élève dans les IRA, puis à l'ENA. Deux autres objectifs visent à réduire les délais de recrutement des agents formés dans les IRA et à améliorer la formation. L'objectif visant à optimiser la formation continue des fonctionnaires est mesuré par le nombre de formations et le coût par jour stagiaire au niveau central et déconcentré. Ces objectifs gagneraient à être précisés notamment au niveau de l'explicitation des leviers d'action. En outre ils sont trop nombreux et pourraient être réduits. La Cour des comptes regrette que les indicateurs ne couvrent que les actions de formation relevant de la DGAFP, qui sont marginales au regard des efforts consentis par l'ensemble de la fonction publique.

Les objectifs de déconcentrer l'action sociale interministérielle et d'optimiser la gestion des prestations d'action sociale ne sont pas prioritaires. En

contrepartie, le ministère de la fonction publique pourrait utilement réfléchir à la définition d'objectifs et d'indicateurs relatifs à des sujets d'importance stratégique comme la mobilité des fonctionnaires, la rémunération au mérite, le processus de déconcentration et de déconcentration et la simplification des démarches administratives.

MISSION ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Cette mission, représentant 574 millions d'euros en 2005, est composée de trois programmes de taille à peu près équivalente : *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* ; *Gestion des milieux et biodiversité* ; *Soutien aux politiques environnementales et développement durable*.

Les 16 objectifs sont définis par action, non par programme. S'il n'y a pas d'obstacle de principe à un tel choix, la lisibilité globale de la mission en pâtit néanmoins. Seul le programme dans son ensemble est en effet porteur d'une politique publique clairement identifiable.

Les objectifs socio-économiques sont prédominants, au détriment de l'efficience de la gestion et, plus encore, de la qualité du service (l'utilisateur n'est mentionné qu'une fois dans l'avant-PAP)⁽³⁴⁾. La plupart des indicateurs sont soit déjà disponibles, soit le seront lors du projet de loi de finances pour 2006. Pour certains, aucune date n'est cependant indiquée à ce jour, ce qui paraît très préoccupant.

Sur le fond, cette mission rencontre deux difficultés objectives essentielles. D'une part, les acteurs du service public de l'environnement sont nombreux et débordent largement du cadre du seul ministère de l'écologie et du développement durable. D'autre part, nombre d'activités de cette mission ont un impact lointain et reposent sur des actions préventives, aux effets par définition difficilement mesurables à court ou moyen terme. En conséquence, « *ce débat revient (...) à évaluer le poids du ministère lui-même dans un certain nombre de politiques publiques* » écrit la Cour des Comptes.

A.– PROGRAMME PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Ce programme, dont le responsable est le directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie, est doté de 205,5 millions d'euros en 2005. Ses 6 actions tendent principalement à prévenir les risques technologiques et naturels et à lutter contre les pollutions et le changement climatique.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme manque d'unité et de cohérence globale. La raison tient sans doute moins au nombre d'actions qu'à la fixation d'objectifs propres à chacune d'entre elles. Les inconvénients occasionnés par ce choix pourraient sans doute être surmontés par une réflexion stratégique d'ensemble, insuffisamment

⁽³⁴⁾ À l'instar de la Cour des Comptes, « on est surpris que l'utilisateur n'apparaisse pas chaque fois que l'administration délivre une prestation, notamment dans le programme support, puisque l'utilisateur peut être aussi bien interne qu'externe ».

aboutie jusqu'alors. En témoigne par exemple l'absence de propos introductifs aux différents objectifs.

2.– Les objectifs

Les 6 objectifs retenus couvrent l'essentiel du programme, même si l'absence de données spécifiques à la pollution de l'air est regrettable. On soulignera néanmoins, avec la Cour des Comptes, le caractère dual des objectifs des actions 3 et 4, « *améliorer la qualité de l'information sur les crues des habitants résidant en zone inondable et réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et dispositifs de prévention* » ; « *réduire la production de déchets et son impact sur la santé et l'environnement, contrôler les impacts des substances chimiques* » qui mériteraient d'être scindés.

Les réserves les plus sérieuses concernent les objectifs larges, vagues ou sur lesquels le programme a peu de prise. C'est spécialement le cas pour trois d'entre eux :

– « *limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances anthropiques* »⁽³⁵⁾ (action 1) : cet objectif est extrêmement large et demande donc à être précisé, quitte à devoir énumérer ses différentes composantes (installations classées, qualité de l'air, bruit etc.) ;

– « *réduire la production de déchets et son impact sur la santé et l'environnement, contrôler les impacts des substances chimiques* » (action 4) : si ce programme contribue certainement à cet objectif, sa formulation mériterait d'être plus modeste, compte tenu de l'influence de multiples autres facteurs ;

– « *maîtriser l'évolution des émissions de gaz à effet de serre* » (action 6) : si cet objectif, qui s'inscrit notamment dans le cadre du protocole de Kyoto, est parfaitement légitime, il peut difficilement être retenu comme un objectif de performance, tant il est lointain et non imputable à la seule action de ce programme.

3.– Les indicateurs

Les critiques émises à l'encontre de certains objectifs valent aussi à l'égard des indicateurs. Dans quelle mesure l'évolution de la production d'ordures ménagères par habitant (action 4) peut-elle être imputée à une action du ministère de l'écologie ou même à l'un des opérateurs du programme ? L'avant-PAP indique à juste titre que « *les actions engagées en matière de prévention ont un impact sur la production de déchets par les ménages* », mais dispose-t-on d'outils mesurant cet impact ? Quel est le rôle du programme dans l'évolution des rejets

⁽³⁵⁾ Dans un souci évident de clarté et d'accessibilité, il serait opportun de remplacer le terme « *anthropiques* » par l'expression « *liés aux activités humaines* ».

de dioxines des incinérateurs ? En quoi l'évolution des émissions françaises de gaz à effet de serre (action 6) rend-elle compte de la performance du programme ?

D'une manière générale, les leviers d'action du responsable du programme doivent être portés à la connaissance des parlementaires, afin qu'ils puissent se forger une opinion sur les résultats. Si ces leviers n'existent pas ou s'ils ne sont pas identifiables, d'autres indicateurs doivent alors être retenus. À titre d'exemple, la Direction de la réforme budgétaire a proposé plusieurs indicateurs relatifs à l'efficience de la gestion : part du budget alloué aux plans de prévention des risques technologiques consacrée à des mesures de réduction du risque à la source dans les installations classées ; effet de levier des subventions déchets (coût du projet rapporté aux crédits d'État) ; ciblage des financements sur les projets les plus performants (rapport entre les économies d'émissions de dioxine et le coût des projets ; coût moyen de la tonne de CO₂ évitée).

En outre, beaucoup d'indicateurs se heurtent à la difficulté précitée de porter un jugement de performance sur des dispositifs de prévention. Pour l'action 2, par exemple, le nombre de plans de prévention des risques (PPR) approuvés sur le nombre de PPR prévus est un indicateur contestable. Mesurant une activité, il pousse à une augmentation des moyens ; il n'a aucune dimension qualitative (dans une commune particulièrement exposée aux risques, l'élaboration du PPR sera plus longue et plus difficile). Il comporte en outre des effets pervers (la volonté de maximiser le ratio peut conduire à négliger la qualité du plan, le nombre de PPR prévus peut également être volontairement minoré). Des réserves analogues peuvent être émises en matière de sécurité et de prévention en matière d'inondations (indicateur n° 2 de l'action 3 ⁽³⁶⁾).

D'autres indicateurs ne semblent pas pertinents, faute de pouvoir être interprétés clairement. Ainsi, le « pourcentage de la population considérant que les usines et les élevages respectent la réglementation concernant la prévention des risques et de la pollution » (action 1) ne renseigne en rien sur la performance du programme. Il serait préférable de songer à un indicateur chiffré plus objectif, par exemple le taux de réduction du nombre d'incidents et les accidents survenus dans les installations classées.

De même, la Cour des Comptes note que l'indicateur de délai moyen de délégation des crédits POLMAR (action 5), « *qui dépend entièrement de la volonté du MINEFI, est de peu d'intérêt pour rendre compte des diligences du MEDD* ». Enfin, le rapport entre les moyens d'intervention des agences de l'eau et le taux de conformité aux directives européennes sur la pollution de l'eau (indicateur n° 4 de l'action 5) pose problème : aucun lien direct entre les deux données n'est explicité et les effets de contexte ne sont pas neutralisés. Le

⁽³⁶⁾ Deux indicateurs sont proposés : le nombre de barrages ayant fait l'objet d'une visite décennale remontant à moins de 10 ans sur le nombre de barrages intéressant la sécurité publique et le pourcentage de la population habitant en zone inondable concernée par les 42 projets du programme d'action de prévention des inondations.

caractère insatisfaisant de cet indicateur ne doit cependant pas dispenser de chercher à mesurer la performance des agences de l'eau, qui constituent des opérateurs importants de ce programme.

B.– PROGRAMME GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITE

Quatre actions structurent ce programme de 160 millions d'euros, dont le responsable est le directeur de la nature et des paysages (DNP) du ministère de l'écologie : préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques ; gouvernance dans le domaine de l'eau ; développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages ; incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme présente des traits contestables, communs à toute la mission : les objectifs sont répartis par action et ne sont pas précédés de présentation explicative ; la qualité de service et l'efficacité de la gestion sont négligées ; la stratégie d'ensemble manque de lisibilité.

2.– Les objectifs

Le premier objectif tend à « construire et mettre en place les outils méthodologiques et les référentiels nécessaires pour atteindre le bon état écologique de l'eau d'ici à 2015 ». Si cet objectif est légitime et conforme à la directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE, il est lointain et présente le risque de se résumer à une activité procédurale et mécanique (« construire et mettre en place... »), qui n'incite pas à une meilleure utilisation de la dépense publique.

D'autres objectifs au libellé séduisant ne reçoivent pas de traduction suffisamment concrète en terme d'indicateurs. Par exemple, rien n'explique comment la conservation favorable des espèces et des habitats fera l'objet « *d'actions partenariales* » et comment interviendront « *de nombreux acteurs* » (action 4). De même, si l'amélioration du réseau des espaces réglementés doit se faire « *à coût maîtrisé* » (action 3), cette problématique n'est mise en œuvre qu'à l'égard des parcs nationaux (indicateur n° 2 sur le coût annuel pour le ministère de l'hectare de parc national). Cette logique d'efficacité devrait aussi être appliquée aux réserves naturelles et au réseau Natura 2000.

3.– Les indicateurs

La critique majeure concerne des indicateurs mesurant moins la performance du programme que la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus. À des degrés variables, peuvent être cités :

– l'« *avancement de la mise en place du réseau de surveillance des eaux de surface au sens de la directive cadre sur l'eau* ». À compter de 2007 s'y substituerait un « *indicateur de répartition des masses d'eau par type d'état (par référence au "bon état")* », sur lequel il est difficile de porter une appréciation, faute d'éléments complémentaires ;

– le nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cours d'élaboration et le nombre de SAGE approuvés (action 2) ;

– le taux de couverture des zones nationales d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) par certains dispositifs de protection⁽³⁷⁾. L'avant-PAP précise néanmoins qu'il ne s'agit que d'un indicateur pour le « *court terme* », en attendant que soit construit un indicateur de mesure des engagements locaux ou territoriaux en faveur de la diversité biologique et paysagère (ce qui, d'ailleurs, permettrait de répondre à la critique émise précédemment sur l'absence de prise en compte de la dimension partenariale).

C.– PROGRAMME SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) du ministère de l'écologie. Il est composé de 7 actions, les deux plus importantes étant le développement durable (14,7 millions d'euros) et le management et le soutien (181,1 millions d'euros).

1.– La stratégie de performance du programme

Alors qu'il englobe plus du tiers des crédits de la mission, ce programme est dépourvu de présentation stratégique d'ensemble. Cela tient sans doute à son caractère composite : 7 actions très diverses, assorties de 6 objectifs et de 13 indicateurs. Au-delà de cette hétérogénéité, il serait pourtant utile de hiérarchiser les priorités : 87 % des crédits relèvent de l'action « *management et soutien* », qui regroupe l'ensemble des crédits de personnel correspondant aux quatre programmes du ministère de l'écologie⁽³⁸⁾. C'est donc surtout sur cette dimension du programme que la réflexion devrait être approfondie : dans quelle mesure cette mutualisation permet-elle des économies de fonctionnement et une optimisation des coûts ?

⁽³⁷⁾ *Parcs naturels régionaux, opérations grands sites, sites proposés au titre de la directive « Habitat » et zones de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux », terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, réserves biologiques en milieux forestiers.*

⁽³⁸⁾ *C'est-à-dire les trois programmes de cette mission, ainsi que le programme Recherche dans le domaine des risques et des pollutions de la mission **Recherche et enseignement supérieur**.*

2.– Les objectifs

Particulièrement regrettable s'agissant d'un programme « support », les six objectifs proposés n'adoptent pas suffisamment le point de vue du contribuable (celui n'est pris en compte que dans l'action « *management et soutien* »).

Certains objectifs sont lointains ou trop vagues, comme « *améliorer la prise en compte des propositions du MEDD dans l'action internationale de la France* » (action 3). Le développement durable (action 1) donne lieu à un objectif si large qu'il pourrait en pratique aboutir à une activité dépourvue de buts précis (« *produire de l'expertise et mobiliser les pouvoirs publics et la société civile, en vue de promouvoir un développement qui concilie développement économique, justice sociale et protection de la santé et de l'environnement* »).

3.– Les indicateurs

Certains indicateurs pâtissent logiquement des faiblesses des objectifs. En matière de développement durable par exemple (action 1), les taux de réalisation des actions de la stratégie nationale de développement durable – qu'elles relèvent ou non du ministère (indicateurs n° 1 et 3) – rendent compte d'une activité ou d'une situation, non d'une réelle performance du programme. De même, le pourcentage des interlocuteurs du ministère considérant que celui-ci « *contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international* » est un indicateur très lié au contexte général, dépendant du choix des partenaires du ministère intégrés dans le panel et, de surcroît, potentiellement sensible à l'événementiel.

D'autres indicateurs sont contestables, sans que les objectifs soient en cause. Ainsi, peut-on véritablement mesurer l'amélioration de la qualité de la réglementation (action 4) en se fondant sur la « *moyenne des mois de retard des directives à transposer pour lesquelles le délai de transposition est échu* » ? S'agissant de la connaissance par le public des politiques environnementales (action 6), où est le lien suffisamment précis entre l'utilisation des crédits et la « *connaissance des grandes orientations des politiques environnementales par le public* » ou l'« *implication du public en tant qu'acteur des politiques environnementales* » ? Est ici posée la question des véritables capacités de pilotage du responsable de programme.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

La mission **Engagements financiers de l'État** regroupe 5 programmes, représentant 46,35 milliards d'euros de crédits. Elle est assortie de 16 objectifs, illustrés par xx indicateurs.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Programmes	Crédits (en M€)	Responsable	%
Charge de la dette et de la trésorerie de l'État	42.355,8	directeur du Trésor	91,4
Appels en garantie de l'État	125,4	directeur du Trésor	0,3
Épargne	1.264,4	directeur du Trésor	2,7
Majoration de rentes	243,0	chef de service dir. Budget	0,5
Versement à la CNAF	2.362,4	chef de service dir. Budget	5,1
Total	46.351,0		100,0

Source : document de préfiguration des PAP (PLF 2005).

La mission est marquée par la nature fortement disparate des dépenses qu'elle prend en charge. Ceci a pour conséquence :

- l'homogénéité toute relative des dotations dont bénéficient les différents programmes : 91,4% des crédits sont concentrés sur le programme relatif à la charge de la dette et de la trésorerie de l'État ;

- l'impossibilité de définir une stratégie pour la mission tout entière.

Par ailleurs, la refonte de certains processus administratifs entraînera la **disparition, dès le PLF 2006, du programme Versement à la CNAF** (sa dotation étant répartie entre les programmes du budget général portant une masse salariale). De ce fait, aucune stratégie, aucun objectif ni aucun indicateur n'ont été définis pour ce programme purement « virtuel » au-delà de la maquette 2005.

RÉPARTITION DES OBJECTIFS PAR CATÉGORIES

Programmes	Efficacité socio-économique	Qualité de service	Efficience de la gestion	Total ⁽¹⁾
Charge de la dette et de la trésorerie de l'État	5	–	3	8
Appels en garantie de l'État	1	1	5	5
Épargne	1	2	1	3
Majoration de rentes (Versement à la CNAF)	–	–	–	–
Total	7	3	9	16

(1) Un même objectif peut relever de plusieurs catégories simultanément.

A.– PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRESORERIE DE L'ÉTAT

Ce programme, dont le responsable est le **directeur du Trésor**, est composé de trois actions pilotées, pour la première et la troisième, par l'Agence France Trésor et, pour la deuxième, par l'Agence comptable centrale du Trésor.

Il vise à permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales : couverture du solde budgétaire, remboursement de la dette échue, financement quotidien et gestion de la trésorerie.

REPARTITION DES CREDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	Crédits 2005
Dettes négociables	41.951,3
Dettes non négociables	37,1
Trésorerie de l'État	367,4
Total	42.355,8

1.– La Stratégie de performance du programme

Le programme *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* a un champ d'intervention très bien délimité, ce qui conduit à ce que la stratégie associée au programme soit **clairement définie**. Il est vrai que le programme présenté dans le cadre du PLF 2005 s'inscrit dans la lignée des travaux conduits antérieurement par l'Agence France Trésor, qui ont conduit à ce que les versions successives d'un « pré-programme » équivalent soient présentées au Parlement, depuis le PLF 2002, dans le cadre du fascicule des Charges communes.

Le budget général étant le support explicatif privilégié des politiques publiques, le choix a été fait de présenter la stratégie de gestion de la dette à l'appui des crédits du budget général y afférents, alors que les opérations effectives seront retracées sur le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État prévu par le II de l'article 22 de la LOLF. Par ailleurs, la stratégie associée au programme couvrira la *totalité* de la politique de gestion de la dette et de la trésorerie, même si les crédits budgétaires ne serviront qu'à assurer l'équilibre de la section du compte où seront retracées les opérations du service primaire de la dette (paiement des intérêts, encaissement des coupons courus), les recettes de rémunération de la trésorerie et les opérations de la Caisse de la dette publique ; les opérations sur produits dérivés seront retracées sur une autre section, sans connexion avec le budget général, mais elles seront couvertes par la stratégie associée au programme.

2.– Les objectifs

• Les activités du programme sont correctement couvertes par **8 objectifs, dont un ne paraît pas indispensable et un autre mériterait d’être reformulé**. Sous ces deux réserves, les objectifs reflètent bien les orientations stratégiques poursuivies. Pour autant, plusieurs remarques doivent être faites.

➤ La présentation stratégique du programme n’évoque pas l’action « Dette non négociable » – dont, il est vrai, l’enjeu financier est négligeable par rapport aux deux autres. Elle est tout entière placée sous les auspices de l’Agence France Trésor, pilote des actions « Dette négociable » et « Trésorerie de l’État ».

➤ Les différents objectifs sont présentés successivement, au lieu d’être rattachés aux actions avec lesquelles ils entretiennent des liens évidents :

– action « Dette négociable » : objectif 1 (« *couvrir le programme d’émission en toute sécurité* ») ; objectif 2 (« *améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire* ») ; objectif 3 (« *réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps* ») ;

– action « Dette non négociable » : objectif 7 (« *gérer de manière satisfaisante l’extinction progressive de la dette financière non négociable* ») ;

– action « Trésorerie de l’État » : objectif 4 (« *limiter le solde du compte de l’État à la Banque de France en fin de journée* ») ; objectif 5 (« *placer les excédents ponctuels de trésorerie de l’État au meilleur prix* ») ; objectif 6 (« *améliorer l’information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor* »).

Seul l’objectif 8 (« *obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d’incidents* »), commun aux deux actions pilotées par l’Agence France Trésor (voire à l’action pilotée par l’Agence comptable centrale du Trésor), devrait être rattaché au programme en tant que tel. On notera d’ailleurs que cet objectif est qualifié de « *transversal* » dans la présentation stratégique du programme et dans sa propre présentation (mais il est associé à la seule action « Trésorerie de l’État » dans la description des actions).

➤ L’imputation des objectifs aux catégories définies dans le guide méthodologique relatif à la démarche de performance est malaisée. Ainsi, les deux objectifs assignés à la gestion de la trésorerie sont censés être des objectifs d’efficacité intéressant le contribuable, alors qu’ils ne mettent pas en regard le produit des activités publiques et le volume des moyens qui leur sont alloués. Il s’agit donc plutôt d’objectifs à caractère socio-économique.

• Les objectifs sont **clairs et imputables au programme**, à l’exception de l’objectif 6 (« *améliorer l’information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor* »). Si les services de

l'État ont effectivement un rôle à jouer (réglementation, incitation, disponibilité et convivialité de l'outil technique) pour améliorer la diligence avec laquelle les correspondants du Trésor informent l'État des mouvements financiers qui impacteront le compte de celui-ci auprès de la Banque de France, il n'en demeure pas moins que la responsabilité d'une bonne information repose avant tout sur les correspondants eux-mêmes. Le document de préfiguration du PAP en convient, qui concède que « *les résultats obtenus dépendent des collectivités locales, qui ne sont pas tenues par le programme* », même s'il affirme que « *l'efficacité et la fluidité du dispositif administratif de l'État sont [...] bien des facteurs du succès du système d'annonce, aussi bien que la coopération des collectivités locales* ». En tout état de cause, il est difficile de considérer que l'objectif 6 constitue bien un objectif *stratégique* de la politique de l'État en matière de gestion de la trésorerie et de maîtrise des risques : il s'agit plutôt d'une démarche accessoire qui peut concourir à la réalisation des objectifs 4 et 8.

S'agissant de l'imputabilité des objectifs au programme, il faut se réjouir de constater que **l'Agence France Trésor a cherché à cerner au plus près le périmètre exact de la responsabilité qui incombe au gestionnaire de la dette**. C'est ainsi qu'ont pu être écartés des objectifs potentiellement séduisants comme « réduire le taux d'intérêt servi sur les titres publics émis par l'État » (car le niveau des taux d'intérêt est totalement extérieur aux capacités d'action du gestionnaire) ou « obtenir des conditions de financement plus favorables que nos principaux partenaires économiques » (car le crédit international de la République française dépend surtout de ses performances comparées en matière de croissance, de déficit ou de réformes structurelles, paramètres sur lesquels le gestionnaire de la dette n'a aucune prise).

L'objectif 3 (« réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps ») ne traduit pas correctement la nature réelle de la stratégie poursuivie en matière de durée de vie de la dette. Réduire la durée de vie de la dette n'est pas un objectif en soi. À travers la mise en œuvre du programme de *swaps* de taux d'intérêt, l'État poursuit deux buts :

– déconnecter la durée de vie effective de la dette de sa structure, qui résulte des émissions effectuées aujourd'hui et par le passé et qui constitue une donnée de fait très rigide (les émissions de l'année ne représentent que 10% à 13% du stock total de dette) ;

– utiliser ce degré de liberté pour trouver une durée de vie effective qui *optimise* le positionnement de la dette de l'État sur la courbe des taux : une durée de vie effective plus courte procure, statistiquement, des économies, mais expose la charge d'intérêt à une variabilité plus forte ; une durée de vie effective plus longue est plus coûteuse, en tendance, mais sécurise la charge d'intérêt. Il y a donc un *arbitrage* à rendre.

Sans remettre en cause la réalité qu'il décrit, l'objectif 3 devrait donc s'intituler plutôt « *optimiser la durée de vie effective de la dette* ». Cette redénomination permettrait de mieux expliciter les opérations entreprises à cette fin par l'Agence France Trésor, notamment le déroulement effectif du programme de *swaps* et sa suspension en septembre 2002 du fait de conditions de marché devenues trop peu favorables. Les déterminants du processus d'optimisation sous-jacent à cette démarche stratégique s'en trouveraient clarifiés.

3.– Les indicateurs

La qualité globale des objectifs trouve écho dans celle des indicateurs qui leur sont associés.

- S'agissant de sujets à caractère essentiellement financier, des grandeurs telles que le solde du compte du Trésor à la Banque de France en fin de journée, la durée de vie de la dette, le nombre d'adjudications non couvertes, le taux de rémunération des placements de trésorerie, sont des **concepts aisément compréhensibles**, qui sont en **relation directe** avec l'objectif dont ils évaluent le degré de réalisation. En revanche, le « *taux de rejet sur les opérations de remboursement de la dette non négociable* » n'est pas clairement défini et le lien avec l'objectif 7 apparaît trop ténu : la performance de l'administration est-elle bien éclairée par cet indicateur ?

Évaluer la pertinence des choix de l'émetteur (objectif 2) est un défi que l'AFT s'efforce de relever depuis 2002. Les deux premiers indicateurs retenus sont *complexes*, dans leur définition comme dans leur mesure, et ne sont *disponibles qu'une fois l'an*, car ils s'intéressent au déroulement du programme d'émission sur l'ensemble de l'année. Mais ces deux défauts – au regard des principes généraux posés par le guide méthodologique – ne sont que la contrepartie de la contrainte que s'est imposée l'AFT : trouver *des indicateurs qui illustrent réellement la performance du gestionnaire, en faisant abstraction des paramètres de contexte*. La complexité et le caractère annuel de la mesure deviennent alors accessoires au regard de cette exigence essentielle... et satisfaite. Les réflexions ont conduit :

- à faire apparaître les deux seuls degrés de liberté dont dispose le gestionnaire : répartition dans le temps du volume global d'émission ; choix des maturités des titres émis à chaque adjudication ;

- à comparer les choix effectifs du gestionnaire à une réalisation du programme d'émission qui aurait été effectuée « en aveugle », c'est-à-dire de façon automatique tout au long de l'année, sans adaptation en fonction des informations reçues par l'AFT sur l'état des marchés.

Les deux indicateurs (indicateur « *temps* » et indicateur « *allocation* ») ne sont donc pas d'un abord facile et nécessitent un certain investissement pour en apprécier la portée. Une fois cette étape franchie, ils constituent pour la démarche d'évaluation un instrument remarquable. Tout au plus peut-on s'interroger sur l'affichage de valeurs cibles sous forme de fourchettes centrées sur zéro, ce qui suppose que l'AFT juge acceptable que ses choix d'émission conduisent à un coût de la dette *supérieur* à une réalisation en aveugle. Plus logiquement, les fourchettes cibles devraient avoir zéro pour valeur maximale.

Enfin, il ne paraît pas pertinent d'ériger au rang d'indicateur de *performance* la mesure de l'écart de coût de financement entre la France et ses partenaires de la zone euro (indicateur synthétique), même si cette mesure, développée à l'invitation des commissions des finances des deux assemblées, éclaire utilement les conditions de financement de l'État sur les marchés. Elle pourrait donc être maintenue dans le futur PAP, sans cependant être placée sur le même plan que les indicateurs « *temps* » et « *allocation* ».

- La critique adressée à l'objectif « *réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps* » rejaillit sur l'indicateur « *durée de vie moyenne de la dette après swaps* » : il ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure les choix de l'AFT rapprochent ou éloignent la durée de vie effective de la dette de la valeur « optimale » déterminée en fonction de l'arbitrage politique rendu entre le gain statistique attendu d'une durée de vie plus faible et le risque supplémentaire attaché à cette réduction.

De la même façon, l'indicateur « *taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros et affectant le compte du Trésor* » apparaît aussi peu pertinent que l'objectif 6 auquel il est associé (« *améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor* »).

Enfin, l'objectif de maîtrise du risque est illustré par des indicateurs parfois contestables, ce qui traduit avant tout la difficulté intrinsèque de l'exercice. Dans la logique de la LOLF, l'enjeu consiste, en effet, à évaluer le « gain en risque » résultant des dispositions adoptées à cette fin par l'administration :

- la performance de l'administration est évaluée à travers deux indicateurs (« *qualité du système de contrôle* » et « *nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie* ») dont le second donne une illustration du niveau effectif du risque, sans refléter en quoi que ce soit la pertinence des choix du gestionnaire ;

- les deux indicateurs sont, en fait, constitués autour de deux et trois sous-indicateurs, respectivement, qui portent la totalité de l'information. L'évaluation de la performance en matière de risque repose donc sur un faisceau de données,

contrairement aux recommandations du guide méthodologique. Cependant, s'agissant d'une notion aussi multiforme que le risque en matière financière, il est difficile d'imaginer une autre approche ;

– le sous-indicateur 2 (« notation externe du contrôle interne ») est judicieux : **a/** il met en œuvre un regard extérieur pour auditer les procédures et les opérations conduites par l'AFT ; **b/** ce regard extérieur se fonde sur un référentiel lui-même extérieur à l'AFT, à savoir un règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière ; **c/** même si ce sous-indicateur consiste à attribuer une note à plusieurs dispositifs de maîtrise du risque (donc, une nouvelle fois, multiplicité des données chiffrées), la classification retenue (une note allant de 1 à 4, selon des définitions claires et précises) en fait un outil éclairant.

B.– PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Ce programme, dont le responsable est le **directeur du Trésor**, est composé de sept actions qui reprennent les grands domaines sectoriels pour lesquels des dispositifs de garantie ont été mis en place, dont les deux principaux sont le soutien au commerce extérieur et le « *développement de l'économie française* » – domaine multiforme.

REPARTITION DES CREDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	Crédits 2005
Soutien au développement des collectivités, établissements publics et services autonomes	0,0
Financement de la construction immobilière	0,3
Financement de l'agriculture	0,6
Financement des entreprises industrielles	7,0
Développement de l'économie française	56,5
Développement international de l'économie française	61,0
Garantie de l'aide économique et financière au développement	0,0
Total	125,4

1.– la Stratégie de performance du programme

- La définition d'une stratégie de performance doit tenir compte des **fortes contraintes** résultant de la nature des garanties de l'État et des dépenses budgétaires occasionnées par elles :

– le périmètre direct d'intervention du responsable de programme est réduit : certaines garanties sont accordées ponctuellement ou structurellement par le législateur (plans de sauvetage d'Alstom ou de France Télécom, emprunts UNEDIC, liquidation des sociétés de développement régional, fonds d'épargne réglementés, etc.) ; dans certaines limites, de nombreux engagements de garantie sont générés par des opérateurs spécialisés (Coface, Agence française de dévelop-

pement, Caisse centrale de réassurance, etc.) ; d'autres résultent d'engagements internationaux (garanties à la Banque européenne d'investissement) ;

– le degré de liberté du gestionnaire se résume à la décision d'octroi de la garantie et, éventuellement, aux conditions dont cette décision est assortie. Une fois accordée, la garantie constitue un droit acquis à son bénéficiaire et ne peut plus être remise en cause. La dépense budgétaire est automatique dès lors que la garantie est appelée ;

– l'octroi de la garantie de l'État est un instrument d'incitation concourant à une politique sectorielle mise en œuvre par le MINEFI ou par d'autres ministères. Son efficacité doit donc être appréciée dans un délai limité, inférieur en général à la durée de vie de la garantie elle-même, alors même que le risque encouru par l'État – donc la dépense budgétaire potentielle – court pendant toute cette durée de vie.

En définitive, en matière de garanties, la performance du gestionnaire est moins liée à la dépense budgétaire annuelle qu'à la *qualité globale des engagements qui sont contractés au nom de l'État*, appréciée à la fois au travers de leurs effets incitatifs et du risque qu'ils créent pour les finances publiques.

• La présentation stratégique du programme s'efforce de mettre en évidence les contraintes évoquées ci-avant, sans cependant tirer de conclusions quant à l'approche qu'il convient de retenir pour évaluer la performance du gestionnaire. Certaines considérations incluses dans la « présentation du programme » devraient être rapatriées dans la « présentation stratégique » des objectifs et indicateurs.

2.– Les objectifs

Les objectifs couvrent l'essentiel des dimensions sur lesquelles le gestionnaire peut avoir une influence effective : trois sur cinq concernent les garanties pour le développement du commerce extérieur (objectifs 1 à 3) et sont de ce fait liés à l'action 6 « *développement international de l'économie française* » ; deux sur cinq concernent la gestion du risque pour l'ensemble du programme (objectifs 4 et 5), l'objectif 1 se limitant pour sa part au risque généré du fait des procédures publiques d'assurance-crédit.

Paradoxalement, alors que les dispositifs de garantie s'insèrent dans des dispositifs plus généraux d'intervention économique, susceptibles de donner lieu à des objectifs socio-économiques, tous les objectifs définis dans le programme sont présentés comme relatifs à l'efficacité de l'intervention publique (point de vue du contribuable). Un seul est présenté comme relevant également de l'efficacité socio-économique, selon des critères discutables :

– il est difficile de voir en quoi l'objectif 1 « *assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis* » traduit la recherche d'une plus grande efficacité socio-économique, alors que la notion d'équilibre des procédures relève plutôt de l'efficacité des moyens consacrés au soutien à l'exportation par le biais de l'assurance-crédit ;

– l'objectif 3 « *encourager les PME à prospecter les marchés extérieurs* » est présenté du point de vue du contribuable (efficacité) alors que son libellé suggère plutôt de le classer dans la catégorie « socio-économique ». Il est vrai que l'indicateur associé est construit dans une optique d'efficacité.

On comprend mal pourquoi l'objectif 4 « *encadrer le montant des garanties accordées par l'État* » constitue une orientation de politique publique : 1/ le montant des garanties ne reflète pas nécessairement le risque effectif supporté par les finances publiques (surtout dans l'acceptation restrictive retenue dans l'indicateur associé) ; 2/ le montant des garanties n'est parfois pas maîtrisable par le gestionnaire (*cf.* intervention directe du législateur, par exemple).

Enfin, l'objectif 5 « *accroître la rémunération de l'État lors de l'octroi de garanties nouvelles* » est trop réducteur en tant qu'il se limite à la question de l'éventuelle rémunération des garanties accordées par l'État. Comme le suggère l'analyse du CIAP, il serait plus judicieux de le remplacer (et non de le compléter) par un indicateur relatif à l'existence et à la qualité des éventuelles contreparties associées à l'octroi de la garantie (notation par une agence, existence d'un actif pouvant être vendu, constitution de sûretés diverses, rémunération, etc.).

3.– Les indicateurs

Les indicateurs (un par objectif) présentent la caractéristique commune de **mal illustrer les objectifs** auxquels ils sont associés : en quoi l'« *indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit* » est-il représentatif d'un pilotage des procédures à l'équilibre, à moyen terme (objectif 1) ? en quoi la « *position nette réévaluée* » du portefeuille des garanties de change éclaire-t-elle sur la façon dont l'administration a su ou non répondre à la demande des entreprises en couverture du risque de change (première dimension de l'objectif 2) ? en quoi le montant de la dette garantie, inscrite au Compte de la dette publique, est-il significatif des masses financières effectivement couvertes par une garantie de l'État (objectif 4) ? en quoi le « *pourcentage de l'encours de la dette garantie assorti d'une rémunération de l'État* » est-il représentatif des conditions globales de rémunération dont les garanties peuvent être assorties ?

En face de cet inconvénient, les autres critiques ont moins de poids :

– aucun indicateur n’est renseigné pour 2005 et un seul l’est pour 2004. Pour l’indicateur associé à l’objectif 5 (« *pourcentage de l’encours de la dette garantie assorti d’une rémunération de l’État* »), il est dit qu’il sera mis en place progressivement, à mesure de l’octroi de nouvelles garanties ; cela ne devrait pas dispenser l’administration d’afficher une cible... sauf à révéler l’inutilité dudit indicateur ;

– les trois indicateurs associés aux trois objectifs relatifs au commerce extérieur sont élaborés et fournis par la Coface. Aucune indication méthodologique ne leur est adjointe, ce qui est particulièrement regrettable pour un indicateur complexe comme l’indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l’assurance-crédit ;

– l’indicateur associé à l’objectif 1 doit avoir pour cible le maintien dans une fourchette [2 ; 4,5]. Rien n’est dit pour expliquer en quoi cette fourchette (point milieu et amplitude) est représentative d’une bonne performance structurelle de la politique d’assurance-crédit ;

En revanche, il est vrai que l’« *effet de levier de l’assurance-prospection* » permet d’évaluer de façon pertinente l’efficacité du soutien apporté par l’action publique à l’effort des PME à l’exportation (objectif 3).

C.– PROGRAMME ÉPARGNE

Ce programme, dont le responsable est le directeur du Trésor, est composé de deux actions relatives, respectivement, à l’épargne logement et à divers instruments de financement du logement (pour la plupart en voie d’extinction), pour un montant total de 1,3 milliard d’euros en 2005, dont 1,25 milliard d’euros au titre des seules primes d’épargne logement. Il constitue aussi le support de présentation de la politique de l’État en matière d’épargne – notamment l’épargne réglementée – qui ne donne pas nécessairement lieu à des dépenses budgétaires.

REPARTITION DES CREDITS PAR ACTION

(en millions d’euros)

Actions	Crédits 2005
Épargne logement	1.250,0
Instruments de financement du logement	14,4
Total	1.264,4

1.– La Stratégie de performance du programme

Le programme est **dépourvu de présentation stratégique d’ensemble** : la définition de la politique de l’épargne se contente de rassembler les intitulés des trois objectifs stratégiques définis par la suite. Ceux-ci mettent l’accent sur la dimension « logement » des dispositifs concernés, alors que l’emploi des fonds d’épargne à d’autres missions d’intérêt général n’est mentionné que pour

mémoire, sans traduction dans un objectif ou un indicateur. Il est vrai que le guide méthodologique n'exige pas que les objectifs aient un champ exhaustif : l'enjeu principal de la politique de l'épargne est bien le **soutien au logement**, et on peut considérer que son orientation stratégique première consiste à favoriser la constitution et optimiser l'utilisation de l'épargne des ménages, à destination du logement et d'autres emplois d'intérêt général.

2.– Les objectifs

Les trois objectifs associés au programme couvrent correctement le champ de l'action publique dans le domaine du logement : le développement du logement social et le soutien à l'accession à la propriété, dans un souci de maîtrise du risque financier.

Les objectifs 1 (« *favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive* ») et 2 (« *optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété* ») évitent l'écueil qui aurait consisté à considérer comme une performance de l'administration les résultats finaux relatifs à ces deux branches de la politique du logement. Ceux-ci relèvent, en effet, de la mission Ville et logement. On notera d'ailleurs que l'un des objectifs du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de cette dernière mission s'intitule « *développer l'accession sociale à la propriété* ».

À juste titre, les objectifs 1 et 2 du programme *Épargne* se concentrent donc sur les aspects financiers de cette politique publique.

3.– Les indicateurs

• Deux indicateurs sont associés à l'objectif 1. Celui portant sur le « *pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social* » (mesuré en flux de l'année et non en stock) doit refléter le caractère plus ou moins attractif des ressources proposées aux organismes de logement social. On observera que cet indicateur, centré sur la vision développée par le gestionnaire des fonds d'épargne, dépend avant tout de l'arbitrage que celui-ci consent entre l'emploi des fonds d'épargne à des prêts logement (en principe consentis sans marge) et leur emploi à l'acquisition d'actifs financiers, qui procureront l'essentiel de sa rémunération effective. Cet indicateur ne paraît donc pas indépendant du contexte économique (coût des opérations)⁽³⁹⁾ et financier (niveau des taux d'intérêt) global, non plus que des autres déterminants de l'équilibre prudentiel des fonds d'épargne, par exemple les coûts de collecte auprès des établissements financiers, les coûts de gestion par la Caisse des dépôts ou la politique de prélèvement de l'État au titre de sa garantie. Un indicateur

(39) par exemple, le rapport d'activité des fonds d'épargne pour l'année 2003 indique que la forte progression des versements au titre du PLS (prêt locatif social) s'explique par l'augmentation du coût du foncier et par la part croissante de l'Ile de France dans la consommation globale du PLS.

construit autour d'une évaluation de la part des ressources « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social – illustrant la vision des bénéficiaires du dispositif – aurait mérité d'être étudié, car il pourrait illustrer mieux que le précédent le caractère plus ou moins attractif *pour l'emprunteur* de la ressource publique.

Deux indicateurs, associés respectivement aux objectifs 1 et 2, portent sur la marge moyenne des établissements de crédit ayant obtenu, par adjudication concurrentielle, une enveloppe de prêts financés sur fonds d'épargne. L'effort concurrentiel desdits établissements conduit bien à une diminution du coût final de la ressource pour les organismes de logement social emprunteurs ; cet effort dépend des caractéristiques techniques du produit, décidées en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il faudra veiller à ce qu'un biais ne soit pas introduit dans la mesure de la performance par le fait que l'intensité de la concurrence entre établissements bancaires dépend aussi du niveau de risque supporté par ces établissements au titre des opérations qu'ils financeront (un risque plus faible conduit à accepter une rémunération moins élevée) ; or, une diminution du risque supporté par les établissements prêteurs peut se traduire par une augmentation du risque supporté par les organismes emprunteurs. Dans ce cas, l'obtention de taux moins élevés ne se traduit pas par une amélioration de la situation financière globale.

Alors que les primes d'épargne logement constituent l'essentiel des dépenses budgétaires exposées au titre du programme, un seul indicateur leur est consacré, la « *proportion de multi-détenteurs de PEL dans les établissements contrôlés* ». Cet indicateur est utile puisqu'il permet d'apprécier le respect de la réglementation et de prévenir les versements multiples de primes à une même personne. Il ne permet cependant pas d'apprécier l'efficacité des activités de contrôle conduites par l'administration ou en son nom, qui sont le véritable lieu de la performance.

Pour l'objectif 3 (« *veiller à l'équilibre financier des dispositifs d'épargne réglementée* »), l'indicateur relatif au « *résultat net des fonds d'épargne* » n'est que très partiellement imputable au gestionnaire de programme ou à son opérateur, la Caisse des dépôts, ce qui ne correspond pas aux critères posés par le *Guide méthodologique de la performance*. L'« *indicateur de liquidité globale* », qui mesure le rapport de la valeur des actifs financiers en valeur comptable à celui des dépôts pourrait, par construction⁽⁴⁰⁾, évoluer systématiquement en sens contraire du premier indicateur de l'objectif 1, ce qui suggère quelque imperfection.

• On peut remarquer qu'il n'a pas été jugé utile de construire un indicateur (le cas échéant, dans le cadre d'un objectif transverse aux deux premiers) qui aurait permis d'apprécier l'efficacité comparée (en termes socio-économiques)

(40) Sauf subtilités adéquates dans sa définition et son mode de calcul.

des différents dispositifs employant les fonds d'épargne, afin d'éclairer le caractère adéquat ou perfectible de l'*offre globale* des financements adossés aux fonds d'épargne.

De même, alors que la réforme du prêt à taux zéro a été présentée comme une mesure importante du PLF 2005 pour le financement de l'accès sociale à la propriété, il n'a pas été jugé utile de construire un indicateur relatif à ce dispositif ou l'incluant.

D.– PROGRAMMES MAJORATION DE RENTES ET VERSEMENT A LA CNAF

Compte tenu du caractère « fermé » des dispositifs générateurs de la dépense sur le premier programme (243 millions d'euros dans le PLF 2005) et de la disparition prévue du second dans le PLF 2006, ses crédits (2,43 milliards d'euros dans le PLF 2005) étant répartis sur les programmes du budget général dotés d'une masse salariale, il n'a pas été utile d'élaborer de stratégie, d'objectifs et d'indicateurs.

Il s'agit d'une décision pertinente.

MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Secteur sensible, comme en témoignent les réactions face à une enquête de la Cour des comptes consacrée aux enseignants qui ne sont pas en face à face pédagogique, secteur essentiel, comme en témoignent les débats sur l'école, la mission **Enseignement scolaire**, qui correspond à une enveloppe globale de 55,1 milliards d'euros en 2004, est la plus importante en termes de crédits, de même que par le nombre d'emplois (1 001 382). Elle concerne également un nombre important d'utilisateurs (plus de 10 millions d'élèves). Elle comporte les six programmes suivants.

(en millions d'euros)

Programmes		Ministre	LFI 2004	%	Responsable du programme
Enseignement scolaire public du premier degré	du	Éducation nationale	14.234	25,8	Directeur de l'enseignement scolaire
Enseignement scolaire public du second degré	du	Éducation nationale	24.551	44,5	Directeur de l'enseignement scolaire
Vie de l'élève		Éducation nationale	6.334	11,5	Directeur de l'enseignement scolaire
Enseignement privé du premier et du second degrés	du	Éducation nationale	6.758	12,3	Directeur de l'enseignement scolaire
Soutien de la politique de l'éducation nationale	de	Éducation nationale	2.070	3,8	Directeur des affaires financières
Enseignement technique agricole		Agriculture	1.156	2,1	Directeur général de l'enseignement et de la recherche
Total			55.104	100,0	

A.— UNE STRATEGIE GENERALE PERTINENTE, QUI DEVRA ETRE AFFINÉE

L'avant-PAP ne comporte pas, dans sa version actuelle, de commentaire exposant la stratégie générale de la mission. C'est d'autant plus regrettable que les programmes qui la composent sont étroitement liés. Le contenu du programme relatif à l'*Enseignement public du second degré* dépend de celui concernant le premier degré, de même que celui portant sur l'enseignement privé ne peut être dissocié de ceux traitant de l'enseignement public. Quant au programme *Soutien*, il est, par définition, lié à tous les autres. Le PAP ne pourra donc se limiter à une présentation stratégique par programme, comme c'est actuellement le cas : il devra également comporter un exposé synthétique des principales finalités de la mission.

Parmi celles-ci, on ne pourra manquer d'indiquer les buts assignés au système d'enseignement scolaire, que ce soit au regard de la formation générale dispensée aux élèves, des compétences attendues à chaque degré de scolarité, de leur apprentissage de la citoyenneté, de leur intégration à la vie professionnelle, ou de leur préparation à l'enseignement supérieur ou à la recherche. Dans un monde mouvant, cette stratégie devrait accorder toute sa place à la capacité d'adaptation des élèves. De même devrait-elle, dans une économie ouverte et

concurrentielle, tenir le plus grand compte de la nécessité d'apporter à ceux-ci un niveau de compétences satisfaisant par rapport aux principaux autres pays développés. En outre, eu égard aux nombreuses critiques auxquelles la gestion de notre système éducatif a donné lieu, il conviendra de rechercher tous les moyens permettant d'optimiser l'efficacité de la gestion et la qualité du service rendu.

Cette stratégie devra enfin tenir compte des objectifs prévus par la future loi d'orientation pour l'avenir de l'école. Le projet de loi comporte en effet plusieurs objectifs, dont certains sont chiffrés. On peut citer notamment la garantie que 100 % des élèves aient acquis un diplôme ou une qualification reconnue au terme de leur formation scolaire, que 80 % d'une classe d'âge accède au niveau du baccalauréat, ou que 50 % d'une classe d'âge obtienne un diplôme de l'enseignement supérieur.

B.– DES OBJECTIFS COUVRANT L'ESSENTIEL DE LA MISSION, MAIS ACCORDANT UNE PLACE INSUFFISANTE A LA QUALITE DE SERVICE ET A L'EFFICACITE DE LA GESTION

31 objectifs sont retenus pour la mission, avec un nombre variant de 4 à 8 selon les programmes (4 pour l'*Enseignement scolaire public du premier degré* ou pour la *Vie de l'élève*, contre 8 pour le second degré). Comme le fait observer la Cour des comptes, sur les douze objectifs stratégiques de la stratégie ministérielle de réforme de 2004, deux seulement – relatifs aux examens et concours – sont explicitement intégrés dans les objectifs du projet annuel de performance, les autres l'étant dans le cadre des indicateurs.

La plupart constituent des objectifs d'efficacité socio-économique (de 75 % à 96 % selon les programmes).

REPARTITION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS SELON LEUR TYPE

Programme	Efficacité socio-économique	Qualité de service	Efficienc e de la gestion
Enseignement scolaire public du premier degré	78 %	11 %	11 %
Enseignement scolaire public du second degré	89 %	4 %	7 %
Vie de l'élève	75 %	0 %	25 %
Enseignement privé du premier et du second degrés	96 %	4 %	0 %
Enseignement technique agricole	80 %	0 %	20 %

Source : direction de la réforme budgétaire (ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie).

Les objectifs de qualité de service, en revanche, ne dépassent pas 11 %. Pour deux programmes (*Vie de l'élève* et *Enseignement technique agricole*), aucun n'a été retenu. Quant aux objectifs d'efficacité de la gestion, ils sont

également en nombre limité : 7 % seulement pour l'enseignement public du second degré, alors que celui-ci coûte près de 25 % plus cher que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Certains objectifs d'efficience mériteraient d'être retenus, comme notamment la réduction, à tous les degrés de l'enseignement, de la proportion des heures d'enseignement devant des groupes de moins de dix ou douze élèves (ces groupes n'ayant pas, sauf cas particuliers, démontré leur efficacité), ou la diminution du nombre d'enseignants n'effectuant pas la totalité de leur service. Plus largement, la liste des objectifs devra tenir compte de ceux qui retenus dans le cadre de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école.

C.- DE NOMBREUX INDICATEURS, QUI GAGNERAIENT A ÊTRE AMÉLIORES ET COMPLÈTES

L'avant-PAP comporte 105 indicateurs, ce qui constitue un nombre très important. Cela étant, plusieurs d'entre eux sont semblables ou proches, mais s'appliquent à des degrés ou des formes d'enseignement différents. Leur répartition est par ailleurs inégale selon les programmes, puisqu'on en dénombre 31 pour le programme relatif à l'*Enseignement scolaire public du second degré*, contre 6 pour l'enseignement technique agricole – disproportion en l'occurrence justifiée par le volume respectif de crédits correspondant à ces programmes. En moyenne, on compte de 1,2 à 5,5 indicateurs par objectif, ce qui est satisfaisant.

REPARTITION DES INDICATEURS PAR PROGRAMME

Programme	Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs	Nombre d'indicateurs par objectif
Enseignement scolaire public du premier degré	4	10	2,5
Enseignement scolaire public du second degré	8	31	3,9
Vie de l'élève	4	11	2,8
Enseignement privé du premier et du second degrés	6	25	4,2
Enseignement technique agricole	5	6	1,2
Soutien de la politique de l'Éducation nationale	4	22	5,5

Source : direction de la réforme budgétaire (ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie).

Les indicateurs choisis accordent généralement, en cohérence avec les objectifs retenus, une place insuffisante à la qualité de service et à l'efficience de la gestion. Cette lacune devra être comblée. Par ailleurs, on note, avec la Cour des comptes, la présence de plusieurs indicateurs de moyens déguisés (tels que la proportion d'élèves primo-arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'un an au plus de scolarisation en structure spécifique, le pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins trois jours de formation dans l'année, ou bien la proportion d'élèves handicapés intégrés à

l'école primaire⁽⁴¹⁾). Si ces données sont intéressantes, elles ne mesurent pas véritablement la performance. S'agissant de l'intégration des élèves handicapés par exemple, il serait plus opportun de retenir un indicateur rapportant le nombre de jeunes handicapés scolarisés par rapport à celui des jeunes handicapés en âge de l'être (au lieu du nombre d'élèves handicapés par rapport au nombre total d'élèves).

De plus, 60 % des indicateurs restent encore à construire, certains devant être disponibles en 2007 ou 2008. Or, il est essentiel que la plupart soient prêts pour le prochain projet de loi de finances, afin de donner rapidement tout leur sens au PAP et à la mise en œuvre de la LOLF. Dans les cas où certains ne pourraient pas, pour des raisons légitimes, être disponibles, il conviendra d'explicitier ces raisons et de fournir, si possible, des données provisoires. Le mode de calcul des indicateurs devra être précisé.

L'audition de M. Patrick Gérard, directeur de l'Enseignement scolaire, a fait apparaître que plusieurs indicateurs préalablement retenus ont été supprimés à la suite des échanges du ministère avec les services du ministère de l'économie et des finances. Tel est notamment le cas, pour les programmes *Enseignement scolaire public des premier et second degrés* et *Enseignement privé*, du coût moyen d'un élève (part de l'État), de la fréquence moyenne d'inspection d'un enseignant et de l'évaluation du nombre d'heures d'enseignants par élève. Ces suppressions ont été justifiées par la nécessité de limiter le nombre d'indicateurs, de les cibler sur la mesure de la performance propre des programmes et d'éviter les indicateurs d'activité.

Comme l'a souligné M. Jean-Yves Chamard, dans son dernier rapport spécial sur le budget de l'enseignement scolaire⁽⁴²⁾, si le nombre d'indicateurs, voire d'objectifs, peut paraître *a priori* élevé, il est sans doute souhaitable, dans un premier temps, de conserver tous ceux qui peuvent être utiles, quitte à adapter ou à supprimer par la suite ceux qui ne se révéleraient pas probants.

On retiendra par ailleurs les suggestions du rapporteur spécial concernant les indicateurs qui gagneraient à être retenus pour chacun des degrés ou types d'enseignement (enseignement public du premier degré, du second degré, enseignement privé et enseignement agricole), au titre principalement des objectifs de qualité de service et d'efficience de la gestion. À savoir :

– le pourcentage d'élèves ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux à la fin du primaire ;

– un indice synthétique d'activité (ISA), comparable à celui qui existe déjà pour les hôpitaux. Cet indice serait calculé de la manière suivante : à chaque type et niveau de formation, serait préalablement affecté un nombre de points (par

⁽⁴¹⁾ Ces indicateurs figurent notamment dans le programme 1, relatif à l'enseignement public du premier degré.

⁽⁴²⁾ Rapport spécial n° 1863 annexe 28, octobre 2004.

élève) proportionnel à l'importance des moyens matériels et humains qu'il nécessite ; puis, on diviserait, pour chaque établissement, le coût des moyens dont il dispose par le nombre de points correspondant aux formations qu'il dispense. On obtiendrait ainsi la valeur du point, qui renseignerait directement sur l'efficacité de chaque établissement : plus cette valeur serait élevée, moins elle serait bonne. Dans un deuxième temps, cet indice pourrait être calculé, au sein des établissements, par type de formation voire, éventuellement, par classe. Des coefficients de pondération pourraient être intégrés pour tenir compte des établissements situés dans des zones d'éducation prioritaires ou de très faible densité. Les indices ainsi établis seraient publiés ;

– le nombre de postes mis au concours par discipline, en comparaison avec les sur ou sous-effectifs, le nombre prévisible de départs en retraite et l'évolution du nombre d'élèves ;

– le taux de rendement brut des remplacements (et non uniquement le taux net, qui ne rend compte que d'une partie de la réalité) ;

– le nombre d'emplois équivalents temps plein (ETP) disponibles correspondant aux heures de travail dues non effectuées, par discipline ;

– le nombre d'agents, par catégorie, travaillant moins de 90 % de leur durée de travail légale ;

– le pourcentage d'heures payées aux professeurs non passées auprès des élèves ;

– la part des enseignants pratiquant la bivalence par rapport à ce qui serait nécessaire pour satisfaire les besoins ;

– un indicateur mesurant l'application de la réglementation permettant de demander à un enseignant n'effectuant pas l'intégralité de son service d'enseigner également une discipline connexe ;

– le pourcentage, pour chaque catégorie d'âge, des élèves maîtrisant globalement les connaissances ou aptitudes requises pour leur âge (pour les principales matières et non, seulement, pour le français et les mathématiques) ;

– l'évolution du nombre d'illettrés en fonction d'un double critère : géographique et par niveau d'études ou d'âge, ramenés aux crédits de lutte contre l'illettrisme ou à l'entrée et à la sortie du système scolaire ;

– l'évolution du nombre d'élèves sortis du système scolaire sans qualification ;

– la corrélation entre les résultats scolaires et l'origine socioculturelle des élèves (pour mesurer la capacité du système à remédier aux inégalités) ;

- l'évolution des principales données statistiques sur la violence scolaire, ramenées aux crédits de lutte contre celle-ci ;
- le nombre d'heures d'enseignement délivré devant moins de 12 élèves ;
- la corrélation entre les résultats scolaires des élèves et la taille de la classe à laquelle ils appartiennent ;
- le pourcentage des enseignants ayant fait l'objet d'une évaluation au cours des cinq dernières années.

Ces indicateurs devraient être donnés en moyenne nationale et par académie, afin de pouvoir apprécier les diversités de performance selon les régions et de mieux identifier les bonnes pratiques de gestion. Un indicateur sur l'évolution du coût des concours et examens par candidat serait également utile.

Il serait par ailleurs souhaitable, comme le préconise la Cour des comptes, de disposer d'indicateurs de satisfaction des usagers, qu'il s'agisse à la fois des élèves et des parents. Cela permettrait de mieux prendre en compte les aspirations des élèves et de davantage associer les parents.

Il serait enfin utile de continuer à publier le coût comparé par élève (selon le degré d'enseignement, le cycle et la catégorie d'âge) entre les principaux pays industrialisés de l'OCDE. De même, serait-il opportun d'établir, dans la mesure du possible, les résultats et classement, pour chaque cycle, voire chaque catégorie d'âge, des élèves français par rapport à ceux des principaux pays développés (et à la moyenne de ceux-ci) selon les matières clés (maîtrise de la langue maternelle, mathématiques...). De fait, les performances de notre système éducatif ne prendront de sens à l'avenir, dans un monde toujours plus ouvert et où le niveau de qualification détermine de plus en plus le degré de développement, que par rapport à celles de nos principaux pays développés concurrents.

En conclusion, si l'avant-PAP constitue un progrès très substantiel par rapport à la situation antérieure pour améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système d'enseignement scolaire, il gagnerait à être encore affiné et complété pour être pleinement opérationnel.

D.– LA SPECIFICITE DU PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Ce programme regroupe les crédits relatifs à la mise en œuvre des missions confiées au ministère chargé de l'agriculture en matière d'enseignement scolaire par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Ces missions sont : la formation générale, professionnelle et technologique, initiale et continue, l'animation du milieu rural, l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et des adultes en formation, l'expérimentation et le développement agricole

et la coopération internationale. Au total, ce programme serait doté de 1,2 milliard d'euros en 2005 et se décomposera en 5 actions.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme comporte une présentation stratégique introductive globale, qui explique quels objectifs spécifiques s'appliquent à l'enseignement agricole.

2.– Les objectifs

Sur les 5 objectifs retenus, 4 concernent l'efficacité socio-économique et l'efficacité de la gestion. Il est dommage qu'aucune qualité du service rendu aux élèves ne soit évaluée. La Cour des comptes relève par ailleurs que les objectifs de ce programme, traduisant bien la spécificité de l'enseignement agricole, ne sont pas toujours formulés dans les mêmes termes que les objectifs équivalents définis pour l'enseignement général.

3.– Les indicateurs

Les 6 indicateurs de résultat retenus (taux d'efficacité scolaire, taux d'insertion professionnelle 45 mois après l'obtention du diplôme, écart-type des dépenses moyennes de formation par élève et par établissement public, part des diplômes et certificats délivrés aux adultes et apprentis, indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires et indice d'efficacité globale des stages à l'étranger) s'appliquent à mesurer globalement l'efficacité des moyens consacrés par le programme, sans pouvoir s'appliquer à une action précisément, à l'exception de l'indice d'efficacité de l'enseignement agricole au développement des territoires, qui correspond à l'objectif de promouvoir la contribution de l'enseignement agricole au développement de l'agriculture, lequel relève spécifiquement de l'action : « Évolution des compétences et dynamique territoriale ».

Les indicateurs retenus semblent très pertinents et construits intelligemment, même si la difficulté inhérente à leur nature empêche de disposer rapidement d'éléments chiffrés. Cependant, les deux indices d'efficacité ne sont pas immédiatement compréhensibles, alors qu'il s'agit d'une des conditions posées par le guide méthodologique sur la démarche de performance, comme le rappelle justement la Cour des comptes.

Enfin, l'absence d'indicateur pour l'action Aide sociale aux élèves, qui représente pourtant 20 % des crédits du programme hors dépenses de personnel, peut certes s'expliquer par le fait que le ministère chargé de l'agriculture se contente d'appliquer un barème national sur lequel il n'a aucune prise, mais cela ne doit pas dispenser d'une mesure de l'efficacité des aides publiques versées. Un indicateur est donc nécessaire en la matière.

MISSION GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

La mission **Gestion et contrôle des finances publiques**, composée de trois programmes, représente la plus grande part du Minéfi (9/n° 9 exactement). Les programmes de cette mission présentent également un déséquilibre puisque le premier, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, concerne 91 % des crédits et 95 % des emplois de la mission. Comme il a été développé plus haut dans ce rapport, une évolution de la place du programme *Juridictions financières* est indispensable. Son intégration à une mission **Conseil aux pouvoirs publics** serait bien plus à même d'assurer la nécessaire indépendance de la Cour des comptes.

A.– LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIERE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Les principales finalités de ce programme sont la promotion du civisme fiscal, l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, aux partenaires de l'État et des collectivités locales, le renforcement de la lutte contre les fraudes fiscales et la volonté de rendre les services au meilleur coût. Sous la responsabilité du Secrétaire général du Minéfi, il regroupe l'essentiel de la direction générale des impôts (DGI), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)⁽⁴³⁾, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ainsi que le Service des Pensions.

L'importance de ce programme s'explique par la contrainte liée au contexte social du Minéfi, encore marqué par l'échec de la réforme Mission 2003. Il demeure donc fortement articulé autour de l'existant : un important réseau déconcentré pour les activités d'établissement de l'assiette, de recouvrement et de contrôle. La Milolf avait suggéré de le scinder en deux programmes, l'un destiné à la fiscalité et l'autre à la gestion comptable, mais ses membres ont été sensibles aux arguments avancés par le Minéfi, qui fait état de l'accord des syndicats sur un programme unique.

Une approche en fonction des catégories d'usagers a été privilégiée, chaque catégorie justifiant la création d'une action, ceci en vue de répondre aux finalités suivantes :

- promouvoir le civisme fiscal,
- améliorer la qualité des services rendus aux usagers,
- renforcer la lutte contre la fraude fiscale
- rendre les services au meilleur coût.

⁽⁴³⁾ Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) préconise de retirer du programme l'action *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport pour l'inclure dans le programme Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* (p. 4).

1.– La stratégie de performance du programme

La présentation stratégique des objectifs et indicateurs de résultats s’articule autour de ces finalités, selon la formule « *satisfaire les intérêts des citoyens, des usagers et des contribuables* ». L’accent est mis sur le service rendu, l’amélioration de la qualité et l’optimisation des coûts, qui est bien le corollaire du souci de performance.

Si elle paraît n’avoir qu’une visée très générale, cette stratégie résulte d’une réflexion approfondie sur les missions de Bercy depuis plusieurs années et s’inspire des contrats de performance signés avec la DGI et la DGCP. Il conviendra cependant de veiller à affiner les objectifs au fur et à mesure de l’avancement du processus de réforme.

2.– Les objectifs

Le programme comporte 9 objectifs, soit beaucoup plus que le nombre recommandé par la DRB. Il semble que leurs concepteurs, conscients de l’importance du changement culturel imposé, ont cherché à couvrir l’intégralité des activités du programme⁽⁴⁴⁾. Ce souci proviendrait de la diversité des services concernés afin de pouvoir attribuer à chacun une « note » dans la réalisation de la performance.

Quatre objectifs visent la promotion du civisme fiscal et la lutte contre la fraude fiscale. Le civisme fiscal, axe central, est défini comme étant l’adoption par les contribuables d’un « *comportement très majoritairement responsable en matière fiscale, notamment par la simplification administrative et le recours aux progrès technologiques contemporains* ». Aussi les trois objectifs qui lui sont associés constituent des sous buts tout à fait appropriés. Il convient de noter cependant qu’il n’est pas fait mention de la population de référence, mais des usagers⁽⁴⁵⁾. La notion de civisme fiscal est pourtant étroitement corrélée à celle de citoyen, comme le rappelle sa définition. Corollaire de ce qui précède, le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale est destiné à « *assurer l’égalité des citoyens devant l’impôt* ».

Cinq objectifs concernent l’amélioration du service rendu à l’usager. Les principaux axes stratégiques de cette finalité concernent la transparence des comptes publics et la réduction des délais de traitement de gestion. Selon la Cour des comptes, « *l’importance relative de la finalité « Qualité des services rendus » traduit ainsi le fait que ce programme est plus structuré autour des acteurs que des objectifs* ».

⁽⁴⁴⁾ Ce programme concerne quelque 140 000 agents.

⁽⁴⁵⁾ Selon le guide méthodologique pour l’application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, l’usager externe est l’utilisateur d’un service public.

Enfin, un objectif est destiné à la maîtrise des coûts. Alors que cet objectif constitue la clé de voûte de la réforme budgétaire, le périmètre des services retenu pour l'évaluer ne concerne que la DGI et la DGCP, sans prendre en compte le Service des pensions.

3.– Les indicateurs

Une vingtaine d'indicateurs sont associés à la réalisation des objectifs. Six d'entre eux rendent compte de l'efficacité socio-économique des actions, douze mesurent la qualité du service rendu aux usagers. Trois indicateurs mesurent l'efficacité de la gestion. Tous les indicateurs sont renseignés.

L'objectif n° 1 est de favoriser le civisme fiscal des usagers par l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales.

La Cour des comptes préconise d'affecter à cet objectif l'indicateur n° 1 (taux de recouvrement des impôts sur rôle) de l'objectif n° 4 (renforcer le recouvrement offensif et la lutte contre les fraudes fiscales).

Le premier indicateur mesure la part d'usagers professionnels s'acquittant de leurs impôts dans le délai légal, le second la part d'usagers particuliers respectant leurs obligations fiscales dans le délai imparti.

Ces deux indicateurs, qui ne concernent que la fiscalité d'État, s'appliquent à la DGI et à la DGCP. Toutefois, ils ne mesurent pas tout à fait la même chose, puisque les dénominateurs sont différents pour chacun d'entre eux : part des créances brutes (n° 1), destinée à mesurer le civisme de paiement, ensemble des foyers de particuliers répertoriés comme devant respecter leurs obligations déclaratives (n° 2), destiné à mesurer uniquement le civisme déclaratif. Compte tenu de son intitulé, il conviendrait de faire figurer également les obligations de paiement au dénominateur.

La Cour des comptes regrette qu'aucun indicateur ne suive les créances fiscales des collectivités locales. Elle propose d'adopter le taux de recouvrement net des impôts sur rôles, qui mesurerait le recouvrement de l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les taxes d'habitation, foncière et professionnelle. Par ailleurs, elle suggère de réfléchir à une procédure permettant de comparer le civisme fiscal « *tant vis-à-vis des données émanant d'autres pays de l'Union européenne que vis-à-vis d'autres prélèvements, comme les cotisations sociales.* »

L'objectif n° 2 est de faciliter l'impôt pour le citoyen. Il est surprenant d'y voir mentionner le citoyen alors que le premier objectif concerne les usagers. Ces deux notions mériteraient d'être clarifiées. Faute de quoi, l'objectif pourrait simplement s'intituler « faciliter l'impôt ». Le commentaire relatif à cet objectif parle d'ailleurs de « faciliter l'impôt pour l'utilisateur, chaque fois qu'il est en contact avec elle (l'administration) ».

Les deux premiers indicateurs sont destinés à mesurer la rapidité de réponse, au téléphone pour le premier et par écrit pour le second. Compte tenu des précisions méthodologiques qui les accompagnent, ils sont pertinents mais pourraient tout à fait être confondus dans un seul indicateur.

Le troisième indicateur associé à l'objectif vise à mesurer le niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme « *pour vous faciliter l'impôt* », commun à la DGI et à la DGCP. Ce programme comporte une liste de 12 items parfois redondants, assortis d'un taux de pondération pour le calcul d'un indicateur composite ; les indicateurs 1 et 2 concernent d'ailleurs les trois premiers engagements du programme (soit 40 % du poids retenu dans l'indicateur composite).

Par ailleurs, en terme de qualité de service, l'item concernant l'identification des agents devrait figurer en meilleure position. Il correspond en effet à un objectif affiché depuis fort longtemps par les autorités politiques. Il constituerait en outre un outil d'appréciation de l'appropriation du programme par les agents.

L'objectif n° 3 tend à faciliter l'accès à l'administration grâce aux nouvelles technologies. Mentionné comme objectif de qualité de service, le recours aux nouvelles technologies (indicateur de moyen) devrait figurer sous forme d'un indicateur dans l'objectif n° 2 (« *faciliter l'impôt* ») ou devrait être incorporé comme indicateur d'efficience de gestion. Il trouverait alors sa place dans l'objectif de maîtrise des coûts de gestion des administrations financières, sous l'intitulé « *Mise en place des nouvelles technologies* », assorti d'un indicateur de retour sur investissement.

Par coordination avec la remarque ci-dessus, les trois indicateurs auraient pu être intégrés dans l'objectif n° 2 « *Faciliter l'impôt* », sous la forme d'un résultat composite évalué grâce à une moyenne pondérée. Ces indicateurs mesurent en effet la part des impôts professionnels acquittés par des usagers ayant adhéré à une téléprocédure pour le règlement de leurs impôts d'État, le nombre de particuliers ayant souscrit leurs déclarations de revenus par Internet et le pourcentage de particuliers ayant choisi une formule de paiement automatisé de leurs impôts. Ils dépendent en partie de facteurs exogènes (législation, publicité, possession d'un ordinateur pour les particuliers).

Compte tenu de l'important changement culturel provoqué par les nouvelles technologies, les concepteurs précisent toutefois que l'objectif vise à s'assurer de la qualité de leur montée en charge et de leur fiabilité.

L'objectif n° 4 vise à renforcer le recouvrement offensif et la lutte contre les fraudes fiscales.

Le premier indicateur, décliné au niveau départemental, mesure le taux net de recouvrement des impôts sur rôle. La Cour des comptes souligne l'ambiguïté

du terme « recouvrement » et envisage de « *recommander de ne retenir au numérateur que la part des recettes réellement payées* ». Par ailleurs, elle estime que « *cet indicateur dont l'utilité n'est pas contestable n'a pas sa place à l'intérieur de l'objectif n° 3, mais viendrait utilement renforcer l'objectif n° 1* ».

Le deuxième, qui concerne le contrôle à finalité répressive, exprime le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves. Il aurait gagné en pertinence s'il avait été assorti d'un délai de réaction aux défaillances de paiement. Le troisième indicateur mesure le taux net de recouvrement des créances de contrôle fiscal. Ces trois indicateurs ne concernent que le recouvrement, alors qu'un indicateur relatif aux contrôles d'exemplarité aurait été utile.

On notera avec satisfaction la nouveauté apportée par la réalisation d'un objectif commun DGI/DGCP, qui traduit ainsi une évolution culturelle d'importance au sein du Minéfi.

L'objectif n° 5 est de maîtriser les coûts de gestion des administrations financières. Trois indicateurs lui sont associés : le taux d'intervention sur les recettes, calculé pour chaque impôt avec au numérateur l'indication des coûts et au dénominateur le produit perçu ; le taux d'intervention sur les dépenses, calculé pour les dépenses de l'État et pour les dépenses des collectivités locales. Selon la Cour des comptes, cet objectif devrait pouvoir donner lieu à une démarche comparatiste.

L'indicateur n° 3 mesure la réalisation de gains de productivité. Il comporte un sous indicateur pour la DGI et un sous indicateur pour la DGCP, qui ne donnent pas des renseignements similaires. Il conviendrait d'uniformiser ces deux sous indicateurs en les rapportant à une même référence (nombre d'agents ou nombre d'heures travaillées ; pourquoi pas à la population ?) De fait, les services indiquent qu'un indicateur de productivité global est à l'étude actuellement et devrait être élaboré pour la fin de l'année 2005.

L'objectif n° 6 est d'améliorer la qualité de la fonction comptable.

Le premier indicateur mesure le poids des soldes des comptes d'imputation provisoire de l'État dans le total des flux budgétaires de dépenses. Le deuxième mesure le pourcentage de comptes produits aux ordonnateurs du secteur local avant le 15 mars. Exprimés en ratios, ces deux indicateurs correspondent bien à l'objectif.

L'objectif n° 7 vise à réduire les délais de paiement des dépenses publiques.

Cet objectif constitue un sous but de l'objectif d'amélioration de la qualité de la fonction comptable, selon les précisions méthodologiques de l'indicateur qui lui est associé. En effet, ce dernier mesure le délai moyen de paiement des

dépenses par les comptables, étant précisé que le délai propre à l'action du comptable est mesuré au sein du délai global de paiement. La Cour des comptes s'en étonne, « *alors même que le progiciel ACCORD, au moins pour ce qui concerne la dépense centrale, fournit des états sur le délai global de paiement distinguant la part imputable au gestionnaire, à l'ordonnateur et au comptable* ».

Il serait peut-être judicieux, dans un souci d'uniformisation, d'incorporer l'activité de gestion des pensions dans cet objectif (cf. objectif n° 9 infra).

L'objectif n° 8 est de renforcer la qualité du service partenarial rendu aux collectivités locales. L'indicateur en est le nombre de conventions de service comptable et financier signées. Il s'agit d'un indicateur d'activité, exprimé en valeur absolue, qui ne renseigne pas, à proprement parler, sur la qualité. Les services ont précisé que cet indicateur serait prochainement révisé afin de mesurer le taux de réalisation des conventions signées.

Le site Minéfi Collectivités locales fait état d'une enquête de satisfaction, menée du 31 mars au 17 avril 2003 par TNS SOFRES auprès des collectivités locales, afin de déterminer l'appréciation portée par les élus et gestionnaires locaux sur les différentes prestations fournies par l'ensemble du Trésor public. Cet indice de satisfaction constituerait un bon indicateur de qualité de service, après avoir résolu la question de sa périodicité. Quant à la cour des comptes, elle fait référence à certains indicateurs publiés dans le contrat pluriannuel de performance 2003-2005 de la DGCP.

L'indicateur n° 9 est d'optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pensions⁽⁴⁶⁾.

Alors que la gestion des pensions est mise en œuvre conjointement par le Service des Pensions et les services déconcentrés de la DGCP pour le paiement, cet objectif comprend dans son intitulé le moyen visé (accélération des délais de traitement). Les précisions méthodologiques de chaque indicateur montrent qu'il s'agit surtout de prévenir tout risque de rupture traitement/pension, que les dossiers soient urgents (indicateur 1) ou complexes (indicateur 2). En revanche, aucun indicateur de productivité ne lui est associé.

En effet, les trois indicateurs mesurent :

– le pourcentage des dossiers de départs en retraite urgents traités dans le délai de deux semaines ; la définition de l'urgence figure dans les précisions méthodologiques ;

⁽⁴⁶⁾ Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) préconise d'inclure cette action, « *ici réduite à sa dimension de mise en paiement, après contrôle, et d'exécution de la dépense* » dans l'action « *Gestion financière de l'État* ».

– le pourcentage de dossiers de demande de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine ; la définition de la complexité est donnée dans les précisions méthodologiques ;

– le pourcentage des courriers traités dans le délai de trois semaines. Un indicateur similaire à celui du programme « faciliter l'impôt » serait préférable.

On regrettera que l'activité de contrôle ne comporte aucun indicateur.

En réponse au questionnement relatif à l'incorporation de l'action « Pensions » dans l'action « Gestion financière de l'État », les concepteurs de l'objectif ont souligné l'intérêt d'isoler cette action afin de déterminer le coût du régime de retraite des fonctionnaires, inconnu à ce jour.

B.– PROGRAMME JURIDICTIONS FINANCIERES

Se référant à la Constitution et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le programme des juridictions financières poursuit des finalités d'intérêt général en participant à la sécurité des fonds et du patrimoine publics, la transparence et la qualité de la gestion publique, et l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. L'environnement dans lequel s'inscrit le programme concerne les citoyens (contribuables et usagers), le Parlement et le Gouvernement.

L'analyse de ce programme par la Cour des comptes a été différée en raison des incertitudes liées à son rattachement.

1.– La stratégie de performance du programme

Il n'y a pas de stratégie de performance pour l'ensemble du programme, mais plutôt une description des activités sans que les leviers d'action en soient clairement explicités.

Toutefois, le programme des juridictions financières s'est assigné des orientations stratégiques articulées autour de quatre axes :

- contribuer à l'amélioration de la gestion publique
- affirmer leur identité professionnelle,
- rendre l'institution plus transparente et plus compréhensible,
- mieux intégrer l'action européenne et internationale.

2.– Les objectifs

Le programme comporte 4 objectifs, un par action. Il ne semble pas y avoir eu, à ce stade, de réflexion plus globale, comme on aurait pu s'y attendre à

la lecture des orientations stratégiques. En outre, les objectifs, qui ressemblent beaucoup à une description d'activité, relèvent de la déclaration d'intention plutôt que de l'engagement sur les résultats.

Deux objectifs sont à visée socio-économique : « *contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics* » et « *contribuer à la performance de la gestion publique* ». D'ores et déjà, on peut noter que le premier objectif gagnerait en précision si son intitulé était : « *garantir le respect et la fiabilité de la gestion et des comptes publics* », plus en conformité avec sa mission de contrôle de régularité. Quant au second objectif, si l'on admet que l'utilisation du terme « contribuer » provient du fait que, vis-à-vis de l'autorité gouvernementale, les juridictions financières n'ont pas le pouvoir d'injonction, les notions de « favoriser » ou « stimuler » seraient cependant plus pertinentes et traduiraient un engagement plus important de leur part.

Le troisième objectif concerne la qualité de service en matière d'information des responsables nationaux et locaux et des citoyens. Là encore, on reste sur sa faim. S'agit-il d'une simple auto-évaluation, selon quels critères, et avec quelles conséquences en fonction des résultats ? L'énoncé mériterait d'être modifié, de façon à assurer une information de qualité sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics.

Le dernier objectif, « *permettre aux juridictions de fonctionner dans les meilleures conditions* », concernerait l'efficacité de la gestion, puisque ses concepteurs précisent qu'il est établi du point de vue du contribuable. Le commentaire de l'objectif indique qu'il s'agit de « *garantir la meilleure sécurité juridique des actes de gestion* », sans aucune indication sur les notions de maîtrise des coûts ou d'optimisation des actions. En l'espèce, l'intitulé de l'objectif devrait faire référence à la notion d'optimisation.

3.– Les indicateurs

Sept indicateurs sont associés à la réalisation des objectifs. Trois d'entre eux rendent compte de l'efficacité socio-économique des actions, deux mesurent la qualité du service rendu et deux l'efficacité de la gestion. On regrettera que ces indicateurs présentent une forte prédominance des critères quantitatifs, et qu'aucun d'entre eux ne soit renseigné.

L'objectif n° 1 est de contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics.

L'indicateur qui lui est associé mesure la proportion des comptes jugés par rapport à l'ensemble des comptes déposés. Si les leviers d'action sont bien expliqués, il s'agit malgré tout d'un indicateur d'activité. L'élaboration de taux de contrôle mieux définis annoncée dans les commentaires sera utile. Par ailleurs, il serait judicieux d'introduire la notion de délai dans l'indicateur.

L'objectif n° 2 est de contribuer à la performance de la gestion publique. Le premier indicateur mesure la proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières. Le postulat de l'indicateur repose sur le constat de l'existence « *d'un très grand potentiel d'organismes ou d'entités publics ou privés* » qu'il convient de couvrir « *de manière adéquate et crédible* ». Malheureusement tant l'indicateur que les précisions qui l'accompagnent sont elliptiques ; existe-t-il un programme de travail, des objectifs prioritaires, une définition des leviers d'action ? L'indicateur se borne à distinguer deux catégories : les Grands comptes⁽⁴⁷⁾, les Autres comptes. Ces notions doivent impérativement être précisées.

Le deuxième indicateur indique les masses financières contrôlées. Ici encore, il n'est fait aucune allusion à l'efficience ; il serait utile de rapporter ce nombre au nombre d'emplois ou d'heures travaillées, afin d'y introduire une notion de productivité. En l'état, il ne s'agit que d'un indicateur d'activité.

L'objectif n° 3 vise à s'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité.

Les indicateurs ne sont guère plus explicites que l'objectif. Le premier est destiné à mesurer, en taux de satisfaction, la qualité du service rendu, au moyen d'une enquête de satisfaction des commanditaires (Parlement, organismes internationaux, Europe). Les items retenus sont la réalisation des travaux dans les délais, et la qualité des travaux produits.

Le deuxième indicateur calcule la proportion de l'activité consacrée aux missions d'expertise, en établissant le rapport du nombre de jours consacrés à des missions d'expertise dans l'année au nombre total de jours de travail. Il s'agit d'un indicateur d'activité.

L'objectif n° 4 est de permettre aux juridictions de fonctionner dans les meilleures conditions. En effet, le premier indicateur calcule les délais de traitement des actes de gestion en mesurant la prise en charge financière d'un agent, les délais de règlement d'une facture (en jours) et le montant des intérêts moratoires (en euros). Il est indiqué que seule l'évolution des délais de traitement sera suivie.

Quant au second indicateur, il mesure le poids de la fonction soutien, au moyen de deux rapports exprimés en pourcentage : dépense de la fonction soutien/ensemble du budget des juridictions financières ; effectifs consacrés aux fonctions support/effectifs totaux. On regrettera néanmoins qu'aucun indicateur ne concerne la gestion des ressources humaines.

⁽⁴⁷⁾ *Entreprises nationales, administrations ou organisations.*

C.– PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES ECONOMIQUE, FINANCIERE ET INDUSTRIELLE

Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). Il retrace le rôle du ministère dans les champs interministériels, ministériel et de l'administration centrale et s'est doté de cinq finalités :

- développer et promouvoir l'unité ministérielle et la coordination entre les programmes ;
- optimiser l'utilisation des compétences dans les domaines transversaux,
- assurer au bénéfice des agents et des services des prestations concourant à la bonne exécution des missions du ministère,
- assurer la sécurité juridique de l'activité de l'administration,
- éclairer les décideurs publics pour contribuer à une gestion publique rigoureuse et efficace.

1.– La stratégie de performance du programme

Au vu de ces finalités, le programme est structuré autour de cinq actions⁽⁴⁸⁾. Compte tenu de l'importance de son champ de compétence, il a été prévu de couvrir l'ensemble de ces actions par des objectifs, afin de traduire la transversalité des fonctions d'état-major et d'appui logistique qui lui sont dévolues.

Cependant, la Cour des comptes constate que « *la DRB ne semble pas avoir joué un rôle d'homogénéisation des indicateurs sur les fonctions transversales. Il en résulte une absence de comparabilité interministérielle qui vient s'ajouter à une absence de comparabilité interdirectionnelle, au sein du Minéfi [...]* ».

2.– Les objectifs

Le programme comporte neuf objectifs, ce qui va au-delà des recommandations de la DRB mais vise à intéresser l'intégralité des services concernés et n'est donc pas critiquable.

Quatre objectifs concernent l'efficacité socio-économique du ministère : faire du Minéfi le ministère de la performance administrative, améliorer les suites données aux recommandations du Médiateur, renforcer l'impact des actions de

⁽⁴⁸⁾ État-major, médiation et support ; expertise, audit, évaluation et contrôle ; promotion de l'action du ministère ; GRH et autres politiques transversales ; contribution au respect du droit et à la sécurité juridique.

communication et simplifier les procédures d'achat public et favoriser le dialogue entre les acteurs de la commande publique. On notera qu'ils concernent les divers champs de compétence du ministère, tant au niveau interministériel (sécurisation juridique), ministériel (promotion) et de l'administration centrale (gestion des ressources humaines et politiques transversales).

Trois objectifs sont destinés à améliorer la qualité du service : mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines, développer l'accès des agents du Minéfi à une restauration collective et améliorer la satisfaction des commanditaires directs. Les deux premiers de ces objectifs concernent l'utilisateur interne alors que le dernier se rapporte à l'utilisateur en général.

Enfin, deux objectifs s'attachent à assurer l'efficacité de la gestion. Il s'agit des objectifs n° 6, favoriser les échanges et la mutualisation des pratiques et renforcer les compétences sur les fonctions transversales, et 8, maîtriser le coût des fonctions support.

3.– Les indicateurs

Dix-huit indicateurs sont associés à la réalisation des objectifs. Sept d'entre eux rendent compte de l'efficacité socio-économique des actions, six mesurent la qualité du service rendu et cinq l'efficacité de la gestion. Seuls deux de ces indicateurs sont renseignés ⁽⁴⁹⁾.

L'objectif n° 1 est de faire du Minéfi le ministère de la performance administrative. L'indicateur qui lui est associé mesure le taux de réalisation du programme ministériel de réformes « Bercy ensemble ». Il est en cours de construction et les premières données, relatives à l'année 2005, devraient être disponibles dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2007.

On notera que la Cour des comptes se demande, avec raison, si l'on mesure bien une performance lorsqu'on s'intéresse au suivi de réalisation d'un programme de réforme, en l'espèce « Bercy ensemble ». Selon elle, des indicateurs « *mesurant la réalisation effective de quelques aspects importants de la SMR* » seraient plus pertinents.

L'objectif n° 2 est d'améliorer les suites données aux recommandations du médiateur.

Il comporte deux indicateurs, dont le premier, destiné à mesurer l'efficacité socio-économique de la médiation, indique le taux de recommandations suivies d'effets pour les usagers.

⁽⁴⁹⁾ Il s'agit des deux indicateurs de l'objectif n° 3.

Le deuxième indicateur vise à évaluer le taux de réponse apportée par les services aux propositions de réforme faites par le médiateur en mesurant le taux de recommandations suivies d'effet pour l'administration.

La Cour des comptes propose la disparition pure et simple de cet objectif, dont les indicateurs seraient des « indicateurs inversés de la performance administrative ».

L'objectif n° 3 vise à renforcer l'impact des actions de communication.

Cet objectif concerne le service de la communication. Pour la Cour des comptes, il s'agit d'un objectif intermédiaire. Elle estime en outre que la Communication, fonction transversale dans toute l'administration, aurait gagné en lisibilité si les indicateurs mis au point permettaient la comparabilité d'un ministère à l'autre.

Deux indicateurs sont associés à l'objectif, le taux de notoriété des actions du Minéfi auprès du grand public, et le taux de connaissance des évolutions du Minéfi par ses agents, concernant la communication interne. Ces deux indicateurs, qui sont renseignés mais dont la Cour des comptes conteste la pertinence, seront construits sur la base de données recueillies par enquête.

L'objectif n° 4 est de simplifier les procédures d'achat public et favoriser le dialogue entre les acteurs de la commande publique.

Le premier indicateur mesure l'évolution du nombre de demandes de conseil adressées à la direction des affaires juridiques (DAJ) par courrier, télécopie, courriel, saisines sur le site Internet des marchés publics. Le second évalue l'évolution du nombre de saisines des comités régionaux de règlement amiable des litiges liés aux marchés publics. Aucune précision méthodologique n'est fournie quant à la construction de ces indicateurs.

La Cour des comptes suggère de supprimer le deuxième indicateur et de modifier l'intitulé de l'objectif en conséquence.

L'objectif n° 5 est de mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines.

Destiné à favoriser l'approche personnalisée, cet objectif est associé à deux indicateurs. Le premier mesure le nombre d'entretiens d'évaluation-notation réalisés /effectif total. On regrettera qu'aucune donnée ne soit disponible pour les années 2003 et 2004, alors que le décret relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État date du 29 avril 2002⁽⁵⁰⁾. D'ailleurs, comme l'indique la Cour des comptes, « *en aucun cas l'indicateur ne mesure l'efficacité de cette nouvelle procédure* ».

⁽⁵⁰⁾ L'arrêté relatif aux conditions générales d'évaluation et de notation des fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est paru le 21 janvier 2004.

Le second indicateur évalue le pourcentage d'agents du Minéfi ayant suivi au moins une formation au cours des trois dernières années.

L'objectif n° 6 est de favoriser les échanges et la mutualisation des pratiques et renforcer les compétences sur les fonctions transversales.

Cet objectif concerne en fait des actions de formation ayant le même objet, assurées par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Un indicateur est associé à chacune des finalités de l'objectif, le nombre de sessions de formations interdirectionnelles/nombre de sessions de formations pour la première, et le nombre de stagiaires du Minéfi formés aux matières transversales/nombre total de stagiaires pour la deuxième.

Ces indicateurs s'apparentent à des indicateurs d'activité. Il est dommage que l'impact de ces formations sur les personnels concernés et sur l'efficacité des procédures ne soit pas évalué.

La Cour des comptes considère que cet objectif, accompagné de l'indicateur n° 2 (pourcentage d'agents du Minéfi ayant suivi au moins une formation au cours des trois dernières années) de l'objectif n° 5, « *aurait pu constituer un objectif globalement consacré aux politiques de formation* ».

L'objectif n° 7 est de développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective.

La restauration collective étant identifiée comme la première priorité de l'action sociale du Minéfi et interministérielle, il est logique qu'un objectif lui soit assigné. L'indicateur en est la part des agents du Minéfi ayant accès à une solution de restauration collective.

La Cour des comptes conteste le caractère stratégique de l'objectif, estimant qu'il devrait alors être appliqué à l'ensemble des ministères, en distinguant les administrations centrales des services déconcentrés. Il est vrai qu'il n'y a aucune spécificité du Minéfi en la matière.

L'objectif n° 8 vise à maîtriser le coût des fonctions support

Lié à l'optimisation des dépenses de l'action GRH et des autres politiques transversales, l'objectif est assorti de quatre indicateurs. Les deux premiers mesurent l'impact de deux leviers d'action essentiels, l'un en évaluant les économies réalisées par la globalisation des achats/total des dépenses de fonctionnement (n° 1) et l'autre le nombre de téléprocédures (n° 4).

Les indicateurs n° 2 et n° 3 s'intéressent plus particulièrement au coût des activités : dépense de fonctionnement du plateau technique de base par agent, et nombre de personnes affectées aux fonctions support/effectif total. Aucun de ces indicateurs n'est renseigné, alors qu'à n'en pas douter ils seront examinés de très

près. La Cour des comptes regrette « *l'absence d'indicateur sur des aspects aussi centraux que la gestion immobilière (prix de maintenance au m², par exemple) ou la gestion du personnel (coût de gestion d'un agent, indicateur de rémunération)* ».

L'objectif n° 9 est d'améliorer la satisfaction des commanditaires directs.

Trois indicateurs lui sont affectés : le taux de satisfaction des commanditaires des missions d'inspection et de contrôle, le taux de satisfaction des commanditaires de prestations de services, et la mesure de la satisfaction des structures clientes notamment sur les délais de traitement des consultations juridiques, à partir de l'envoi d'un questionnaire de satisfaction. Chacun de ces indicateurs est adapté aux trois typologies de prestations concernées.

Pour la Cour des comptes, il s'agit d'un objectif opérationnel. En tout état de cause, elle conteste l'utilité du premier indicateur, et précise que le deuxième indicateur ne permet pas de « *comprendre précisément ce qu'il s'agit de mesurer ici* ».

MISSION JUSTICE

Les dépenses budgétaires correspondant à la mission s'établissent, pour 2005, à 5,46 milliards d'euros. L'avant-projet annuel de performance de la mission ne comporte pas de présentation globale. Les 6 programmes fondent leurs actions sur 33 objectifs, auxquels sont attachés 71 indicateurs. L'informatisation des services du ministère comme des juridictions accuse un grand retard, et la pauvreté de l'outil statistique apparaît flagrante face aux besoins de la réforme. Cette situation explique que les indicateurs comportant des données chiffrées soient à ce jour très rares ; dans de nombreux cas, l'application informatique permettant de renseigner les indicateurs n'est pas encore disponible, aussi le ministère prévoit-il de fournir des données chiffrées relatives à l'année 2006 dans le PAP qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2008. Une petite minorité seulement d'indicateurs pourra être disponible lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2006.

La mise en œuvre de la loi organique dans son aspect lié à la performance ne pourra donc se faire que progressivement sur les trois prochaines années. Elle implique, et il convient d'insister sur ce point, la mise à disposition des moyens informatiques permettant la mesure de la performance. Cela risque donc de compromettre l'objectif affiché.

A.– PROGRAMME JUSTICE ADMINISTRATIVE

Ce programme correspond aux missions suivantes : le jugement des différents opposants l'administration et les administrés, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des textes officiels, des études et expertises en matière juridique faites au profit des administrations. Les crédits du programme pour 2005 s'élèvent à 193,45 millions d'euros.

La justice administrative est confrontée à une difficulté majeure : les délais de jugement. La loi d'orientation et de programmation a fixé comme objectif de ramener à un an, fin 2007, les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, comme c'est déjà le cas devant le Conseil d'État.

Dans ce contexte, les trois objectifs définis par le Conseil d'État, dont le vice-président est responsable du programme, doivent être approuvés : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles et améliorer l'efficacité des juridictions.

Quatre indicateurs ont été choisis. Trois d'entre eux se réfèrent à la *qualité du service* : ils portent sur le délai moyen de l'instance, le délai moyen de jugement des affaires en stock, le taux d'annulation des jugements ou arrêts. Un quatrième indicateur *d'efficacité de gestion* mesurera la productivité des

magistrats, en indiquant le nombre d'affaires réglées par membre de la juridiction : il sera à interpréter avec prudence s'il ne prend pas en compte la complexité, variable, des affaires traitées. Ces mêmes indicateurs sont repris pour les trois échelons de juridiction, aussi compte t-on 13 indicateurs au total.

Ces indicateurs, simples et appropriés, comportent des données chiffrées portant sur l'année 2003. Il serait souhaitable que figurent, pour le projet de loi de finances pour 2006, les cibles choisies pour 2006 et 2007, afin d'éviter de se contenter d'enregistrer les « performances » actuelles, mais au contraire d'imprimer une dynamique à l'activité des deux prochaines années, pour atteindre l'objectif établi par la loi d'orientation.

B.- PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

À travers ce programme, le ministère souhaite améliorer l'efficacité de la justice au service du citoyen, qu'elle soit civile, commerciale ou pénale, et rendre effective la réponse pénale à la délinquance des majeurs comme des mineurs. Le programme est doté de la part la plus importante des crédits de la mission : 2,17 milliards d'euros.

Le programme se décline en 7 actions : traitement et jugement des contentieux civils, conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales, Cassation, Conseil supérieur de la Magistrature, enregistrement des décisions judiciaires, soutien, formation.

1.- La stratégie et les objectifs du programme

La stratégie du programme est proche de celle retenue pour le programme précédent : raccourcir les délais de jugement en maintenant la qualité des décisions et améliorer l'efficacité des juridictions. On soulignera que les 6 objectifs du programme, très bien formulés, reprennent ceux fixés par la loi d'orientation et de programmation ; celle-ci prévoit de ramener, fin 2007, les délais de traitement des procédures en matière civile à 12 mois pour les cours d'appel, 6 mois pour les tribunaux de grande instance et 3 mois pour les tribunaux d'instance. En matière pénale, l'objectif est de diversifier la réponse pénale et de réduire à environ 3 mois le délai d'exécution des jugements contradictoires.

Les 6 objectifs sont accompagnés de 16 indicateurs. Ces indicateurs sont pour la plupart quantitatifs, portant sur les délais, aussi sera-t-il nécessaire à notre sens d'introduire davantage d'éléments de mesure qualitatifs.

2.- Les indicateurs

L'indicateur de *qualité de service* mesurant le « délai moyen de traitement » est transversal : il est décliné pour les contentieux civils et pour la

réponse pénale. Il sera distingué pour chaque type de juridiction. Il est complété par un indicateur portant sur l'ancienneté moyenne du stock.

Il sera sans doute utile d'affiner l'indicateur par la suite : en effet, le délai moyen de traitement est une notion assez abstraite utile pour mieux connaître l'image de la justice mais incapable de rendre compte de la complexité des contentieux ou de la situation particulière de certaines juridictions (le TGI de Paris notamment). Ainsi, au sein d'une même catégorie de juridictions, certains tribunaux de grande instance ou certaines chambres pourront traiter rapidement un contentieux de masse, alors que d'autres auront à traiter des contentieux spécialisés exigeant des délais d'étude du dossier beaucoup plus longs, ou encore verront le rôle accaparé par des audiences se déroulant sur plusieurs semaines. Aussi, une étude portant sur la moyenne des délais par type de contentieux pourrait-elle être conduite, afin de pouvoir, s'il le faut, pondérer par d'autres éléments les données fournies par cet indicateur de célérité de la justice. Une autre solution pourrait être de préciser les délais de quelques contentieux-types, ainsi que le suggère le CIAP. La prise en compte de la situation des juridictions importantes ne doit pas conduire à surcharger en obligations de gestion les magistrats des petites juridictions, dans lesquelles le juge peut rendre des jugements au civil et au pénal : il devra comptabiliser son activité affectée à l'un ou l'autre domaine.

L'indicateur (n° 2) de *qualité de service* portant sur le délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire (en matière civile) est bienvenu : le délai de délivrance peut aujourd'hui être de 7 mois, ce qui est inadmissible. Il y a lieu de compléter cet indicateur par une présentation plus précise et plus dynamique, en indiquant le délai vers lequel il faut tendre : la grosse et la copie exécutoire devraient en principe être délivrées aux parties le jour même du rendu du jugement, puisque celui-ci est déjà rédigé en matière civile.

L'indicateur n° 5 « nombre d'affaires traitées par magistrat » au civil, mesurant *l'efficience de la gestion* à travers le rendement de chaque magistrat devrait stimuler la performance, mais il peut avoir un aspect contre-productif si, là encore, il n'est pas pondéré, pour certaines juridictions, par une distinction en fonction de la nature des contentieux, afin de prendre en considération le temps de traitement des contentieux spécialisés (les plus longs sont souvent de nature économique et financière).

Une observation semblable peut être faite pour l'indicateur correspondant en matière pénale « nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet » : si cet indicateur devrait être approprié pour la plupart des juridictions, il ne le sera pas pour celles où se concentrent les affaires complexes, ce qui correspond, plus ou moins, aux huit pôles interrégionaux spécialisés.

L'on s'interrogera sur la raison qui a exclu les magistrats du siège de l'indicateur car ceux-ci sont autant que les magistrats du parquet partie prenantes

à la réponse judiciaire. Un indicateur portant sur l'activité d'instruction du magistrat du siège est souhaitable.

On soulignera qu'un indicateur mesure, pour les cours d'appel, les TGI et les conseils de prud'hommes la *qualité* des décisions rendues : « taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer ». Toutefois, ce taux inclura les requêtes adressées à des fins purement dilatoires par la partie perdante. Aussi, la référence au taux de requêtes ayant abouti à une rectification d'erreur matérielle serait préférable. La Cour des comptes suggère de même de ne prendre en considération dans l'indicateur que les mesures elles-mêmes (interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission).

Le ministère n'a pas souhaité retenir le taux d'infirmité en appel ; toutefois, il arrive que la constatation d'un taux d'infirmité très élevé, de même qu'un taux de cassation élevé des décisions rendues au sein d'une chambre d'une cour d'appel conduise à faire apparaître un dysfonctionnement au sein de la juridiction. C'est pourquoi ces indicateurs devront éventuellement être construits à l'avenir.

L'indicateur de *qualité de service* portant sur le « taux de rejet par le Casier judiciaire national » (objectif n° 2, indicateur n° 2) ne mérite pas d'être retenu, à notre sens : plus opérant serait, en amont, un indicateur « délai de transmission des fiches d'inscription au Casier judiciaire national », car ce dernier varie aujourd'hui de 13 à un an ou plus selon les juridictions (le délai moyen en 2003 étant de 7,1 mois). La réduction de ce délai de transmission s'impose afin que l'ensemble de la procédure d'inscription soit mené dans des délais raisonnables.

L'objectif appelant à une réponse pénale plus systématique mais aussi plus diversifiée est traduit par deux indicateurs « taux de réponse pénale » et « taux d'alternatives aux poursuites ». Le premier, indispensable, mesure la capacité de l'institution à répondre au flux des affaires ; il mesure aussi la capacité des magistrats du parquet à réunir les éléments permettant la poursuite, ce qui contraint à limiter les classements pour nullité de la procédure. L'amélioration de ce taux traduit en outre la politique pénale du Gouvernement. Le second indicateur, insuffisamment différencié, gagnerait à être précisé, afin que la progression du taux de l'alternative aux poursuites, qui devrait se stabiliser autour de 25 à 28 %, ne soit pas la traduction d'une simple augmentation du rappel à la loi.

L'indicateur *d'efficacité socio-économique* « taux de mise à exécution » des décisions pénales est très important, car cette phase post-décisionnelle ne fait pas l'objet de suivi actuellement au sein des juridictions. L'indicateur suivant « délai de mise à exécution » est lié à la loi d'orientation et de programmation (qui veut le ramener à 3 mois pour les jugements contradictoires), mais ce délai dépend

en réalité de beaucoup d'éléments, et le document n'explique pas les leviers d'action pour en réduire la longueur.

L'objectif de la maîtrise des frais de justice pénale est essentiel et l'introduction d'une préoccupation de gestion de crédits limitatifs est louable. L'indicateur associé permettra de connaître le coût moyen par affaire ; toutefois, cette moyenne couvrira des données très hétéroclites, avec une majorité d'enquêtes peu coûteuses et quelques affaires ayant entraîné des dépenses très élevées. On peut donc légitimement se demander si elle aura un sens. Mais surtout comment assurer la maîtrise d'une dépense qui évolue régulièrement à la hausse ces dernières années sans s'interroger sur une remise en cause des méthodes suivies jusqu'ici ? Les chefs de cour sont appelés à gérer une enveloppe globalisée. Mais, la maîtrise de la dépense ne dépend pas que de décisions des seuls magistrats, elle dépend tout autant des actions engagées par la Chancellerie. Une modification de la procédure de choix du prestataire s'impose, afin d'éviter une mise en concurrence classique, aux délais trop longs, et d'encourager des choix sur devis, par exemple.

L'objectif 6 et ses indicateurs portant sur la performance des fonctionnaires du Casier judiciaire national sont opportuns. En effet, le délai de saisie à partir de la réception des fiches de jugement doit être amélioré : une réduction de 7 semaines actuellement à 4 semaines en moyenne devrait être possible. Cependant, comme l'indique la Cour des Comptes, il faut également faire porter l'appréciation de la performance sur le délai de notification de la fiche de jugement par le tribunal au casier, délai qui peut atteindre plusieurs mois actuellement. L'indicateur « délai moyen de délivrance des bulletins B2 et B3 » pourra prochainement être supprimé, puisque cette délivrance s'effectue en 2 ou 3 jours à l'issue d'une procédure télématique.

Le « nombre d'affaires traitées par fonctionnaire » est un indicateur général *d'efficience de la gestion*. Toutefois, un ou plusieurs indicateurs devraient porter spécifiquement sur le travail du greffe. Ce travail a en effet évolué avec l'informatisation mise à la disposition des magistrats : la rédaction du jugement directement par le magistrat fait de la mise en forme de la décision un travail résiduel. Aussi y a-t-il lieu d'observer, au sein de chaque juridiction, le délai qui sépare le prononcé du jugement de la production de la décision, soumise à la signature au magistrat. Il est inacceptable que la décision attende 6 mois ou plus sa mise en forme, comme cela est souvent le cas en matière pénale.

La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers est à envisager avec prudence : il ne paraît pas opportun d'interroger les citoyens qui ont eu affaire à la justice, mais les auxiliaires de justice pourraient être valablement interrogés. Enfin, l'évaluation du travail des magistrats pourrait tenir compte du niveau d'utilisation de l'outil informatique.

C.— PROGRAMME ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le service public pénitentiaire assure la garde des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et favorise leur réinsertion sociale. Le programme a été construit sur la base de cinq actions, dont trois définies par la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire : garde et contrôle des personnes placées sous main de justice, accueil des personnes en détention, accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice, soutien et formation. Le programme représente le deuxième poste de crédits au sein de la mission **Justice**, avec 1,9 milliard d'euros pour 2005.

La stratégie du programme est exposée avec clarté. Les 7 objectifs et 11 indicateurs montrent une sélection rigoureuse des priorités.

L'objectif visant à adapter le parc immobilier aux catégories de population accueillies se fonde sur le programme de construction et de rénovation en cours, tant pour les majeurs que pour les mineurs. Il est accompagné d'un seul indicateur « coût de la journée de détention ». Cet indicateur *d'efficience de la gestion* permettra de comparer le coût unitaire dans les maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires, et de comparer selon le type de gestion, publique ou déléguée. Les coûts d'entretien pourront ainsi être connus.

L'objectif visant à augmenter l'effectif des personnes exécutant leur peine dans le cadre d'un aménagement correspond à une évolution souhaitable, mais il est peu lisible : son évolution dépend largement des caractéristiques pénales de la population incarcérée comme des effectifs des personnes détenues.

L'objectif portant sur le maintien des liens familiaux, et donc l'amélioration de l'accueil des familles se traduit par deux indicateurs : « pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles » et « taux d'établissements dotés d'espaces aménagés pour les enfants dans le cadre des parloirs traditionnels ». Ces indicateurs sont utiles pour entraîner une amélioration perceptible de la situation actuelle et éviter à cet objectif de demeurer un vœu pieux. Il s'agit moins de moyens budgétaires ici que d'une meilleure organisation des lieux, susceptible d'améliorer la qualité de service.

L'amélioration de l'accès aux soins des détenus est très importante, au vu des lacunes actuelles du suivi médical et surtout psychologique et psychiatrique. La gestion des indicateurs par l'administration pénitentiaire sera difficile, car celle-ci, depuis les lois de 1986 et 1994, les soins aux détenus relève de la compétence de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS). L'indicateur choisi rapproche le nombre de consultations par an et par personne détenue du nombre correspondant dans la société civile ; cependant, on peut douter de sa pertinence, car d'une part, il s'agit d'un public à la santé plus dégradée, d'autre part, les détenus sont déjà comparativement bien pris en charge par rapport au public extérieur. Il sera utile de vérifier la prise en charge correcte

dans un premier temps ; par la suite, il serait utile de fixer une valeur cible vers laquelle il faudrait tendre en milieu pénitentiaire. Il pourrait être ainsi établi que chaque détenu doit bénéficier d'une consultation généraliste par an, au minimum, afin de s'assurer qu'aucun détenu ne demeure sans soins, s'ils ne les a pas demandés de sa propre initiative.

La Cour des Comptes suggère de prendre en considération la présence (horaire) en établissement de médecins et psychiatres. Cependant, il faut noter que les unités de soins en milieu pénitentiaire éprouvent de grandes difficultés à trouver des vacataires ou des praticiens volontaires, ce qui oblige l'hôpital de rattachement à proposer des conditions plus avantageuses aux praticiens volontaires. En outre, les psychiatres sont rares dans certains départements. Aussi l'indicateur pourrait-il plutôt porter sur le nombre d'actes, plus significatif de l'activité que la présence.

Un indicateur, sous forme d'enquête épidémiologique, pourrait réellement mesurer la performance du système de soins en milieu pénitentiaire : le bilan de la situation individuelle (pour les personnes condamnées à des peines longues ou moyennes) à l'entrée et à la libération : vaccinations, état de santé, soins dentaires, existence et pérennité de la couverture sociale, existence d'un relais sanitaire et social à la sortie. Une telle enquête relève de la responsabilité des services de la DHOS.

De même, l'objectif visant à favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus s'accompagne d'indicateurs *d'efficacité socio-économique* constatant le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle, d'une activité rémunérée et, enfin, d'un projet de préparation à la sortie. Il serait souhaitable d'exprimer, au moins dans la présentation des actions, l'effort que le ministère entend accomplir dans les prochaines années, et les étapes à atteindre chaque année.

D.- PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le programme a pour finalité d'assurer la mise en œuvre des investigations et des mesures éducatives prescrites par l'autorité judiciaire pour les mineurs et jeunes majeurs de moins de 21 ans. Il est structuré en quatre actions : mineurs délinquants, mineurs en danger et jeunes majeurs, soutien, formation. Les crédits du programme s'élèvent à 676,84 millions d'euros pour 2005.

Les objectifs de performance sont au nombre de 5, assortis de 11 indicateurs.

Plusieurs objectifs et indicateurs sont communs aux deux actions opérationnelles. En effet, même si les deux actions concernent des populations

distinctes au plan juridique, la plupart des services ne sont pas spécialisés sur l'une ou l'autre des populations, mais en fonction du mode de prise en charge.

Les objectifs et indicateurs mesurant la *réactivité des services* dès la notification de la mesure éducative sont appropriés ; en particulier, les délais de réalisation des mesures d'investigations prescrites par le magistrat doivent être respectés. Cela suppose néanmoins de calculer aussi le pourcentage de cas où les écarts sont excessifs et de veiller à résoudre les cas de mauvais fonctionnement des services.

La connaissance du taux de révocation des peines et des mesures de sûreté prononcées par un juge, lorsque les services de la P.J.J. rencontrent des difficultés pour prendre en charge le mineur, est importante, car l'adhésion des jeunes à la mesure dont ils font l'objet contribue à la réussite de l'action éducative et à éviter l'incarcération du mineur. Toutefois, faut-il en faire un indicateur (objectif 2, indicateur n° 1) ? Les services détiennent-ils les leviers d'action qui leur permettront de mieux faire accepter la mesure par les jeunes concernés ? La révocation d'une mesure ne résulte pas nécessairement d'un échec imputable au service éducatif.

Plusieurs indicateurs *d'efficience de la gestion* sont prévus pour rationaliser les choix budgétaires concernant la P.J.J. qui, il faut le rappeler, connaît chaque année des dépassements de crédits, en particulier dans le secteur habilité. Il y a donc lieu de mieux connaître le taux d'utilisation des structures par les magistrats, et le taux d'occupation en journées réalisées. La performance des éducateurs sera mesurée par l'indicateur « nombre de mesures par ETP éducatif ». Autre élément nouveau : l'indicateur « dépense par journée ou par mesure », dont le périmètre intègre rémunération, fonctionnement et équipement, permettra de comparer les coûts entre les établissements, notamment pour le milieu ouvert et le placement.

Les indicateurs *d'efficacité socio-économique* portant sur l'insertion et la durée journalière d'activité des jeunes sont pertinents, ils devraient cependant être accompagnés dans la présentation de l'objectif que l'on veut atteindre.

E.- PROGRAMME ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Le programme couvre les politiques publiques destinées à permettre au citoyen de connaître ses droits pour les faire-valoir s'il le juge nécessaire. Il comporte trois actions : aide juridictionnelle, développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité, aide aux victimes. Les crédits du programme s'élèvent à 333,17 millions d'euros pour 2005.

Les objectifs formulés sont au nombre de 7, assortis de 9 indicateurs.

On soulignera que le CIAP, ayant procédé à l'audit de ce programme, a souligné deux enjeux importants en matière de contrôle de gestion du programme : la maîtrise des crédits d'aide juridictionnelle, désormais limitatifs, et le contrôle et l'évaluation de l'activité des associations d'aide aux victimes.

Les objectifs et les indicateurs sont pour la plupart adaptés pour mesurer la performance. Toutefois, l'indicateur « nombre de personnes accueillies et informées et ayant accès aux consultations juridiques organisées par les CDAD » rapporté à la population couverte par les CDAD s'apparente à un indicateur *d'activité*. Le bilan annuel de l'activité des CDAD est intéressant, mais doit être présenté dans la partie littéraire des PAP. Il en est de même de l'indicateur « évolution du nombre de victimes accueillies par les associations et du nombre de dossiers suivis par les associations ».

Un indicateur d'efficience portant sur le résultat de l'action des bureaux d'aide juridictionnelle quant au taux de recouvrement, dans les cas prévus par les textes, des sommes avancées par l'État, pourrait être ajouté.

F.- PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHES

Le programme constitue le cadre du support budgétaire des autorités et institutions rattachées au budget du ministère. Il regroupe, dans un ensemble hétérogène, les moyens de l'état-major et ceux des services dont les compétences d'intérêt commun ne peuvent être ventilées dans un seul des programmes précédents. Il comporte huit actions : état-major ; activité normative ; évaluation, contrôle, études et recherche ; gestion administrative commune ; CNIL ; Haut conseil au commissariat aux comptes, Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération. Les crédits attribués à ce programme pour 2005 s'élèvent à 203,72 millions d'euros.

Le programme est structuré autour de 6 objectifs et 9 indicateurs. L'accent est porté sur une *gestion efficiente*. Des indicateurs mesureront l'adoption rapide des textes d'application (un délai optimum de 6 mois est mentionné) et l'affectation des personnels. L'indicateur « dépense moyenne de gestion par agent » est novateur, mais on regrettera que les leviers d'actions n'en soient pas explicités.

Trois objectifs et 6 indicateurs portent sur l'optimisation de la gestion : gestion immobilière, gestion logistique des services centraux et gestion des grands projets informatiques. Les indicateurs mesurant le respect de la durée de livraison des opérations et le pourcentage de dépassement du coût contractuel doivent être approuvés ; toutefois, là encore, les leviers d'actions ne sont pas indiqués ; l'appréciation de la performance risque d'être particulièrement difficile dans le domaine immobilier, où les retards sont très importants pour de nombreuses causes, qui ne sont pas toujours maîtrisables par l'administration.

MISSION MEDIAS

La mission **Médias** constitue une des innovations de la maquette LOLF puisqu'elle permet d'identifier une politique publique jusque-là peu visible dans l'architecture budgétaire. Néanmoins, pour être complète, l'analyse de cette politique publique devra englober les missions (hors budget général puisqu'il s'agit de comptes spéciaux) **Soutien aux médias** (qui regroupe les crédits du Fonds de modernisation de la presse et du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale) et **Avances aux opérateurs de l'audiovisuel public** (qui retracera l'affectation de la redevance aux différents opérateurs).

Par ailleurs, la mission **Médias** serait désormais mono-programme du fait de la disparition du programme *Audiovisuel*. Celui-ci retraçait effectivement les compensations d'exonérations de redevance prises en charge par le budget général de l'État. Or, du fait de la réforme de la redevance votée à l'automne dernier, qui prévoit l'adossement de la collecte à celle de la taxe d'habitation, ces exonérations sont devenues des dégrèvements et ont donc vocation à figurer au sein de la mission **Remboursements et dégrèvements**⁽⁵¹⁾. Même si la Milolf n'avait pas réagi sur ce point lors de son travail sur la maquette, il nous semble aujourd'hui que ces crédits n'avaient pas vocation à figurer au sein de la mission **Médias** : il s'agit d'exonérations à caractère social qui ne participent pas à la politique de l'État en faveur des médias. En outre, puisque ces crédits constitueront une recette du compte d'avances « redevance », leur intégration dans la mission **Médias** aurait conduit à les compter à deux reprises : une fois dans le budget général, une fois dans le compte spécial.

La situation est donc clarifiée. Par contre, l'existence d'une mission mono-programme n'est pas acceptable et rend d'autant plus pertinente la proposition de la Milolf, non reprise jusqu'ici par le gouvernement, de constituer un programme *Régulation des médias* qui regrouperait les crédits de la Direction du développement des médias (DDM) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), crédits aujourd'hui rattachés au programme *Coordination du travail gouvernemental* sans aucune justification. Le responsable de ce programme pourrait être le Secrétaire général du gouvernement, afin que l'indépendance du CSA ne soit pas remise en cause.

Enfin, concernant la structuration en programmes de la mission **Avances aux opérateurs de l'audiovisuel public**, votre Mission partage la proposition de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial des crédits de la communication, à savoir un programme par opérateur. Ceci permettrait de supprimer l'article de répartition tout en préservant le pouvoir du Parlement de voter la répartition du produit de la redevance entre les opérateurs. Cette présentation permettait

⁽⁵¹⁾ Soulignant ainsi le caractère insatisfaisant de l'architecture de cette mission puisqu'il ne s'agit ni d'un impôt d'État, ni d'un impôt local.

d'identifier un projet annuel de performance par opérateur dont le dispositif de performance pourrait très utilement reprendre les contrats d'objectifs et de moyens signés entre l'opérateur et l'État.

S'agissant du dispositif de performance de la mission Médias proprement dit, celui-ci ne concerne donc que le programme *Presse*. Il est très largement insuffisant.

1.– Une présentation stratégique inexistante

Aucune stratégie d'ensemble du programme n'est définie et les objectifs choisis sont donc logiquement connectés aux deux actions du programme (Abonnement de l'État à l'Agence France Presse et Aides à la presse). Il est indispensable qu'une stratégie d'ensemble du programme soit définie.

2.– Des objectifs trop limités

Seuls deux objectifs sont proposés :

– Contribuer au développement et à la modernisation de l'Agence France Presse

– Contribuer au développement de la diffusion de la presse et veiller au maintien du pluralisme

Comme le souligne avec raison la Cour des comptes dans sa note d'étape, le premier objectif pourrait utilement être scindé en deux car les efforts de développement et de modernisation peuvent être contradictoires. La Cour regrette également l'absence d'objectif de qualité de service. Plus généralement, une meilleure utilisation du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'AFP et l'État est souhaitable.

S'agissant du second objectif, ici encore une scission entre « contribuer au développement de la presse » et « veiller au maintien du pluralisme de la presse » serait pertinente. En outre, il conviendra d'articuler ces objectifs avec ceux du programme *Modernisation de la presse*.

3.– Des indicateurs à préciser

Les indicateurs de l'objectif n° 1 (Résultat net de l'AFP et Pénétration commerciale par zone géographique) sont intéressants. Ils pourraient néanmoins être complétés par un indicateur prenant en compte l'impact des abonnements de l'État à l'AFP dans l'évolution du résultat net de l'agence. S'agissant du résultat net, le Cour des comptes propose d'étudier plutôt l'excédent brut d'exploitation, plus à même de mesurer l'efficacité de la gestion. Concernant la pénétration commerciale par zone géographique, on peut regretter l'absence, dans les zones

géographiques choisies, de l’Afrique et de l’Asie. De même, il pourrait être intéressant de retenir, en lieu et place du nombre de clients, la part de marché, par zone géographique.

Concernant l’objectif n° 2, M. Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial, a souligné l’insuffisance du nombre d’indicateurs et l’impossibilité à travers les deux proposés, et « *face à la diversité des leviers d’action utilisés, de mesurer l’efficacité de chacun de ces leviers* ». L’action « Aides à la presse » regroupe en effet de nombreux fonds qui mériteraient d’être identifiés et faire l’objet d’indicateurs particuliers. Des indicateurs plus directement liés à tel ou tel outil doivent donc impérativement être développés, par exemple concernant le portage, l’accompagnement des mutations sociales, l’expansion de la presse à l’étranger...

MISSION MEMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Cette mission est composée de deux programmes, placés sous l'autorité du Secrétaire général pour l'administration :

– le programme *Liens entre la Nation et son armée* (260 millions d'euros) comprend les moyens dédiés à la journée annuelle de préparation à la défense et à la mise en œuvre de la politique de la mémoire ;

– le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (3.452 millions d'euros) recouvre la dette viagère (2.846 millions d'euros à elle seule), la gestion des pensions d'invalidité et les actions en faveur de la solidarité et de l'entretien des lieux de mémoire.

A.– PROGRAMME LIEN ENTRE LA NATION ET SON ARMEE

Le programme *Liens entre la Nation et son armée* retrace les actions du parcours de citoyenneté défense, du recensement à l'organisation de la Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Il regroupe également les actions de promotion et de valorisation du patrimoine culturel, de communication ainsi que la politique de mémoire. Son responsable serait la Secrétaire générale pour l'administration.

L'action n° 3 du programme, intitulée « Politique de mémoire », relève de la politique en faveur des Anciens combattants, alors que leurs crédits figurent dans l'autre programme de la mission. La preuve en est que la documentation transmise par le ministère précise que la politique de mémoire est « *confiée au ministre délégué aux anciens combattants ...* » Il est vrai que les crédits concernés sont gérés par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, tandis que ceux figurant au programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* sont gérés par la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale. Pour autant, comme M. Jean-Claude Mathis, rapporteur spécial des crédits des Anciens combattants le relevait dans son rapport spécial ⁽⁵²⁾ sur les crédits pour 2005, « *les structures administratives ne devraient pas primer sur la clarté de la présentation budgétaire* ». Il ajoutait que, pour commenter les crédits proposés en faveur de la mémoire pour 2006, il devrait « *étudier des crédits figurant dans deux programmes distincts, alors même que, cette année, il doit examiner des crédits inscrits dans deux fascicules budgétaires différents. Finalement, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ne conduira pas à clarifier la présentation des crédits de la mémoire.* »

⁽⁵²⁾ Rapport spécial de M. Jean-Claude Mathis, n° 1863, annexe 11, page 12.

1.– La stratégie de performance du programme

L'avant-PAP ne contient pas de stratégie de performance du programme mais précise que son objectif « central » est la promotion de l'esprit de défense. Cette approche est très manifestement insuffisante.

2.– Les objectifs

Dix objectifs sont associés à ce programme. Il faut souligner qu'ils ne concernent, chaque fois, qu'une seule des actions du programme. Les actions « Journée d'appel de préparation à la Défense » et « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » sont dotées de trois objectifs tandis que les actions « Politique de mémoire » et « Communication » sont pourvues de deux objectifs. Le nombre d'objectifs est excessif et devra être revu à la baisse. Il s'agit très certainement d'une conséquence de l'absence de définition stratégique.

3.– Les indicateurs

L'action « Journée d'appel de préparation à la Défense » (JAPD) retrace l'action de la direction du service national (DSN) pour la préparation et la réalisation de la journée. L'objectif « Améliorer le recensement » est associé à un seul indicateur, fondé sur le taux de recensement des jeunes à l'âge légal, c'est-à-dire 16 ans. Cet indicateur, dont l'intérêt est évident pour les parlementaires, pose un problème de principe car le recensement est assuré par chaque mairie. Autrement dit, le responsable du programme n'a pas de prise sur l'évolution de ce taux. Il est certes vrai que l'action de sensibilisation des mairies, entreprise par la DSN il y a trois ans, a permis de faire progresser ce taux.

L'objectif « Mettre en œuvre une JAPD de qualité au meilleur coût » est associé à trois indicateurs, qui reflètent les intérêts exprimés par les membres de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) en 2004 ⁽⁵³⁾. Le premier indicateur propose de mesurer le taux d'une classe d'âge ayant effectué la JAPD. Cet indicateur permet de mettre en lumière l'efficacité de la DSN. Le deuxième indicateur est relatif au taux de satisfaction des participants à la JAPD. Fondé sur les questionnaires remplis à l'issue de chaque session, il devrait permettre d'évaluer la qualité de service, même si les travaux de la MEC ont montré que la satisfaction dépendait autant de la qualité des interventions que de celle du repas servi... Le troisième indicateur vise à évaluer l'efficacité de la gestion de la DSN au travers de l'évolution de la dépense moyenne par participant (coût unitaire). Les chiffres fournis dans l'avant-PAP correspondent aux estimations réalisées par la MEC.

⁽⁵³⁾ « La direction du service national et la journée d'appel de préparation à la défense », Rapport d'information (n°1721) déposé en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle, 7 juillet 2004.

Un troisième objectif, intitulé « Participer à la lutte contre l'illettrisme », est associé à un indicateur d'efficacité, fondé sur le taux d'acceptation de transmission des coordonnées des jeunes détectés en difficulté de lecture vers les autres ministères. En effet, suite à un test effectué lors de la JAPD, certains jeunes sont détectés comme étant en difficulté. Il appartient donc aux intervenants de les convaincre d'accepter un suivi de leur situation, matérialisé par la transmission de leurs coordonnées aux organismes compétents.

L'action « Politique de mémoire » est associée à deux objectifs : sensibiliser à la mémoire des conflits et maîtriser le coût des actions de mémoire. Deux indicateurs sont liés au premier objectif. Le premier se fonde sur le nombre de visiteurs sur les sept mémoriaux de la Défense. Une difficulté pratique reste à surmonter, car seuls deux de ces sites sont dotés d'une billetterie. Le ministère doit pouvoir bénéficier de statistiques fiables pour les autres sites. Cela s'avère d'ailleurs impossible pour le mémorial du quai Branly, sis sur la voie publique. Le deuxième indicateur repose sur le nombre de consultations du site « Mémoire des hommes ». L'objectif « Maîtriser le coût des actions de mémoire » est associé à un indicateur d'évolution du coût des actions de mémoire. La Cour des comptes observe que ces deux indicateurs *« ne représentent qu'une partie des domaines couverts par l'objectif et sont restreints par un certain nombre de limites individualisées par le ministère. Ils ne sont donc pas pertinents et illustrent la difficulté à mesurer cet objectif »*.

L'action « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » est pourvue de trois objectifs. L'objectif « Améliorer la conservation des archives » est lié à un seul indicateur mesurant le « taux d'adaptation des magasins aux normes archivistiques ». Cet indicateur ne peut que refléter les moyens budgétaires consacrés à cette fonction, sans renseigner sur la gestion du responsable de programme. À défaut d'indicateur pertinent, cet objectif pourrait être supprimé.

L'objectif « Améliorer l'accès aux archives » est assorti de deux indicateurs. Le premier repose sur l'indice de satisfaction des usagers qui devrait se fonder sur les réponses à un questionnaire. Le service historique ayant été créé par un décret du 17 janvier 2005, la construction de l'indicateur n'a pas pu être réalisée. Le second indicateur, de qualité de service également, est le taux des réponses apportées aux demandes de dérogation dans un délai inférieur à 60 jours.

L'objectif « Accroître la fréquentation et l'autofinancement des musées » est associé à un indicateur d'efficacité socio-économique mesurant le nombre de visiteurs dans chacun des trois musées des armées. Il reste cependant à démontrer que le responsable du programme peut, par son action, influencer sur le niveau de fréquentation des musées. Un second indicateur rapporte les ressources propres de ces musées à leur coût de fonctionnement, permettant ainsi de mettre en lumière leur taux de financement externe (autofinancement).

L'action « Communication » est dotée de deux objectifs. Le premier objectif vise à « Améliorer l'impact de la communication de défense ». Un

indicateur propose de mesurer le coût du point de bonnes opinions, en rapportant le niveau des opinions favorables sur la défense (en pourcentage) au coût de la fonction de communication. Le second objectif, intitulé « Optimiser la diffusion des vecteurs de communication » est associé à un indicateur rapportant les recettes propres des publications de la défense à leur coût de fabrication. Cet indicateur d'efficacité de gestion répond pleinement aux interrogations formulées par M. François d'Aubert en 2003 dans son rapport spécial⁽⁵⁴⁾ sur les crédits de la défense.

B.— LE PROGRAMME MEMOIRE, RECONNAISSANCE ET REPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* isole les crédits consacrés au monde combattant : reconnaissance, réparation (attribution des pensions retraite du combattant, soins médicaux gratuits notamment). Il intègre également les actions de mémoire plus spécialement destinées à l'entretien des lieux de mémoire. Son responsable serait la Secrétaire générale pour l'administration.

L'action n° 4 de ce programme est consacrée à l'entretien des lieux de mémoire. Or, l'action n° 2 du programme *Lien entre la Nation et son armée* est consacrée à la mise en œuvre de la politique de mémoire. M. Jean-Claude Mathis rappelait⁽⁵⁵⁾ que « *si les crédits destinés aux anciens combattants – aujourd'hui répartis en deux sections budgétaires – seront regroupés au sein d'une même mission, leurs crédits demeureront répartis sur deux programmes distincts. Dans la mise en œuvre de la loi organique, le Gouvernement n'a donc pas tenu compte des remarques formulées l'an dernier⁽⁵⁶⁾ par le prédécesseur de votre Rapporteur, dans son rapport spécial relatif aux crédits des Anciens combattants.* »

1.— La stratégie de performance du programme

L'avant-PAP concède que les prestations relevant du droit à réparation sont ouvertes de droit. Il n'est donc pas possible de définir de politique volontariste pour ce programme. En revanche, le coût du service rendu et la qualité du service doivent être évalués.

2.— Les objectifs

Onze objectifs sont associés à ce programme. Un objectif est global pour le programme. Chaque action est dotée de trois objectifs, à l'exception de l'action « Entretien des lieux de mémoire », qui n'est assortie que d'un objectif. Ces

⁽⁵⁴⁾ Rapport spécial de M. François d'Aubert, document d'information de l'Assemblée nationale n°1110, annexe 40, page 52.

⁽⁵⁵⁾ voir note n° 1.

⁽⁵⁶⁾ Rapport spécial de M. Xavier Bertrand, n° 1110, annexe 10, page 67.

différents objectifs – et les indicateurs qui leur sont associés – sont satisfaisants et permettent d’appréhender l’efficacité de la gestion et la qualité de service rendu du gestionnaire du programme.

3.– Les indicateurs

L’objectif global « Rendre le service attendu au moindre coût : maintenir et réduire les coûts d’activité des services déconcentrés » est associé à un indicateur d’efficacité de gestion, reposant sur la dépense globale par agent des services déconcentrés.

L’action « Administration de la dette viagère » est accompagnée de trois objectifs. Le premier objectif, « Liquidier les pensions au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » est associé à deux indicateurs d’efficacité de gestion pertinents, fondés sur la dépense moyenne par dossier de concession de pension et sur le nombre de dossiers traités par agent. Le deuxième objectif, « Liquidier les retraites du combattant au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » est assorti des mêmes indicateurs. Le troisième objectif, intitulé « Améliorer les délais de traitement des dossiers de pension », s’accompagne d’un indicateur de qualité de service reposant sur le délai moyen de traitement d’un dossier de pension.

L’action « Gestion des droits liés aux pensions militaires d’invalidité » est pourvue de trois objectifs. Les deux premiers, intitulés respectivement « Payer les soins médicaux gratuits au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » et « Fournir les prestations d’appareillage au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » sont dotés de deux indicateurs d’efficacité de gestion (dépense moyenne par dossier et nombre de dossiers traités par agent). Le troisième objectif, « Améliorer les délais de traitement des demandes d’appareillage » est associé à un indicateur de qualité de service mesurant le délai moyen de traitement d’un dossier d’appareillage.

L’action « Solidarité » est accompagnée de trois objectifs qui concernent tous l’Office national des Anciens combattants (ONAC). Le premier objectif, « Stabiliser le coût à l’acte de l’activité "solidarité" de l’ONAC », est associé à un indicateur d’efficacité de gestion fondé sur la dépense moyenne par acte de solidarité. La Cour des comptes estime que « *sa fiabilité et sa signification sont relatives, compte tenu de l’hétérogénéité des actes en cause et aussi des faiblesses constatées par la Cour lors de précédents contrôles dans l’organisation administrative et informatique de l’ONAC* ». L’objectif « Délivrer les cartes et titres au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible (ONAC) » est associé à un indicateur d’efficacité de gestion fondé sur le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent. L’objectif « Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et aux hospitalisés de l’Institution nationale des Invalides (INI) au meilleur rapport qualité – coût » est pourvu de trois indicateurs. Le premier rapporte le coût des services

d'hospitalisation au nombre de points d'indice synthétique d'activité (ISA). Le deuxième permet d'évaluer la qualité du service en mesurant le taux de satisfaction hôtelière. Le troisième rapporte le coût des prestations hôtelières par journée réalisée. La Cour des comptes observe que *« l'indice de l'INI sur la satisfaction des personnes hébergées en matière de prestation hôtelière présente un caractère quelque peu subjectif, même s'il s'agit d'un type d'enquête très pratiqué par les prestataires de services »*.

L'action « Entretien des lieux de mémoire » est associée à un seul objectif : « Entretenir les nécropoles nationales au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible ». Un premier indicateur est relatif à la dépense moyenne d'entretien par mètre carré. Or, la surface des nécropoles étant fixe, cet indicateur ne pourra que retracer l'évolution des dotations budgétaires. En revanche, le second indicateur évalue la surface moyenne des nécropoles nationales entretenue par agent. Il s'agit là d'un intéressant indicateur de productivité.

MISSION OUTRE-MER

Les dépenses budgétaires correspondant à la mission s'élèvent, pour 2005, à 1,91 milliard d'euros. L'avant-projet de performance ne comporte pas de présentation globale. Les 3 programmes de la mission fondent leurs actions sur 14 objectifs et 24 indicateurs de performance. La grande majorité des indicateurs ne propose pas de valeurs cibles de référence. Comme c'est le cas pour plusieurs missions, les systèmes d'information permettant la remontée des données nécessaires à la mesure de la performance ne sont pas encore prêts.

A.— PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER

La finalité du programme est d'améliorer l'accès au marché au travail des populations de l'outre-mer. Deux actions complémentaires sont menées sur le marché du travail : une action structurelle pour abaisser le coût du travail et améliorer la structuration du dialogue social et une action conjoncturelle pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires (jeunes, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI). Les crédits du programme s'élèvent à 1,16 milliard d'euros pour 2005.

L'outre-mer est confronté à une réalité économique marquée par un taux de chômage plus élevé qu'en métropole (23,5 % en janvier 2004), aussi les 4 objectifs formulés sont-ils adaptés à cette réalité ; ils traduisent par ailleurs la priorité donnée à la création d'emplois dans le secteur marchand. Toutefois, ainsi que l'observe la Cour des comptes, l'objectif 1 « encourager la création d'emplois dans le secteur marchand » recoupe l'objectif 3 « promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées », ces deux objectifs étant, en outre, calqués sur les dispositifs. Aussi serait-il plus conforme à la logique de la loi organique de substituer un seul objectif aux objectifs 1 et 3.

Le premier indicateur associé à l'objectif 1 « rapport entre l'évolution de la masse salariale des établissements des secteurs exonérés dans les DOM et l'évolution de la masse salariale des mêmes secteurs en métropole », trop dépendant de facteurs exogènes, va être remplacé par un indicateur plus solide portant sur le « nombre d'emplois créés dans les établissements exonérés de cotisations patronales de sécurité sociale dans les DOM », rapporté à l'évolution du montant des exonérations consenties.

Les deux indicateurs mesurant la part des publics prioritaires dans les dispositifs mis en œuvre et les résultats en termes d'insertion sont importants ; toutefois, on notera que les deux indicateurs ne sont pas encore élaborés.

L'objectif 4 « assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » est accompagné de deux indicateurs, l'un excellent, portant sur le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat,

mais l'autre moins pertinent, portant sur le taux d'attribution de l'attestation de formation aux volontaires en fin de contrat. En effet, même si la quasi-totalité des volontaires se voient déjà donner l'attestation, il serait préférable de ne pas lier la mesure de la performance à l'activité, et préserver la latitude de la délivrer ou non. Ce taux pourrait figurer dans la partie informative du programme.

B.- PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

Ce programme, de nature hétérogène, porte sur l'aménagement des territoires outre-mer et sur l'amélioration de la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole ainsi que les dessertes intérieures. Il inclut également des actions visant à améliorer les conditions de vie outre-mer, c'est-à-dire intervenant dans le domaine du logement, dans le domaine sanitaire et social, de la protection sociale et, enfin, dans le domaine culturel. Les crédits du programme s'élèvent, pour 2005, à 367,5 millions d'euros.

Le programme se fonde sur 5 objectifs : un pour la politique du logement social, un pour l'aménagement du territoire, un pour la politique de continuité territoriale, un pour la santé et un pour la politique culturelle.

Le premier objectif « mieux répondre aux besoins de la population en matière de logement, tant au plan quantitatif que qualitatif » apparaît, comme le souligne la Cour des Comptes, insuffisamment précis et donc peu mesurable. Il serait préférable de le scinder en 2 objectifs, l'un portant sur l'accession sociale à la propriété et l'autre sur la résorption de l'habitat insalubre. En outre, deux des indicateurs qui l'accompagnent s'apparentent à des indicateurs de moyens : « part des crédits consacrés à la production de logements neufs » et « part des crédits consacrés aux opérations de résorption de l'habitat insalubre ».

De même l'objectif 2 « contribuer au développement de long terme des collectivités territoriales d'outre-mer » est trop imprécis ; l'indicateur qui lui est associé « effet de levier des financements du ministère de l'outre-mer » mesurera les moyens disponibles, mais non les résultats.

On regrettera que le seul indicateur retenu pour l'action « protection sociale » se rapporte aux moyens budgétaires mis en œuvre. Cet indicateur mesure en effet le « pourcentage de bénéficiaires de la CMU complémentaire liés à l'évolution du plafond par rapport au nombre de bénéficiaires des minima sociaux » : plus la contribution de l'État au financement du relèvement du plafond de la CMU complémentaire dans les DOM sera importante, plus le nombre de bénéficiaires sera élevé. Il aurait été préférable d'harmoniser ici les indicateurs avec ceux de la mission **Solidarité et intégration**.

Les deux indicateurs choisis pour l'action culturelle, indicateurs de qualité de service et d'efficacité socio-économique, sont appropriés.

C.– PROGRAMME INTEGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER

Le programme a pour mission d'assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien du ministère. Il comporte deux actions d'appui (maintien de la capacité financière des collectivités territoriales face à leurs charges spécifiques liées à l'éloignement, aide à la coopération régionale entre les collectivités et leurs voisins) et une action de support (moyens humains et matériels pour la mise en œuvre des politiques outre-mer). Les crédits du programme sont, pour 2005, de 382,8 millions d'euros.

Il comporte 4 objectifs et 9 indicateurs.

On regrettera qu'aucun objectif ni indicateur ne soit formulé pour l'action d'appui aux collectivités territoriales, alors qu'elle représente pour 2005 plus de 80 % des crédits consacrés au programme (soit 313 millions d'euros), finançant les dotations particulières à ces collectivités et les actions d'urgence et de solidarité suite aux calamités, notamment.

Il serait souhaitable, comme le suggère la Cour des Comptes, de s'inspirer pour cette action des objectifs et indicateurs prévus dans le cadre du programme *Concours spécifiques de l'administration* de la mission **Relations avec les collectivités locales**, dont les finalités sont proches. Les deux objectifs suivants y figurent : « soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles » (avec un indicateur portant sur le délai de réalisation des opérations engagées) et « garantir une gestion des dotations adaptées aux contraintes des collectivités locales ». Un indicateur portant sur le délai de mise à disposition des collectivités des crédits d'indemnisation constituerait un élément de mesure de la performance du ministère.

Pour l'action d'aide à la coopération régionale, l'objectif 1 « impulser une dynamique de coopération en finançant prioritairement, à travers les fonds de coopération régionale, des projets infra-étatiques entre les DOM, Mayotte et des pays de leur zone » est utile. Les deux indicateurs associés portent sur la part de crédits alloués et les dossiers présentés dans les domaines d'intervention prioritaires. Il convient d'encourager ce ciblage, mais il conviendrait d'ajouter au moins un indicateur portant sur le progrès de la coopération régionale, afin de rester dans une logique de mesure de la performance. Le 2^{ème} objectif et indicateur associé, portant sur l'effet de levier des fonds de coopération régionale (FCR) comptabilise davantage les moyens mobilisés que les résultats obtenus. Si la première information est importante à établir (au prix d'une certaine difficulté pour l'élaboration de l'indicateur), la mesure des résultats devrait être prévue dans un autre indicateur.

L'objectif 3 « adapter le cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer » est très important, et les indicateurs associés sont appropriés.

MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES

A.– PROGRAMME STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme, qui totalise 133,5 millions d'euros de crédits, regroupe les moyens permettant d'assurer de façon permanente l'adaptation des politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique.

La stratégie, clairement énoncée mais trop éclatée, consiste donc, pour l'essentiel, à anticiper les besoins d'adaptation, à proposer et évaluer ces adaptations, puis à suivre leur mise en œuvre. La diffusion de l'information participe, par ailleurs, à la démarche, ainsi qu'à l'ambition plus générale d'améliorer la qualité du débat public sur les politiques des territoires. Au total, la présentation stratégique donne ainsi le sentiment d'une certaine hétérogénéité.

2.– Les objectifs

Les 5 objectifs retenus sont de deux natures : des objectifs relatifs au développement des capacités de veille technique, économique et internationale, et des objectifs relatifs à la qualité du processus de réforme interne aux administrations et permettant d'assurer que ce processus s'adapte continûment aux besoins.

Si ces deux types d'objectifs sont complémentaires et si tous les objectifs retenus recouvrent bien les trois points de vue du contribuable, de l'usager et du citoyen, ils demeurent des objectifs intermédiaires, qui ne renseignent pas vraiment sur le résultat final. À ce titre, ils ne constituent pas pleinement des objectifs de performance.

Ainsi, l'objectif n° 2 « *Contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires aux nouveaux métiers* » ne consiste en réalité qu'à mettre en œuvre un plan de formation des agents par rapport aux besoins de nouvelles compétences et à rendre compte de la seule satisfaction des employeurs de ces agents.

3.– Les indicateurs

Sur les 8 indicateurs, le seul élément de discussion restant en débat concerne le maintien d'un dispositif de mesure de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), au moyen d'un tableau de bord.

Quoique l'avant-PAP prenne soin de préciser que « *le commentaire revêtira une importance prépondérante* », l'indicateur « *Mesure des*

améliorations prévues par la SMR » peut difficilement être analysé comme un indicateur de performance, puisqu'il ne renseigne pas sur les résultats liés à l'organisation du ministère, la mise en place de démarches qualité ou la revalorisation des carrières. Il s'agit donc d'un pur indicateur d'activité.

Pour autant, les précisions méthodologiques fournies dans l'avant-PAP témoignent d'une approche originale, puisque chaque action de la SMR sera cotée de « 0 » à « 10 » en fonction de certains « axes », un axe regroupant 4 à 8 actions avec une cotation de l'axe qui correspond à la moyenne des cotations des actions. Ainsi, la cotation « 0 » traduit un état d'avancement nul, la cotation « 4 » indique que des décisions ont été prises, la cotation « 6 » reflète l'existence de décisions mises en pratique, la cotation « 8 » indique que de premiers effets ont été constatés, et la cotation « 10 » signifie que les effets sont largement atteints.

B.– PROGRAMME AMENAGEMENT, URBANISME ET INGENIERIE PUBLIQUE

Le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* a pour finalité de mener à bien les grandes opérations d'urbanisme initiées par l'État, d'exercer les missions et responsabilités de l'État en matière de planification et d'apporter un soutien technique et opérationnel aux ministères et aux collectivités territoriales⁽⁵⁷⁾. Ce programme représente 1.333 millions d'euros en 2005, dont 88 % sont des dépenses de personnel, et comprend cinq 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 », et « appui technique au ministère chargé du logement et de la ville ».

L'inscription de l'ensemble des emplois « logement » dans l'action « soutien » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* rend difficile l'évaluation de ce programme et conduit à vider de tout contenu l'action « appui technique au ministère chargé du logement et de la ville ».

1.– La stratégie de performance du programme

L'avant-PAP propose une présentation stratégique détaillée. Deux axes principaux sont retenus – le développement durable des territoires et la qualité des prestations pour les usagers, les collectivités et les autres ministères – et des

(57) *Dans un contexte de décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, l'État participe au financement de ce secteur au titre de la compensation des dépenses prises en charge par les communes pour l'exercice de leurs compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des documents d'urbanisme et de son association à l'élaboration des documents d'urbanisme, de sa contribution aux frais de fonctionnement des agences d'urbanisme, de ses interventions sur des territoires jugés prioritaires ou pour accompagner les politiques foncières engagées par les collectivités territoriales, enfin, du soutien qu'il apporte aux villes nouvelles et à certains grands quartiers d'urbanisme d'intérêt national ou pour le retour des villes nouvelles au droit commun.*

objectifs sont formulés pour chacun de ces axes. Cependant, cette présentation constitue davantage une énumération des différents objectifs retenus qu'une véritable stratégie de performance.

2.– Les objectifs

L'avant-PAP comprend six objectifs : trois mesurent l'efficacité socio-économique, deux mesurent la qualité du service et un évalue l'efficacité de la gestion. Les objectifs de qualité du service sont indispensables dans ce programme, compte tenu de l'importance des fonctions d'assistance technique auprès des ministères et des collectivités. Certains objectifs d'efficacité socio-économique sont parfois assez vagues et mériteraient d'être précisés : c'est le cas notamment de l'objectif n° 3 « soutenir des pôles de développement d'intérêt national ». Par ailleurs, l'aspect « efficacité de la gestion » mériterait d'être davantage développé.

13 indicateurs sont proposés : six indicateurs sont d'ores et déjà renseignés, dont un sera totalement renseigné en 2006, quatre le seront en 2005 et trois en 2006. Les précisions méthodologiques mériteraient d'être développées.

3.– Les indicateurs

– L'objectif n° 1 est de faciliter l'émergence de projets locaux d'aménagement des territoires en s'appuyant sur les démarches de planification territoriales. Deux aspects sont évalués : les démarches de planification et les agences de l'urbanisme. Trois indicateurs sont proposés : le premier est le pourcentage de la population des aires urbaines comprenant une agglomération de plus de 50.000 habitants couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) (en cours de procédure) ou un schéma directeur (SD) (en vigueur) en métropole et dans les départements d'outre-mer. Le second indicateur mesure le pourcentage de la population des communes situées dans la bande des 15 km du rivage de la mer couvertes par un SCOT (en cours de procédure) ou un SD (en vigueur) en métropole (hors Corse).

Bien que l'élaboration de ces documents soit de la compétence des communes et des groupements de communes, le responsable du programme dispose de marges de manœuvre car la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a prévu que l'État aide les établissements publics, maîtres d'ouvrages des SCOT, à financer les études nécessaires à la révision d'un schéma directeur ou à l'élaboration d'un SCOT⁽⁵⁸⁾. Cependant, ces marges de manœuvre restent limitées et ce dispositif est applicable jusqu'au 31 décembre 2007. Se pose dès lors la pertinence de mettre en place des indicateurs pour évaluer ce dispositif. Enfin, on peut s'interroger sur l'opportunité d'évaluer l'action publique en matière de planification par ce type d'indicateurs quantitatifs : l'efficacité et l'opportunité de

⁽⁵⁸⁾ Dispositif appelé « un euro par habitant ».

la politique de planification ne peuvent être évaluées que sous le seul angle de la part de la population couverte par des SD ou des SCOT. Il serait intéressant de compléter ces résultats par une évaluation qualitative du développement urbain et de l'articulation des différentes structures. (PLU, SCOT....).

Le troisième indicateur est le pourcentage de communes appartenant à des agglomérations de plus de 100.000 habitants couvertes par une agence de l'urbanisme. Cet indicateur n'est pas satisfaisant car il constitue un indicateur d'activité dans la mesure où l'État contribue financièrement aux frais de fonctionnement des agences d'urbanisme.

Par ailleurs, ces trois indicateurs présentent un ciblage trop large : un ciblage plus précis, lié à des objectifs explicitement déterminés serait nécessaire.

La Cour des comptes considère qu'il est délicat de faire d'une politique « partagée » un élément central sur la réalisation duquel le responsable du programme s'engage et que l'action facilitatrice de l'État n'est pas évidente. Elle note que le choix des indicateurs confirme que cette évaluation concerne davantage l'évaluation de la politique publique que la mesure de l'action de l'État : ils ne mesurent que très indirectement la part de l'État dans l'élaboration des documents de planification ou dans le choix de créer une agence de l'urbanisme. La Cour propose donc des indicateurs plus ciblés sur les missions propres de l'État ou sur la qualité des documents qui relèvent de sa compétence (Directives territoriales d'aménagement).

– l'objectif n° 2 est de contribuer à une meilleure organisation du développement urbain. Le premier indicateur est la part de logements autorisés dans les communes couvertes par un POS, un PLU ou une carte communale approuvé(e)s par rapport à la totalité des logements autorisés. Le second indicateur mesure l'utilisation économe de l'espace, c'est-à-dire le rapport entre les m² d'espaces consommés et les m² construits, en variation. Les marges de manœuvre dont dispose le responsable du programme sont limitées car l'essentiel des compétences dans ce domaine relève des collectivités locales. Cependant, dans la mesure où il appartient à l'État d'inciter les collectivités locales à planifier leur développement urbain et de veiller, dans l'élaboration de ces documents, à la prise en compte des objectifs de développement durable, il peut être justifié. Cependant, le premier indicateur devrait présenter un ciblage zonal plus précis. La Cour des comptes note que ces indicateurs mesurent l'effectivité de la politique de planification mais ne sont pas utiles pour piloter les crédits budgétaires et qu'ils devraient davantage trouver dans une présentation introductive du PAP plutôt qu'au titre des indicateurs de performance.

– L'objectif n° 3 est de soutenir des pôles de développement d'intérêt national. Cet objectif concerne les villes nouvelles et les grandes opérations d'aménagement. Deux indicateurs sont associés : le premier est l'effet de levier de l'investissement public au sein de ces pôles, c'est-à-dire le montant de

l'investissement privé généré par euro de public investi. Le second indicateur est le nombre d'emplois et de logements créés chaque année au sein de ces pôles. Le second indicateur fait intervenir des acteurs et des facteurs multiples et son résultat n'est pas directement maîtrisable par le responsable du programme. Le nombre d'emplois créés dans un pôle peut augmenter ou baisser en raison de la conjoncture économique, sans que cela soit imputable à la politique de l'État. Un indicateur plus précis pourrait faire apparaître l'effet propre de l'action des pouvoirs publics et pourrait être le différentiel de croissance du nombre d'emplois ou de logements par rapport à une zone géographique de référence. Partageant ce constat, la Cour des comptes propose de prendre en compte la qualité de l'emploi, leur caractère durable, la qualité des logements, le taux d'occupation, de propriété, de vacances... en les rapportant à la conjoncture économique générale. Par ailleurs, il serait utile que soit précisée la distinction entre ces pôles de développement d'intérêt national et les pôles de compétitivité.

– L'objectif n° 4 est d'assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. Deux indicateurs mesurent cet objectif : le premier indicateur évalue le respect des délais c'est-à-dire le pourcentage des dossiers instruits par les DDE respectant les délais réglementaires pour les permis de construire et les certificats d'urbanisme. Le second indicateur évalue la sécurité juridique et mesure le pourcentage d'annulations des actes instruits par les DDE dans l'année pour les permis de construire, les déclarations de travaux et les certificats d'urbanisme, c'est-à-dire le nombre d'annulations par les tribunaux administratifs rapportés au nombre de décisions. Ces deux indicateurs qui permettent d'évaluer la qualité du service rendu aux usagers et aux collectivités sont conformes la fonction d'assistance technique des collectivités locales. En effet, selon les évaluations de la DGUHC, sur 19.301 équivalent temps plein (dont 17.680 dans les DDE et 225 dans les DRE) qui relèvent de ce programme, 60 % exercent leur activité pour le compte des collectivités locales, qu'il s'agisse de l'application du droit des sols, de l'élaboration des documents d'urbanismes ou de l'ingénierie publique. La Cour des comptes considère qu'il serait plus pertinent de rapporter la qualité des prestations à leur coût et mesurer davantage la qualité juridique des documents que la sécurité juridique.

– L'objectif n° 5 est d'apporter aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes. Le premier indicateur est le taux de satisfaction des élus locaux pour les interventions d'ingénierie publique, sous forme d'enquête annuelle. Le second indicateur est le pourcentage d'ETP consacrés aux interventions dans les communes répondant aux critères de l'ATESAT (décret du 12 septembre 2002) par rapport au total d'ETP de l'ingénierie public. Cet indicateur mesure le ciblage de l'activité au profit des petites communes. Le troisième indicateur est la part des missions d'AMO (assistance de maîtrise d'ouvrage) au regard du total des missions d'ingénierie

publique. Ces indicateurs de ciblage d'activité sont conformes à la mutation des services de l'ingénierie publique qui ont vocation à donner une priorité aux activités de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrage par rapport aux activités traditionnelles de maîtrise d'œuvre.

– L'objectif n° 6 est d'apporter aux autres services de l'État dans un cadre contractuel négocié une assistance pour leur permettre de conduire leurs programmes immobiliers. L'indicateur mesure le coût des prestations des services de l'équipement rapporté au montant des travaux en distinguant construction neuve et travaux d'entretien. S'agissant des terminologies utilisées, le terme de « dépense », plus budgétaire, serait plus approprié au terme de « coût » qui renvoie à une signification très comptable. La Cour des comptes suggère d'ajouter un indicateur de satisfaction, qui existe en matière d'ingénierie pour le compte des collectivités locales.

C.– PROGRAMME INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

Ce programme, au périmètre plus modeste et dont le responsable est le directeur général de l'Institut géographique national (IGN), regroupe 76,47 millions d'euros de crédits.

1.– La stratégie de performance du programme

La stratégie est très clairement présentée, notamment parce qu'elle a fait l'objet d'une attention particulière.

En effet, un travail d'analyse stratégique, de sélection des priorités, de formulation d'engagements (ou d'objectifs), d'identification des indicateurs associés, de fixation des valeurs-cible, a été réalisé à l'occasion de la préparation du contrat d'objectifs et de moyens, pour les années 2003 à 2006, entre l'État et l'IGN, signé le 10 septembre 2003.

Le suivi annuel des engagements, ainsi que les procédures de remontée des valeurs des indicateurs, ont également été mis en place.

2.– Les objectifs

En toute logique, les objectifs de performance sont les engagements structurants qui répondent aux 6 objectifs stratégiques du contrat d'objectifs et de moyens.

Les 4 objectifs proposés sont de trois natures : un objectif de qualité de service (« *Garantir et améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques* »), deux objectifs d'efficacité socioéconomique (« *Établir dans les délais et faire partager le Référentiel à Grande Échelle (RGE), dans une*

démarche partenariale » et « *Améliorer la visibilité du dispositif de formation et de recherche* ») et un objectif d'efficacité de gestion (« *Optimiser l'équilibre des sources de financement* »).

3.– Les indicateurs

Les 6 indicateurs retenus ne posent pas de difficulté particulière, à l'exception peut-être de l'indicateur unique associé à l'objectif d'établissement et de partage du RGE (« *Disponibilité des composantes du RGE* »), qui peut s'assimiler à un simple indicateur d'activités, ne renseignant que sur le taux de disponibilité du RGE sur le territoire en fonction de ses différentes composantes.

D.– PROGRAMME TOURISME

Ce programme, aux crédits extrêmement limités, regroupe les différentes missions actuellement accomplies par le ministère délégué au tourisme, qui constituent « la politique touristique du Gouvernement » et dont les finalités ne sont pas toutes convergentes. Cette politique répond à trois priorités déclinées en trois actions (« promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », « économie du tourisme » et « Accès aux vacances ») auxquelles sont consacrés des moyens d'importances très diverses pour un montant total de 78 millions d'euros. Bien que l'amélioration de la performance économique ou le développement de l'emploi soient des buts communs à toutes les actions, les deux premières sont à finalité résolument économique, la troisième essentiellement sociale.

Le pilotage du programme est assuré par la direction du tourisme, administration centrale dont le directeur est le responsable du programme.

1.– La stratégie de performance du programme

La diversité des finalités poursuivies par la politique du tourisme n'a pas permis de construire une stratégie de performance pour l'ensemble du programme. Bien qu'un objectif commun, ayant pour but de « rationaliser et démultiplier les moyens consacrés à la politique du tourisme » ait été assigné aux différents organismes associés au ministère du tourisme, il ne saurait être confondu avec une stratégie de performance. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, la mesure de la performance de la politique touristique est rendue d'autant plus difficile que le rôle du ministère consiste essentiellement à inciter, encourager et orienter les décisions et les comportements d'autres acteurs. Selon la Cour, seule une évaluation serait à même de restituer l'action de l'État dans le contexte des performances économiques du secteur. Elle regrette, en outre, que le programme ne prenne pas en compte les mesures d'incitation fiscales dont la performance mériterait d'être mesurée.

2.– Les objectifs

Le programme comporte donc quatre objectifs. L'objectif transversal, visant à augmenter la capacité des opérateurs du ministère délégué au tourisme à mobiliser des partenariats financiers, semble pertinent en ce qui concerne Maison de la France dont l'activité vise à fédérer et harmoniser les actions de promotion des différents acteurs du tourisme. S'il peut aussi être jugé pertinent pour ce qui fut l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), ou pour le nouvel organisme « ODIT », dans lequel l'agence a été intégrée, il apparaît, en revanche, peu approprié à la Bourse solidarité vacances, le volume et l'utilisation effective des offres collectées n'étant en grande partie pas imputable à cet organisme

Outre cet objectif transversal, à chacune des actions du programme correspond un objectif qui rend partiellement compte des buts poursuivis par la politique mise en œuvre.

3.– Les indicateurs

Sur les sept indicateurs du programme, les trois indicateurs de l'objectif transversal visent à mesurer l'efficacité de la gestion, c'est-à-dire l'effet de levier induit par les subventions de l'État, donc l'activité rapportée à son coût. Ainsi que le remarque la Cour des comptes, les indicateurs associés à cet objectif conduisent à ce que la performance soit mesurée à hauteur de la diminution relative des financements de l'État, sans que ce but soit énoncé de manière explicite. Par ailleurs, en l'absence de données en valeur absolue, la baisse relative de la part de l'État dans les partenariats financiers ne reflète pas nécessairement un renforcement des autres partenariats. En particulier, en ce qui concerne la Bourse solidarité vacances, la méthodologie ne tient pas compte de la réalité comptable. Elle permet, en effet, de faire apparaître un rendement important rapporté à une subvention faible – celle de l'année considérée – sans tenir compte des réserves de trésorerie.

Les deux indicateurs correspondant à l'objectif de promotion de la destination France rendent globalement compte de l'efficacité socio-économique de l'action. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes, les composantes de ces indicateurs, en cours de réexamen, devraient être adaptées aux évolutions du marché du tourisme et, notamment, au recours croissant à l'Internet. Quant à l'indicateur attaché à l'objectif n° 2 « Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualités », ne concernant que les campings, il ne reflète qu'une faible partie des résultats pouvant être imputés à la politique de qualité, et ne porte pas sur le secteur dans lequel l'effort de mise à niveau est le plus nécessaire. Partant du même constat, la Cour des comptes estime nécessaire d'étendre la démarche à d'autres types d'hébergements. Elle regrette, en particulier, que dans ce domaine de l'économie touristique, les indicateurs

proposés ne comportent aucune mesure de l'activité directe des services de la direction du tourisme en matière de délivrance de statistique.

Enfin, en ce qui concerne l'indicateur relatif à l'objectif visant le départ en vacances de publics cibles, il consiste à mesurer, dans le cadre d'un programme de consolidation des hébergements de tourisme social, l'effet de levier induit par le financement du ministère du tourisme sur les autres sources de financement. Or, cet outil mesure davantage la capacité de mobiliser des moyens que les résultats de la politique menée en faveur du départ en vacances de publics défavorisés. À cet égard, la Cour estime nécessaire qu'il soit rendu compte du nombre de personnes aidées par les dispositifs subventionnés. Elle regrette, en outre, qu'il ne soit pas fait mention de l'action, pourtant primordiale, de l'Agence nationale des chèques vacances.

E.– PROGRAMME AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme *Aménagement du territoire* représente 265,2 millions d'euros en 2005 et reprend l'intégralité des crédits du budget de la Datar auxquels sont adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Ce programme, dont le responsable devrait être le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, comprend principalement les crédits du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT). Trois actions sont aujourd'hui prévues : « Attractivité et développement économique », « Développement territorial et solidarité », et « Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire ».

1.– La stratégie de performance du programme

Les finalités du programme sont clairement présentées. Les objectifs et les indicateurs sont commentés et rattachés aux principales missions de la Datar. Cependant la présentation stratégique du programme consiste surtout à développer les principaux axes de la politique d'aménagement du territoire sans définir de stratégie et sans préciser les marges de manœuvre et les priorités de la Datar. Des développements apparaissent donc nécessaires.

2.– Les objectifs

Sept objectifs et douze indicateurs ont été retenus. Cinq objectifs sont relatifs à l'efficacité socio-économique, un objectif est relatif à la qualité du service et un objectif est relatif à l'efficacité de la gestion. Cette prédominance de l'aspect socio-économique semble logique dans la mesure où le programme est un programme d'intervention. Cependant, l'évaluation pourrait s'attacher davantage à mesurer l'efficacité de la gestion.

Le programme couvre l'essentiel des activités du programme, même si une partie des crédits ne fait pas l'objet d'une évaluation : les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) libres d'engagement, les subventions aux associations et les crédits relatifs à la politique de la montagne (commissariat à l'aménagement des massifs, les crédits non contractualisés consacrés à l'auto-développement de la montagne).

3.- Les indicateurs

Douze indicateurs sont présentés par l'avant-PAP. Il est à noter que tous les indicateurs sont à construire. Les premiers résultats sur l'année 2004 seront disponibles dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2006.

La direction de la réforme budgétaire a proposé, s'agissant du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, l'ajout d'un indicateur d'efficience, qui serait l'effet de levier des crédits du FNADT identique à celui proposé par la Datar pour les grands programmes interministériels. La Datar a indiqué qu'elle ne disposait pas des outils nécessaires à l'évaluation de cet indicateur. Cependant, il semblerait souhaitable que cet indicateur puisse être ajouté compte tenu des enseignements qu'il apporterait sur l'efficience de la gestion du FNADT.

L'action « Attractivité et développement économique » comprend 3 objectifs.

L'objectif n° 1 est d'aider les entreprises à créer des emplois dans les zones les plus fragiles du territoire national.

Deux indicateurs sont proposés : le différentiel d'évolution des taux de chômage entre les zones PAT (prime d'aménagement du territoire) et l'ensemble du territoire national, et le nombre d'emplois effectivement créés par les entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire.

On peut s'interroger sur l'opportunité de mettre en place pour cet objectif des indicateurs relatifs à la prime d'aménagement du territoire, compte tenu de sa probable remise en cause en 2006 par la réglementation communautaire. Ces indicateurs semblent devoir être rapidement obsolètes. Si l'évaluation de la PAT est malgré tout maintenue, il apparaît que l'indicateur relatif au nombre d'emplois créés par les entreprises bénéficiant d'une prime d'aménagement du territoire, constitue un simple bilan quantitatif et doit être complété. La Datar envisage cependant de modifier le premier indicateur et de remplacer la comparaison des taux de chômage par celle de la comparaison des créations d'emplois. Elle envisage aussi, comme le propose la Cour des comptes, la création d'un nouvel objectif de qualité du service qui permettrait d'évaluer le délai d'instruction des dossiers PAT. De même, sous réserve de sa faisabilité, un indicateur pourrait

évaluer l'impact de la prime d'aménagement du territoire sur la décision d'implantation des entreprises.

De plus pourrait être ajouté un indicateur concernant les pôles de compétitivité. Il permettrait d'évaluer l'action de la Datar de promotion et de mise en place des pôles de compétitivité (coordination interministérielle, répartition équilibrée sur le territoire). La Datar travaille d'ailleurs à la mise en place d'un tel objectif, l'indicateur mesurant le nombre d'accords de coopération signés entre les membres des pôles. Cette évaluation serait tout à fait conforme à la mission propre d'impulsion de la Datar.

L'objectif n° 2 est de favoriser les projets d'implantation et de développement d'entreprises internationalement mobiles.

Deux indicateurs sont présentés : le nombre d'emplois prévus associés à des investissements internationalement mobiles dans le total des projets traités par l'AFII et les agences de développement du réseau de la Datar. Le second indicateur présente les mêmes données s'agissant du montant des investissements. La Cour des comptes suggère de remplacer la mesure des emplois « prévus » par celle des « emplois effectivement créés », plus conforme à l'évaluation de la performance. Il faut cependant que cet indicateur soit disponible dans un délai raisonnable.

Ces indicateurs quantitatifs doivent être complétés dans la mesure où leur résultat est profondément influencé par la conjoncture économique. Il faudrait qu'un indicateur montre la proportion de projets d'investissements faits en France grâce (au moins en partie) à l'action de l'AFII et des agences de développement de la Datar dans le total des investissements. Ainsi, un sondage auprès des entreprises implantées dans le cadre des projets traités par l'AFII pourrait déterminer si l'action de cette dernière a été déterminante, ou sans influence notable. De plus, compte tenu de la concurrence existant en Europe pour l'implantation d'investissements internationaux, une comparaison internationale pourrait être pertinente : ainsi pourrait être déterminé le ratio entre le montant des investissements prévus dans les projets traités par l'AFII et le montant du budget de l'AFII, ainsi que le ratio entre le nombre de créations d'emplois prévus pour ces mêmes projets et le montant du budget de l'AFII. Ces deux ratios seraient ainsi comparés à ceux existant dans un certain nombre de pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Suède) ⁽⁵⁹⁾.

En outre, la Cour des comptes souligne que l'affichage d'indicateurs d'activité n'a de sens que si la Datar passe contrat avec l'AFII sur des objectifs d'aménagement du territoire.

⁽⁵⁹⁾ D'un point de vue méthodologique, il conviendrait de sélectionner des pays présentant un système proche de la France (organisme financé par l'État et chargé de promouvoir l'implantation d'investissements internationaux).

L'objectif n° 3 est de favoriser les implantations d'emplois publics dans les métropoles régionales et dans les secteurs prioritaires d'Île-de-France.

L'indicateur est le nombre d'emplois publics nouvellement implantés ou délocalisés dans les métropoles régionales et dans les sites prioritaires de l'Île-de-France. Ce critère quantitatif n'est pas suffisant. Il pourrait être complété par un indicateur mesurant la qualité du service c'est-à-dire le délai entre la décision d'implantation et l'implantation effective des emplois publics. Serait alors évaluée la capacité d'impulsion et de proposition du CITEP. Cependant les marges de manœuvre dont dispose le responsable du programme restent faibles, compte tenu du fait que cette politique est mise en œuvre par la CITEP qui ne reçoit aucune directives de la Datar. C'est pourquoi la Datar envisage de supprimer cet objectif et de le remplacer par un objectif qui serait de soutenir et d'accompagner la constitution des pôles de compétitivité.

Les objectifs de l'action « développement territorial et solidarité » ont pour finalités de mettre en exergue le rôle de la Datar pour assurer l'équilibre entre les territoires et donc l'égal accès des citoyens aux services. Trois objectifs ont été retenus.

L'objectif n° 1 est d'assurer l'égal accès de la population française aux technologies de l'information et de la communication.

L'indicateur est la part de la population couverte par ces technologies (haut débit et téléphonie mobile). Cet indicateur de contexte lointain n'est pas pertinent car il dépend de l'action de multiples acteurs (collectivités locales, opérateurs, Caisse des dépôts et de consignations) : le responsable du programme ne dispose donc pas des leviers d'actions nécessaires pour agir sur le résultat. De même, la Cour des comptes note que la rédaction de l'objectif n'est pas pertinente, compte tenu de nombres important d'acteurs et de paramètres. Cependant compte tenu de la part non négligeable des crédits du FNADT affecté à cette politique (30 millions d'euros) : pourrait être évalué le rôle d'impulsion et de coordination de la Datar dans ce domaine (répartition entre les régions en fonction des besoins, coordination des différents acteurs).

L'objectif n° 2 est d'assurer l'égal accès des populations aux services d'intérêt général.

La Cour des comptes suggère de modifier la formulation de l'objectif – trop ambitieuse – et de la remplacer par la formulation suivante « favoriser l'accès aux services proximités ». L'indicateur est le taux de diffusion sur le territoire des expériences innovantes mises en place dans le cadre des expérimentations et appels à projets pilotés par la Datar. Cet indicateur est intéressant. Des précisions méthodologiques doivent cependant être apportées (définition du caractère innovant des expériences...).

L'objectif n° 3 est de favoriser les coopérations intercommunales dans le cadre des politiques contractuelles.

Deux indicateurs sont proposés : la part de la population couverte par un contrat territorial (pays, agglomérations, etc.) et la part des actions portées par des maîtres d'ouvrages français dans la mise en œuvre des volets interrégional et transfrontalier des programmes européens. Le second indicateur apparaît comme un indicateur de contexte lointain qui ne permet pas de mesurer l'efficacité de la gestion de la Datar. Par ailleurs, l'efficacité et l'opportunité de la politique de pays ne peuvent être évaluées sous le seul angle de la part de la population couverte par une telle structure. Un indicateur pourrait ainsi mesurer la proportion de projets structurants portés par les pays et les agglomérations sur le nombre total d'opérations mises en œuvre (la notion de projets structurants pouvant être définies, autant que possible, par des critères tels que la dimension de l'opération, son coût, sa portée au-delà du territoire où elle est réalisée...). La Datar envisage d'ailleurs de modifier l'indicateur en ce sens et de mesurer la part des projets structurants dans le nombre total de projets des contrats territoriaux.

Il convient de souligner que conformément aux préconisations du rapporteur spécial du budget de l'aménagement du territoire⁽⁶⁰⁾, la Datar envisage d'ajouter deux objectifs : le premier relatif à la politique de la montagne, qui devrait concerner l'amélioration de l'organisation des acteurs économiques de la montagne et le second relatif à la gestion et au suivi des DOCUP par la Datar. Ces deux objectifs apparaissent particulièrement pertinents et devraient permettre d'évaluer le rôle de tête de réseau de la Datar.

L'action « programmes interministériels d'aménagement du territoire » présente un seul objectif qui est de soutenir la mise en œuvre des grands programmes interministériels d'aménagement du territoire. Deux indicateurs sont proposés : le premier est le rapport entre le montant total des crédits mobilisés par l'État et les montants engagés par la Datar sur les grands programmes interministériels. Cet indicateur permet utilement de mesurer l'effet de levier des crédits de la Datar. Le second indicateur est le pourcentage d'opérations pour lesquels les délais de réalisation prévus sont respectés. On peut se demander si ce second indicateur est réellement maîtrisable par le responsable du programme et si ce dernier dispose des leviers d'action nécessaires pour en améliorer le résultat. La Cour des comptes souligne d'ailleurs que l'intitulé de l'action est ambigu car le financement de ces grands projets ne relève que pour une très faible part du budget de la Datar. Le rôle de la Datar, est de soutenir la mise en œuvre de ces grands projets, comme le montre l'intitulé de l'objectif. La Datar envisage de remplacer cet objectif et cet indicateur par un objectif concernant le réaménagement du littoral languedocien. Elle envisage aussi d'ajouter un objectif

⁽⁶⁰⁾ M. Louis Giscard d'Estaing, rapport spécial sur le budget de l'aménagement du territoire, projet de loi de finances pour 2005 (n° 1863-25)

qui concernerait ses études pour évaluer leur impact dans la réflexion sur la politique d'aménagement du territoire.

F.– PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT

Les arbitrages rendus à l'occasion de la constitution de la maquette du budget de l'État n'ont pas statué sur la composition du programme « interventions territoriales de l'État ». Les actions restent à définir ainsi que les crédits qui devront être transférés des budgets d'autres programmes vers le PITE. En conséquence, aucun objectif et indicateur n'a été proposé dans l'avant-PAP.

MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

La mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur** est construite sur la base des deux ensembles que constituent aujourd'hui le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) et le budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD). Elle a vocation à s'ouvrir, plus largement que le BCRD, à la recherche duale, civile et militaire, soutenue par le ministère de la Défense.

La mission interministérielle comprend 13 programmes et aurait été dotée, dans le projet de loi de finances pour 2005, de 19,7 milliards d'euros. Les deux premiers programmes sont relatifs aux missions dévolues aux établissements d'enseignement supérieur. Ils feront l'objet d'un commentaire distinct pour chaque programme. Ensuite, quatre programmes seront mis en œuvre par le ministère de la Recherche : ils bénéficient d'enveloppes de crédits importantes, s'élevant de 0,5 à 3 milliards d'euros. Sept autres programmes, dont les crédits vont de 0,12 à 0,63 milliard d'euros, seront mis en œuvre par six ministères : Écologie, Économie, finances et industrie, Équipement, Défense, Culture et communication, Agriculture. Ces programmes, dont les actions seront conduites par les établissements de recherche, feront l'objet d'une analyse conjointe.

I.- LES PROGRAMMES RELEVANT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE

A.- LE PROGRAMME FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, est présenté comme correspondant aux trois missions dévolues aux établissements d'enseignement supérieur : production et transmission des connaissances et diffusion de la culture scientifique.

Sa constitution a été vivement critiquée par la mission d'information, car elle aboutit à une concentration excessive des crédits : d'une part, le programme regroupe près de la moitié des crédits de la mission (9.206 millions d'euros) et, d'autre part, à l'intérieur du programme, les trois premières actions, qui couvrent la formation initiale et continue, concentrent plus de la moitié des crédits. Aussi, la mission d'information insista-t-elle sur la nécessité de le scinder en deux programmes, l'un relatif à l'enseignement supérieur universitaire et l'autre à la recherche universitaire, afin de rendre la politique menée en matière de recherche universitaire plus lisible. Par la suite, les programmes *Recherche universitaire* et *Recherches scientifiques pluridisciplinaires* pourraient être fusionnés, correspondant ainsi à une évolution souhaitable de la réorganisation du paysage de la recherche française. À terme, l'ensemble des moyens consacrés à la

recherche, qu'elle soit menée par des organismes de recherche ou au sein des universités, pourraient être présentés dans des programmes organisés par grand domaine de recherche. La création d'actions « miroirs » et la définition d'objectifs et d'indicateurs communs aux deux programmes proposées par le ministère constituent un premier élément de rapprochement et de comparaison.

1.– La stratégie

La présentation stratégique expose de manière synthétique les grandes orientations relatives aux deux dimensions essentielles du programme, la formation et la recherche. Elle pourrait toutefois être enrichie par une mise en perspective avec les autres programmes de la mission relatifs à la recherche.

2.– Les objectifs

Reflétant une réflexion stratégique approfondie, les objectifs proposés, qui couvrent les différents aspects de la formation et la recherche, intègrent pleinement la nécessité de développer la compétitivité et l'attractivité des universités françaises. Nombreux (12), ces objectifs sont variés : 5 portent sur la recherche universitaire, 4 sur la formation et 3 ont un caractère davantage transversal (ils sont relatifs aux ressources documentaires, au parc immobilier et à la réalisation de prestations de services). Ils tentent de refléter les préoccupations maintes fois exprimées sur la mesure de la performance du dispositif de formation et de recherche universitaire français, en termes de résultats mais également de gestion. Il convient enfin de souligner la cohérence qui a été recherchée dans la présentation des objectifs relatifs à la recherche universitaire : ceux-ci sont identiques à ceux associés au programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, en facilitant ainsi la comparaison.

Ces objectifs sont généralement clairs, à l'exception toutefois des objectifs « *répondre aux besoins de qualification supérieure* », « *garantir l'excellence à tous les niveaux de formation* » et « *faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie* » qui, trop vagues, mériteraient d'être précisés.

Si les objectifs proposés renseignent les trois dimensions nécessaires (efficacité socio-économique, qualité du service rendu à l'utilisateur et efficacité de la gestion), ceux relatifs à l'efficacité socio-économique apparaissent comme prédominants, au détriment des deux autres catégories. Ainsi, 7 objectifs sont rattachés au point de vue du citoyen, tandis que celui de l'utilisateur n'est reflété qu'au travers de deux objectifs, qui plus est de nature « mixte », c'est-à-dire associant également les points de vue du citoyen ou du contribuable. Les objectifs d'efficacité apparaissent également en nombre insuffisant (4), dont 3 de nature mixte. Certains d'entre eux présentent en outre l'inconvénient de moins refléter l'efficacité de la gestion des crédits versés par l'État que la progression de leur montant ou le développement d'autres sources de financement. Il en va

notamment ainsi de l'objectif « *développer la réalisation de prestations de services par les universités* », mesuré par l'indicateur « *montant des ressources propres procurées par les prestations de services* ».

La plupart des commentaires présentant les objectifs et indicateurs ⁽⁶¹⁾ mériteraient enfin d'être approfondis : souvent vagues, ils ne présentent pas de manière suffisamment explicite les leviers d'action qui permettent de remplir les objectifs.

3.– Les indicateurs

Les indicateurs choisis sont pertinents, en particulier en ce qui concerne la recherche universitaire, et cohérents avec les objectifs auxquels ils sont associés. Les indicateurs relatifs à la recherche universitaire présentent en outre l'intérêt de pouvoir être comparé avec ceux attachés à l'activité des organismes de recherche. Toutefois, compte tenu de l'insuffisance des objectifs et indicateurs mesurant l'efficacité de la gestion, il serait souhaitable de les compléter à l'aide d'indicateurs comme le taux d'occupation des locaux, le taux d'activité des enseignants ou encore le taux d'enseignants polyvalents.

Par ailleurs, en raison de la concurrence accrue au niveau international entre les différents établissements d'enseignement supérieur et des enjeux que représente l'élaboration et la transmission des connaissances dans une économie du savoir, il serait souhaitable que la dimension des comparaisons internationales soit davantage présente.

Certains indicateurs ne semblent pas pertinents au regard des objectifs qu'ils sont censés mesurer. Ainsi, le pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés n'apparaît pas comme étant le mieux à même de renseigner l'objectif « *faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie* », dans la mesure où ce ratio peut diminuer en raison de l'augmentation du nombre de diplômés et non de la baisse de la qualité de la formation.

Sur les 25 indicateurs proposés, 17 sont en cours d'élaboration. S'il est précisé que la plupart d'entre eux devraient être disponibles pour le projet de loi de finances pour 2006, il convient d'insister sur l'importance que l'intégralité de l'information soit présentée aux parlementaires dès l'automne prochain.

B.– LE PROGRAMME VIE ETUDIANTE

Le programme *Vie étudiante* présente les différentes actions menées en faveur de la vie étudiante (aide sociale, logement et restauration, médecine

⁽⁶¹⁾ À l'exception de ceux relatifs aux objectifs « *répondre aux besoins de qualification supérieure* », « *faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie* » et « *accroître l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial* ».

préventive, activités culturelles, etc.). Si ce programme est cohérent, il serait souhaitable qu'il inclut également les aides aux jeunes chercheurs, afin d'avoir une vision du coût complet de la politique de soutien aux étudiants et jeunes chercheurs. En outre, la troisième action « *aides médicales et socio-éducatives* » mériterait d'être scindée en deux actions, l'une relative à la santé, l'autre aux activités sportives et culturelles.

1.– La stratégie

Exposée clairement, la stratégie présente l'intérêt d'être mise en perspective avec le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*. En revanche, il est regrettable que la stratégie ne soit pas explicitée pour les aides indirectes, en particulier celles relatives au logement étudiant. Ainsi que le note la Cour des comptes, « *l'absence d'explication de la stratégie menée en matière de logement étudiant pose [...] un problème d'articulation entre la définition du programme, son périmètre et la réflexion stratégique associée aux objectifs et indicateurs.* ».

2.– Les objectifs

Les quatre objectifs associés au programme *Vie étudiante* sont représentatifs des aspects essentiels du programme et compréhensibles. Ils rendent compte de manière équilibrée de l'efficacité socio-économique, de la qualité du service rendu et de l'efficacité. Toutefois, certains objectifs entretiennent une confusion entre les trois dimensions du système de mesure de la performance. C'est particulièrement vrai pour l'objectif « *améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts* », dont l'intitulé correspond aux dimensions d'efficacité socio-économique et d'efficacité de la gestion et dont les indicateurs relèvent des trois dimensions. Afin de gagner en lisibilité, cet objectif pourrait être scindé en un objectif relatif au logement et un objectif relatif à la restauration.

Les commentaires accompagnant les objectifs et indicateurs sont globalement satisfaisants, à l'exception toutefois de celui relatif à l'objectif « *promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur* », qui mériterait d'être précisé. Il serait en effet intéressant de connaître les leviers d'action sur lesquels l'administration entend jouer pour atteindre l'objectif fixé.

3.– Les indicateurs

Si les indicateurs proposés sont, dans leur ensemble, bons, certains nécessitent d'être revus ou complétés. Il en va ainsi du taux de paiement des bourses, qui apparaît davantage comme un indicateur d'activité que comme un véritable indicateur de performance. Le résultat de cet indicateur peut en effet

progresser du simple fait de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés sans qu'il traduise une amélioration dans l'utilisation des crédits. Par ailleurs, l'indicateur « *pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive* » n'est pas pertinent : il dépend largement d'éléments extérieurs et n'est, par conséquent, pas très significatif de l'action menée par l'État. En outre, on peut s'interroger sur la façon dont il sera construit et sur sa fiabilité. Enfin, compte tenu de l'ampleur des problèmes rencontrés dans les résidences universitaires, il est essentiel que l'indicateur « *bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration* » soit renseigné non seulement par une note attribuée par les étudiants sur la qualité des restaurants universitaires mais également par une note jugeant de la celle des résidences universitaires.

La plupart des indicateurs retenus sont déjà renseignés : seuls 4 indicateurs sur 11 sont en cours d'élaboration.

II.- LES PROGRAMMES RELEVANT DE LA RECHERCHE

A.- LA STRATEGIE

La présentation stratégique met en avant des lignes d'action semblables d'un programme à l'autre ; certains programmes sont toutefois introduits par des affirmations particulières.

La présentation commune traduit la volonté du Gouvernement de maintenir la recherche scientifique et technologique française à un niveau d'excellence sur le plan mondial, afin qu'elle continue à produire des connaissances pouvant déboucher sur de nouvelles applications technologiques, tout en affrontant la compétition internationale accrue avec la montée en puissance de la recherche conduite dans les pays émergents. Elle souligne ensuite que le dispositif de recherche français doit rester attractif, dans le cadre européen mais surtout au niveau mondial, en sachant attirer les chercheurs étrangers et les post-doctorants français expatriés.

Certains programmes thématiques sont introduits par des affirmations stratégiques particulières : développer la gestion durable des milieux naturels, développer les outils et les systèmes spatiaux au niveau européen, développer les connaissances permettant une gouvernance de la recherche, maîtriser la consommation d'énergie, par exemple.

La présentation stratégique des programmes apparaît claire et formulée d'une façon à la fois synthétique et ambitieuse.

Cependant, avant d'aborder l'analyse des objectifs et indicateurs, il convient de regretter une lacune fondamentale de l'avant PAP : l'absence de référence au mode de coordination interministérielle de l'appareil français de

recherche et donc l'absence de dispositif de pilotage. Celui-ci devrait prendre sa place au sein du programme 6.

Jusqu'à ce jour, la politique de la recherche ne disposait que d'un instrument d'orientation et de coordination très imparfait, le BCRD. Cependant, tant la lacune ci-dessus dénoncée que l'actuelle mise en œuvre de la procédure budgétaire pour 2006 font craindre la disparition de cette prérogative de pilotage interministériel déjà limitée.

Pourtant un arbitrage avait été rendu au cabinet du Premier ministre en faveur du maintien des responsabilités propres de chaque ministère, et donc de la pérennisation de la coordination interministérielle existante. Cette décision correspond au point de vue des Rapporteurs, qui ont souligné, dans leur rapport d'information du 10 juillet 2003 sur la mise en œuvre de la loi organique, que « *la gestion interministérielle [était] un des enjeux de la réforme* », l'Etat devant « être capable de mieux coordonner les politiques relevant de ministères différents, aussi bien dans leur conception au niveau central que dans leur mise en œuvre au niveau déconcentré ».

En conséquence, il paraît logique que le ministre chef de file soit responsable, comme il l'est actuellement dans le cadre du BCRD, de la préparation du projet de loi de finances, sur l'ensemble du périmètre de la mission, au travers d'un dialogue noué avec les ministres responsables de programme.

A défaut d'un réel dispositif de coordination, la mise en œuvre de la loi d'orientation selon de telles modalités ne pourra constituer qu'un recul, et non l'amélioration de l'efficacité attendue, en particulier dans le domaine aujourd'hui prioritaire de la recherche.

B.- LES OBJECTIFS

La nécessité de décliner, au niveau des programmes et des actions, une chaîne « objectifs-moyens-résultats » et de mesurer chaque année le lien entre les moyens engagés et les résultats obtenus présente une réelle difficulté dans le domaine de la recherche où les résultats, en terme d'efficacité socio-économique, ne sont perceptibles qu'à long terme et où les facteurs conditionnant ces résultats sont en partie exogènes au système lui-même.

Une évaluation objective ne peut se limiter à examiner les seuls résultats scientifiques et techniques au détriment de l'analyse du « *processus de création et de production* » qui le précède. Elle devrait, en outre, mettre en évidence des caractéristiques comme l'originalité, la qualité ou l'impact des recherches considérées.

Deux niveaux d'objectifs ont été distingués pour chacun des programmes : des objectifs stratégiques au niveau du programme pour caractériser les enjeux politiques que celui-ci recouvre ; des objectifs plus opérationnels ou spécifiques qui peuvent s'inscrire dans une ou plusieurs actions, dont le champ d'application est plus « ciblé » pour s'assurer d'un impact sur une durée plus conforme avec l'annualité budgétaire et l'examen par le Parlement des projets et rapports annuels de performances.

Ainsi, trois objectifs stratégiques communs sont déclinés dans chacun des programmes de recherche placés sous la responsabilité du ministre de la recherche ainsi que dans le volet recherche universitaire du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* :

– la production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international dans les différentes disciplines relevant des opérateurs des programmes de recherche ;

– l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche ;

– la construction de l'espace européen de la recherche : l'objectif de la performance des opérateurs consistera à participer autant que possible aux instruments du PCRD, et à être chef de file dans la recherche européenne.

Par ailleurs, l'objectif d'orientation de « *l'effort public de recherche et de développement technologique vers les domaines prioritaires de l'action gouvernementale* » est consolidé sur l'ensemble de la mission interministérielle.

D'autres objectifs sont ensuite formulés pour chacun des programmes, dont la plupart sont appropriés.

On regrettera toutefois le caractère trop général de certains objectifs, lorsque leur intitulé se réfère aux « *besoins du futur* » ; ainsi, dans le programme *Recherche spatiale*, par exemple, l'objectif « *répondre aux besoins du futur par la recherche et la maîtrise de la technologie dans le domaine spatial* ». Un objectif tel que « *contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique* » reste trop imprécis. Il conviendrait alors de définir plus précisément l'objectif visé par le programme.

Un objectif devrait être ajouté dans le programme de soutien *Orientation et pilotage de la recherche* : l'accroissement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et vers les entreprises. L'indicateur correspondant serait instruit sans difficulté par les organismes de recherche ou la gestion des recrutements des enseignants chercheurs.

Le pilotage des objectifs stratégiques est défini par des contrats entre l'Etat et les établissements participant aux programmes, généralement pour une

durée de quatre ans. Ces contrats précisent les objectifs poursuivis prioritairement et les engagements des parties.

C.– LE CHOIX DES INDICATEURS

Pour une action mise en œuvre dans le cadre d'une politique publique, les objectifs de performance s'appliquent, d'une part, aux produits, avec des objectifs de qualité de service au bénéfice des usagers et des objectifs d'efficience au bénéfice des contribuables, et, d'autre part, aux résultats, avec des objectifs socio-économiques liés à l'impact des politiques publiques au bénéfice des citoyens.

Les produits de la recherche sont principalement les publications et les dépôts de brevet, mais aussi les différents modes de transfert des savoirs, des savoirs faire et de valorisation : contrats, expertises, créations d'entreprises, ainsi que les liens avec l'enseignement supérieur et la formation par la recherche. Les usagers directs de la recherche sont d'abord la recherche elle-même, l'enseignement supérieur, les acteurs économiques, au premier rang desquels les industriels, et différents acteurs représentant la demande sociale. Parmi ces derniers, les autres administrations de l'État (transport, équipement, santé, environnement, défense...) tiennent une place importante.

Étant donné que la durée de maturation de la recherche est souvent longue, les revenus des licences de brevets donnent une idée de la valeur actuelle d'applications de la recherche qui ont entre 5 et 25 ans d'âge. Le nombre ou le volume des contrats industriels et la création d'entreprises à partir de la recherche sont des indicateurs plus actuels.

En revanche, les acteurs économiques portent, au jour le jour, un jugement de fait sur ce que leur apporte la recherche, à travers le choix des partenaires avec lesquels ils signent des contrats, ou par la localisation de leurs activités de recherche. Mais il n'existe pas aujourd'hui d'indicateur standard reconnu permettant de mesurer ce jugement.

Un grand nombre d'indicateurs encore indisponibles

Sur les 124 indicateurs retenus pour l'ensemble des programmes, seuls 47 sont actuellement disponibles. L'absence d'indicateurs chiffrés dans la plupart des programmes, qui n'est pas compensée par des indicateurs intérimaires, découle de l'absence de statistiques permettant de les instruire. La construction d'un référentiel commun d'information et de gestion des activités de recherche a été entreprise, à partir duquel de nouveaux indicateurs de performance, voire des indicateurs plus élaborés pour ceux qui existent, pourront être produits. Les données servant à la construction d'un indicateur ne sont pas toutes disponibles au ministère de la Recherche, se trouvant dispersées au sein des établissements de recherche, par exemple. Selon le ministère, le calendrier d'établissement de ces

indicateurs serait le suivant : 1/3 des indicateurs seulement pourraient être disponibles pour 2006, 1/3 dans un « temps raisonnable », et 1/3 dans cinq ans seulement. Il est en outre fort probable que ces indicateurs devront être réévalués et modifiés.

Il serait souhaitable de disposer d'indicateurs imparfaits ou intérimaires dans l'attente d'indicateurs plus stables. Cependant, les services évoquent une difficulté : l'on ne peut se baser sur des statistiques reconstituant la série passée car la recherche portant sur les années antérieures représente un lourd travail nécessitant personnel et temps consacré. Aussi la démarche privilégiée semble-t-elle être l'adaptation et la prise en compte des indicateurs ou des bonnes pratiques mis en place au Canada, aux États-Unis ou au Royaume-Uni, par exemple.

Il conviendra en outre d'unifier la formulation des indicateurs s'appliquant, dans les différents programmes, à des objectifs très proches, comme le demande la Cour des Comptes. Les différences relevées, mêmes modestes, risquent de rendre encore plus complexe la collection des données dans le cadre du système d'information à bâtir, et rendront l'analyse des performances plus difficile pour le Parlement.

Des indicateurs classiques souvent insuffisants

Le choix des indicateurs proposés par le ministère apparaît assez classique pour nombre d'entre eux. En réalité, aucun indicateur d'efficacité ne mesurera directement la performance des laboratoires, car les nomenclatures de description des activités et les systèmes d'information pour la collecte et la transmission des données ne sont pas disponibles. C'est pourquoi il faudra se contenter d'indicateurs de type externe, comme la bibliométrie ou le nombre de brevets.

Pourtant, il y a lieu de disposer d'instruments permettant de comparer les coûts des laboratoires oeuvrant dans des disciplines proches. Aussi, des indicateurs d'efficacité devront-ils être formulés.

Ainsi, plusieurs programmes se voient affecter des indicateurs quantitatifs basés sur le nombre de publications de référence internationale et l'indice de citation à deux ans pour mesurer la production et l'impact de la recherche. Pour ces indicateurs, il y a lieu d'effectuer l'harmonisation mentionnée ci-dessus. Ainsi que le note la Cour des Comptes, ces indicateurs seront insuffisants également parce qu'ils ne connaissent que des variations très faibles et peu significatives, surtout rapportées aux EPST.

L'efficacité de la valorisation sera mesurée par le nombre de brevets déposés ou demandés, de licences signées ou de contrats industriels. Cependant, il conviendrait de généraliser dans les programmes la prise en considération du produit des brevets et licences rapportés aux dépenses d'entretien du portefeuille de brevets, donnée présente dans certains programmes mais pas dans tous.

L'attractivité du système français de recherche sera évaluée, dans plusieurs programmes, par le taux de chercheurs étrangers, à différents niveaux, dans les établissements de recherche.

Néanmoins, il serait souhaitable de mesurer aussi la mobilité des chercheurs français, à travers le taux de chercheurs français présents plus de trois mois dans des établissements de recherche étrangers.

La mesure du dynamisme et de la réactivité de la recherche publique sera prise au regard du taux de renouvellement des unités de recherche, ce qui est insuffisant, car l'évolution des thématiques peut intervenir sans ouverture ou fermeture de laboratoires, et ces mouvements se produire sans réorientation profonde des recherches. La réactivité scientifique des établissements du programme concerné est mesurée seulement, semble-t-il, par la part des publications des établissements dans les domaines stratégiques (sciences du vivant et nanotechnologies), ce qui semble un peu réducteur.

On regrettera que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou encore le niveau des moyens par chercheurs, n'ait pas été traduite par des objectifs et d'indicateurs.

Certains outils majeurs de la politique de recherche tels que le crédit d'impôt recherche et le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes ne sont pas pris en compte dans la mesure de la performance : pourtant, la dépense fiscale afférentes à chaque mission doit, en principe, être considérée lors de la préparation et du débat budgétaires.

La participation à l'espace européen de la recherche est également mesurée, de façon habituelle, par le taux de participation des laboratoires nationaux aux appels à proposition du PCRD, le taux de succès des participations des laboratoires français aux appels à propositions du PCRD et le taux de coordination de projets de recherche européens par les laboratoires du programme concerné.

Certains programmes suscitent les réflexions suivantes :

– Le programme *Recherche spatiale*

Pour la recherche spatiale, seront mesurés la part des publications françaises de référence internationale dans la production scientifique consacrée au domaine de l'exploration et de l'exploitation de l'espace et la reconnaissance scientifique de la production scientifique française, exprimée par l'indice de citation à deux ans des articles produits dans le domaine spatial.

La compétitivité de la recherche spatiale s'appréciera en termes de parts de marché des lancements de satellites prises par Arianespace. Le prix d'un lancement rapporté à la performance des lanceurs en service est également pris en

considération. Toutefois, l'indicateur « taux de succès des lancements » est peu approprié, portant sur une base de calcul trop étroite.

Le responsable du programme, le directeur de la technologie, ne disposera vraisemblablement pas des leviers d'actions nécessaires. C'est pourquoi il serait préférable de confier cette direction au président du CNES.

Ainsi que le souligne la Cour de Comptes, il est regrettable qu'une partie significative des crédits consacrés à la recherche spatiale ne soit pas incluse dans ce programme : ils sont dispersés dans deux missions différentes, et dans deux programmes distincts au sein de la présente mission. La visibilité des actions de l'Etat en matière spatiale n'est donc pas améliorée.

Dans ce programme, il serait intéressant d'ajouter un indicateur portant sur la satisfaction des utilisateurs, dans la mesure où le CNES et L'Agence spatiale européenne mettent en oeuvre des projets utilisés par des tiers.

– Le programme *Orientation et pilotage de la recherche*

Les indicateurs du programme de soutien sont plus novateurs : ils visent à mesurer l'attractivité et la compétitivité de la recherche française. Seront considérées la part des crédits recherche de la mission consacrée à chacun des domaines prioritaires de l'action gouvernementale, la proportion d'allocations de recherche et des conventions CIFRE attribuées dans chacun des domaines prioritaires ou l'effet de levier des moyens incitatifs publics mobilisés en faveur de la création d'entreprises. Toutefois, on peut s'interroger, comme le fait la Cour des Comptes, sur l'importance de cet effet de levier, vu la modestie de ces crédits incitatifs (4,5% pour 2005), surtout s'ils venaient à faire l'objet de régulations budgétaires.

Des indicateurs d'insertion des chercheurs sont également prévus : proportion de doctorants soutenant leur thèse, proportion de chercheurs insérés professionnellement six mois après la thèse ou la convention avec l'entreprise dans le cas des techniciens de l'ANVAR. Cependant, la référence à un délai d'insertion apparaît dans les programmes 1 et 6, sans harmonisation sur la durée et la notion d'insertion professionnelle réussie, éléments variables selon le cursus entrepris par le chercheur.

Les résultats de l'objectif de renforcement des liens entre la science et la société reposent sur l'indicateur « qualité de l'image de la science dans l'opinion ». Cet indicateur sera construit à partir de modèles existants dans d'autres pays. Il est à craindre que les résultats en soient toujours décevants au regard de la faiblesse des relais, notamment médiatiques, de l'information et de la vulgarisation scientifique. Il s'agit en tout cas d'une initiative intéressante, car il n'existe pas à ce jour de production régulière d'indicateur de ce type en France. En revanche, cette enquête peut être conduite tous les 2 ou 3 ans.

– Le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*

Une action, parmi les quatre que compte le programme 10 *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*, concerne le domaine de l'aéronautique civile. Ce programme comporte trois objectifs et cinq indicateurs transversaux pour les trois autres actions et deux objectifs associés à trois indicateurs pour l'action qui nous intéresse.

Ces objectifs sont : « *préparer l'avenir en favorisant les innovations technologiques* » et « *maintenir ou améliorer la part de marché de l'industrie aéronautique* ». Les indicateurs mesurent l'effet de levier de l'aide publique, l'évolution des parts de marché pour les avions de plus de cent places et le taux de remboursement cumulé et actualisé des avances remboursables depuis la mise en œuvre de ce dispositif.

On peut estimer que ces indicateurs ne sont guère pertinents. L'effet de levier ne devrait pas être calculé au niveau des centres de recherche mais à celui des entreprises, en mesurant le niveau de l'effort financier consenti par les entreprises en faveur de la recherche et du développement rapporté au montant de l'aide publique reçue, et en retraçant l'évolution de ce ratio. Le succès d'un produit se mesure au nombre d'unités vendues : celui de la recherche aéronautique doit se traduire par des ventes d'aéronefs. Il conviendrait donc de comparer le nombre de ventes réalisées, aux objectifs de ventes. Le taux de remboursement des avances n'est pas une donnée intéressante puisqu'il suffirait de ne plus en accorder de nouvelles pour qu'il augmente. Le calcul du taux d'intérêt *a posteriori* des avances constituerait une information plus intéressante.

– Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*

Le programme 13 comprend les moyens affectés à la formation d'ingénieurs et de vétérinaires et à la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, rural et halieutique. Il se décompose en deux actions : Enseignement supérieur et recherche, Développement et transfert de technologie. Ses crédits devaient s'élever, en 2005, à 228 millions d'euros.

Ce programme comporte une présentation stratégique introductive globale, qui explique quels objectifs spécifiques s'appliquent à l'enseignement supérieur et à la recherche dans le domaine agricole. Sur les 3 objectifs retenus, 2 concernent l'efficacité socio-économique et 1 l'efficacité de la gestion. Il est cependant dommage qu'aucune qualité du service rendu aux étudiants ne soit évaluée.

Pour suivre l'objectif portant sur la formation des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes aux besoins des milieux économiques, aux

pratiques de la recherche et à l'international, le taux d'insertion des étudiants à trois mois semble être un indicateur de résultat pertinent.

En matière de gestion, l'objectif d'amélioration de la formation initiale des personnels entrant dans l'administration sera suivi par l'évolution du coût moyen de la formation d'adaptation à l'emploi des nouveaux agents. Comme le précise la Cour des comptes, il s'agit, du fait du mode de construction de cet indicateur, qui concerne tous les agents affectés dans les différents programmes du ministère chargé de l'agriculture, d'une mesure de l'efficacité du service formateur, et non d'une mesure des coûts de personnel.

L'objectif retenu en matière de recherche agricole, portant sur l'organisation de synergies entre la recherche, la formation et le développement et passant par l'offre d'un ensemble de formations de haut niveau dans le domaine des sciences et technologies du vivant, lisible et compétitif à l'échelle nationale, européenne et internationale, devrait être évalué au moyen d'un indicateur, l'indice d'efficacité de l'action de l'État au travers des projets partenariaux de recherche-développement. Cet indicateur semble assez abscons, car trop composite dans son mode de construction, laquelle repose sur une évaluation non objective des moyens mis en œuvre par l'administration, par exemple pour l'information des citoyens. C'est pourquoi il serait souhaitable de le remplacer par un indicateur plus directement lisible, comme le taux de satisfaction des bénéficiaires de l'appui scientifique aux politiques publiques.

MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

Cette mission rassemble les subventions de l'État aux régimes spéciaux de retraite auxquels il contribue (notamment ceux de la SNCF, des marins, des mines et de la SEITA). Il s'agit de subventions d'équilibre. Dans la mesure où ce sont des montants fondés sur un engagement de l'État, et qui varient en fonction de facteurs qui ne sont pas maîtrisables (l'équilibre démographique principalement), il est difficile d'établir des stratégies de performance pour ces programmes.

La mission rassemble 4,3 milliards d'euros en 2005, répartis dans quatre programmes :

- Le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* comporte deux actions :
 - les régimes sociaux des transports terrestres, qui représentent 164,6 millions d'euros ; ces prestations sont destinées aux conducteurs des transports routiers (congé de fin d'activité à partir de 57,5 ans et complément de retraite) et à certains anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer ;
 - le régime de retraite de la SNCF, qui représente 2,4 milliards d'euros : il s'agit de la subvention versée par l'État à la SNCF pour compenser le déséquilibre démographique du régime.
- Le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, qui représente 822 millions d'euros, correspond à la subvention de l'État au régime de sécurité sociale de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). En effet, les cotisations sociales ne représentent que 14 % des ressources du régime ; 35 % proviennent des transferts inter-régimes ; le reste est financé par la solidarité nationale, *via* ce programme, qui comporte trois actions :
 - les pensions de retraite des marins (637 millions d'euros) ;
 - la prévoyance des marins (175,6 millions d'euros) ;
 - l'action sanitaire et sociale des marins (9,4 millions d'euros).
- Le programme *Régime social des mines* ne contient qu'une seule action : les versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, c'est-à-dire la participation de l'État à l'équilibre du régime social des mines.
- Le programme *Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers*, d'un montant total de 193,7 millions d'euros, comprend les

subventions versées aux régimes de retraite de la SEITA (60 % du programme), les versements au fonds national d'aide au logement (FNAL) par l'État employeur (27 %), au régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État (9 %), ainsi que les subventions à des régimes quasi-éteints ne comprenant plus que quelques dizaines ou centaines de retraités (Imprimerie nationale, régies ferroviaires d'outre-mer, ORTF). Pour l'instant, la présentation stratégique, les objectifs et les indicateurs de ce programme ne sont pas finalisés. Le programme a choisi de ne pas suivre sous forme d'objectifs de performance les régimes quasi-éteints. Par ailleurs, les objectifs et indicateurs relatifs au régime de la SEITA seront proposés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, car ils doivent être coordonnés avec la convention signée avec l'association chargée de la gestion du régime ; les pensions servies aux ouvriers des établissements industriels de l'État seront retracées dans le programme du compte d'affectation spéciale « pensions ». On peut regretter qu'aucun suivi ne soit envisagé en matière de performance pour le versement au FNAL, qui représente 53 millions d'euros.

Les stratégies, objectifs et indicateurs de ces quatre programmes peuvent être étudiés ensemble, car leur contenu est similaire, s'agissant de subventions de même nature. L'évolution des prestations n'étant pas maîtrisée par l'État, les leviers d'amélioration de la performance sont limités. Toutefois, il est possible de mesurer l'efficacité de la gestion et la qualité du service. En revanche, l'efficacité socioéconomique est difficilement mesurable.

A.- LA QUALITE DU SERVICE A L'USAGER

Tous les programmes de la mission ont comme stratégie principale la garantie de la qualité du service rendu à l'utilisateur. Cette stratégie se traduit par des objectifs divers, mais évalués par des indicateurs semblables, mesurant les délais de versement des prestations : le délai de premier versement de l'allocation de congé de fin d'activité (CFA), ainsi que le taux de pensions liquidées dans le délai, pour le programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ; le pourcentage de pensions payées aux marins suivant la date du premier paiement dû, ainsi que le délai moyen de traitement d'une feuille de soins « papier », pour le deuxième programme de la mission ; enfin, pour le programme *Régime social des mines*, le pourcentage d'attribution des droits propres payés dans le mois qui suit le premier paiement dû, le pourcentage d'attribution de droits dérivés payés dans le mois qui suit, et le taux de respect du délai de transmission des demandes de retraite aux régimes partenaires. Certains de ces indicateurs sont déjà renseignés ; les autres le seront pour le projet de loi de finances pour 2006.

Ces indicateurs n'ont de sens que si l'État gère directement les prestations en question. Or, tel n'est pas le cas des prestations mentionnées ci-dessus pour les deux premiers programmes. Ainsi, la Cour des comptes souligne que le CFA est géré par des fonds paritaires sur lesquels l'État n'a aucune compétence. Par

ailleurs, le montant de la subvention de l'État au financement du CFA ne couvre pas les frais de gestion. L'État n'apparaît donc pas fondé à suivre la performance de la gestion du CFA, et l'indicateur ne peut traduire la performance des services du ministère.

B.- L'EFFICIENCE DE LA GESTION

En ce qui concerne l'efficacité de la gestion, les stratégies et objectifs de performance des programmes de cette mission se concentrent sur la **réduction des coûts de gestion**. Celle-ci ne peut être recherchée que si la subvention de l'État couvre les frais de gestion, ce qui n'est pas le cas pour les transports routiers.

Ainsi, dans le premier programme, un indicateur mesure le ratio des dépenses de gestion sur les prestations servies. La Cour des comptes remarque que la présentation de cet indicateur est trop imprécise. « Aucune définition du coût de gestion, figurant au numérateur, ni du volume des prestations servies, figurant au dénominateur, n'est donnée. »

Dans le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, l'objectif n° 3 est de stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale. Il est mesuré par deux indicateurs pertinents de l'efficacité de la gestion : le coût unitaire d'une primo-liquidation et le ratio des dépenses de gestion sur les dépenses de prestations obligatoires maladie, maternité, accidents du travail et action sociale. Enfin, dans le programme *Régime social des mines*, la maîtrise des coûts de gestion est mesurée par le ratio de la rémunération versée à la Caisse des dépôts (gestionnaire du régime) sur la masse des prestations versées pendant l'année. Même si la gestion du risque vieillesse est confiée à la CDC au moyen d'un mandat de performance, on peut douter des leviers d'action dont dispose le gestionnaire du programme (chef de service à la direction du budget) pour maîtriser les coûts de gestion de la Caisse.

L'amélioration du recouvrement des cotisations est un autre levier de progression de l'efficacité de la gestion de ces programmes. Ainsi, l'objectif n° 2 du programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* est d'optimiser le taux de recouvrement des cotisations. Il est mesuré par deux indicateurs de l'efficacité de la gestion : le taux de recouvrement global et le taux de recouvrement « amiable ».

Les données intégrées dans ces indicateurs qui ne sont pas déjà disponibles le seront pour le projet de loi de finances pour 2006.

D'une façon générale, il manque des éléments de comparaison entre les régimes de retraite. La Cour des comptes souligne ainsi qu'une approche globale et coordonnée des régimes aurait pu être privilégiée, et qu'elle aurait permis un pilotage centralisé de la mission. Elle aurait rendu possible des comparaisons entre les performances des différents régimes en termes d'efficacité de la gestion.

C.- L'EFFICACITE SOCIOECONOMIQUE

Dans ce domaine, il est difficile d'établir une stratégie et des objectifs de performance pour cette mission, dans la mesure où les subventions de l'État versées aux régimes spéciaux de retraite sont des dépenses « passives », dont l'évolution n'est pas maîtrisée. Dans la stratégie du programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* figure l'objectif d'« assurer les engagements pris par l'État ». Toutefois, il ne s'agit pas là d'un objectif de performance. D'ailleurs, aucun indicateur mesurant l'efficacité socioéconomique n'a été retenu pour ce programme, de même que pour le programme *Régime social des mines*.

En revanche, le programme *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* intègre dans sa stratégie de performance l'efficacité socioéconomique. En effet, le régime comprend des crédits d'action sanitaire et sociale, qui ne sont pas des dépenses obligatoires : le régime est donc responsable de leur utilisation. L'objectif d'optimisation de l'action sociale en faveur des marins est mesuré par le taux d'occupation des lits réservés dans les établissements d'accueil de personnes âgées handicapées. C'est un bon indicateur, mais il évalue très partiellement l'action sociale du régime. En effet, celle-ci ne concerne pas seulement les personnes âgées. Elle s'adresse également aux familles, notamment à la suite d'accidents du travail ou de naufrages. L'avant PAP souligne que, ces situations de détresse n'étant pas prévisible, et très variables d'un exercice à l'autre, il est difficile d'établir des objectifs de performance, même à court terme. Cependant, un indicateur mesurant la réactivité des services à ces situations d'urgence, par exemple le délai de traitement des demandes de secours, pourrait être envisagé.

MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales relatifs aux collectivités territoriales sont regroupés au sein de la mission ministérielle intitulée « relations avec les collectivités territoriales », qui représente 2.791,6 millions d'euros en 2005 et comporte quatre programmes : un programme par catégorie de collectivités territoriales (communes et groupements de communes, départements, régions) et un programme général.

La loi organique conduit à ne faire figurer dans les missions et les programmes que les crédits budgétaires, et n'exige donc pas que les prélèvements sur les recettes de l'État – dont son article 6 autorise désormais de manière explicite le recours au profit des collectivités territoriales – soient accompagnés d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Toutefois, il convient de rappeler que les prélèvements sur recettes financent l'essentiel des concours de l'État aux collectivités territoriales et que la frontière entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes est mouvante, comme en témoigne d'ailleurs le passage en prélèvements sur recettes, via leur intégration dans la DGF, de nombreuses dotations budgétaires par la loi de finances initiale pour 2004. En introduction, le ministère rappelle qu'« *il aurait été d'autant plus regrettable de ne pas étendre le débat parlementaire à ces prélèvements qu'ils jouent un rôle essentiel dans les efforts menés par l'État pour assurer une péréquation accrue entre les collectivités territoriales et faciliter la mutualisation de leurs moyens par le développement de l'intercommunalité* ».

C'est pourquoi ont été joints aux projets annuels de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » les objectifs et indicateurs associés aux prélèvements sur recettes qui sont distincts mais complémentaires des projets annuels de performance.

A.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Ce programme, dont le responsable est le Directeur général des collectivités locales (DGCL) se compose de deux actions (« soutien aux projets des communes et groupements de communes » et « Dotation générale de décentralisation ») pour un total de 697,6 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

La présentation stratégique du programme se borne en réalité à expliquer pourquoi il est impossible d'assigner une stratégie d'ensemble aux concours financiers aux communes et groupements de communes. La structuration des

programmes de la mission par niveau de collectivité ne permet pas de définir pour chacun d'eux une véritable stratégie de performance dans la mesure où chaque programme relatif à un niveau de collectivité regroupe des crédits qui obéissent à des logiques totalement différentes.

Il convient de distinguer, d'une part, les crédits dont le montant et la répartition résultent de l'application mécanique de règles d'indexation et de critères législatifs ou réglementaires, et, d'autre part, les crédits qui répondent à une logique de projet et d'effet de levier et pour la mise en œuvre desquels l'administration dispose de véritables marges de manœuvre. Pour les premiers, l'administration ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les textes législatifs et réglementaires. Seuls les seconds se prêtent à une logique de responsabilisation sur des objectifs. La présentation stratégique du programme précise que « *c'est alors la capacité de l'État à soutenir durablement les projets des collectivités territoriales en évitant le saupoudrage que cherchent à mettre en évidence les indicateurs retenus.* »

2.– Les objectifs

Un objectif unique est associé à l'action « soutien aux projets des communes et groupements de communes » de ce programme : « promouvoir les projets de développement local ». Cet objectif apparaît trop vague et trop général. Par ailleurs, il s'agit clairement d'un objectif de moyens.

Quant à l'action « dotation générale de décentralisation », elle ne comporte ni objectif, ni indicateur. En effet, il n'apparaît pas pertinent d'évaluer la performance d'une action qui reprend une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des communes et de leurs groupements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. D'une part, le montant et la répartition des dotations destinées à compenser des charges transférées résultent de règles législatives prédéterminées. D'autre part, la question de savoir si ces règles sont de nature à assurer la couverture effective des charges transférées relève davantage d'un choix politique.

3.– Les indicateurs

Les critiques émises à l'encontre de l'objectif qui est associé à ce programme valent aussi à l'égard des deux indicateurs retenus : l'évolution du volume des investissements réalisés grâce aux subventions au titre de la dotation générale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) et le taux moyen de subvention. L'évolution positive de chacun de ces deux indicateurs présuppose une augmentation des moyens et ne reflète donc pas une amélioration dans l'utilisation des crédits *disponibles*. Il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations, c'est-à-dire d'être capable de mesurer le volume des investissements qui n'auraient pas pu être

réalisés en l'absence de subventions. À défaut, il pourrait être utilement envisagé de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires.

B.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX DEPARTEMENTS

Le programme « concours financiers aux départements » est largement calqué sur le programme précédent et est doté en 2005 de 864,4 millions d'euros. Deux actions (« aides à l'équipement des départements » et « dotation générale de décentralisation ») structurent ce programme, dont le responsable est le Directeur général des collectivités locales (DGCL).

1.– La stratégie de performance du programme

Les mêmes observations que celles relatives au programme précédent trouvent à s'appliquer.

2.– Les objectifs

L'action « aides à l'équipement des départements », qui reprend l'actuelle dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et l'actuelle dotation globale d'équipement des départements (DGE), est accompagnée d'un objectif unique consistant à « promouvoir les investissements des départements ». Comme le programme précédent, le programme « concours financiers aux départements » se heurte à la difficulté consistant à associer des objectifs précis à des dotations dont l'objet et le montant sont définis par des normes législatives. En effet, la DDEC est destinée à « *compenser les charges d'investissement liées au transfert de la gestion des collèges aux départements* ». En outre, il est précisé que « *la DGE des départements obéit largement à une logique de taux de concours : elle est attribuée pour l'essentiel au prorata des dépenses directes d'investissement effectuées durant l'année en cours pour les départements* ». Cependant, l'objectif unique qui est associé à ce programme est clairement un objectif de moyens. Il conviendrait de lui substituer un objectif d'amélioration de l'effet de levier des crédits d'aide à l'équipement des départements.

Aucun objectif n'est associé à l'action « dotation générale de décentralisation » pour les raisons évoquées plus haut au sujet de l'action « dotation générale de décentralisation du programme « concours financiers aux communes et groupements de communes ».

3.– Les indicateurs

Un seul indicateur illustre l'objectif unique de ce programme : le volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE. Comme les indicateurs associés au programme précédent, cet indicateur apparaît particulièrement fruste. Par ailleurs, son évolution positive suppose une

augmentation des moyens. Il ne permet donc pas de mesurer la « performance » de la DGE des départements puisqu'il ne met aucunement en évidence l'effet de levier recherché. Il conviendrait par conséquent de lui substituer un indicateur de l'effet de levier exercé par la DGE pour promouvoir les investissements des départements.

C.– PROGRAMME CONCOURS FINANCIERS AUX REGIONS

Aucun objectif n'est associé à ce programme qui comporte deux actions, correspondant à deux dotations destinées à compenser des charges d'investissement et de fonctionnement résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation générale de décentralisation (DGD) pour un montant total de 1,2 milliard d'euros.

D.– LE PROGRAMME CONCOURS SPECIFIQUES ET ADMINISTRATION

Ce programme regroupe « *l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ainsi que les moyens dont la finalité est de concourir à la réalisation des autres programmes de la mission* ». Il s'agit donc d'un programme « hybride », à la fois programme « support » et programme « fourre-tout », puisqu'il accueille les crédits qui ne trouvent pas leur place dans les autres programmes de la mission. Ses crédits sont de 24 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

La présentation stratégique apparaît extrêmement sommaire, ce qui s'explique par le caractère composite du programme.

2.– Les objectifs

Ce programme est le seul de cette mission qui soit accompagné de plusieurs objectifs, qui, de plus, traduisent à la fois le point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Ces objectifs traduisent bien dans l'ensemble les missions que la DGCL exerce au profit des collectivités territoriales.

La Cour des comptes fait toutefois remarquer à juste titre que l'objectif n° 2 (garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités territoriales) qui illustre l'action 1 (« Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ») mériterait d'être associé à l'action 2 (« Administration des relations avec les collectivités territoriales »).

3.– Les indicateurs

La Cour des comptes propose de renommer l'indicateur « Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année » qui apparaît trop composite pour fait l'objet d'une analyse efficace. Il pourrait être envisagé de lui substituer un intitulé plus synthétique tel que « Qualité de la répartition des dotations notifiées ».

La Cour propose par ailleurs de compléter l'indicateur « Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL » par une ligne supplémentaire précisant la proportion de ces textes dont le délai de parution excède la cible fixée, soit 6 mois à compter de la publication de la loi.

Quant à l'indicateur « Taux de réponse aux élus locaux et aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes...) », il mériterait d'être accompagné soit par un indicateur des délais de réponse, soit par une étude « qualitative » permettant de mesurer la satisfaction des personnes ayant obtenu une réponse de la DGCL.

E.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS RELATIFS AUX PRELEVEMENTS SUR RECETTES

De manière symétrique aux crédits budgétaires, la présentation des objectifs et des indicateurs fait l'objet de trois rubriques, correspondant aux trois programmes de la mission. Les objectifs et les indicateurs portant sur la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales sont similaires pour les trois catégories de collectivités. Les commentaires suivants portant sur cet objectif s'appliquent donc aux communes et à leurs groupements, aux départements et aux régions.

L'indicateur n° 1 (volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation) n'est pas réellement pertinent dès lors que :

– d'une part, il est évident que l'intercommunalité permet, via la mise en commun des ressources des communes et leur redistribution, d'assurer une certaine péréquation au niveau local. En particulier, la mise en commun de la taxe professionnelle sur un périmètre intercommunal a contribué à réduire les distorsions entre communes voisines. Pour autant, il paraît délicat de considérer que la dotation d'intercommunalité est une dotation dont la vocation serait exclusivement péréquatrice ;

– d'autre part, les travaux du Commissariat général au Plan sur les effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités territoriales ont montré que la DGF permettait de corriger, à hauteur de 40 %, les inégalités de ressources entre communes, soulignant que l'intensité péréquatrice des concours de l'État ne pouvait être définie en fonction de l'objet de chaque dotation.

Toute dotation ayant un effet péréquateur, comme le précise le texte du commentaire qui accompagne l'objectif, mesurer la part des dotations qui ont explicitement une finalité péréquatrice n'apparaît pas pertinent.

Il conviendrait que l'indicateur n° 2, qui mesure le rapport entre le niveau de dotations par habitant versées par l'État aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'État, tienne compte des charges des communes.

Outre les éléments relatifs à la péréquation des ressources entre les collectivités, les concours financiers aux communes et leurs groupements se voient assigner deux objectifs spécifiques, relatifs au développement de l'intercommunalité : « *accroître le degré d'intégration des groupements* », et « *achever la couverture du territoire des EPCI à fiscalité propre, tout en veillant à ce que les groupements soient un acteur central du développement local* ». Il s'agit d'objectifs de moyens dans la mesure où l'accroissement de l'intercommunalité ou de l'intégration fiscale intercommunale suppose des moyens supplémentaires, les dotations versées dans ces cas-là étant plus généreuses.

Les indicateurs correspondants pâtissent des défauts des objectifs qu'ils illustrent : il s'agit d'indicateurs de moyens qui ne sauraient traduire une amélioration de l'efficacité de la dépense.

MISSION REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS

La mission **Remboursements et dégrèvements** accueille la plus grande masse de crédits de tout le budget général : 68,3 milliards d'euros répartis en deux programmes, placés sous la responsabilité du directeur général des impôts.

A.– LA STRATEGIE DE PERFORMANCE DES DEUX PROGRAMMES

La définition de la stratégie de ces programmes, de leurs objectifs et de leurs indicateurs a été guidée par deux maîtres mots : la simplicité et le dépouillement. **À chaque programme correspond un seul objectif illustré par un ou deux indicateurs.** Le bloc de crédits le plus important de tout le budget se trouve donc associé à la stratégie de performance la plus sommaire...

C'est avant tout la conséquence d'un parti pris, déjà dénoncé par la mission LOLF dans ses précédents travaux relatifs à la construction de la maquette budgétaire : les deux programmes de remboursements et dégrèvements sont définis en fonction de la nature de la dépense et non de sa finalité, ce que l'administration ne cache d'ailleurs pas dans la présentation générale de chacun d'eux. Il est vrai qu'en l'attente du futur système d'information des administrations fiscales (Copernic), les systèmes actuels ne permettent pas d'identifier l'origine des remboursements et dégrèvements et, notamment, de distinguer entre celles de ces opérations qui relèvent de l'application d'une politique publique (aménagements de la taxe professionnelle, allègement de la taxe d'habitation pesant sur les ménages, etc.) et celles d'entre elles qui résultent d'une correction apportée à l'action administrative (remboursement de trop perçu, dégrèvement suite à une action gracieuse ou contentieuse, admission en non-valeur, etc.).

Cette dernière solution, plus imparfaite, peut-être, dans un premier temps au plan méthodologique, mais également plus conforme aux exigences de la LOLF, aurait été préférable.

C'est donc dans une pure logique de **fonctionnement interne de l'administration** qu'a été située l'analyse de la performance. Celle-ci est, de plus, réduite à la seule qualité du service rendu à l'utilisateur : du fait que les crédits inscrits sur les deux programmes de cette mission sont évaluatifs, la mission n'est pas dotée de moyens de fonctionnement propres, comme le souligne la Cour des comptes. « *La mission « Remboursements et dégrèvements » est très étroitement reliée au programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » [de la mission **Gestion et contrôle des finances publiques**], ce qui la prive de toute mesure d'efficacité* »⁽⁶²⁾. Il en découle d'ailleurs une difficulté non négligeable : le volume des dépenses budgétaires dépend en partie de la qualité du

(62) Cour des comptes, note sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

travail accompli au sein d'administrations (DGCP et DGDDI) qui ne sont pas placées sous l'autorité du responsable du programme, mais sous celle du secrétaire général du MINEFI, gestionnaire du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

B.– LES OBJECTIFS

L'objectif stratégique – identique pour les deux programmes – consiste à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* ». On notera :

– qu'il est qualifié d'« *objectif opérationnel* » dans certaines parties du document de préfiguration des PAP, alors que, comme le relève la Cour des comptes, « *les objectifs opérationnels doivent être la déclinaison dans les [budgets opérationnels de programme] des objectifs stratégiques* » ;

– qu'il n'apparaît pas directement connecté à ce qui est présenté comme la « *finalité* » de chacun des programmes, à savoir « *permettre d'identifier spécifiquement les dépenses budgétaires relevant d'une logique de dépenses en atténuation de recettes propres au budget de l'État* », pour le premier, et « *identifier spécifiquement les dépenses supportées par l'État au titre d'atténuation des recettes fiscales ordonnancées et recouvrées par les services de la DGI et de la DGCP pour le compte des collectivités locales* » pour le second.

Le panel d'objectifs (en fait, l'objectif commun) ne vise donc en aucune manière à apprécier la pertinence socio-économique des dispositifs législatifs visant à la réduction de l'impôt (prime pour l'emploi, autres crédits d'impôt sur le revenu, crédits d'impôt sur les sociétés, allègement des trois catégories d'impôts locaux, etc.), qui constituent pourtant de véritables politiques publiques.

C.– LES INDICATEURS

Pour le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, les deux indicateurs s'efforcent de cerner les principales masses financières en jeu (indicateur TVA) ou le nombre d'usagers concernés (indicateur IR). Cependant, le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* n'est illustré que par un seul indicateur, relatif au nombre d'usagers (taxe d'habitation), alors qu'il aurait pu être utile de le compléter par un indicateur portant sur la principale masse financière, relative aux dégrèvements de taxe professionnelle.

La « performance » de chaque programme est illustrée par un indicateur relatif au taux des réclamations contentieuses traitées dans le délai d'un mois, respectivement pour l'impôt sur le revenu et pour la taxe d'habitation. Cet indicateur ne traite qu'un aspect de l'objectif stratégique. Celui-ci vise, en effet, non seulement à réduire les délais entre le dépôt des demandes des usagers et la mise à disposition des sommes acceptées par l'administration, mais aussi à « *faire*

diminuer le volume des réclamations contentieuses par des actions préventives » (« *meilleure information dispensée aux contribuables, demandes d'informations complémentaires dès la constatation d'un risque d'erreur à son détriment* » pour l'impôt sur le revenu, « *meilleure assiette* » pour la taxe d'habitation).

On notera d'ailleurs que les progrès enregistrés dans ce dernier domaine (non couvert par un indicateur) influenceront favorablement l'indicateur officiel : dès lors que le volume des demandes contentieuses sera réduit, il sera plus facile à l'administration de traiter rapidement celles qui subsisteront néanmoins...

On peut également s'interroger sur la pertinence du délai normatif d'un mois (pourquoi pas quinze jours ou deux mois ?) qui détermine les trois indicateurs de la mission. Peut-être aurait-il été intéressant de les dédoubler en faisant apparaître, pour chacun, d'une part, le délai moyen de traitement des déclarations reçues dans l'année et, d'autre part, l'ancienneté moyenne des déclarations en stock et non traitées. La Cour des comptes signale que l'indicateur « TVA » serait en passe d'être modifié par la direction générale des impôts : « *le nouvel indicateur rectifié est conditionné par une demande initiale d'admission [...], un élément de modulation utile pour l'administration : l'administration ne s'engage plus à traiter le plus grand nombre de demandes dans le délai imparti de 30 jours, mais à traiter en 30 jours les demandes qu'elle aura prises en charge, c'est-à-dire, en l'espèce, qui auront reçu une décision favorable (remboursement total ou partiel)* ». Cette version rectifiée de l'indicateur serait bien moins pertinente, au regard de la performance administrative, que la version présentée dans le document de préfiguration des PAP.

MISSION SANTE

La mission ministérielle **Santé** représente 587,03 millions d'euros en 2005 et se décompose en quatre programmes : *Santé publique et prévention*, *Offre de soins et qualité du système de soins*, *Drogue et toxicomanie* et *Conception et gestion des politiques de santé*.

Le ministère de la Santé envisage, conformément aux préconisations du comité d'audit des programmes, de supprimer le programme *Soutien* et le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* et de transférer les crédits dans un vaste programme *Soutien*, au sein de la mission **Solidarité**. Ce transfert de crédit serait justifié par une meilleure gestion des dépenses de personnel, particulièrement au niveau des services déconcentrés, qui représentent 80 % des effectifs. De même, le transfert du programme *Drogue et toxicomanie* au sein du programme *Santé publique et prévention* est envisagé.

Cependant, on peut se demander si le transfert des crédits dans ce programme *Soutien* ne va pas conduire à supprimer l'évaluation de la fonction de pilotage du système de santé, notamment par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et par les agences régionales de l'hospitalisation. Par ailleurs, la nouvelle architecture prévue par la loi organique a pour objectif de connaître le coût global d'un programme, dépenses de personnel et de fonctionnement comprises : la constitution d'un vaste programme *Soutien* commun à plusieurs missions est donc contraire à cet objectif.

Dans sa note d'étape, la Cour des comptes considère que si la fusion des programmes de soutien est acceptable, la transformation des deux autres programmes (*Offre de soins et qualité du système de soins*, et *Drogue et toxicomanie*) en action aboutirait à une multiplicité de responsables de programmes. L'action « offre de soins » aurait pour responsable à la fois le directeur de la DHOS et le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget. Une telle situation conduirait à une dilution des responsabilités et serait contraire aux objectifs de la loi organique qui est d'identifier des responsables par politique publique.

A.– PROGRAMME SANTE PUBLIQUE ET PREVENTION

Le programme *Santé publique et prévention* représente en 2005 209,96 millions d'euros, soit une faible proportion des crédits consacrés à la prévention qui s'élèvent selon une étude de la DREES à plus de 9 milliards d'euros ⁽⁶³⁾.

⁽⁶³⁾ Source : comité interministériel d'audit des programmes : avis sur le projet de programme « santé publique et prévention » du ministère de la santé et de la protection sociale.

Cependant, afin de mieux évaluer l'efficacité de la politique de prévention et de santé publique en prenant en compte l'ensemble des acteurs, il est envisagé de mettre en place un document de politique transversale « santé publique et prévention ». Compte tenu de la faible part des crédits de l'État dans le budget global de la prévention, la mise en place de ce document apparaît primordiale. La Cour des comptes note les limites d'un tel dispositif qui relève davantage de la logique d'agrégat que d'une logique de programme, mais considère que ce document devrait permettre de conforter le programme dans une démarche de performance et recommande qu'il soit approfondi.

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme ne correspond pas à une stratégie de performance bien définie. Cette dernière apparaît en effet difficile à élaborer tant les crédits du ministère de la santé sont limités eu égard à l'ensemble des dépenses de prévention et de santé.

Cependant, ce programme a bénéficié de la réflexion stratégique menée dans le cadre de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui a conduit à fixer une centaine d'objectifs retracés dans le rapport annexé à la loi ⁽⁶⁴⁾. Cinq priorités notamment ont été identifiées : la lutte contre le cancer, le thème de la violence (y compris la violence routière), les comportements à risques, les conduites addictives, les facteurs environnementaux, la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques et les maladies rares.

2.– Les objectifs

Cinq finalités générales ont été retenues :

- concevoir et piloter la politique de santé publique, en prenant en compte la dimension éthique et en améliorant les connaissances disponibles et leur diffusion et promouvoir l'éducation pour la santé,
- diminuer la mortalité prématurée évitable par des actions de prévention,
- diminuer la morbidité évitable par la prévention,
- améliorer la qualité de vie des personnes malades,
- lutter contre les incapacités, réduire les inégalités de santé en réduisant les inégalités d'accès à la prévention.

Cependant, compte tenu de leur caractère ambitieux et éloigné du champ du seul programme, ces objectifs demeurent des finalités générales dont la réalisation ne pourrait pas être imputable au seul programme.

⁽⁶⁴⁾ À l'occasion de l'examen du texte devant l'Assemblée nationale, le ministre de la Santé soulignait que « la mise sous objectifs du système de santé publique sur un horizon de cinq ans est le premier axe directeur de ce projet » ; il précisait que « ces objectifs n'ont pas vocation à être exhaustifs. Ce sont des marqueurs, des indicateurs qui permettront de faire périodiquement le point sur la situation sanitaire du pays ».

Les objectifs retenus peuvent paraître, en comparaison, relativement peu ambitieux, mais ils traduisent la difficulté de l'évaluation de la performance de l'action du ministère de la Santé. Comme l'a montré l'avis sur le projet de programme *Santé publique et prévention* du comité interministériel d'audit des programmes, il existe « *un dilemme entre des objectifs d'impact final ambitieux, rendant compte globalement de la politique de santé prévention, et des objectifs maîtrisables par le responsable du PAP santé publique et prévention* ». Le choix a été fait de retenir des objectifs sur lequel le responsable du programme peut disposer de moyens d'action : par conséquent, les objectifs recouvrent des actions précises du ministère de la santé, et non sa politique globale : ils sont donc nombreux (8) et se situent au niveau des sous-actions (cancer, SIDA).

Compte tenu du champ d'action du ministère de la santé, et plus particulièrement de la Direction générale de la Santé, les principales activités du programme sont couvertes. Les objectifs et les indicateurs mesurent l'efficacité socio-économique et la qualité du service rendu aux usagers, mais aucun ne porte sur l'efficience de la gestion.

3.– Les indicateurs de performance

Sur treize indicateurs, un seul mesure l'efficience de la gestion (coût unitaire du dépistage du cancer du sein) et deux mesurent l'amélioration de la qualité du service. La plupart des indicateurs concernent l'efficacité socio-économique des actions. Un indicateur n'est pas encore précisément déterminé : il devrait s'agir du pourcentage des personnes reconnaissant les campagnes d'information sur le SIDA au sein des populations cibles.

Six indicateurs sont d'ores et déjà renseignés. Deux indicateurs ne devraient être renseignés que dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2007. Pour les autres indicateurs l'avant-PAP ne précise pas de délai.

– L'objectif n° 1 est de rédiger et de publier dans les meilleurs délais les textes d'application de la loi relative à la santé publique et de la loi bioéthique. L'indicateur est le nombre et le pourcentage de textes d'application publiés rapportés au nombre total de textes à publier pour la loi bioéthique et la loi relative à la politique de santé publique. Cet indicateur est conforme à une des fonctions du ministère de la santé qui consiste à concevoir et piloter la politique de santé publique. Cependant, il est regrettable de circonscrire le champ de l'évaluation à ces deux lois. Ainsi, de nombreux décrets d'application de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé n'ont toujours pas été publiés. L'indicateur pourrait donc être étendu à l'ensemble des textes de lois ayant une incidence sur la politique de santé publique aujourd'hui. De même, la transposition de directives européennes constitue un enjeu important compte tenu des nombreuses normes techniques et sanitaires à transposer en droit français. De même, la Cour des comptes constate, que malgré le risque d'effets pervers en termes d'inflation réglementaire, cet indicateur

devrait être étendu aux lois plus anciennes et aux directives, transféré dans le programme *Soutien* et enrichi d'un objectif cible.

– L'objectif n° 2 est d'accroître l'implication des usagers dans le cadre des politiques et des actions de santé publique au travers des associations, en mettant en place, dans les meilleurs délais, l'agrément des associations d'usagers. À cet objectif, sont associés deux indicateurs : le premier est le délai d'agrément moyen d'une association. Le second est le nombre d'adhérents de l'ensemble des associations agréées. L'avant-PAP précise que l'indicateur proposé, à terme, est le nombre d'adhérents de l'ensemble des associations agréées. Il pourra également être associé à des enquêtes auprès des usagers. La Cour des comptes suggère de modifier cet indicateur et de remplacer le délai d'agrément moyen par le pourcentage d'associations ayant reçu un d'agrément dans un délai précis (quatre mois).

– L'objectif n° 3 est de réduire les délais de transmission à l'INSERM des certificats de décès. Deux indicateurs ont été retenus : le pourcentage d'établissements de santé équipés de la transmission électronique et le délai moyen de traitement des certificats de décès. Durant l'été 2003, l'obsolescence du système de recueil de décès a été considérée comme ayant été une des causes du retard pris pour évaluer les répercussions de la canicule en termes de mortalité. L'article 25 de la loi relative à la politique de santé publique précitée a mis en place un système de remontée des informations sur les décès en temps réel. Cet objectif pourrait être intégré de façon plus pertinente dans le PAP de la mission **Sécurité sanitaire**. Mais compte tenu du fait que cette transmission devrait contenir, selon le ministère de la santé, des données qualitatives sur les causes du décès, le choix a été fait d'intégrer cet indicateur dans cette mission, comme un objectif de meilleure connaissance de la santé de la population. Cependant, cet objectif n'est valable que si le financement de la transmission électronique relève du ministère de la santé et non de l'assurance maladie. La Cour des comptes souligne que les deux indicateurs retenus mesurent peu l'action de la DGS et ne comportent aucun chiffrage dans l'avant-projet. Il serait donc nécessaire de fixer un objectif cible.

– L'objectif n° 4 est de réduire la consommation d'alcool. L'indicateur mesure la consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans. Cet indicateur ne permet pas de mesurer suffisamment la performance de l'action de l'administration. L'action du ministère de la santé n'a pas une influence directe et exclusive sur la consommation annuelle d'alcool par habitant dans la mesure où d'autres politiques entrent en ligne de compte, comme le précise d'ailleurs l'avant-projet annuel de performance (sécurité routière, taxation des alcools). La Cour des comptes constate que cet objectif est trop vaste et peu opérationnel et qu'il ne s'accompagne pas des leviers d'action qui sont à la disposition de la DGS pour sa réalisation. L'indicateur retenu ne permet pas d'évaluer l'action de la DGS et l'efficacité intrinsèque des actions menées. Peut-être pourrait-il être pertinent de mesurer l'efficacité d'une politique précise de la DGS : campagne de

communication, politique spécifique auprès des jeunes, sensibilisation de publics spécifiques comme les femmes enceintes.

– L’objectif n° 5 est d’abaisser la prévalence du tabagisme. L’indicateur mesure le pourcentage de la prévalence du tabagisme quotidien par sexe et par âge. Cet indicateur présente les mêmes limites que celui concernant la lutte contre l’alcoolisme : certaines politiques que ne maîtrise pas le ministère de la santé, telle que la taxation des cigarettes, ont une influence importante sur la consommation de tabac. La Cour des comptes émet les mêmes réserves et regrette qu’un lien avec le programme *Drogue et toxicomanie* ne soit envisagé et que l’action de L’INPES ne soit pas plus clairement intégrée dans le projet de performance. Il pourrait être pertinent de mesurer les actions de santé publique menées envers des publics cibles : les jeunes, les femmes enceintes...

– L’objectif n° 6 est de réduire l’exposition des populations à certains risques environnementaux. L’indicateur mesure la prévalence du saturnisme chez les enfants de 1 à 6 ans. Cet objectif s’inscrit dans le cadre du Plan national santé-environnement, une priorité ayant été accordée à la lutte contre le saturnisme⁽⁶⁵⁾. Cet indicateur devrait s’appuyer sur les travaux de L’INVS qui devrait entamer l’actualisation de l’enquête nationale de prévalence réalisée en 1996 par l’INSERM.

– L’objectif n° 7 est de réduire les comportements à risques dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA. Deux indicateurs sont prévus : le premier est le pourcentage des jeunes de 15 à 26 ans ayant utilisé un préservatif lors de leur premier rapport. Le second est le pourcentage des jeunes de 18 à 24 ans ayant utilisé un préservatif lors de leur dernier rapport. Un troisième indicateur devrait être ajouté : il devrait s’agir du pourcentage des personnes reconnaissant les campagnes d’information au sein des populations cibles. Ces indicateurs semblent tout à fait pertinents compte tenu de l’action du ministère dans la prévention contre le SIDA, si l’on admet, comme le remarque la Cour des comptes, le lien direct entre campagnes d’information et recul des comportements à risques. Cependant, il serait peut-être nécessaire de mettre en place un indicateur permettant de mesurer l’adoption d’un comportement de prévention sur le long terme.

– L’objectif n° 8 est d’améliorer le dépistage organisé du cancer du sein. Trois indicateurs devraient permettre de mesurer cet objectif : le premier est le taux de couverture du dépistage du cancer du sein dans la population cible. Le second est le coût unitaire du dépistage du cancer du sein. Le troisième est, pour

⁽⁶⁵⁾ 85.000 enfants sont encore concernés par le saturnisme, qui affecte le développement du système nerveux. Afin de lutter contre le saturnisme lié à l’habitat, la loi de santé publique du 9 août 2004 a rendu obligatoire un constat de risque d’exposition au plomb lors de la vente ou de la location de tout logement construit avant 1949. De plus, un arrêté ministériel du 18 janvier 2005 exonère du ticket modérateur les consultations de dépistage de plombémie chez l’enfant et la femme enceinte. Enfin, les campagnes de dépistage engagées depuis deux ans autour de sites industriels émetteurs de plomb ont permis de compléter le recensement des sites pollués par des activités en exploitation ou récemment arrêtées.

la classe d'âge 50-74 ans, le ratio entre le nombre de mammographies de dépistage organisé et le nombre de mammographies de dépistage individuel ajouté au nombre de dépistages organisés. Il apparaît pertinent d'évaluer la politique de dépistage du cancer du sein compte tenu de l'action spécifique de prévention du ministère dans ce domaine, de la priorité que constitue la politique de lutte contre le cancer et de la part importante que constituent ces crédits au sein du budget du ministère de la santé. La Cour des comptes constate néanmoins que le projet de performance ne contient aucun objectif cible, alors que la DGS dispose d'objectifs chiffrés précisément par la loi relative à la politique de santé publique pour les années à venir.

Cependant, il apparaît regrettable que la politique du cancer dans son ensemble, et plus particulièrement le Plan Cancer, ne fasse pas l'objet d'une évaluation compte tenu des crédits (80,5 millions d'euros en 2005) et des enjeux en cause. Plus précisément, il serait souhaitable qu'un objectif et un indicateur concerne l'Institut national du cancer mis en place en 2005, appelé à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du plan cancer et qui devrait représenter rapidement la moitié des crédits de l'État consacrés au Plan cancer. Il conviendrait d'évaluer les différentes missions : l'information à destination des patients et des professionnels de santé sur la prévention et les soins du cancer, la garantie de l'équité dans l'accès au soin, la coordination et développement de l'effort de recherche sur le cancer via la définition d'une stratégie nationale et le financement de programmes finalisés (mise en place de grands pôles de recherche multidisciplinaires, les canceropôles).

Par ailleurs, on peut se demander si un objectif supplémentaire ne pourrait pas être ajouté concernant la vaccination de la population. Certes, cette compétence relève en partie des départements, cependant compte tenu de la recentralisation opérée dans la loi relative à la politique de santé publique qui a réaffirmé le rôle de pilotage de l'État, une telle évaluation apparaît pleinement pertinente.

B.— PROGRAMME OFFRE DE SOINS ET QUALITE DU SYSTEME DE SOINS

Le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, qui représente 114 millions d'euros en 2005, regroupe les crédits consacrés au pilotage du système de santé et à la qualité du système de soins (budget des agences régionales de l'hospitalisation, de la Haute autorité en santé...). Ce programme a pour finalité d'améliorer la gestion des établissements et des personnels concourant à l'offre de soins, d'optimiser la formation, aussi bien initiale que continue, des personnels de santé, d'encadrer leurs conditions d'exercice et de veiller à leur répartition harmonieuse tant en termes de compétences que sur le plan géographique.

La plus grande partie des actions menées au titre du programme est financée sur le budget de l'assurance maladie, le budget de l'État n'intervenant que pour moins de 1 % du total des dépenses effectuées au titre de l'offre de soins. Par ailleurs, les crédits relatifs à ce programme ont connu une baisse importante due au transfert vers l'assurance maladie du financement de l'investissement hospitalier et vers les régions des écoles et des instituts de formation des professionnels paramédicaux et des sages femmes.

1.– La stratégie de performance du programme

Il est difficile d'établir une stratégie de performance propre à ce programme, sans interférer avec les problématiques propres à l'assurance maladie (qualité du système de santé, répartition de l'offre de soins...). Cependant, la stratégie de performance proposée dans l'avant-PAP montre le souci de définir des objectifs propres à l'État qui sont de garantir à la fois la qualité de l'offre de soins (assurer le bon niveau de formation, tant initiale que continue des professionnels de santé, optimiser l'organisation des soins, garantir l'efficacité des mécanismes d'accréditation et d'évaluation, s'adapter à l'évolution scientifique et technique, assurer la sécurité des patients lorsqu'ils reçoivent des soins) et l'accessibilité de l'offre (assurer que le niveau de l'offre de soins est adéquat par rapport aux besoins estimés de la population, d'autre part, que les usagers ont accès au système de soins dans des conditions satisfaisantes et des délais raisonnables, quelle que soit leur position sur le territoire national). Néanmoins la distinction entre stratégie de l'État et stratégie du système d'assurance maladie apparaît assez ténue. Il apparaît donc nécessaire que soient définies plus précisément les missions de l'État et une stratégie de performance adéquate.

2.– Les objectifs et les indicateurs de performance

Témoins de la difficile évaluation de la fonction de pilotage du système de santé, les objectifs et indicateurs concernent davantage l'évaluation du système d'assurance maladie que celle de l'action de l'État en tant que pilote.

Quatre objectifs sont proposés par l'avant-projet annuel de performance :

– Le premier objectif est d'accroître la qualité de l'offre de soins, et l'indicateur est le niveau de satisfaction des usagers du système de soins.

– Le second objectif est de prévenir les infections nosocomiales. Deux indicateurs sont proposés : le pourcentage des établissements ayant mis en place un tableau de bord des infections nosocomiales, et le taux de prévalence des principales infections nosocomiales dans les établissements disposant d'un tableau de bord depuis 2002.

– Le troisième objectif est d’améliorer la prise en charge des patients et de réduire son coût par le développement de l’hospitalisation à domicile. L’indicateur mesure le nombre de places d’hospitalisation à domicile.

– Le quatrième objectif est d’améliorer la rapidité de la prise en charge de la population par une unité d’urgence et l’indicateur mesure le pourcentage de la population résidant à moins de 30 minutes d’un SMUR.

Certes, ces objectifs concernent des problématiques essentielles (hospitalisation à domicile, infections nosocomiales...), mais ils ne portent pas sur les crédits de l’État, mais sur des crédits de l’assurance maladie.

La Cour des comptes considère en revanche que ces objectifs sont acceptables et propose simplement d’améliorer les indicateurs.

Certains aspects de la mission de pilotage de l’État mériteraient d’être évalués :

– Un objectif pourrait concerner l’efficacité de l’évaluation du système de santé par la Haute autorité en santé, notamment ses fonctions de certification des établissements de santé, d’accréditation des professionnels et des équipes médicales, et de diffusion des référentiels de bonne pratique et de bon usage des soins. L’indicateur pourrait mesurer le suivi des préconisations de la Haute autorité en santé.

– Un objectif pourrait être de répondre aux besoins de formation des étudiants en médecine avec un indicateur mesurant le taux de satisfaction sur les formations médicales des étudiants et des maîtres de stages.

– Un objectif pourrait être la gestion performante des professions de santé et comprendre des indicateurs concernant la qualité de la formation médicale continue et l’efficacité de la gestion du *numerus clausus*. Un objectif pourrait porter sur la gestion des personnels PU-PH (Professeur des universités Praticien hospitalier) et consister par exemple à pourvoir plus rapidement les postes vacants avec des indicateurs de délai moyen et de dispersion des délais.

– Un objectif pourrait concerner le financement d’investissement par l’État (notamment dans le cadre des contrats de plan) de structures sanitaires et d’hébergement des personnes âgées. Par ailleurs, un objectif pourrait être de développer la participation financière des partenaires publics et privés à l’effort de modernisation des établissements sanitaires et l’indicateur pourrait mesurer le ratio entre le montant des crédits des partenaires et le montant des subventions d’équipement versés par l’État.

C.– PROGRAMME DROGUE ET TOXICOMANIE

Le programme *Drogue et toxicomanie* représente 38 millions d'euros en 2005 affectés à la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) qui a pour mission d'animer, de coordonner les actions des ministères compétents⁽⁶⁶⁾ en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie dans le cadre du Plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool (2004-2008), qui mobilise 500 millions d'euros. Le programme s'appuie sur trois groupements d'intérêts publics financés par les crédits du programme : Le GIP DATIS (Drogues alcool tabac info service)⁽⁶⁷⁾, le GIP OFDT (observatoire français des drogues et toxicomanies)⁽⁶⁸⁾ et le GIP CIFAD⁽⁶⁹⁾ (centre interministériel de formation antidrogue à Fort de France).

L'existence de ce programme distinct consacré à la lutte contre la drogue et la toxicomanie n'est pas évidente. Ces crédits pourraient en effet être regroupés au sein du programme *Santé publique et prévention* qui comprend des objectifs concernant la lutte contre l'alcoolisme et contre le tabagisme. Cependant, le choix a été fait d'individualiser l'action de la MILDT sous forme de programme, en raison de sa fonction de coordination interministérielle. La Cour des comptes souligne qu'il n'est pas pertinent, comme l'a proposé le CIAP dans son rapport d'audit d'avril 2004, de rattacher la MILDT au programme *Santé publique et prévention* pour trois raisons : l'action de la MILDT est interministérielle, un tel rattachement limiterait son champ d'action au seul domaine sanitaire ce qui est contrairement à l'existence même de cet organisme, et cela impliquerait une complexité supplémentaire de gestion.

1.– La stratégie de performance du programme

Contrairement au programme *Santé publique et prévention* qui propose des objectifs généraux de santé publique (consommation d'alcool et consommation de tabac), ce programme évalue avant tout la capacité de la MILDT à coordonner l'action des différents intervenants. La présentation stratégique précise : « *les objectifs retenus sont donc des objectifs secondaires relatifs à la capacité de la MILDT de mobiliser l'ensemble des partenaires institutionnels autour des objectifs du plan, de rendre plus lisible et plus cohérente la politique de lutte contre la drogue au niveau central et territorial, d'améliorer la pertinence des dispositifs expérimentaux d'intervention (la MILDT n'ayant pas vocation à les financer de façon pérenne) et celle des échanges internationaux en matière de lutte contre les drogues.* »

⁽⁶⁶⁾ La lutte contre la drogue implique une vingtaine de départements ministériels.

⁽⁶⁷⁾ GIP interministériel de téléphonie sociale ayant pour vocation de conseiller et prévenir sur les consommations de substances psychoactives et de rappeler l'interdit

⁽⁶⁸⁾ GIP assurant la fonction d'observation des drogues et de diffusion des données

⁽⁶⁹⁾ GIP permettant la diffusion des pratiques de lutte contre le trafic dans une zone géographique prioritaire (la zone des Caraïbes)

Il s'agit donc d'évaluer la MILDT et sa fonction de pilotage et de coordination et non d'évaluer la politique de la lutte contre la toxicomanie. C'est pourquoi si la MILDT agit dans le cadre du Plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool, aucun objectif ne concerne la baisse de la consommation de drogues en France ou la prise en charge des personnes toxicomanes (missions prises en charge par les associations ou des structures financées par l'assurance maladie ou des ministères).

2.– Les objectifs

Le programme comprend 4 objectifs expressément rattachés aux trois actions du programme, qui correspondent elles-mêmes aux trois missions de la MILDT. Les quatre objectifs sont des objectifs d'efficacité socio-économique, un objectif évaluant par ailleurs l'efficacité de la gestion.

3.– Les indicateurs de performance

Sur huit indicateurs, un seul mesure l'efficacité de la gestion, les trois autres mesurent l'efficacité socio-économique. Aucun indicateur ne concerne la qualité du service, ce qui se justifie par le fait que la MILDT finance et coordonne les structures qui sont elles-mêmes en contact direct avec les usagers. Un seul indicateur est renseigné pour le moment. Cinq seront disponibles dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2006, et un le sera dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2007. L'avant-PAP ne précise pas de délais pour un indicateur, ce qui paraît très préoccupant.

– S'agissant de l'action « Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif », l'objectif n° 1 est de mobiliser l'ensemble des administrations et des partenaires autour des objectifs du plan.

Deux indicateurs y sont associés. Le premier est le niveau de mise en œuvre par les ministères des objectifs du plan. Cet indicateur d'efficacité socio-économique est conforme au rôle d'animation et de coordination de la MILDT. Cependant les objectifs du plan gouvernemental sont multiples et ambitieux : il s'agit de « renforcer le rôle éducatif des parents dans la prévention » ou de « casser l'expansion du cannabis » ou d'« abaisser les consommations d'alcool aux seuils définis par l'OMS » ou bien encore de « faire évoluer et respecter les législations relatives au tabac et à l'alcool ». Ces objectifs n'apparaissent pas aisément mesurables. Par ailleurs, dans quelle mesure le responsable de programme, c'est-à-dire le président de la MILDT, peut-il influencer directement le degré de réalisation de ce plan ? De même, la Cour des comptes constate que cet indicateur est dépourvu d'une unité de mesure et que son résultat dépend pour une grande part des choix de politiques sur lesquels la MILDT n'a pas de prise.

Le second indicateur, ciblé sur la demande expresse du Premier ministre à la MILDT, vise à apprécier la proportion de lieux publics et collectifs respectant la loi Evin, la priorité étant donnée aux établissements scolaires, avec comme

objectif principal de réduire l'accès du tabac aux adolescents. Certes, cet indicateur repose sur une mission expressément fixée par le Premier ministre : cependant, il constitue un indicateur lointain, dont la réalisation dépend surtout de l'action d'organismes tels que la DGCCRF pour faire respecter l'interdit dans les lieux publics. La Cour des comptes souligne aussi le caractère peu pertinent de cet objectif dans la mesure où le résultat n'est pas imputable au programme. L'avant-projet annuel de performance évoquant l'accent particulier mis sur le respect de l'interdiction de fumer dans les écoles. Un indicateur centré sur ce lieu et associé à une politique précise de la MILDT serait sans doute plus pertinent car davantage corrélé à son activité.

L'objectif n° 2 est de renforcer la cohérence de la politique publique au niveau central et territorial.

Cet objectif est cohérent avec la mission spécifique de la MILDT qui est de renforcer la cohérence de la politique publique dans ce domaine.

Trois indicateurs ont été choisis : le taux de réalisation des projets interministériels examinés en COPIL annuel, le degré d'articulation des plans territoriaux avec les autres dispositifs locaux (GPRS, prévention de la délinquance, sécurité routière, contrats de plan...) et le degré de cofinancement des plans territoriaux. La Cour des comptes suggère de modifier la rédaction du premier indicateur pour le rendre plus lisible et donc de mesurer le ratio entre le nombre de projets interministériels adoptés et le nombre de projets ministériels adoptés.

S'agissant de la seconde action qui est « l'expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi », l'objectif retenu est d'améliorer la pertinence des dispositifs expérimentaux d'intervention. Deux indicateurs sont proposés : le taux de dispositifs expérimentaux jugés pertinents, suite à l'évaluation de l'OFDT et le taux de reprise des dispositifs. Il serait néanmoins souhaitable que l'évaluation ne soit pas faite par l'OFDT, organisme financé lui-même par la MILDT.

S'agissant de l'action « coopération internationale », l'objectif proposé est d'améliorer la pertinence des échanges internationaux en matière de lutte contre les drogues et l'indicateur associé est la pertinence des actions coordonnées d'assistance technique dans les zones géographiques prioritaires. Comme le remarque la Cour des comptes, le résultat dépend beaucoup du contexte international.

Ces indicateurs et objectifs couvrent les programmes départementaux de prévention et les actions interministérielles financées sur les crédits de la MILDT. En revanche, les GIP financés par la MILDT ne sont pas couverts. Cela peut constituer une lacune dans la mesure où n'est pas évalué le service rendu directement aux usagers. Un objectif pourrait concerner l'efficacité de la prise en

charge des usagers par le GIP DATIS, sujet qui représente un réel enjeu compte tenu des délais d'attente importants et du nombre de personnes qui n'arrivent pas à joindre ce service (un indicateur pourrait mesurer la rapidité de prise en charge des appelants ou évaluer le taux d'abandon). En outre, une ligne spécifique « écoute cannabis » vient d'être mise en place, elle pourrait également faire l'objet d'une évaluation.

Par ailleurs, la loi relative à la politique de santé publique a prévu une campagne d'information nationale sur les effets spécifiques du cannabis, notamment dans les collèges et les lycées. Celle-ci pourrait utilement faire l'objet d'une évaluation.

D.– PROGRAMME CONCEPTION ET GESTION DES POLITIQUES DE SANTE

Le programme *Conception et gestion des politiques de santé* représente 225 millions d'euros en 2005. Comme il a été indiqué précédemment, le ministère envisage de transférer ces crédits dans un vaste programme de soutien au sein de la mission **Solidarité**.

La Cour des comptes regrette par ailleurs l'absence d'objectifs et d'indicateurs pour évaluer le pilotage de la sécurité sociale et le choix de ne pas créer un programme spécifique et d'inscrire cette action au sein de mission Solidarité et intégration. La Cour considère peu pertinent l'argument selon lequel le pilotage de la sécurité sociale ne peut être évalué en loi de finances dès lors que les crédits pilotés relèvent de la loi de financement de la sécurité sociale. La fonction de pilotage peut faire l'objet d'une évaluation spécifique et représente des crédits non négligeables.

1.– La stratégie de performance du programme

Le programme ne présente pas de présentation stratégique. Or celle-ci permettrait de déterminer des priorités propres au ministère de la santé en matière de gestion de personnel et de gestion des moyens de fonctionnement.

2.– Les objectifs et les indicateurs de performance

L'objectif proposé est de « mettre à la disposition des services les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des politiques sanitaires de façon fiable, accessible et rapide ». L'objectif unique et les trois indicateurs apparaissent insuffisants : ils ne concernent que la gestion du personnel alors que l'évaluation doit aussi concerner les dépenses de fonctionnement et surtout permettre une évaluation globale des fonctions d'état-major – c'est-à-dire de pilotage de la politique de santé – et des fonctions de gestion des moyens (gestion du personnel et des moyens de fonctionnement). Ainsi, la Cour des comptes considère qu'il conviendrait de mieux séparer les activités qui sont contenues dans

le programme afin d'isoler davantage les différentes fonctions supports et les fonctions d'état-major et de leur affecter des objectifs et des indicateurs de performance.

Il apparaît nécessaire de fixer d'autres objectifs. En cas de transfert de ces crédits au sein de la mission **Solidarité**, il serait intéressant d'harmoniser - autant que possible - ces objectifs et ces indicateurs avec ceux retenus pour le programme support *Solidarité* pour permettre des comparaisons et une évaluation globale. Le rapport du comité interministériel d'audit des programmes sur le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* et le programme *Conception et gestion des politiques de santé* note à ce sujet la nécessité d'une réflexion interministérielle.

Trois indicateurs sont proposés : le premier est le taux de vacances d'emploi global, le second est le pourcentage des agents ayant suivi une formation métier dans les quatre dernières années et le troisième est la part des rémunérations principales non automatiques.

Le premier indicateur ne semble pas pleinement pertinent pour mesurer l'efficacité de la gestion. Il occulte les disparités pouvant exister entre les services sous dotés et les services sur-dotés. De plus, il ne sera plus pertinent dans le cadre de la loi organique, la fongibilité asymétrique faisant disparaître la notion d'effectifs budgétaires. Cet indicateur pourrait donc être remplacé par le délai de pourvoiement des postes déclarés vacants, comme le propose notamment la Cour des comptes.

Le second indicateur, ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la formation dans la mesure où il donne une information quantitative. Un agent peut très bien avoir suivi une formation qui ne corresponde pas à ses besoins ou à ceux du service. C'est pourquoi il devrait être complété par un indicateur sur le taux de satisfaction de l'agent et de son chef de service sur la qualité des formations suivies. La Cour des comptes suggère cependant de confier cette évaluation à un organisme extérieur pour en assurer la fiabilité.

Le troisième indicateur relatif à la part de rémunérations non automatiques est supposé mesurer la part du GVT non liée à l'ancienneté. Cet indicateur semble laisser des marges de manœuvre très faibles au responsable du programme. Par ailleurs, les services ne semblent pas en mesure de calculer cet indicateur. Le ministère de la santé prévoit néanmoins, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, de réformer le système des rémunérations et donner une importance nouvelle aux rémunérations non automatiques. L'intérêt de l'indicateur dépendra donc de la capacité du ministère à mettre en place véritablement cette réforme et de la capacité des services à renseigner cet indicateur. La Cour des comptes propose de supprimer cet indicateur. Un indicateur plus pertinent pourrait mesurer la part des avancements aux choix dans les avancements totaux.

Il semble que d'autres objectifs doivent être ajoutés permettant d'évaluer les fonctions d'État-major et de pilotage de la politique de santé publique. Ainsi, l'objectif n° 1 du programme *Santé publique et prévention*, qui est de rédiger et de publier dans les meilleurs délais les textes d'application de la loi relative à la santé publique et de la loi bioéthique, pourrait être utilement transféré dans ce programme et enrichi d'autres indicateurs concernant le délai moyen d'adoption des textes réglementaires, de transpositions des directives et de réponse aux questions parlementaires. La Cour des comptes suggère la même modification. Par ailleurs, concernant la production réglementaire, pourrait être ajouté un objectif relatif à la qualité juridique des textes qui permettrait d'évaluer la qualité et la stabilité de la production réglementaire.

Par ailleurs, se pose la question d'insérer une évaluation globale de l'efficacité des campagnes d'information. S'agissant du programme *Santé publique* et compte tenu des modalités d'action de l'État, qui agit essentiellement en matière de prévention par le biais de campagnes d'informations, il semble plus pertinent de rattacher ces évaluations aux politiques concernées au sein du programme *Santé publique et prévention* (cancer du sein, SIDA, tabac..). Quel que soit le choix retenu, il est nécessaire que les indicateurs soient harmonisés. Ainsi, pourrait être retenu : le ratio entre le coût des campagnes et le nombre de personnes touchées. La Cour des comptes note cependant qu'il faut tenir compte du fait que des campagnes à destination de publics ciblés peuvent être efficaces en dépit d'un rapport coût / nombre de personnes touchées plus élevé que dans les campagnes de masse. Elle propose donc d'ajouter une évaluation qualitative de ces campagnes.

Enfin, comme c'est le cas du programme de soutien *Solidarité*, un autre objectif, pourrait être de délivrer au plus juste coût les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales. Plusieurs indicateurs peuvent être proposés : le taux de dépassement des coûts et des délais en matière de grandes applications informatiques, les dépenses de charges au m², le taux de factures non payées dans les délais réglementaires, les dépenses d'achat des cinq principaux produits et services, le taux de disponibilité des systèmes d'information. S'agissant de la mission *Solidarité*, la Cour des comptes considère cet objectif et ces indicateurs comme particulièrement pertinents et suggère d'ajouter des objectifs supplémentaires tels que « accroître les effectifs gérés par les gestionnaires », « contenir les dépassements de coûts des opérations d'investissement », « optimiser l'occupation des locaux ». En tout état de cause, cet objectif et ces indicateurs devront être harmonisés avec ceux du programme de soutien *Solidarité*.

MISSION SECURITE

C'est notamment grâce à l'insistance de la MILOLF que la maquette du budget comprend une **mission interministérielle regroupant deux programmes, l'un pour la police nationale et l'autre pour la gendarmerie nationale** (pour un montant global de 14.184,37 millions d'euros de crédits en 2005), l'ensemble des forces de sécurité intérieure étant d'ailleurs placées pour emploi à la disposition du ministre de l'Intérieur. Ce rapprochement correspond parfaitement à l'esprit de la LOLF ; en même temps, il ne rend que plus flagrantes les divergences de conception entre les deux programmes : les actions demeurent insuffisamment harmonisées, tout comme le dispositif de mesure de la performance. L'exercice est le suivant : comment pourrait-on mieux traduire l'existence d'un ministère de la Sécurité intérieure ?

L'effort d'harmonisation, également souhaité par la Cour des comptes, devrait être d'autant plus aisé que les forces de sécurité remplissent peu ou prou le même office : maintien de l'ordre public, action de sécurité publique, sécurité routière, missions de police judiciaire. Les différences essentielles résident dans l'activité de police des étrangers de la police nationale et dans les missions spécifiquement militaires assignées à la gendarmerie – qui représentent environ 5 % de ses activités. Conscients de l'effort à poursuivre à la lumière d'un précédent travail mené conjointement par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances et le Contrôle général des armées, les deux ministères ont formé un groupe de travail en janvier dernier, qui devrait rendre ses conclusions d'ici la fin du mois de mars.

Les divergences de conception constatées, et en particulier le retard pris pour le programme *Gendarmerie nationale*, résultent de la forte réticence initiale du ministère de la Défense à accepter l'existence d'un programme distinct au sein d'une mission interministérielle. Les crédits de la gendarmerie n'y figurent d'ailleurs pas en totalité.

A.– PROGRAMME POLICE NATIONALE

Ce programme, doté de 7.917,29 millions d'euros en 2005, recouvre l'intégralité des moyens de la police nationale, tous services confondus, qu'ils soient opérationnels à vocation généraliste, opérationnels spécialisés ou services de soutien.

1.– La stratégie de performance du programme

De façon claire et concise, la stratégie assignée au programme consiste en « *la poursuite durable du recul de la délinquance sous toutes ses formes* », excellent résumé de la politique à mener. Pour autant, c'est avec juste raison que

l'évolution statistique de la délinquance, mesurée en nombre d'infractions constatées, n'est pas retenue à elle seule comme indicateur de performance, d'une part en raison de sa trop grande proximité avec une simple mesure d'activité, d'autre part en raison de l'absence de mesure objective, indépendante et exhaustive des infractions. Ce qui n'enlève rien à l'utilité de ces informations statistiques pour l'information du Parlement. Tout en reconnaissant l'ampleur des difficultés méthodologiques précitées, la Cour des comptes estime qu'il est difficile de ne pas prévoir d'indicateur générique de la baisse de la délinquance.

Par ailleurs, il faut saluer l'effort de cohérence accompli par les auteurs de l'avant-PAP qui ont su s'inspirer des objectifs qualitatifs fixés par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

La Cour regrette que les leviers d'action permettant de mettre en œuvre la stratégie de performance ne soient pas déclinés par objectif.

8 objectifs et 17 indicateurs sont proposés.

2.- Les objectifs

L'objectif associé à l'action « **Ordre public et protection de la souveraineté** », qui consiste à optimiser la capacité opérationnelle des forces de maintien de l'ordre, est à la fois pertinent et suffisant, de même que, pour l'action « **Sécurité et paix publiques** », les objectifs d'adaptation de la présence policière sur la voie publique et d'amélioration de l'élucidation des infractions. On pourrait toutefois envisager d'ajouter un objectif de réduction du nombre de manquements à la déontologie des policiers⁽⁷⁰⁾, même si le suivi de l'activité des conseils de discipline et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité peut suffire à renseigner le Parlement sur ce point. La Cour des comptes se pose la même question et regrette par ailleurs que ne soit pas suivi le « sentiment de sécurité » dans la population.

Renforcer la prévention et le contrôle en matière de **sécurité routière** résume parfaitement les buts poursuivis.

L'objectif associé à l'action « **Police judiciaire** » peut paraître couvrir trop d'éléments, mais il recouvre bien une seule et même mission. Enfin, l'objectif d'efficacité de gestion correspond bien à l'action support du programme.

En revanche, au sein de l'action « **Police des étrangers et sûreté des transports internationaux** », qui regroupe à bon escient deux activités distinctes assumées par les mêmes personnels, manque un objectif permettant le suivi de la politique de sûreté, qui profite à l'utilisateur. Le programme comportant déjà huit

⁽⁷⁰⁾ Le Comité interministériel d'audit des programmes évoque, dans son avis d'avril 2004 sur le projet de programme « Police nationale », l'évaluation du « respect des procédures et garanties du citoyen par la police dans l'exercice de ses missions » (avis n° 2004-AI-A-09-02, page 3).

objectifs, il est envisageable de supprimer l'objectif d'amélioration de la lutte contre l'immigration irrégulière organisée⁽⁷¹⁾ en ne conservant que celui d'amélioration des reconduites à la frontière, plus facile à suivre.

Au sein de l'**action support**, manque un objectif relatif au premier des leviers d'action mentionnés dans la stratégie du programme : « *une meilleure gestion des ressources humaines (primes aux résultats, réforme des corps et carrières)* ». Sachant que l'essentiel des crédits du programme (plus de 86 %) sont des dépenses de personnel et que la réorganisation du tableau d'emploi et de la grille indiciaire des policiers est la principale réforme en cours, porteuse d'effets pérennes, il serait utile d'en mesurer l'impact. Par exemple en créant un objectif d'efficience de gestion « Améliorer la culture du résultat chez les fonctionnaires de police ».

3.– Les indicateurs

Pour l'action « **Ordre public et protection de la souveraineté** », si l'indicateur relatif à la disponibilité des compagnies républicaines de sécurité est tout à fait pertinent, il n'en va pas de même de l'indicateur mesurant le taux d'encadrement des manifestants à Paris, qui pourrait être supprimé. En effet, sa description dans l'avant-PAP ne permet pas de savoir s'il est censé évoluer à la hausse ou à la baisse, et l'incertitude liée au dénombrement de manifestants est quasiment proverbiale. Par ailleurs, l'indicateur de disponibilité des CRS, encore en construction, mériterait d'être discuté : le ministère est-il fondé à considérer que l'effectif maximal employable des CRS représente 3/5^e du total, les 2/5^e restants étant structurellement indisponibles pour cause de congés ou de maladie ?

Pour atteindre l'objectif d'**adaptation de la présence policière sur la voie publique** aux réalités de la délinquance, le seul indicateur véritablement utile est celui mesurant la corrélation entre le taux de présence sur la voie publique et la délinquance constatée par tranche horaire ; l'indicateur du seul taux de présence policière n'en est qu'une composante et peut donc être supprimé. Quant à l'indicateur de taux d'élucidation des délits de voie publique, évidemment indispensable, il se suffit à lui-même, l'évolution annuelle du nombre de faits élucidés n'en constituant qu'une composante – en plus d'être d'ailleurs un simple indicateur d'activité – qui ne justifie pas l'existence d'un indicateur autonome⁽⁷²⁾. La Cour des comptes partage cette analyse.

Les indicateurs relatifs à la **sécurité routière** ne peuvent que se concentrer sur l'action effective des forces de police en la matière, et c'est par conséquent à juste titre qu'ils ne comprennent pas le nombre de décès dus à un accident de la route. Le ratio d'infractions par heure radar, hors radars automatiques, et les

⁽⁷¹⁾ Toutefois, le ministère semble attaché à cet objectif, réaffirmé dans une circulaire adressée le 25 janvier 2005 aux services de police et de gendarmerie.

⁽⁷²⁾ Comme élément de contexte, cet indicateur d'activité demeure bien sûr utile pour mieux analyser l'évolution de l'indicateur de performance.

pourcentages de dépistages positifs d'alcoolémie ou de produits stupéfiants sont donc satisfaisants. Il faut souligner que ces indicateurs doivent évoluer à la hausse, mesurant ainsi l'efficacité et le ciblage des contrôles, ce qui comporte une dimension d'efficience de la gestion. Peut-être pourrait-on également rapprocher le nombre de dépistages positifs du nombre d'accidents mortels ou corporels graves dans lesquels l'alcool et/ou les stupéfiants sont en cause, sous réserve de disposer de tests de dépistage des produits stupéfiants plus fiables et moins onéreux qu'actuellement. Les travaux sont en cours.

En matière de **police judiciaire**, le taux d'élucidation des infractions s'impose comme le bon indicateur ; il faut se féliciter de son caractère à la fois global et détaillé par catégorie d'infractions. La Cour des comptes détaille les failles, bien connues, de l'outil statistique utilisé (dénommé état 4001), mais reconnaît qu'il est disponible et bien rodé, le ministère travaillant à son amélioration. Il est également raisonnable que le ministère, désireux de souligner le degré de recours aux nouvelles technologies dans l'élucidation des crimes et délits, cantonne ces informations aux éléments de contexte sans prévoir d'indicateur *ad hoc*.

Dans le cadre de la **police des étrangers et de la sûreté des transports internationaux**, l'indicateur du coût moyen d'un éloignement réalisé par la police est satisfaisant mais ne serait pas disponible avant le projet de loi de finances pour 2007, voire 2008, compte tenu de l'étendue des données à recueillir, qui fait justement la richesse de l'indicateur. Quant au nombre d'éloignements effectifs, le ministère reconnaît lui-même qu'il s'agit d'un indicateur d'activité ; il conviendrait par conséquent, comme la Cour des comptes le préconise également, de rapporter ce nombre au nombre de mesures d'éloignement exécutoires, qu'elles soient de nature administrative ou judiciaire.

Si l'objectif d'amélioration de la lutte contre l'immigration irrégulière organisée devait être conservé en l'état, l'indicateur proposé – le nombre d'interpellations d'aidants (passeurs, logeurs, pourvoyeurs de faux documents etc.) – serait acceptable, bien qu'il constitue, comme l'admet le ministère, un indicateur d'activité.

En cas de création d'un objectif d'amélioration de la sûreté des transports internationaux, l'indicateur associé pourrait être la durée moyenne d'une intervention suite à l'identification d'un bagage suspect, à faire baisser, même s'il faut reconnaître qu'en cette matière la sécurité prime la rapidité. Une autre piste pourrait être le taux de détection de la fraude documentaire en matière de passeports.

S'agissant de l'**action support**, mesurer la performance de la direction de la formation de la police nationale n'apparaît pas indispensable, mais si cette volonté demeurerait, l'indicateur proposé serait pleinement approprié. Eu égard à l'importance que revêt le déploiement du système de communication ACROPOL,

un indicateur spécifique est bienvenu. Celui qui est proposé mesure le pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL ; il présente l'avantage de coller à la finalité recherchée (permettre au maximum de policiers en patrouille de communiquer), mais on aurait pu faire un autre choix, qui certes privilégie moins l'efficacité : mesurer le pourcentage de zone police couverte par ACROPOL (y compris les souterrains, sources de difficultés particulières).

La mesure du taux d'indisponibilité des véhicules est pertinente, même si son intérêt par rapport à un taux de disponibilité n'est pas évident. Il est curieux que cet indicateur ne soit pas encore disponible.

Le dernier indicateur proposé, « Pourcentage du montant de l'action [support] par rapport au montant total du programme », présenté comme un « *indicateur de tendance* », outre qu'il est inutile puisqu'il ne mesure aucune performance, n'est assorti d'aucune précision méthodologique : dans quel sens est-il censé évoluer ? La Cour des comptes n'y voit qu'un « indicateur de qualité de la démarche LOLF elle-même » et non un indicateur de performance, mais ne le juge pas dénué d'intérêt.

Enfin, si la création d'un objectif d'amélioration de la culture du résultat chez les fonctionnaires de police était retenue, l'indicateur associé pourrait mesurer le rapport entre le montant moyen d'une prime et le montant global des primes versées, cet indicateur devant évoluer à la hausse, ce qui permettrait de mesurer la concentration du versement des primes au résultat, indice d'un véritable changement de culture dans les modes de rémunération.

B.— PROGRAMME GENDARMERIE NATIONALE

Alors que l'actuel agrégat budgétaire « Gendarmerie » est stabilisé, le ministère de la Défense se refuse toujours, en contradiction avec la lettre et l'esprit de la LOLF, à donner au programme *Gendarmerie nationale* le même périmètre en termes de crédits. En 2005, **ce sont ainsi quelque 495 millions d'euros** (soit 448 millions d'euros de crédits d'immobilier et 47 millions d'euros de crédits d'informatique) **qui seraient placés sous la responsabilité du Secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense, tout en étant parfaitement identifiés comme contribuant exclusivement à l'activité de la gendarmerie.** Cela est d'autant moins acceptable que l'outil du mandat de gestion a précisément été conçu pour répondre à ce genre de situation.

9 objectifs et 17 indicateurs sont proposés pour ce programme doté de 6.267,08 millions d'euros en 2005, dont 87 % de dépenses de personnel, qui couvre l'ensemble des activités de la gendarmerie : maintien de l'ordre, sécurité publique, sécurité routière, police judiciaire et missions militaires.

1.– La stratégie de performance du programme

Il faut rappeler en premier lieu que si la réflexion est moins aboutie sur ce sujet que celle de la police, une cause essentielle en est le caractère tardif de la création de ce programme autonome.

L'énoncé de la stratégie dans l'avant-PAP se limite à une brève présentation pour chaque action, d'où il ressort que la réflexion sur la performance s'est pour une bonne part limitée à l'utilisation de l'outil statistique existant de mesure de l'activité. Par exemple, le document mentionne bien une orientation stratégique visant le recul de la délinquance et le maintien de l'ordre public, mais l'ensemble de la présentation paraît davantage orienté vers le suivi distinct de l'activité des subdivisions de l'arme (gendarmerie mobile et gendarmerie départementale) que vers une véritable amélioration de la performance ou vers une utilisation plus optimale des moyens existants. Ce qui se reflète d'ailleurs dans les objectifs et indicateurs proposés.

Mieux vaudrait **scinder**, par exemple, l'action « **Ordre et sécurité publics** » en deux et rechercher quels objectifs et indicateurs de performance associer respectivement à la gendarmerie mobile et à la gendarmerie départementale. Il s'agirait en même temps d'un début de remède à l'insuffisante harmonisation avec le programme *Police nationale*, qu'il s'agisse du découpage des actions ou du dispositif de mesure de la performance.

Par ailleurs, les auteurs de l'avant-PAP ont manifestement tenu à y inclure une série d'éléments destinés à servir d'arguments en vue des conférences budgétaires : taux de réalisation des lois de programmation, nombre de gendarmes projetés en Opex par exemple.

2.– Les objectifs

En matière d'**ordre et de sécurité publics**, « Renforcer l'efficacité dans la lutte contre toutes les formes de délinquance » est un bon objectif de performance, sous réserve que les indicateurs choisis fassent ressortir un certain nombre de priorités afin de cibler les efforts. En revanche, « assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces » est un objectif à la fois mal formulé et peu soucieux de performance : c'est bien plutôt un niveau *maximum* de sécurité qu'il s'agit de garantir, *là où cela est le plus nécessaire*, le but n'étant pas d'augmenter uniformément le nombre de patrouilles sur tout le territoire mais d'adapter aux besoins la présence des gendarmes sur le terrain. De même, les objectifs consistant à « contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public » et à « assurer la protection générale de l'appareil d'État », comme l'écrit d'ailleurs le ministère lui-même, ont-ils essentiellement vocation à retracer l'activité de la gendarmerie mobile et de la garde républicaine. À tout le moins est-on en droit d'attendre un objectif d'amélioration de la protection ou d'optimisation des moyens disponibles. S'agissant de la mission de protection des

institutions de la République, il conviendrait soit de renoncer purement et simplement à un objectif spécifique eu égard à l'importance, dans ce domaine, des gardes statiques et des activités de prestige qui ne justifient pas une démarche de performance particulière, soit d'afficher un objectif du type amélioration de la productivité consistant à diminuer le poids relatif de ces missions par rapport aux autres missions de sécurité publique, de sécurité routière ou de police judiciaire.

En matière de **sécurité routière**, l'existence d'une action et d'un objectif comparables avec le programme *Police nationale* est satisfaisante.

De même, s'agissant de la **police judiciaire**, doit-on se féliciter de l'identification d'une action assortie d'un objectif d'amélioration du taux d'élucidation des infractions.

L'**action support** est pertinemment assortie d'un objectif intitulé « Optimiser l'emploi des moyens et des personnels », mais la présentation qui en est faite et surtout les indicateurs proposés ne relèvent que d'une logique de moyens.

L'action relative aux **missions militaires** de la gendarmerie tombe dans l'autre travers de l'exercice : se borner à refléter l'activité des services. Où est en effet la démarche de performance dans la formulation d'objectifs tels que « Assurer des missions militaires de protection et de contrôle » ou « Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger » ? Il est certes légitime de vouloir mettre en exergue les missions militaires, mais mieux vaudrait alors se concentrer sur un seul objectif prioritaire et orienté vers la performance, comme par exemple : « Réduire l'indisponibilité des gendarmes pour leurs missions de sécurité intérieure, due aux opérations militaires extérieures ». Mais il est fort possible que l'affichage d'un tel objectif soit récusé, d'une part pour des raisons politiques, d'autre part parce que le responsable du programme n'en a pas vraiment la maîtrise. Pour sa part, la Cour des comptes note que ces objectifs sont à rapprocher de ceux du programme *Préparation et emploi des forces* de la mission Défense, même si « leur présence au sein du programme Gendarmerie est positive » ; ils peuvent d'ailleurs être améliorés, selon la Cour, ainsi que les indicateurs qui y sont associés.

3.– Les indicateurs

En matière d'**ordre et de sécurité publics**, l'indicateur « Taux de criminalité de voie publique » est utile comme élément de contexte mais sa mesure n'est pas suffisamment fiable pour qu'il puisse servir, seul, d'indicateur de performance. La Cour des comptes note elle aussi les biais que comporte ce type d'indicateur, sensible à une hausse de moyens ou d'activité. Le « nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre de gendarmes disponibles » est, lui, un meilleur indicateur ; mais il pourrait être amélioré en étant calculé par tranche horaire, à l'instar de l'indicateur prévu pour la police.

Parmi les deux autres indicateurs relatifs à la sécurité publique, le « taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 minutes », déjà disponible, est pertinent ; il pourrait éventuellement être détaillé sur le plan géographique, par région de gendarmerie par exemple. Quant à la « part de l'activité à l'extérieur de l'unité sur l'activité totale », il s'agit d'un simple indicateur d'activité qui doit être supprimé, dans la mesure où la présence sur le terrain des forces de sécurité intérieure ne représente pas le même enjeu en zone police et en zone gendarmerie.

Dans le domaine de l'ordre public, qui est le champ d'intervention de la gendarmerie mobile, aucun des trois indicateurs proposés, qui sont tous des indicateurs d'activité, n'est satisfaisant en termes de performance. À leur place, on pourrait envisager, à l'instar du choix effectué pour les CRS, un indicateur de disponibilité : le nombre d'escadrons de gendarmerie mobile disponibles par rapport au nombre total d'escadrons. Précisons que l'indicateur « nombre de jours de sécurité générale rapporté au nombre de jours d'emploi », destiné à mesurer l'appui qu'apporte la gendarmerie mobile aux unités territoriales en application de la nouvelle doctrine d'emploi mise en œuvre depuis fin 2002, est utile comme indicateur de contexte ; si le ministère souhaitait faire de ce changement une priorité stratégique, on pourrait conserver cet indicateur en précisant qu'il doit évoluer à la hausse, et en le calculant conformément à son intitulé, c'est-à-dire sous la forme d'un taux, et non comme une valeur absolue telle que le montre l'avant-PAP.

Enfin, l'indicateur mesurant le nombre journalier d'escadrons employés aux activités de protection devrait, si l'objectif qu'il illustre était conservé, être rapporté au nombre de jours d'emploi et être orienté à la baisse, la charge des gardes statiques ayant vocation à être diminuée si l'on raisonne en termes d'efficacité. Mais la Cour des comptes souligne que le responsable du programme n'a pas l'entière maîtrise de la charge que représente cette activité.

Concernant la **sécurité routière**, le nombre d'accidents, tués et blessés n'a pas sa place, en tant que tel, au sein d'un dispositif de mesure de la performance, même s'il est très utile comme indicateur de contexte. En revanche, l'indicateur relatif au nombre de contrôles positifs par heure radar, dont on retrouve l'équivalent pour la police, est satisfaisant car bien mieux corrélé à la performance de l'action de la gendarmerie. Cependant, à l'instar du taux de dépistage positif d'alcoolémie, il devrait, comme l'a spécifié le ministère de l'Intérieur pour le programme *Police nationale*, évoluer à la hausse et non à la baisse ; en effet, une évolution à la hausse traduira un meilleur ciblage et donc une plus grande efficacité ainsi qu'une efficacité accrue des dépistages. Critiquant cette divergence, la Cour rappelle en outre que les actions relatives à la sécurité routière des programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* figurent au sein d'un même document de politique transversale coordonné par le ministère de l'Équipement. On notera enfin que contrairement à la police, la gendarmerie ne retient pas d'indicateur de dépistage de stupéfiants, toutefois moins indispensable que le dépistage d'alcoolémie.

L'indicateur de taux d'élucidation associé à l'action « **Contribution à la justice** », identique à celui retenu pour la police judiciaire, est le plus pertinent.

À l'**action support** ne sont malheureusement associés que des indicateurs de moyens, qui sont certes d'intéressants éléments de contexte en ce qu'ils permettent le suivi des engagements pris dans diverses lois de programmation, mais qui sont précisément disponibles dans les rapports annuels d'exécution de ces lois et n'ont pas leur place dans un projet de performances. Une démarche de performance consisterait, comme pour le programme *Police nationale*, à identifier des priorités pour les assortir d'indicateurs ciblés :

– au lieu des effectifs pris globalement, il conviendrait de parler, par exemple, des effectifs regroupés en communautés de brigades par rapport à l'effectif global des unités territoriales. Il s'agit en effet d'une réorganisation importante de la gendarmerie à l'heure actuelle, source de rationalisation. De façon générale, la Cour des comptes déplore d'ailleurs que le redéploiement des forces de police et de gendarmerie ne figure nulle part dans le dispositif de mesure de la performance ;

– au lieu des objectifs de formation envisagés globalement, il faudrait évoquer, comme pour la police, le ratio nombre de jours de formations prioritaires / nombre total de jours de formation ;

– au lieu d'une mesure du taux de livraison des matériels, on devrait disposer d'un indice de disponibilité des matériels existants, qu'il s'agisse des véhicules (tel est le choix effectué pour le programme *Police nationale*), des gilets pare-balles ou de l'armement. Si un seul type de matériel devait être retenu, les véhicules s'imposeraient.

Si la reformulation proposée pour l'objectif à associer à l'action « **Exercice des missions militaires** » était retenue, l'indicateur adéquat pourrait être le suivant : « nombre de jours-gendarmes projetés en Opex par rapport au nombre de jours-gendarmes d'indisponibilité opérationnelle », à orienter à la baisse. Encore une fois, on ne peut pas exclure qu'un tel affichage soit récusé, au motif que la décision de projection est une donnée exogène qui s'impose à la gendarmerie comme force militaire.

MISSION SECURITE CIVILE

Cette mission de dimension modeste (456,22 millions d'euros pour 2005) correspond au champ de compétence de la direction de la Défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Elle distingue, d'une part, les moyens opérationnels nationaux de sécurité civile mis en œuvre par l'État, et d'autre part, le rôle de pilotage de l'administration centrale dans la prévention et la gestion des crises.

A.– PROGRAMME INTERVENTION SUR MOYENS NATIONAUX

50 % des crédits de ce programme – doté au total de 217,41 millions d'euros en 2005 – sont consacrés à la mise en œuvre par l'État de moyens complémentaires (notamment aériens) à ceux des départements en matière de lutte contre les feux de forêt. L'autre moitié des crédits se répartit entre les activités du « groupement hélicoptères » de la sécurité civile, celles du service du déminage et les autres activités de secours, en cas de catastrophe naturelle ou technologique.

6 objectifs et 7 indicateurs sont proposés.

1.– La stratégie de performance globale du programme

La difficulté de définition d'une stratégie globale pour ce programme tient au caractère résiduel des interventions de l'État dans le champ de la sécurité civile, dont un indice flagrant est d'ailleurs la taille réduite de la mission elle-même. L'essentiel des compétences relève des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

La stratégie se résume donc à optimiser, par catégorie de moyens et/ou d'intervention – ce qui correspond au découpage des actions – la disponibilité des hommes et des matériels.

2.– Les objectifs

Il faut noter que la distinction entre point de vue du citoyen et point de vue de l'utilisateur ne joue pas ici, ou que la notion d'utilisateur est inopérante. Les six objectifs se partagent donc à parité entre efficacité socio-économique et efficacité.

En matière de lutte contre les feux de forêt, les **objectifs de disponibilité** maximale des moyens nationaux, qu'ils soient aériens ou terrestres, s'imposent. L'objectif spécifique aux moyens aériens va plus loin, puisqu'il vise un appui à *tous* les feux de forêt, mais il s'agit de l'application de la doctrine générale en vigueur. Si cette dernière évoluait, l'objectif devrait naturellement être adapté. De

même, au-delà des différences de formulation, les objectifs de disponibilité pour les autres types d'intervention (n° 4 et 6) sont satisfaisants.

Cependant, on voit mal pourquoi l'objectif n° 4 (« optimiser le potentiel d'engagement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile »), est qualifié d'objectif d'efficience. Par ailleurs, l'objectif n° 6 (« réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'intervention sur les engins de guerre ») semble trop ciblé : le déminage a des implications plus vastes.

Quant aux deux autres objectifs d'efficience (n° 3 et n° 5), celui visant l'optimisation du coût de la flotte d'avions est pertinent, mais celui visant l'optimisation du coût du secours par hélicoptère l'est moins. Ce dernier pourrait donc être supprimé, et la flotte d'avions doit plutôt alors être élargie aux hélicoptères.

À la rigueur, on pourrait envisager de ne retenir que deux objectifs transversaux : l'un de disponibilité et l'autre de réduction des coûts de maintenance. Le détail par type d'intervention apparaîtrait au niveau des indicateurs. Un troisième objectif concernerait le déminage.

3.– Les Indicateurs

Les indicateurs de disponibilité opérationnelle pour la lutte contre les feux de forêt sont déjà disponibles, de même que le coût de maintenance des avions, avec un détail par type d'appareil (« par flottille »). Ce n'est pas encore le cas pour les autres types d'intervention.

Le coût d'un secours par hélicoptère peut être supprimé, ou bien remanié pour faire apparaître, plutôt qu'une valeur moyenne, une volonté de réduction du coût des secours les plus coûteux.

Le taux de satisfaction des demandes de concours aérien est utile (et sera disponible pour le PLF 2006), à condition d'être étendu aux hélicoptères. De même, l'indicateur de délai de satisfaction des demandes de déminage (prévu pour 2006) devrait être étendu au-delà des seuls engins de guerre, quitte à faire apparaître distinctement ces deux données ⁽⁷³⁾.

B.– PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

Doté de 238,81 millions d'euros en 2005, ce programme recouvre pour l'essentiel la coordination des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en termes de formation, de gestion du recrutement et de la carrière, ainsi que de normes techniques et d'aide à l'investissement. À titre subsidiaire, il

⁽⁷³⁾ En effet, l'avant-PAP précise que la mesure du délai pour les engins de guerre est la plus pertinente car cette mission présente un moindre caractère d'urgence que la neutralisation des autres engins suspects.

englobe les activités de planification et de prévention des risques ainsi qu'une action support pour l'ensemble de la mission.

3 objectifs et 3 indicateurs sont proposés. Ils paraissent très perfectibles.

1.– La stratégie de performance globale du programme

S'agissant d'un programme support, la stratégie est explicitement réduite à l'identification d'un objectif et d'un indicateur par action. On peut également considérer qu'elle est contenue dans l'intitulé du programme.

2.– Les objectifs

Deux objectifs poursuivent un but d'efficacité socio-économique (qui se confond ici avec la qualité du service) : l'amélioration de la gestion des crises et le renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention. Un objectif d'efficacité vise à réduire les coûts de l'action de support.

3.– Les indicateurs

Les trois indicateurs sont très récents ou en construction pour 2006. Aucun n'est pleinement satisfaisant :

– celui relatif à l'accidentologie des sapeurs pompiers n'est que très partiellement le résultat de la politique menée par la direction de la défense et de la sécurité civiles, qui ne dispose que de deux leviers, la formation et la préconisation de matériels. Il faudrait recentrer l'indicateur sur l'un de ces deux leviers, voire en créer deux ;

– celui mesurant le « nombre de retours d'expérience ayant fait l'objet d'une analyse nationale » n'est pas un indicateur de performance. À tout le moins faudrait-il rapporter ce nombre au total des retours d'expérience, qui sont, il faut le noter, spontanément adressés par les acteurs locaux ;

– celui mesurant le poids de l'action support en pourcentage du budget du programme n'apporte aucune valeur ajoutée. On pourrait lui préférer, par exemple, un indicateur du nombre de recommandations de l'inspection de la sécurité civile non suivies d'effet rapporté au nombre total des recommandations.

MISSION SECURITE SANITAIRE

La mission interministérielle **Sécurité sanitaire** représente 619 millions d'euros en 2005 et regroupe les crédits du ministère chargé de la santé relatifs à la veille et la sécurité sanitaires, et les crédits du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales relatifs à la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation.

A.– PROGRAMME VEILLE ET SECURITE SANITAIRES

Le programme *Veille et sécurité sanitaires*, dont le responsable sera le directeur général de la Santé, représente 120,3 millions d'euros en 2005⁽⁷⁴⁾ et comprend quatre actions : l'action « Veille, surveillance, expertise et alerte » qui est dotée de 57,4 millions d'euros en 2005, l'action « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » qui bénéficie de 9,4 millions d'euros, l'action « Production et mise en œuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres » qui représente 42,6 millions d'euros, et l'action « Information et formation » qui est dotée de 6,6 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

L'avant-projet annuel de performance présente davantage la méthodologie retenue pour fixer les objectifs et les indicateurs qu'une véritable stratégie de performance. Il précise que le choix a été fait de retenir des indicateurs permettant d'évaluer la qualité globale du système de veille sanitaire plutôt que de privilégier une approche, produit par produit, pathologie par pathologie et milieu par milieu. Or, l'élaboration d'une stratégie de performance pourrait bénéficier des réflexions menées suite à la canicule de l'été 2003 qui a montré les lacunes du système d'alerte sanitaire, et des travaux menés dans le cadre de la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004.

Il convient cependant de saluer le fait que l'avant-PAP présente un travail important de réflexion sur les différentes missions de l'État en matière sanitaire et sur l'articulation de son action avec les différents opérateurs.

2.– Les objectifs

Le programme comprend 6 objectifs : cinq sont relatifs à l'efficacité socio-économique, dont un évalue aussi l'efficience de la gestion et un objectif relève de la qualité du service.

(74) Le programme intègre les subventions de huit opérateurs : l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS), l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE), l'Institut de Veille Sanitaire (InVS), l'Établissement Français des Greffes/l'Agence de la Biomédecine (EFG/ABM), l'Établissement Français du Sang (EFS), le Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies (LFB) et l'Institut National de la Transfusion Sanguine (INTS).

3.– Les indicateurs de performance

Sur 12 indicateurs, 11 concernent l'efficacité socio-économique, 1 seul mesure l'efficience de la gestion et aucun n'évalue la qualité du service. Trois indicateurs sont déjà renseignés dans l'avant-PAP, 4 indicateurs le seront dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, et 5 le seront dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007.

L'objectif n° 1 consiste à améliorer la gestion des alertes sanitaires.

Cet objectif d'efficacité socio-économique a vocation à évaluer la capacité de l'administration à tirer des conséquences des alertes survenues et à évaluer la gestion de ces alertes.

Deux indicateurs sont prévus : le premier est le pourcentage d'alerte pour lesquelles une évaluation a été formalisée sur la base d'un retour d'expérience, le second est le pourcentage de personnes assurant des astreintes qui ont été formées à la gestion des alertes. Le premier indicateur mériterait d'être précisé car l'objectif est que l'administration ne se contente pas d'évaluer la gestion des alertes, mais qu'elle tire les conséquences de l'évaluation : c'est pourquoi, l'indicateur pourrait être « le pourcentage des alertes dont l'évaluation a abouti à une modification de procédure ou une décision de mise en place d'une nouvelle procédure ». S'agissant du second indicateur, son champ d'application, c'est-à-dire le périmètre des personnes concernées par les astreintes, mériterait d'être précisé. La Cour des comptes constate que ces indicateurs ne mesurent pas suffisamment l'impact sur le fonctionnement des services de la politique de formation de gestion des alertes.

L'objectif n° 2 consiste à disposer de plans opérationnels de réponse à la menace sanitaire.

Une introduction précise l'état d'avancement des différents plans nationaux de réponse aux menaces sanitaires. L'indicateur prévu est la conformité de l'avancement des travaux d'élaboration, de préparation, de diffusion et d'évaluation des plans nationaux aux programmes et calendrier de travail initiaux. Cet objectif n'est pas satisfaisant car l'objectif pour l'État ne peut être simplement d'élaborer des plans sanitaires. L'indicateur n'évalue que la bonne exécution des plans opérationnels par l'administration, et non la rapidité et la pertinence de sa réaction. La Cour des comptes partage ce constat et recommande que cet indicateur d'activité soit accompagné d'une contrainte plus forte de délai. C'est pourquoi un objectif pourrait être « élaborer le plus rapidement possible les procédures d'alerte et les plans opérationnels ». Les indicateurs seraient le délai moyen d'élaboration des procédures achevées dans l'année, le délai moyen de diffusion des procédures achevées dans l'année et le délai moyen de validation des procédures dont le test a été achevé dans l'année.

L'objectif n° 3 consiste à améliorer le niveau d'information des professionnels et du public sur la gestion des risques.

Le premier indicateur mesure le nombre de professionnels de santé inscrits à « DGS Urgent », et le second est le nombre et le pourcentage de communiqués de presse repris par la presse. Ces indicateurs évaluent l'ampleur de la transmission de l'information chez les professionnels et le public. Or, il faut aussi évaluer la modification des pratiques. La Cour des comptes constate d'ailleurs que ces indicateurs, bien que faciles à suivre, paraissent restrictifs eu égard à l'ampleur et à la nature des risques. L'objectif pourrait être de modifier les pratiques des professionnels sur la gestion des risques et le comportement du public. Les indicateurs pourraient être : un sondage parmi des professionnels reconnaissant avoir adapté leurs pratiques après diffusion d'information par l'administration sur une épidémie ou une alerte sanitaire, et un sondage parmi la population pour mesurer l'adaptation de leurs comportements face à certains risques sanitaires ou certaines épidémies suite à des campagnes d'information du ministère de la santé ou de l'INPES.

L'objectif n° 4 consiste à améliorer les conditions de recours à l'expertise.

Quatre indicateurs sont proposés dans l'avant-PAP : le premier mesure le pourcentage de demandes d'avis respectant la procédure de mise en place et le second indicateur est le pourcentage d'avis permettant de conduire à des décisions dans les délais jugés adaptés par l'administration. Le troisième est le nombre de demandes d'avis respectant la procédure par rapport au nombre de décisions prises et le quatrième est le taux de décisions explicitement prises suite à un avis. Cette évaluation est expressément centrée sur le processus de saisine et la procédure. Il apparaît nécessaire de clarifier la distinction entre le premier indicateur et le troisième indicateur qui semblent identiques : l'un est un pourcentage, l'autre est un ratio, mais la réalité mesurée est la même. De plus, la Cour des comptes souligne que ces indicateurs sont très peu lisibles et trouvent difficilement leur place dans un projet de performance.

L'objectif n° 5 consiste à améliorer les performances des dispositifs de surveillance des effets des produits, des technologies et des pratiques après exposition.

Deux indicateurs sont prévus : le premier est le ratio entre le nombre de vigilances organisées par rapport au nombre de vigilances à organiser, le second est le nombre de signalements réalisés et traités. Ceux-ci ne sont pas des indicateurs de performance mais des indicateurs d'activité, comme le note par ailleurs la Cour des comptes. Ils doivent donc être supprimés.

L'objectif n° 6 consiste à améliorer la qualité de l'évaluation, du contrôle et de la police sanitaire.

L'indicateur est le ratio entre le nombre de détections d'anomalies et le nombre de contrôles. Cet indicateur pourrait être considéré comme un indicateur d'activité : il doit donc être conçu comme un indicateur de ciblage et doit être conservé en indiquant qu'il s'agit de le faire augmenter.

Il est regrettable que certaines actions de la mission interministérielle ne fassent pas l'objet d'une évaluation : c'est notamment le cas de la mission de veille sanitaire, assurée par l'INVS et les centres nationaux de référence. Cette mission est apparue défaillante lors de la crise sanitaire de l'été 2003 : c'est pourquoi le dispositif a été renforcé par la loi relative à la santé publique du 9 août 2004 ⁽⁷⁵⁾.

Un objectif pourrait être de déceler et de réagir précocement face une épidémie ou une alerte sanitaire. Un indicateur pourrait être le délai entre la survenance d'épidémies ou un problème sanitaire et l'alerte faite au ministère de la santé. Un second indicateur pourrait être le nombre d'épidémies ou de menaces sanitaires survenues dans l'année (un seuil de personnes concernées pourrait être fixé) et n'ayant pas été anticipées.

Rappelons que l'avant-PAP de la mission **Santé** fixe comme objectif le fait de réduire les délais de transmission à l'INSERM des certificats de décès. Deux indicateurs ont été retenus : le pourcentage d'établissements de santé équipés de la transmission électronique et le délai moyen de traitement des certificats de décès. Cet objectif pourrait figurer dans l'avant-PAP sécurité sanitaire. Cependant, compte tenu du fait que ces transmissions contiennent des informations qualitatives sur l'état de santé de la population, le choix a été fait de le faire figurer dans le programme *Santé publique et prévention* afin d'évaluer la capacité générale de l'État à connaître l'état de santé de la population.

B.- PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Ce programme, dont le responsable sera le directeur général de l'Alimentation au ministère de l'agriculture, comprend les personnels et le fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires, les crédits d'intervention du ministère chargé de l'agriculture dans ce domaine, la subvention de fonctionnement à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et une partie de ses subventions d'investissement.

⁽⁷⁵⁾ L'INVS a vu ses missions renforcées : bilan des systèmes de surveillances et d'alerte, surveillance de cohortes, surveillance des populations les plus fragiles, prise en compte des déterminants sociaux.

Il représente près de 500 millions d'euros en 2005 et devrait être structuré en 7 actions : prévention des risques sanitaires et phytosanitaires (15,2 millions d'euros) ; lutte contre les maladies animales et protection des animaux (105,7 millions d'euros) ; prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires (16,1 millions d'euros) ; acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires (51,1 millions d'euros) ; élimination des farines et des coproduits animaux (85,8 millions d'euros) ; mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation (224,9 millions d'euros) ; mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'Écologie et du développement durable (action non dotée, destinée à accueillir les moyens mis en œuvre pour le compte du ministère de l'Écologie et du développement durable au titre des installations classées et de la protection de la faune sauvage).

1.– La stratégie de performance du programme

Ce programme ne comporte pas de présentation stratégique introductive globale, mais une présentation détaillée des objectifs stratégiques, déclinés pour chacune des 7 actions.

2.– Les objectifs

Sur les 9 objectifs retenus, 7 concernent l'efficacité socio-économique et 2 l'efficacité de la gestion. Une plus grande concentration des objectifs serait bienvenue, afin de mieux cerner l'essentiel de l'activité du programme. Cela nécessiterait l'élaboration préalable d'une stratégie de performance globale pour le programme, et non pour chaque service ou institution qui y concourt. La Cour des comptes partage ce constat.

3.– Les indicateurs

Les 13 indicateurs de résultat retenus sont précis mais parfois trop « technocratiques », avec des modes de construction assez abscons qui ne permettent pas de se rendre compte de la réalité des situations mesurées. 6 indicateurs seulement sont déjà renseignés.

Deux indicateurs permettront de suivre la réalisation des actions engagées au titre de la prévention des risques sanitaires et phytosanitaires : la mesure de la « pression » de surveillance et de contrôle des pépinières et de l'utilisation et de la distribution des produits phytopharmaceutiques, qui se contente de suivre l'activité des services chargés de la protection des végétaux sans évaluer la pertinence des contrôles ; l'évaluation de l'évolution des pratiques de protection des cultures, au travers du taux de non-conformité constaté au cours des contrôles, qui ne dépend pas uniquement des contrôles réalisés.

Les indicateurs retenus pour suivre l'action : « lutte contre les maladies animales et protection des animaux » sont l'évolution du nombre de cas d'ESB au sein du cheptel français, l'évolution de la prévalence des autres maladies animales (tuberculose et brucellose bovines, brucelloses ovine et caprine), le taux de « rappel à la réglementation » communautaire en matière de bien-être animal par production de type industriel (pour les porcs, veaux et volailles) et le taux de non-conformité en résidus d'antibiotiques constatés dans le cadre des plans de contrôle.

Les indicateurs mis en place pour suivre l'action : « prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » sont le tonnage d'animaux de boucherie abattus des abattoirs présentant des conditions d'hygiène optimales, le taux d'infection des élevages de poules pondeuses à la salmonella et le taux d'alerte sur les produits alimentaires (en moyenne triennale). Un indicateur mesure également l'efficacité de la gestion des contrôles vétérinaires à l'importation, ainsi que sur les cuisines de restauration collective. En revanche, on ne voit pas bien en quoi les indicateurs proposés permettent de mesurer l'efficacité en tant que telle des services d'inspection des principaux établissements de transformation : la « pression » du contrôle n'a pas d'effet direct et immédiat sur la mise en œuvre de la traçabilité par les professionnels concernés. On peut donc souhaiter, avec la Cour des comptes, recentrer ces indicateurs sur les actions dépendant directement des services ministériels, par exemple, le taux d'identification des élevages à l'origine de salmonelles causes de toxi-infections alimentaires en restauration collective.

En ce qui concerne le contrôle de l'AFFSA, un seul indicateur de qualité des évaluations fournies par l'agence, se basant sur le délai de réponse et la présentation et la structuration de l'avis, doit être mis en place. Cet indicateur synthétique ne semble cependant pas suffisant pour évaluer l'ensemble de l'efficacité de la gestion de l'agence. De plus, comme le fait remarquer la Cour des comptes, il n'est pas mis en place d'indicateur de la qualité des décisions prises par les services de l'État, sur avis de l'AFFSA.

Les moyens dédiés au service public de l'équarrissage seront évalués au travers du coût unitaire d'élimination des stocks de farines animales. La Cour des comptes révèle que cet indicateur devrait être construit à partir d'une valeur cible, la réalisation du plan d'incinération préalablement déterminé par l'Etat, ce qui ne permet pas de garantir que l'objectif de minimisation des coûts sera atteint. C'est pourquoi il semble préférable de calculer cet indicateur à partir du coût réel de l'élimination des farines.

Enfin, on doit regretter que l'action liée à la fonction support ne comporte aucun indicateur d'efficacité de gestion.

MISSION SOLIDARITE ET INTEGRATION

Les dépenses budgétaires correspondant à la mission représentent, en 2005, 11,57 milliards d'euros, et suivent une tendance à la progression du fait de l'augmentation régulière des dépenses « de guichet », majoritaires au sein de la mission. Cette augmentation se retrouve dans plusieurs programmes : politiques en faveur de l'inclusion sociale, accueil des étrangers et intégration, actions en faveur des familles vulnérables, handicap et dépendance, protection maladie complémentaire.

La préfiguration de la mission ne comporte pas de présentation globale. Au total, sont prévus 49 objectifs et 84 indicateurs pour les sept programmes, ce qui paraît trop important. Il convient en effet de rappeler que les compétences liées à la lutte contre les exclusions ont été modifiées par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, avec notamment le transfert de la gestion du RMI aux départements dès 2004. D'autres transferts de compétences entrent en vigueur en 2005 en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'administration centrale et déconcentrée est à présent, dans certains domaines, allégée de la gestion des dispositifs sociaux pour se consacrer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des normes, ce qui implique que des adaptations et des redéploiements devraient intervenir au sein des services, afin de pourvoir aux éventuelles nouvelles missions (ainsi celles de la nouvelle Haute Autorité de lutte contre les discriminations, par exemple).

La grande majorité des indicateurs reste à chiffrer, en particulier pour les programmes comportant les dépenses d'intervention. Cette lacune apparaît surprenante dans un grand nombre de cas pour lesquels sont repris des indicateurs déjà existants, ou bien lorsque des statistiques existent au niveau national : ainsi par exemple dans le cas de l'indicateur portant sur le « taux de chômage des travailleurs handicapés rapporté au taux de chômage des travailleurs valides à niveau de qualification et d'âge identiques ».

En termes de performance, les programmes de cette mission sont confrontés à des difficultés objectives : l'État n'est qu'un acteur, minoritaire, parmi d'autres (collectivités locales, régimes de sécurité sociale) ; les politiques concernées visent souvent à satisfaire des besoins élémentaires pour lesquels les résultats sont fortement liés au volume des moyens.

On constate ainsi, dans la plupart des programmes, une difficulté à définir une stratégie et les leviers d'action propres au programme, la présence d'indicateurs se rapportant à des crédits d'autres acteurs (assurance-maladie par exemple) et de nombreux objectifs et indicateurs de moyens ou d'activité qui ne sont pas du ressort de la performance.

A.— PROGRAMME POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE

Ce programme a pour objectif synthétique la réduction de la pauvreté et de la précarité. Cet objectif peut selon nous être mentionné mais il semble vain de l'assortir d'un indicateur, les gestionnaires du programme n'ayant entre leurs mains que bien peu d'outils pour un impact significatif. Le programme présente la particularité que beaucoup de ses actions en seront mises en œuvre de façon décentralisée, aussi l'application d'indicateurs au plan national peut-elle s'avérer ingrate, d'autant plus qu'il s'agit d'obtenir des résultats par effet de levier avec des crédits souvent peu importants.

Il se décline en quatre actions : prévention de l'exclusion, actions en faveur des plus vulnérables, conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion et rapatriés pour un total de 868 millions d'euros. Ce programme comporte 11 objectifs et 17 indicateurs, ce qui semble quelque peu excessif.

Les objectifs sont partagés à peu près également entre les catégories suivantes : 4 ont trait à l'activité, 3 aux moyens, 4 à l'efficacité socio-économique, 4 à l'efficience de la gestion et deux seulement à la qualité de service.

Les objectifs et indicateurs *d'efficacité socio-économiques* sont excellents, tels que « accroître l'insertion vers l'emploi ou le logement des personnes les plus vulnérables bénéficiant d'un accompagnement social adapté », ce qui permettra de mesurer à terme l'efficacité du dispositif ASI, ainsi que les possibilités réelles de sortir de l'hébergement en CHRS vers le logement, social en particulier.

Certains indicateurs *d'efficience de la gestion* sont intéressants en ce qu'ils appellent à l'analyse du coût de prise en charge de la personne, et à une comparaison entre les différentes prises en charge possibles. Un rapprochement avec le taux de réinsertion sera utile.

Les objectifs et indicateurs de *moyens* ne devraient pas, à notre sens, être maintenus : en effet, « l'écart entre le niveau de ressources des bénéficiaires du RMI et le seuil de pauvreté avant et après perception du RMI » conduisent à mesurer les moyens et crédits mis en œuvre. L'administration des affaires sociales est très favorable à cet objectif, qui permet de garder une vision nationale sur la performance possible dans la gestion de ce dispositif, ce qui apparaît en effet utile. Toutefois, ces données pourraient être présentées dans la partie « présentation » du programme. De même s'agissant du « taux de couverture territoriale en services destinés aux personnes les plus vulnérables » : l'implantation de structures et de services au plus près des populations en difficulté est de toute évidence un but à poursuivre, mais il relève de l'adaptation du service public aux besoins plus que de la notion de performance.

Ces objectifs appellent simplement à augmenter les dépenses d'intervention sans incitation à une utilisation plus efficace des crédits.

La Cour des Comptes suggère d'introduire un autre indicateur, mesurant la durée de maintien des personnes dans le dispositif RMI : un tel indicateur contribuerait en effet à mesurer l'efficacité des dispositifs d'insertion mis en œuvre, ainsi que la performance des services sociaux.

L'objectif *d'activité* « promouvoir la prise en compte de la lutte contre l'exclusion par les différents acteurs concernés » doit être supprimé, car il ne s'agit pas d'un programme interministériel ; la mise en œuvre du PNAI ne donne pas lieu à une performance mesurable.

De même, les objectifs d'activité afférents au désendettement des rapatriés ne sont pas indispensables, un délai ayant été fixé pour l'apurement des dossiers. Les deux indicateurs, portant l'un sur l'allocation de reconnaissance, l'autre sur le nombre d'aides au logement attribuées, devraient être supprimés. Ainsi que le souligne la Cour, l'évolution de ces indicateurs dépendra de comportements individuels, aussi ne peuvent-ils être considérés comme des indicateurs de performance.

L'objectif de *qualité de service* « assurer une prise en charge des personnes en difficulté par des personnels qualifiés » et son indicateur ne semblent pas indispensables. Outre l'évidence du propos, un tel indicateur serait plus à sa place dans le programme support. Par ailleurs, l'organisation des formations sociales relève aujourd'hui des régions. De façon générale pour cette mission, les difficultés ressenties par les usagers proviennent davantage des effectifs limités des travailleurs sociaux et donc de leur disponibilité insuffisante pour le public que d'une formation inadéquate. La Cour des Comptes note que l'indicateur sera difficile à construire, car l'on ne sait pas évaluer les besoins en travail social, d'une part, et car les travailleurs sociaux dépendent de différents employeurs.

L'objectif « taux de réponse du numéro 115 » constitue un élément d'appréciation intéressant de la veille sociale ; il pourra être précisé par la suite.

B.– PROGRAMME ACCUEIL DES ETRANGERS ET INTEGRATION

Le programme a pour finalité l'intégration des étrangers dans la société française, la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, la régulation de mouvements migratoires tels que les migrations de travail et le regroupement familial.

Il compte cinq actions : participation à la régulation des migrations, prise en charge sociale des demandeurs d'asile, intégration, aide médicale de l'État, soutien du programme pour un total de 809 millions d'euros.

La présentation du programme comporte une description complète et dynamique des actions. Le rappel d'éléments chiffrés est appréciable, tels le

nombre d'autorisations de travail, le nombre d'autorisations de regroupement familial délivrées annuellement, ou le nombre de retours aidés mis en œuvre. L'établissement d'une liste concise mais précise, des actions à conduire doit être approuvé.

Six objectifs, assortis de six indicateurs, sont proposés, ce qui apparaît suffisant.

Aucun ne concerne la gestion de l'aide médicale de l'État. Il est toutefois envisagé de rattacher ce programme au programme *Couverture maladie complémentaire*, considérant que dans l'organisation actuelle, le responsable du programme, le directeur de la Population et des migrations, n'aura guère de prise sur la gestion du dispositif, dont la gestion administrative appartient à la Direction générale de l'action sociale, et la mise en œuvre à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). On soulignera que le dispositif est en cours de réforme et qu'une gestion plus efficace est attendue de l'entrée en vigueur de réformes adoptées par le Parlement.

Trois objectifs relèvent de *l'efficacité socio-économique*. Les deux premiers doivent être approuvés, portant sur l'engagement des primo-arrivants dans les formations proposées, et sur leurs résultats à l'issue de la formation linguistique qui leur est proposée. Le troisième, mesurant la réduction des retards socio-économiques des populations immigrées habitant dans les zones urbaines sensibles (ZUS), reprend un objectif et un indicateur de taux de chômage de la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Cependant les deux indicateurs présentent une différence de formulation qui risque d'en compliquer la mise en œuvre et devraient donc être harmonisés. La performance de l'action « intégration » serait mieux mesurée par une comparaison avec le taux de demandeurs d'emploi de la population de la ville concernée dans son ensemble. Beaucoup d'éléments statistiques d'information manquent à ce jour pour mesurer la situation des publics situés dans les zones de la politique de la Ville.

L'objectif *d'efficience de la gestion*, visant à parvenir à une mise en instruction des demandes de naturalisation en temps réel, soit un délai d'instruction maximal de six mois, avec la résorption du stock en retard, doit être approuvé. On rappellera que le délai courant jusqu'en 2004 était de 16 mois avant l'ouverture du dossier. Cependant, l'indicateur « nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur » pourrait être complété par un indicateur précisant le pourcentage de dossiers traités dans le délai de six mois. Mais l'amélioration devra aussi porter sur le traitement du dossier par les préfetures et par les tribunaux d'instance.

Si l'objectif visant à accroître le taux d'hébergement global des demandeurs d'asile dans un dispositif pris en charge par l'État doit être soutenu – il s'agit d'ailleurs de l'un des éléments du plan de cohésion sociale adopté en 2004 – l'indicateur apparenté est relatif aux *moyens*, aussi devrait-il être supprimé. La progression espérée du taux de prise en charge des demandeurs d'asile en

place de CADA, tant grâce à l'accroissement du nombre de places qu'en conséquence de l'accélération des procédures, pourrait être retracée dans la description des actions.

L'objectif n° 6 visant à accélérer la réponse au recours hiérarchique portant sur un refus d'autorisation de travail ou de regroupement familial est positif, car il contribue à accélérer une procédure qui nécessite aujourd'hui 18 mois à quatre ans. Toutefois, on soulignera qu'il ne porte que sur l'issue de la procédure, et qu'il faudra élaborer un indicateur portant sur sa première partie, gérée par la mairie, puis par la préfecture. Ceci ne sera possible qu'après l'entrée en vigueur, en 2005, de la loi du 26 novembre 2003, relative au regroupement familial.

C.- PROGRAMME ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNERABLES

Le programme vise à soutenir et suppléer les familles en difficulté financière, sociale, ou relationnelle, mais aussi à prévenir et à lutter contre les maltraitances dont peuvent être victimes les personnes vulnérables, enfants et adultes. Il était doté de 1,06 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Il intègre 8 objectifs et 17 indicateurs.

Les objectifs et indicateurs mesurant *l'efficience de la gestion ou la qualité de service*, doivent être approuvés. Toutefois l'indicateur « proportion de personnes de 12 à 17 ans s'estimant bien informées sur la contraception » repose sur une appréciation subjective et peu significative ; elle s'apparente à un sondage que l'on peut effectivement conduire de temps à autre. Un indicateur portant sur cette question importante devrait trouver sa place dans le programme Santé, en lien avec les politiques d'information et de prévention conduites au sein des établissements scolaires.

On soulignera que les indicateurs *d'efficacité socio-économique* sont au nombre de 8. Certains, qui traduisent clairement une amélioration de la situation de la personne prise en charge, sont pertinents : ainsi le pourcentage des allocataires de l'API qui disposent d'un revenu d'activité, le pourcentage de contrôle des établissements sociaux deux mois après le signalement de maltraitance, le taux de sortie du dispositif de protection juridique des majeurs la rapidité de traitement des dossiers d'accès aux origines.

L'application d'indicateurs à caractère socio-économique pour mesurer le nombre des adoptions de pupilles de l'État, notamment d'enfants « à particularité » réalisées peut s'avérer décevante. Il est vrai que la définition d'indicateurs pour ces activités est très difficile. En effet, il s'agit d'enfants âgés, handicapés ou de fratries, (au nombre de 1873 en 2003) dont l'adoption est retardée car leur « apparemment » avec des parents potentiels exige un meilleur échange des informations à travers le territoire national. Le levier escompté pour réaliser davantage d'adoptions chaque année est la mise en œuvre du réseau

ORCA, système de conventions passées entre les départements, compétents, et l'État.

L'indicateur retenu doit contribuer à cette centralisation des informations afin de voir si davantage d'adoptions interviendront grâce à cet échange de dossiers (anonymes) par voie informatique. Cet indicateur devrait éventuellement être complété par un indicateur qualitatif portant sur le taux d'échec des adoptions, aspect de plus en plus pris en considération tant par les spécialistes que par les services compétents.

L'indicateur relatif au taux de médiations familiales se concluant par un accord entériné par le juge (par rapport au nombre de procédures de séparations passées devant le juge) appelle quelques observations. La progression de ce taux est souhaitable, témoignant d'une appropriation de la décision finale par les conjoints. Toutefois, tant le Conseil consultatif de la médiation familiale que les services compétents au sein du ministère des affaires sociales ont souligné qu'il existait un danger de pression sur l'un des conjoints, afin de l'amener à accepter le résultat de la médiation. Or la déontologie, qui s'impose au médiateur, prévoit de laisser la possibilité et la liberté aux parties d'aller ou non au bout de la médiation.

Cet élément devrait donc figurer comme information, et pourrait être remplacé par deux autres indicateurs. Tout d'abord, il n'existe pas aujourd'hui de système d'information collectant les médiations effectuées chaque année, car les données disponibles auprès des DDASS (qui assurent une partie du financement de la médiation) ne font pas l'objet d'une collection nationale. Il serait nécessaire de comptabiliser le nombre de médiations entreprises, lesquelles concernent dans la grande majorité des cas, un contexte de séparation familiale, mais non uniquement. Il s'agit certes de mesurer une activité, mais la médiation reste une activité récente (le diplôme de médiateur vient juste d'être créé) et sa progression doit être mesurée. Le deuxième indicateur en ce domaine devrait être le « nombre de médiations entreprises rapporté au nombre de séparations, de ruptures de PACS et de divorces passés devant le juge ». L'objectif de voir les médiations augmenter est traduit implicitement, sans introduire le danger d'une pression sur le résultat pour satisfaire à la progression de l'indicateur.

Un indicateur portant sur le taux de sortie de l'API pourrait être envisagé ; cependant il devrait être considéré comme l'un des éléments de mesure de la performance seulement, car l'accès du bénéficiaire à un emploi stable n'entraîne pas toujours la sortie du dispositif, dans lequel le bénéficiaire peut au contraire demeurer de longues années, en fonction des circonstances et éléments pris en considération pour l'accès.

Certains objectifs et indicateurs devraient être supprimés : « garantir un minimum de ressources aux familles monoparentales en situation précaire et favoriser leur insertion », et l'indicateur « production de données nationales sur les phénomènes de l'enfance en danger, s'agissant d'un indicateur d'activité dont le résultat pourra figurer dans le descriptif des actions.

D.— PROGRAMME HANDICAP ET DEPENDANCE

Le programme, doté de 7,373 milliards d'euros en 2005, a pour finalité de faciliter l'accès des personnes concernées au droit commun et d'offrir des dispositifs adaptés à leurs besoins évalués de façon individualisée. Il compte 10 objectifs et 13 indicateurs. L'introduction au programme présente bien les problèmes et les actions, toutefois on regrettera l'absence d'éléments statistiques.

La plupart des objectifs sont très bien énoncés, reflétant parfaitement l'ambition de la politique en faveur des handicapés et des personnes dépendantes impulsée par le Président de la République et mise en œuvre par le Gouvernement. Toutefois, on peut se demander si l'objectif de l'accroissement des chances d'accès à l'emploi, évidemment fondamental, doit être accompagné d'indicateurs basés sur « le taux de participation au marché du travail des personnes handicapées » ou « le taux de chômage des travailleurs handicapés », car leur progression dépendra de nombreux éléments de contexte dont la direction générale de l'action sociale ne détiendra pas les leviers.

Les indicateurs *d'efficacité socio-économique* mesurant la progression de la situation de la personne handicapée, percevant, une rémunération d'activité, passant du milieu protégé au milieu ordinaire, ou voyant sa part de rémunération directe augmenter (au sein de sa rémunération totale) sont positifs et refléteront les résultats concrets de la politique menée.

D'autres indicateurs présentent un caractère général, comme « l'évolution du nombre de personnes handicapées à domicile » et le « taux de dispersion » des structures et des prises en charge. L'amélioration de la situation y dépend beaucoup des crédits alloués par l'assurance maladie et il sera malaisé d'isoler la performance des crédits de l'État. Néanmoins, il nous semble que la mise en œuvre d'une politique volontariste en faveur de l'intégration en milieu ordinaire, mais aussi d'une meilleure prise en charge par les établissements ou les services médicaux sociaux ne peut se passer de l'établissement de tels indicateurs. Ils pourraient être complétés par un indicateur portant sur le taux de personnes bénéficiant d'un accompagnement dans la vie autonome.

Trois indicateurs impliquent une progression des *moyens*, et donc des crédits consacrés tant par l'Etat que par les conseils généraux, les caisses de retraite ou encore par l'assurance maladie : « taux de personnes âgées bénéficiaires des opérations de rénovation des établissements d'hébergement », « pourcentage de lits restructurés au profit des personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de troubles apparentés » et « proportion de personnes âgées dépendantes résidant en établissement bénéficiant d'un plan d'amélioration de la qualité à travers la signature d'une convention tripartite ». Ces indicateurs doivent néanmoins être approuvés, tout au moins pendant une longue période où l'offre de places est très en retard sur la demande. La progression de cet indicateur

traduira la mise en œuvre du plan vieillissement-solidarité du Gouvernement pour les années 2004-2007.

Un objectif visant à développer un dispositif d'appui médico-social systématique en faveur des personnes âgées dépendantes prises en charge au sein de leur famille devrait être ajouté : l'indicateur porterait alors sur le taux de prise en charge des personnes âgées relevant des deux catégories ci-dessus demeurant dans leur famille. Un appui plus systématique pourrait constituer une innovation répondant aux besoins de familles souhaitant être conseillées et aidées par les services compétents, leur facilitant le recours aux intervenants extérieurs nécessaires ; dispositif contribuant à éviter ou repousser la prise en charge par un établissement spécialisé. Ce type d'objectif appelle une augmentation des moyens en terme de disponibilité des personnels sociaux, y compris sous la forme de visites à domicile, mais contribuerait à limiter le besoin en structures spécialisées. Le suivi pourrait d'ailleurs être confié aux infirmières exerçant en libéral, jouant le rôle de personne référente. Dans l'immédiat, un indicateur pourrait être introduit, portant sur le taux de places disponibles de soins infirmiers à domicile rapporté aux demandes présentées par les familles dans chaque département. Cet indicateur est également lié au plan vieillissement-solidarité, mais devrait être pérennisé par la suite.

La Cour des Comptes suggère d'ajouter un indicateur rapportant le nombre de lits occupés par cette population restructurés au nombre de résidents, d'une part, et au nombre de personnes présentant ces pathologies qui ne peuvent être admises en établissement faute de places adaptées : les Rapporteurs approuvent cette suggestion.

Un indicateur portant sur l'effet de levier obtenu par les crédits d'État pour les travaux de modernisation des établissements d'hébergement des personnes âgées pourrait être ajouté.

Enfin, les deux indicateurs associés à l'action de pilotage du programme sont peu appropriés, car ils portent sur des statistiques utiles à connaître, mais ne devant pas s'inscrire dans la gestion par la performance, en outre, elles entraînent une importante activité de recueil d'information qui risque de distraire un temps trop important aux personnels concernés.

Par la suite, un indicateur relatif à la performance des maisons départementales du handicap, à créer au 1^{er} janvier 2006, pourra être introduit.

E.— PROGRAMME PROTECTION MALADIE COMPLEMENTAIRE

La loi du 27 juillet 1999 a généralisé la couverture maladie de base et créé la CMUc, qui confère une protection complémentaire publique, complète et gratuite, sous condition de revenu et de résidence. Ce dispositif, qui couvre en

2003 environ 4,6 millions de personnes, fait l'objet du présent programme qui est doté de 660 millions d'euros en 2005.

Il comporte 3 objectifs et 8 indicateurs.

Les objectifs sont accompagnés d'un indicateur *d'efficacité* socio-économique et de 3 indicateurs *d'efficience de la gestion*, qui traduisent une volonté d'améliorer la gestion du risque santé pesant chez les bénéficiaires de la CMUc : taux de recours au dispositif, écart de la dépense moyenne de soins entre les bénéficiaires et les assurés sociaux de même âge et sexe. Cette approche doit être approuvée.

En revanche, l'indicateur de qualité de service « pourcentage de bénéficiaires estimant que leur état de santé s'est amélioré depuis l'adhésion à la CMUc » s'apparente à un sondage, et doit être supprimé ; en outre l'appréciation de la performance dépendrait d'appréciations largement subjectives de la part des bénéficiaires.

Trois indicateurs portent sur les délais de traitement des dossiers des usagers, délais qui doivent être réduits dans le cadre des objectifs figurant dans la contractualisation entre l'État et les caisses d'assurance maladie. On notera qu'un indicateur sur le nombre de dossiers traités par agent pourrait être ajouté.

Enfin, un indicateur relatif au contrôle des fraudes pourrait être introduit, portant sur le nombre de bénéficiaires contrôlés.

F.– PROGRAMME EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le programme, doté de seulement 26,9 millions d'euros, comporte quatre actions, portant sur l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision, l'égalité professionnelle, l'égalité en droits et en dignité, l'articulation des temps de vie, auxquelles s'ajoute une action de soutien. Il se traduit par 5 objectifs et 7 indicateurs.

Cinq indicateurs mesurent l'efficacité *socio-économique* de l'activité. Sont ainsi mesurés la progression de la parité dans les accords collectifs, le taux de contrats pour la mixité des emplois signés et l'amélioration consécutive des conditions de travail, le taux d'obtention d'un prêt à la création d'entreprise comparé entre hommes et femmes. Ces indicateurs doivent être approuvés.

L'indicateur de *qualité de service* visant à améliorer le taux de réponse du « 114 », permanence téléphonique nationale d'aide aux personnes victimes de violence est également approprié, de même que l'indicateur *d'efficience de la gestion* visant à réduire les écarts de coûts par personne accueillie entre les différents centres d'information.

G.– PROGRAMME CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme est organisé en 9 actions regroupant chacune un type de dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission **Solidarité et intégration**, et pour partie de la mission **Santé** et de la mission **Sécurité sanitaire**.

Les objectifs y sont au nombre de 6 et les indicateurs au nombre de 17, ce dernier chiffre étant trop élevé.

Les indicateurs de *qualité de service* sont acceptables ; l'indicateur « taux de disponibilité des systèmes d'information » a-t-il lieu d'être maintenu, étant donné qu'il se situe déjà à 99 % ? Le « taux de satisfaction des agents en matière d'installation immobilière, de bureautique et de fonctionnement courant » s'apparente davantage à un sondage interne plutôt qu'à une mesure de la performance. L'indicateur portant sur le pourcentage d'agents ayant suivi une formation métier dans les quatre dernières années peut conduire à multiplier les formations qui ne correspondent pas toujours aux besoins de l'agent ou de son service.

Les indicateurs *d'efficience de la gestion* visant à maîtriser les charges et les coûts, notamment en réduisant le taux de factures non payées dans les délais réglementaires, doivent être approuvés, sous réserve de l'indicateur portant sur la part des rémunérations principales non automatiques, qui n'est pas calculable par les services.

Les Rapporteurs approuvent, par ailleurs, les ajouts d'objectifs et d'indicateurs proposés par le CIAP.

MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

La structure de cette mission est globalement satisfaisante. Il semble que le dialogue noué au premier semestre 2004 entre votre commission des Finances et l'administration du ministère ait porté ses fruits, puisque la maquette a évolué pour mieux prendre en compte les remarques et les souhaits des parlementaires⁽⁷⁶⁾.

Conformément aux précédentes recommandations de la Mission et de la Commission, il a donc été décidé de ne pas reproduire la structuration actuelle de l'administration centrale, ce qui aurait abouti à créer cinq programmes, mais au contraire de rechercher, dans chacun d'eux, l'unité d'une politique spécifique : les 527,18 millions d'euros de crédits seront ainsi répartis dans les trois programmes ministériels finalement retenus.

A contrario, le dispositif de mesure de la performance retenu dans l'avant-PAP ne donne pas vraiment satisfaction. La qualité des indicateurs est souvent défailante et l'on ne peut que dénoncer la trop grande place donnée aux indicateurs purement quantitatifs ou aux indicateurs de gestion, au détriment d'outils de mesure plus complets de la performance réelle des services et des politiques publiques (hors effets d'aubaine). D'une manière générale, il est délicat de multiplier des indicateurs par trop précaires, ponctuels ou provisoires.

L'un des défauts de l'avant-PAP réside dans le nombre probablement trop élevé d'objectifs, sans qu'on puisse en donner une justification véritablement convaincante. Là où la norme interministérielle du guide de la performance se situe à 5 objectifs par programme, l'avant-PAP tend à se disperser en retenant entre 8 et 10 objectifs pour ses programmes. Au total, cette mission contient, pour seulement 3 programmes, 27 objectifs et 39 indicateurs !

Du reste, l'absence de données méthodologiques précises sur l'origine et la fiabilité des informations permettant de renseigner les indicateurs obère fortement le jugement que l'on peut porter, *a priori*, sur le choix de tel ou tel indicateur.

A.- PROGRAMME SPORT

1.- L'absence de véritable stratégie de performance

Ce programme, qui regroupe 227 millions d'euros de crédits, ne dispose pas d'une stratégie vraiment explicite, l'avant-PAP se contentant d'une

⁽⁷⁶⁾ Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004), pp. 149-150.

présentation – certes plutôt réussie – de chacune des actions retenues et de leur finalité (à savoir la « *promotion du sport pour le plus grand nombre* », le « *développement du sport de haut niveau* », la « *prévention par le sport et la protection des sportifs* », et enfin, la « *promotion des métiers du sport* »). La présentation de la partie stratégique manque donc d'unité et de synthèse.

2.– Les objectifs et les indicateurs

Au-delà des remarques formulées précédemment sur le dispositif de mesure de la performance de cette mission, les 9 objectifs et 14 indicateurs retenus dans ce programme sont relativement satisfaisants.

On peut néanmoins regretter, dans ce programme (de même que dans le programme suivant), le faible nombre d'indicateurs reflétant la qualité du service rendu, en comparaison des indicateurs de mesure de l'efficacité socio-économique.

Comme le souligne la Cour des comptes, si le programme est fort opportunément pourvu en indicateurs interministériels (santé, sécurité, formation), ce qui confirme la place du sport comme phénomène social en soi, il est trop peu tourné vers la mesure de l'efficacité de la dépense publique, dans un secteur régulièrement subventionné, sans appartenir pourtant au premier cercle des missions régaliennes.

B.– PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

1.– Une stratégie inexistante

Comme pour le programme précédent, ce programme de 149,84 millions d'euros de crédits ne fait pas l'objet d'une présentation stratégique unifiée et cohérente, mais d'une présentation de ses finalités, qui consistent à aider « *les jeunes à devenir des citoyens actifs* » et à « *favoriser le maintien du lien social à travers la promotion de la vie associative* ».

2.– Des objectifs et des indicateurs souvent tournés vers une mesure d'activité ou de moyens

Avec le choix de 8 objectifs et 14 indicateurs, l'impression d'une dispersion dans la sélection des objectifs est renforcée par la présence de trop nombreux objectifs à indicateur unique (5 sur 8).

À l'inverse, c'est la dispersion des indicateurs que l'on regrettera sur le premier objectif (« *Créer les conditions favorables au développement des associations et des autres formes de groupement de l'économie sociale et solidaire* »). Les 4 indicateurs retenus s'assimilent d'ailleurs à des indicateurs d'activité ou de moyens, qui se contentent de mesurer le « *nombre de volontaires* » et le « *nombre de salariés dans les associations* », dans « *les*

coopératives » et dans « *les mutuelles* ». Ces indicateurs sont tous essentiellement liés à des moyens budgétaires et non à des résultats mesurables en termes de performance ou d'efficience de gestion.

On regrettera également que très peu d'indicateurs permettent réellement de mesurer les résultats d'une action du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire en fonction de la qualité du service rendu. On mentionnera, à la rigueur, l'indicateur relatif au « *délai moyen entre le dépôt d'une demande d'agrément national de jeunesse et de d'éducation populaire pour une association et la décision administrative elle-même* ».

C.— PROGRAMME SOUTIEN À LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Ce programme, qui regroupe 150,34 millions d'euros, vise à contribuer à la réussite de la politique ministérielle mise en œuvre par les deux programmes opérationnels précédents.

1.— Une portée stratégique difficile à appréhender

La présentation stratégique de ce programme est inexistante, l'avant-PAP se contentant de lister les axes de développement du programme, qui correspondent aux différentes tâches ou différentes activités regroupées ici : « *déterminer et conduire la politique des ressources humaines* », « *développer les fonctions juridique, informatique, logistique et financière nécessaires au bon fonctionnement* », « *piloter le dialogue de gestion* » et enfin, « *assurer la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme* ».

En effet, si les objectifs des deux programmes opérationnels étaient tous rattachés à une action unique, le programme *Soutien* privilégie une approche plus originale en définissant, au-delà des trois actions du programme, quatre « *axes* » permettant à l'administration du ministère de se donner un cadre de performance pour la conduite de ses objectifs et la poursuite de ses résultats. Pour chacun de ces quatre axes, un ou plusieurs objectifs ont été sélectionnés. Mais tout cela ne définit pas véritablement une stratégie pour le programme.

2.— Des objectifs et des indicateurs beaucoup trop dispersés et parfois mal conçus

L'avant-PAP contient 10 objectifs et 11 indicateurs, qui apparaissent tous largement perfectibles et gagneraient à être plus concentrés sur des objectifs d'efficience.

Outre le reproche général formulé contre le nombre trop élevé d'objectifs sur l'ensemble de la mission, ce programme pêche également par excès d'objectifs à indicateur unique. Non seulement ces indicateurs tendent à donner le

sentiment d'une certaine dispersion, mais ils ne parviennent généralement pas à rendre compte de l'objectif qu'ils sont censés illustrer.

Tel est le cas, par exemple, de l'indicateur mesurant les « *dépenses téléphoniques de l'administration centrale* » rapportées aux effectifs. Ce dernier indicateur donne-t-il d'ailleurs une image réaliste de l'objectif très vaste dont il est l'unique élément de mesure : « *Optimiser la gestion des moyens financiers et logistiques de l'administration centrale* » ? Il est permis d'en douter.

On signalera que le ministère a retenu un certain nombre d'indicateurs dont il estime qu'ils reflètent le point de vue de « *l'usager interne* ». Cette notion s'éloigne en réalité de la notion courante d'usager du service public, pour se rapprocher de celle d'agent de l'administration. À ce titre, un indicateur, dont on peut se demander s'il mesure une performance ou un objectif de gestion, se propose de recenser le « *nombre d'entretiens individuels de carrière* » rapporté au nombre total d'agents du ministère.

Enfin, trop d'objectifs et trop d'indicateurs s'apparentent, là encore, à de purs éléments de mesure d'activité, qui ne font que rendre compte d'objectifs intermédiaires. On mentionnera, par exemple, l'indicateur unique « *taux de progression de la démarche de certification* » associé à l'objectif « *Poursuivre la démarche "qualité en formation" des établissements* » : outre le fait qu'on en perçoit difficilement l'intérêt et le sens, cet indicateur ne mesure en définitive aucune performance de la part de l'administration et ne renseigne pas sur le résultat final de la formation.

De même, l'indicateur mesurant le ratio du nombre de journée de formation initiale sur le nombre de journées travaillées par stagiaire n'est pas satisfaisant et ne rend pas compte d'une mise en œuvre performante de l'objectif de poursuite de la « *rénovation du dispositif de formation initiale des personnels appartenant aux corps propres du ministère* ».

Sans oublier l'objectif « *Élaborer un dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF* », qui sera mesuré par un indicateur de « *mise en place du dispositif pour le 1^{er} décembre 2005* » : un minimum de « *sanctuarisation* » des indicateurs est nécessaire pour permettre aux parlementaires d'évaluer les résultats d'une politique sur plusieurs années, et – en tout cas – sur plus d'un an !

Tout cela n'a pas sa place dans l'avant-PAP, alors qu'on pourrait imaginer mettre en place, s'agissant de l'objectif précédemment évoqué par exemple, un indicateur rendant compte de la répartition des personnels entre les régions. Sans ignorer les efforts déjà accomplis sur la maquette, une amélioration du dispositif de performance semble donc encore nécessaire.

MISSION STRATEGIE ECONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

La mission **Stratégie économique et pilotage des finances publiques** regroupe deux programmes portant respectivement 323,5 millions d'euros répartis en 5 actions et 431,2 millions d'euros de crédits répartis en 4 actions. Elle est assortie de 12 objectifs illustrés par 19 indicateurs.

A.– PROGRAMME STRATEGIE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur de la prévision et de l'analyse économique. La Cour des comptes souligne que, s'agissant de piloter un programme qui rassemble les crédits d'autres directions d'état-major du ministère des finances, dotées d'une forte culture, ce choix n'allait pas de soi. Il est cependant cohérent avec le principe de construction du programme : regrouper les crédits d'état-major visant à mobiliser les instruments de la politique économique et financière de l'État. De fait, la finalité du programme est bien d'« *aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays* ».

1.– La stratégie de performance

Il faut convenir que définir une stratégie de performance pour des directions d'état-major exerçant essentiellement des fonctions d'expertise, et dont les travaux sont avant tout destinés au Gouvernement, sous de fortes contraintes de confidentialité, n'est pas chose aisée. Le Gouvernement reste d'ailleurs maître des suites à donner aux travaux des administrations concernées.

Une telle définition est absente du document de préfiguration du PAP : est simplement rappelée en tête de la présentation des objectifs la finalité du programme énoncée ci-avant ; suit alors l'énumération des sept objectifs stratégiques poursuivis. Ceci est clairement insuffisant.

2.– Les objectifs

Fort justement, le document de préfiguration du PAP souligne qu'il convenait d'éviter deux écueils :

– définir des objectifs et des indicateurs « *correspondant à l'ambition poursuivie, mais trop lointains car dépendant plus de facteurs externes que de l'action de l'État (comme le taux de croissance)* » ;

– « *se limiter, à l'inverse, à des objectifs et indicateurs retraçant uniquement l'activité, utiles pour le pilotage interne des services, mais peu significatifs, pour les élus et les citoyens, de la performance de l'administration* ».

Les objectifs se rapportant à la **qualité du service** ont donc été privilégiés. Paradoxalement, quatre d'entre eux sont pourtant étiquetés « *du point de vue du citoyen* », ce qui entretient une confusion malvenue. Puisque la qualité du service est la principale performance recherchée, il est essentiel de définir clairement les « clients » des administrations concernées et leurs attentes. À cet égard, on pourra être surpris de l'objectif 3 « *assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires* » : la qualité de l'information du Parlement n'est pas une exigence limitée au seul domaine économique et financier et, à supposer qu'un objectif de ce type puisse être présenté comme « stratégique », il aurait pu être décliné dans tous les programmes du budget de l'État. Il est donc inutile ici...

Pris dans sa globalité, **le champ des objectifs est large** et couvre les activités de toutes les directions regroupées dans le programme. Cependant, certains objectifs ne reflètent pas suffisamment les enjeux principaux de ces activités : par exemple, le rôle de la direction de la prévision et de l'analyse économique est envisagé uniquement à travers la qualité des prévisions associées aux projets de loi de finances (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* ») ; le rôle de la direction du budget est envisagé uniquement à travers la rénovation du contrôle financier (objectif 7 : « *assurer la qualité du contrôle de la dépense publique* »).

Par ailleurs, **les principales masses financières ne sont pas « couvertes » correctement** par les objectifs : les « *crédits destinés à financer les systèmes d'information budgétaires, financiers et comptables de l'État* » (en fait, il s'agit pour l'essentiel du projet Accord), imputés sur l'action 3 « *Politique des finances publiques et réforme budgétaire* » représentent 65 millions d'euros en crédits d'investissement, auxquels n'est associé aucun objectif stratégique. De même, la rémunération des prestations assurées par la Banque de France pour le compte du Trésor (140 millions d'euros en LFI 2005), imputée sur l'action 4 « *Politique financière et négociation économique et financière* », n'est couverte par aucun objectif stratégique, alors qu'un objectif d'efficience aurait été pertinent.

L'imputabilité des résultats aux acteurs du programme est une exigence du guide méthodologique qui est difficilement prise en compte ici. Les prévisions présentées dans le projet de loi de finances (objectif 1) sont arbitrées par le Gouvernement et ne sont pas nécessairement celles qui résultent des analyses de la direction de la prévision ; la « *qualité de la norme fiscale* » (objectif 2) ne concerne pas la norme à caractère législatif, mais la norme dérivée (codification et textes d'application de la loi fiscale), élaborée par l'administration, qui est très dépendante de la complexité de la norme législative ; la satisfaction des parlementaires aux réponses qui leur sont apportées, en termes de contenu comme de délai (objectif 4), dépend aussi beaucoup des délais ajoutés et des retouches apportées par le cabinet du ministre aux réponses élaborées par

les services ; la « *prise en compte des intérêts économiques et de la vision française dans les négociations internationales* » (objectif 5) peut éventuellement être évaluée à travers le panel d'indicateurs mis au point par la DREE, mais il reste à voir en quoi les échecs ou les succès dans ces négociations internationales dépendraient avant tout de la performance de la DREE ; pour « *assurer la transposition des directives européennes dans les meilleurs délais* » (objectif 5), il ne faut pas seulement une administration performante, mais un Parlement disponible et un Gouvernement mobilisé : les retards de transposition viennent plus de la volonté politique (agissante ou défaillante) que d'un dysfonctionnement administratif.

3.– Les indicateurs

La Cour des comptes a émis des critiques assez sévères sur les indicateurs proposés pour illustrer les objectifs stratégiques : « *ne pouvant s'abstraire de présenter des objectifs et indicateurs sur la quasi-totalité du programme, les directions ont formulé un recensement foisonnant, mais parfois formel, de leurs indicateurs. Pour la plupart, les indicateurs sont ainsi présentés sous une forme chiffrée qui n'a guère de signification* ». Selon la Cour des comptes, huit indicateurs sur treize sont affligés de ce défaut.

Il faut convenir avec la Cour des comptes que la définition et le choix des indicateurs font apparaître **quelques faiblesses** :

– pour l'objectif 1, les résultats de l'indicateur 2 se déduisent de ceux de l'indicateur 1 par simple soustraction ; cet indicateur 2 est en lui-même non pertinent, car le but de la prévision économique n'est pas de produire des prévisions les plus proches possibles de celles d'autres conjoncturistes, mais de produire des prévisions fiables dans l'absolu ; la méthodologie de l'indicateur 3 devra être affinée, car il faudra préciser dans quelles mesures les prévisions associées à un collectif budgétaire (de printemps ou d'automne) doivent ou ne doivent pas / peuvent ou ne peuvent pas être prises en compte dans la mesure de l'indicateur ; pour l'indicateur 1, la question essentielle pour les finances publiques n'est pas dans la plus ou moins grande précision du taux de croissance ou d'inflation en conjoncture ascendante ou descendante, mais dans la capacité de l'administration de mieux anticiper qu'actuellement le moment, l'amplitude et la durée des points de retournement de la conjoncture ;

– pour l'objectif 2 : la Cour des comptes estime que l'indicateur 1 « *délais de codification et de production des textes d'application* » ne reflète pas correctement les exigences du *Guide méthodologique* et qu'il serait préférable de « *cerner la proportion des textes (codification et textes d'application) produits dans un délai anormalement long* » ; de façon générale, les deux indicateurs associés à l'objectif 2 nécessitent encore des précisions, le second (« *qualité de l'expertise juridique* ») n'étant d'ailleurs mentionné que pour ordre ;

– pour l’objectif 3, l’idée d’une évaluation qualitative, à travers une enquête de satisfaction (indicateur 1 : « *taux de satisfaction des membres des commissions des finances des deux assemblées parlementaires* »), est conforme aux recommandations du *Guide méthodologique*; elle devra néanmoins s’attacher à rapporter ses résultats aux seuls parlementaires ayant participé effectivement à l’enquête, après avoir précisé la nature des « *questions* » qui seront le support de l’enquête de satisfaction ;

– la mesure des résultats atteints pour l’objectif 4 est, par principe, délicate : l’indicateur unique, mais démultiplié (notation, sur une échelle allant de 0 à 3, des « *objectifs de négociation définis à l’avance, choisis parmi les plus stratégiques pour les intérêts de la France* »), n’aura de réelle portée que s’il est assorti d’explications détaillées permettant son interprétation fine et une appréciation qualitative des résultats. Selon le document de préfiguration du PAP, de tels éléments d’information seront fournis à partir du PAP 2006. En tout état de cause, un mauvais résultat numérique pourrait ne pas refléter nécessairement une défaillance de l’administration ;

– pour l’objectif 5, la formulation des indicateurs traduit clairement la tendance naturelle des autorités françaises : plutôt que des indicateurs reflétant la rapidité (absolue ou relative, par rapport à la date limite de transposition) du processus de transposition, ainsi que sa qualité, ce sont deux indicateurs relatifs aux dépassements de délais qui ont été choisis. Le chiffrage en valeur absolue plutôt qu’en pourcentage du nombre de directives non transposées après la date limite n’est pas une bonne méthode ; d’ailleurs, la Cour des comptes estime que l’« *on peut s’interroger sur la signification d’un indicateur per capita en la matière (transpositions partielles, incorrectes, importance variable des sujets de directives)* » ;

– pour l’objectif 6, l’indicateur 1 (« *degré de diffusion de la réforme budgétaire auprès des agents de l’État* ») n’illustre que très partiellement les ambitions formulées au niveau de l’objectif. Le fait que certaines catégories supérieures dans la hiérarchie des agents de l’État (et non pas un échantillon représentatif de ces agents...) aient le sentiment d’être bien informées sur la réforme budgétaire (premier sous-indicateur) ou aient le sentiment que la réforme budgétaire va avoir un effet favorable sur l’efficacité de la gestion publique (second sous-indicateur) ne signifie pas que les administrations de l’État aient reçu un appui efficace des directions concernées du ministère des finances pour la mise en œuvre de la LOLF. L’indicateur 2 (« *respect des étapes de mise en œuvre de la LOLF* ») n’a pas sa place dans un système d’évaluation de la performance, car il s’agit d’un indicateur d’activité ;

– il en est de même pour l’indicateur « *respect des étapes de mise en œuvre de la réforme du contrôle budgétaire* » associé à l’objectif 7 « *assurer la qualité du contrôle de la dépense publique* ».

B.– PROGRAMME STATISTIQUES ET ETUDES ECONOMIQUES

Le programme regroupe l'INSEE et le service des études et des statistiques industrielles (SESSI), le pilotage est assuré par le directeur général de l'INSEE, le chef du SESSI étant associé aux décisions de gestion le concernant.

1.– La stratégie de performance

Comme pour le programme précédent, une définition synthétique de la stratégie de performance fait défaut ici. La « présentation stratégique » des objectifs rappelle la finalité du programme, exposée antérieurement, à savoir « *la fourniture aux acteurs institutionnels, économiques, ainsi qu'au grand public, d'informations pertinentes, fiables, cohérentes et fraîches aussi bien dans les domaines macroéconomique que sectoriels ou que dans le domaine démographique et social* », sans pour autant rebondir totalement sur les quatre adjectifs suggérant où se situe la performance recherchée : la pertinence, la fiabilité, la cohérence et la « fraîcheur » des informations fournies dans le cadre du programme.

2.– Les objectifs

À juste titre, les rédacteurs du document de préfiguration du PAP notent que la production de statistiques et d'études économiques ne vise pas à produire d'effets socio-économiques. De ce fait, les objectifs du programme ont été centrés sur la **qualité du service** rendu (objectifs 1 à 4) et **l'efficience de la gestion** (objectif 5). Compte tenu de la part des ressources propres dans le financement des activités retracées par ce programme, il aurait peut-être été judicieux d'étoffer cette panoplie par un ou deux autre(s) indicateur(s) d'efficience.

La présentation stratégique indique également que les objectifs, « *sans couvrir l'intégralité du programme, sont représentatifs des priorités fixées pour les prochaines années* ». Il n'est donc pas étonnant d'y voir inscrire un « **objectif à durée limitée** ». Pour autant, la thématique retenue pour l'objectif 2 (« *améliorer, d'ici 2008, la précision des estimations de population par commune* ») apparaît peut-être trop restrictive, l'objectif stratégique ayant vocation à disparaître dès 2008. Cette date, inscrite dans l'objectif, est d'ailleurs intimement liée à l'indicateur sous-jacent, qui concerne le processus de détermination de la population légale : **1/** en 2008, la population légale sera produite chaque année pour toutes les communes ; **2/** entre 2004 et 2008, la montée en charge du dispositif de recensement permettra d'affiner la qualité des estimations de population. Si l'objectif avait été formulé pour englober la seconde dimension du recensement de la population (à savoir la description des caractéristiques démographiques et sociales de la population et des logements), il aurait pu acquérir un caractère plus pérenne.

La brièveté du délai de fourniture des données économiques, soit globales (objectif 1), soit sectorielles (objectif 4) est un paramètre de qualité du travail fourni par les administrations responsables du programme. Il s'agit, certes, d'un paramètre facilement mesurable, mais qui ne doit pas masquer une autre dimension, complémentaire de la brièveté, qui est l'ampleur des éventuelles révisions susceptibles d'être apportées aux versions successives d'une même donnée (notamment en matière de comptes nationaux). Il aurait donc été intéressant d'assortir l'appréciation de la qualité des travaux statistiques de l'INSEE et du SESSI par un objectif portant sur la « **robustesse temporelle** » des résultats publiés par ces organismes.

La définition des objectifs 3 « *améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRÈNE* » et 4 « *améliorer la pertinence des indices et études sectoriels sur l'économie française* » n'appelle pas de commentaire particulier. Cependant, plutôt que de se limiter à la rapidité d'immatriculation à SIRÈNE, il aurait peut-être été préférable de fixer un objectif de performance plus global, portant par exemple sur une évaluation du degré de fiabilité instantanée, au jour le jour, du répertoire, ce qui aurait permis d'inclure l'ensemble des activités conduites sur le fichier répertoire : mises à jour, mais aussi croisements avec d'autres fichiers pour garantir la fiabilité des données. S'agissant de l'objectif 5 « *maintenir le niveau de qualité des enquêtes auprès des ménages pour un coût maîtrisé* », on peut s'étonner d'un certain manque d'ambition : pourquoi simplement « *maintenir* » et non pas accroître le niveau de qualité, à coût constant ?

3.- Les indicateurs

Les deux indicateurs relatifs aux délais de publication (pour les objectifs 1 et 4) ne posent pas de difficulté particulière au regard du *Guide méthodologique*, sous réserve de l'observation faite antérieurement quant à la dimension restrictive d'une approche de la qualité qui se limite à la maîtrise des écarts aux délais prévus (écarts au demeurant faibles, selon l'INSEE).

La Cour des comptes relève que l'indicateur associé à l'objectif 3 (« *taux de rotation des stocks de création d'entreprises* »), fondé sur le calcul de la moyenne annuelle des observations quotidiennes (liasses de création d'entreprise non traitées dans la journée) ne permet pas d'apprécier le préjudice susceptible d'être causé aux entreprises par un défaut de qualité de SIRÈNE : « *pour les entreprises utilisatrices, ce sont les écarts maximaux qui peuvent être préjudiciables* ».

Deux indicateurs nécessiteront des **précisions méthodologiques** supplémentaires :

– l’indicateur « *part des études consacrées à des problématiques prioritaires* », associé à l’objectif 4. Cet indicateur censé illustrer la qualité du service rendu risque de dériver vers un indicateur d’activité. Son libellé devra être modifié pour refléter son champ d’intervention uniquement industriel ;

– l’indicateur « *variation du ratio “volume de l’information collectée / coût direct global des enquêtes”* », associé à l’objectif 5. Il conviendrait de préciser ce qui est mesuré sous l’intitulé « *volume de l’information collectée* ».

MISSION TRANSPORTS

À l'issue d'une phase de concertation avec la commission des Finances, la maquette présentée par le gouvernement apparaît, globalement, satisfaisante. Au total, la mission **Transports** correspond à une masse budgétaire de 8,787 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2005. Les crédits sont répartis, selon une logique fonctionnelle qui se traduira par une restructuration des services administratifs, entre 8 programmes et 32 actions. Quant aux moyens budgétaires, ils seront évalués à l'aune de 70 indicateurs de résultat, répartis entre 33 objectifs opérationnels.

On peut notamment se réjouir de ce que la mission **Transports** ⁽⁷⁷⁾ comporte un nombre substantiel de programmes, au lieu des quatre prévus initialement. De même, on peut saluer le fait que le gouvernement ait suivi la proposition formulée par votre commission des Finances, consistant à créer une mission interministérielle **Politique des territoires**. Enfin, le ministère a profondément retravaillé ses programmes transversaux, qui présentent désormais une cohérence et une logique assez abouties.

En revanche, et bien que le ministère ait annoncé avoir fait le choix de ne retenir que deux indicateurs par objectif et de privilégier des indicateurs pérennes couvrant l'ensemble de l'objectif et s'appliquant à l'ensemble du programme, on trouve trace d'objectifs avec un indicateur unique ou d'objectifs comportant plus de trois indicateurs. En outre, certains objectifs sont corrélés à une action et/ou un objectif du programme et non pas à l'ensemble du programme.

Tout cela aboutit *in fine* à un ensemble de mesure de la performance qui n'est pas totalement homogène à l'échelle de la mission, alors que le ministère poursuivait l'objectif inverse. L'articulation entre objectifs et indicateurs paraît globalement cohérente avec la ligne directrice du ministère s'agissant des programmes *Soutien des politiques d'équipement* ou *Sécurité routière*. En revanche, l'architecture de la mesure de la performance au sein des programmes *Réseau routier national* et surtout *Transports terrestres et maritimes* semble répondre à des logiques propres, pas toujours convaincantes.

D'une manière générale, on peut regretter la trop grande place donnée aux indicateurs purement quantitatifs ou aux indicateurs de gestion, au détriment d'outils de mesure plus complets de la performance réelle des services et des politiques publiques. En regard, il est à déplorer un trop faible nombre d'indicateurs reflétant la qualité du service rendu, en comparaison des indicateurs de mesure de l'efficacité socio-économique, lesquels sont peut-être trop répandus.

(77) Dont l'intitulé est plus simple et plus clair que la formulation « Déplacements et transports » retenue à l'origine.

A.– PROGRAMME RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

Ce programme, dont le responsable est le directeur des routes, regroupe 2,386 milliards d'euros de crédits au service de trois actions distinctes : le développement des infrastructures routières, l'entretien et l'exploitation et la politique technique nationale et internationale.

1.– Une stratégie de performance clairement énoncée

Alors que la décentralisation d'une partie des routes nationales se met en œuvre, la stratégie de performance de ce programme apparaît clairement : il s'agit de garantir que le réseau routier national assure l'acheminement des flux de voyageurs et de marchandises interrégionaux et internationaux dans de bonnes conditions d'économie, de sécurité et de fiabilité.

En toute logique, la stratégie de l'État sur le réseau routier national, dans le cadre de la loi relative aux responsabilités locales, est donc tournée vers l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, par un entretien performant des routes, et de la sécurité, grâce à l'aménagement des routes existantes et à la conception des routes nouvelles.

La présentation stratégique de ce programme fait clairement apparaître le souci d'assurer ce développement dans une logique d'efficacité socio-économique (en privilégiant les opérations présentant un fort intérêt socio-économique et permettant de garantir un bon fonctionnement du système national de transport), d'efficience de la dépense publique (par la maîtrise des coûts des projets) et d'intégration des contraintes de développement durable.

2.– Des objectifs variés

Les quatre objectifs retenus apparaissent suffisamment variés pour mesurer l'impact des politiques menées sur l'utilisateur (« *Accroître la sécurité des déplacements sur le réseau routier national* », « *Préserver le patrimoine routier* »), le citoyen (« *Limiter les nuisances liées aux infrastructures routières* ») et le contribuable (« *Réaliser efficacement le réseau planifié par l'État en maîtrisant les dépenses* »).

3.– Trop d'indicateurs d'activité ou de moyens déguisés

La batterie de 12 indicateurs peut apparaître comme plutôt équilibrée, même si l'appréciation est affaiblie par le fait qu'aucun de ces indicateurs n'est renseigné dans l'avant-PAP et que les sources et la méthodologie retenues sont trop imprécises.

On observe toutefois – et c'est là une remarque plus générale – que le ministère a eu du mal, parfois, à identifier des objectifs reflétant un seul des points de vue possibles. Il estime ainsi avoir mis en place, dans l'avant-PAP, des

indicateurs si complets qu'ils refléteraient à eux seuls le triple point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Il est permis d'en douter ⁽⁷⁸⁾.

On mentionnera, à titre d'exemple, l'indicateur de ce programme censé mesurer ce triple point de vue en rendant compte du « *taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT de décembre 2003* ». Or, le même indicateur sur le programme *Transports terrestres et maritimes* ne mesurerait que le point de vue du citoyen ! Loin de répondre à l'ambition qu'il se donne, on peut considérer d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un indicateur de performance ou d'efficacité, mais d'un simple « compte rendu » de la mise en œuvre d'une politique publique, voire d'un indicateur de moyens.

La même remarque peut être formulée sur les indicateurs mesurant la « *réalisation des opérations inscrites aux contrats de plan* » : on peut croire plus utile de s'intéresser à la façon dont l'administration met en œuvre les contrats de plan et de mesurer les moyens qu'elle mobilise avec les crédits dont elle dispose. On peut également croire que des indicateurs de ce type devront pouvoir retracer ce qu'aurait été le résultat obtenu en dehors de toute externalité positive ou de tout effet d'aubaine, et en tenant compte de l'impact d'une éventuelle régulation budgétaire en cours d'année.

On mentionnera également l'indicateur qui renseigne sur la « *périodicité du renouvellement des couches de surface* » et qui est directement lié au niveau et à la disponibilité des crédits d'entretien : n'est-ce pas plutôt la qualité des couches de surface qui devrait être mesurée ? La Cour des comptes suggère ainsi d'introduire un indicateur de délai d'indisponibilité des routes ou de service dégradé en période hivernale, un indicateur relatif au délai nécessaire pour le salage des routes en hiver suite à une alerte météorologique, ainsi qu'un indicateur de maîtrise des coûts des travaux d'entretien. De tels indicateurs apparaissent en effet très utiles.

On précisera pour finir, comme le souligne la Cour des comptes, qu'une présentation différente de l'indicateur mesurant le « *nombre de vies épargnées par euro investi* » serait bienvenue. En effet, cet indicateur, qui résulte d'une suggestion faite par le CIAP, pourrait laisser croire que l'objectif poursuivi est un objectif de maîtrise des coûts, et non un objectif visant à sauver le maximum de vies humaines pour un coût donné.

B.– PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Ce programme regroupe uniquement les 246,9 millions d'euros de crédits qui sont consacrés, au sein du budget du ministère en charge des transports, à la lutte contre l'insécurité et la délinquance routières. Il a vocation à être complété

⁽⁷⁸⁾ On rejoindra l'analyse notamment formulée par le Rapporteur spécial. Voir Doc. AN n° 1863 annexe 21, Rapport spécial sur les crédits de l'Équipement et des transports terrestres, présenté par M. Hervé Mariton (13 octobre 2004).

par un document de politique transversale qui présentera l'ensemble des crédits, disséminés entre différentes missions, participant à cette politique.

1.– Une stratégie de performance trop vaste ?

La stratégie de performance, très brève et générale, est présentée en termes beaucoup trop « littéraires », peu opérationnels et en tout cas difficilement corrélables à des indicateurs financiers. Il s'agit de créer une « *nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule* », où « *le civisme doit supplanter l'individualisme* », en faisant émerger « *la sécurité routière comme une valeur* ».

L'importance comme la réalité de cette stratégie ne sauraient être contestées. Pour autant, les crédits censés mettre en œuvre cette stratégie étant relativement modestes au regard de ceux figurant dans le fascicule jaune actuel, il est essentiel de veiller à une bonne coordination interministérielle des objectifs et à des indicateurs dans le cadre du document de politique transversale (DPT), à commencer par la cohérence des objectifs de ce programme avec ceux des programmes *Gendarmerie nationale* (à savoir « *Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière* ») et *Police nationale* (i.e. « *Renforcer les actions préventives et de contrôle pour participer à la sécurisation des voies de circulation* »).

2.– Des objectifs et des indicateurs tout à fait adaptés

Les 4 objectifs et les 8 indicateurs retenus se placent principalement du point de vue du citoyen, ce qui est assez cohérent avec les termes mêmes de la présentation stratégique du programme.

À titre d'exemple, les deux indicateurs associés à l'objectif « *Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière* », qui mesurent la part des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents du travail et l'évolution de l'opinion et des comportements, apparaissent plutôt adaptés, même si la Cour des comptes relève qu'il serait utile d'introduire un indicateur reflétant l'activité des services déconcentrés. On pourrait ainsi proposer un indicateur lié aux résultats obtenus par les plans départementaux d'actions de sécurité routière, afin de mettre en valeur les actions de terrain et en particulier les partenariats avec les collectivités locales.

Du reste, malgré l'importance donnée à cette politique publique ces dernières années et malgré la modernisation comme la multiplication des outils de mesure, on s'étonnera ce que seule la moitié des indicateurs soient renseignée.

C'est d'autant plus regrettable que certains de ces indicateurs intéressent également le programme *Réseau routier national*, à l'image des indicateurs mesurant le temps perdu dans les encombrements et le taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière, ou le

programme *Gendarmerie*, comme l'indicateur retraçant le nombre annuel des accidents corporels.

Aussi, afin de mieux centrer les indicateurs retenus sur les seuls moyens mis en œuvre sur le programme *Sécurité routière*, la Cour des comptes suggère par exemple de remplacer l'indicateur relatif au temps perdu dans les encombrements par un indicateur mesurant l'évolution du nombre d'accidents sur les portions de routes récemment équipées par un système de contrôle-sanction automatisée.

C.– PROGRAMME TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES

1.– Une stratégie de performance ambitieuse

Si des inquiétudes avaient pu être exprimées quant au vaste champ couvert par ce programme dans sa version initiale, c'est parce que ce dernier induit la disparition d'un agrégat unique de mesure des crédits consacrés à la politique de la mer, là où il existe aujourd'hui un fascicule « *Mer* » identifiant assez clairement les crédits de fonctionnement et les personnels correspondants.

La solution retenue par le Gouvernement, à la suite des observations formulées par votre commission des Finances, semble néanmoins équilibrée, dans la mesure notamment où le champ du programme *Transports terrestres et maritimes* a été réduit grâce à la création d'un programme *Sécurité et affaires maritimes*.

L'originalité – et le mérite – de ce programme, qui regroupe 3,857 milliards d'euros, résident dans sa dimension intermodale, permettant de relier entre elles les stratégies poursuivies par l'État en matière de transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes. C'est la raison pour laquelle la présentation stratégique de ce programme évoque l'amélioration de la desserte des territoires, la complémentarité et le rééquilibrage des modes de transports (dans un souci de développement durable) et le soutien au développement économique (dans le respect des règles sociales et de la concurrence définies à l'échelon européen).

2.– Une articulation perfectible entre objectifs et indicateurs

Des remarques assez proches de celles formulées sur le programme *Réseau routier national* peuvent être émises à l'égard des 5 objectifs et des 16 indicateurs de ce programme, à commencer par le fait que ces derniers ne sont pas du tout renseignés dans l'avant-PAP, ce qui empêche de formuler une appréciation complète sur leur construction méthodologique.

- L'objectif n° 1 (« *Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'État en maîtrisant les*

dépenses ») appelle d'autant plus des remarques comparables à celles formulées précédemment qu'on y trouve un indicateur unique, qui s'apparente à un indicateur de moyens et se contente de rendre compte du « *taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT de décembre 2003* ».

Comme le souligne également la Cour des comptes, l'évolution de cet indicateur dépendra de décisions et de procédures que ne maîtrise pas totalement responsable du programme. Elle sera d'abord liée au niveau des autorisations budgétaires votées chaque année, de leur exécution sur l'exercice et des éventuelles mesures de régulation qui interviendraient. Or, les décisions de financement devraient échapper en partie au ministère avec la création de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France. Par ailleurs, les projets ferroviaires, fluviaux et maritimes, qui représentent les trois quarts de la programmation du CIADT, ne seront pas réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de l'État, mais sous celle des établissements publics Réseau ferré de France, Voies navigables de France et des ports autonomes.

- Dans le même ordre d'idées, comment admettre, au sein de l'objectif n° 2 (« *Améliorer la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres et portuaires* ») comme de l'objectif n° 3 (« *Contribuer au développement de l'usage des transports publics* »), que l'on trouve trace d'indicateurs purement financiers se contentant de retracer le « *taux d'avancement des contrats de plan État-régions* » ?

On peut également considérer que l'indicateur « *taux de déplacement en transports collectifs dans la répartition des déplacements motorisés en Île-de-France et dans les grandes agglomérations de province* » est un indicateur trop contextualisé, qui ne mesure pas la performance des services et dans lequel on pourrait introduire une dimension qualitative d'efficacité de la gestion.

Au-delà, on peut s'étonner du choix de deux indicateurs liés à la réalisation du contrat de plan État-région Île-de-France. En effet, il s'agit là d'une politique dont les leviers échappent ou échapperont largement à l'État, les autorités organisatrices de transport développant leurs propres politiques de transport public de voyageurs. L'État, qui ne conserve en province que des moyens financiers résiduels, ne disposera plus de leviers d'action directs en Île-de-France après le transfert du syndicat des transports (STIF) à la région, faisant de celle-ci une autorité organisatrice de droit commun.

- L'objectif n° 4 (« *Veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen* ») et ses 3 indicateurs semblent cumuler les défauts, en raison d'abord de leur portée probablement trop vaste ou trop générale par rapport au programme.

De plus, en l'absence d'une explication complète quant à la méthodologie retenue pour mesurer le « *taux d'établissements ayant évalué les risques professionnels en vue de les prévenir* » ou le « *taux d'infractions à la*

réglementation sociale européenne », ces deux indicateurs peuvent apparaître comme trop imprécis pour neutraliser les effets pervers ou d'aubaine.

Enfin, le dernier indicateur du programme s'apparente assez nettement, en réalité, à un pur indicateur d'activité, retraçant simplement le « *nombre de journées de travail contrôlées sur route et en entreprise par rapport au nombre de journées de travail effectuées par les conducteurs* » et dépendant davantage du volume des moyens disponibles que de leur meilleure utilisation.

- Enfin, l'indicateur mesurant le « *pourcentage de population des aires urbaines couvertes par un plan de déplacement urbain* » est plutôt un indicateur d'activité, mal corrélé à l'objectif n° 5, lequel concerne le développement des modes de transport « *complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique* ». Cet indicateur pourrait ainsi être supprimé, ou bien, comme le suggère la Cour des comptes, rattaché à l'objectif n° 3.

Comme le relève d'ailleurs cette dernière, les indicateurs de l'objectif n° 5 ne permettent pas de porter une appréciation sur la performance des services, car les leviers se situent soit à un niveau politique (les décisions du CIADT), soit chez les exploitants de réseaux. Ainsi, l'indicateur mesurant l'évolution de la « *part de marché des modes complémentaires ou alternatifs à la route dans le transport de fret* » devrait être complété par des indicateurs plus ciblés, par exemple en introduisant un indicateur de mesure de l'évolution en tonnes/kilomètres du fret transporté par transport combiné par rapport aux aides versées par l'État aux transporteurs, ou encore en demandant à la SNCF de fournir un indicateur sur l'évolution de ses tarifs fret et de ses délais de transport par rapport à la route. Même si cette approche existe, faut-il en cristalliser les résultats ?

De plus, on s'étonnera, avec la Cour des comptes, de ce que l'indicateur mesurant la « *part du transport ferroviaire dans le transport de voyageurs grandes lignes par rapport à la voie aérienne* » traduise une approche concurrente et non complémentaire entre deux modes de transports alternatifs à la route.

Quant à l'indicateur mesurant la « *part des six ports autonomes métropolitains dans le trafic portuaire des principaux ports d'Europe occidentale* », il gagnerait à être segmenté par rangée maritime, afin de pouvoir apprécier la compétitivité des ports français par rapport à celle de leurs concurrents directs.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'Équipement, le libellé de l'objectif n° 5 devrait être amélioré afin de mieux distinguer la question de la part du rail dans le transport de fret et celle de la pertinence du mode ferroviaire par rapport au mode aérien pour le transport de voyageurs. De même, il semble que le ministère soit disposé à ajouter un indicateur portant sur la desserte des ports autonomes maritimes par voie d'eau et par rail, et ce malgré les

difficultés méthodologiques inhérentes à la construction d'un tel outil de mesure. On ne peut que s'en féliciter.

D.– PROGRAMME PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES

1.– Quelle stratégie de performance ?

La difficulté de ce programme, qui regroupe 1,477 milliard d'euros, tient à son objet même, qui n'est que de retracer la subvention de l'État destinée à contribuer au désendettement de Réseau ferré de France (RFF) et de la SNCF.

La stratégie du programme, contrainte par l'importance des besoins financiers au regard de la situation d'endettement de RFF et de la SNCF, à laquelle une MEC a été consacrée l'an dernier, donne logiquement une impression caricaturale, l'avant-PAP reconnaissant que « *les objectifs de désendettement ne peuvent se traduire que par un suivi attentif de l'évolution de la dette des deux établissements publics* ». De même, la Cour des comptes souligne avec pertinence le fait que la responsabilité du directeur des transports terrestres, responsable du programme, est largement théorique, dans la mesure où l'évolution de la dette ferroviaire ne saurait raisonnablement lui être imputée.

2.– Des objectifs et des indicateurs de moyens

Aussi ce programme semble-t-il cumuler certains défauts, en raison notamment d'objectifs et d'indicateurs reflétant une pure logique de moyens : deux actions (désendettement de RFF et de la SNCF), deux objectifs (contribuer au désendettement de RFF et de la SNCF), deux indicateurs (montant des dettes de RFF et de la SNCF). C'est un peu court pour des enjeux financiers de l'ordre de 40 milliards d'euros.

On soulignera d'ailleurs que l'endettement dont il est question pour la SNCF est celui du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), sans que soient évoqués les 7 milliards d'euros de dette de l'entreprise elle-même.

Certes, on relèvera aisément la grande difficulté à élaborer des indicateurs performants, certains allant même jusqu'à s'interroger sur la nécessité de donner des objectifs à ce programme. Mais on peut imaginer, dans la lignée des conclusions de la récente mission d'évaluation et de contrôle⁽⁷⁹⁾, que des objectifs d'optimisation de la gestion financière des charges d'intérêt de la dette pourraient être envisagés. Des indicateurs portant sur le coût des passifs financiers seraient plus adaptés que des indicateurs portant sur leurs montants.

⁽⁷⁹⁾ Voir Doc. AN n° 1725, *Rapport d'information de la MEC*, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes », présenté par M. Hervé Mariton (8 juillet 2004), pages 14-15 et 430-431.

E.– PROGRAMME SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES

Ce programme, qui regroupe 244,79 millions d'euros, est globalement de très bonne qualité, les critiques pouvant être formulées tenant, paradoxalement, à une recherche peut-être trop zélée d'objectifs et d'indicateurs.

1.– Une bonne stratégie de performance

La stratégie est clairement présentée : dans un contexte où la sécurité et la sûreté maritimes sont devenues un enjeu de société, cette stratégie se concentre sur l'impact de l'accident maritime, sur le plan économique, du tourisme et de l'environnement, les mutations du contexte socio-économique des activités maritimes et la déclinaison nationale des évolutions du corps de textes régissant les activités maritimes.

Les leviers d'action pour l'amélioration des politiques publiques maritimes sont également évoqués, autour de l'idée de promotion de l'action régulatrice globale de l'État au niveau du navire, du marin et de la mer.

2.– Des objectifs très fouillés

Les 7 objectifs de performance retenus s'insèrent très logiquement dans le cadre stratégique élaboré au niveau du programme.

L'objectif n° 1 « *Renforcer l'efficacité du dispositif de sauvegarde des personnes et des biens en améliorant la sécurité et la sûreté de la circulation maritime* » décrit les axes d'évolution de l'administration des affaires maritimes, dans les années à venir, pour la promotion d'une circulation maritime et de navires plus sûrs.

Les objectifs n° 2 « *Lutter contre les pollutions marines par une meilleure identification des sources de pollution et la poursuite des contrevenants* » et n° 5 « *Préserver le littoral et l'environnement marin des atteintes causées par les accidents maritimes et notamment par les pollutions accidentelles par les hydrocarbures* » soulignent le rôle opérationnel de l'administration dans la protection de l'environnement marin et littoral.

Les objectifs n° 3 « *Promouvoir une formation maritime de qualité au service de l'emploi maritime* » et n° 4 « *Assurer aux gens de mer des conditions de travail et de vie décentes et de qualité* » mettent l'accent sur l'importance des problématiques de formation maritime et de protection des conditions de travail, au niveau tant national qu'international, pour la préservation de la compétitivité et de la qualité de l'emploi maritime.

L'objectif n° 6 « *Mieux contrôler les activités maritimes* » met l'accent sur le rôle de la coordination interministérielle pour ce qui concerne le contrôle des activités maritimes.

Enfin, l'objectif n° 7 « Renforcer les moyens consacrés aux missions opérationnelles ou au contact des usagers, par une rationalisation des tâches administratives » est un objectif d'efficacité visant à prendre en compte l'évolution des missions de l'administration.

Au total, le nombre et le détail des objectifs, pour un programme dont les crédits demeurent modestes, emporte le risque de brouiller la lisibilité de cette politique publique par une recherche conceptuelle trop fouillée.

C'est d'autant plus regrettable que, comme le souligne la Cour des comptes, il a été décidé de rattacher à ce programme les aides à la flotte de commerce. Or, le transfert d'une dépense qui présente un caractère quasi-obligatoire (le remboursement des charges sociales aux entreprises d'armement) au sein d'un programme d'une taille limitée ne peut se traduire que par une réduction excessive de la marge de manœuvre budgétaire du responsable de programme. Surtout, l'absence de tout objectif ou indicateur de performance associé aux aides à la flotte est d'autant plus critiquable que l'efficacité des dépenses d'intervention se doit d'être tout particulièrement mesurée.

3.– Des indicateurs plutôt satisfaisants

Les 11 indicateurs retenus ont le mérite d'être tous renseignés dans l'avant-PAP. Ils sont, dans l'ensemble, plutôt pertinents, même si on peut leur reprocher de relever plus souvent d'une logique d'affichage de l'action de l'État, que d'une logique de performance. Ainsi, comme le souligne avec raison la Cour des comptes, l'indicateur rendant compte du « *pourcentage d'inspection de navires étrangers faisant escale dans les ports français* » constitue une quasi obligation dans le contexte international actuel.

De même que pour les autres programmes, on trouve également trace d'indicateurs de contexte déguisés. On mentionnera notamment l'indicateur mesurant le « *taux de disponibilité des moyens (barrages) en métropoles* », qui est inadapté pour rendre compte du champ – peut-être excessivement vaste, d'ailleurs – de l'objectif n° 5, dont il constitue l'indicateur unique et dont il ne donne qu'une information en termes de moyens mobilisés, et non d'efficacité ou d'efficacité de gestion.

F.– PROGRAMME TRANSPORTS AÉRIENS

Ce programme, qui regroupe 99,09 millions d'euros, retrace les missions régaliennes exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Néanmoins, l'avant-PAP qui a accompagné le projet de loi de finances pour 2005 souffre d'un certain nombre d'imperfections liées à des difficultés objectives de partage entre le budget annexe dans sa configuration actuelle et le futur périmètre du budget annexe en 2006.

La maquette n'étant pas stabilisée, des aménagements du dispositif de l'avant-PAP sont à attendre, en lien notamment avec le nouvel organigramme de la DGAC. En particulier, et à l'unisson des remarques de la Cour des comptes et du Rapporteur spécial⁽⁸⁰⁾, on ne pourrait que déplorer la disparition éventuelle de l'action « *Sécurité et sûreté aéroportuaires* », qui pourrait être fondue dans une nouvelle action « *Régulation des aéroports* ».

1.– La stratégie de performance

La stratégie présentée expose clairement les missions de la DGAC, mais ne va pas assez loin dans l'analyse des objectifs de performance.

2.– Les objectifs

Trois objectifs sont présentés : limiter les impacts environnementaux du transport aérien, améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne économiquement pertinente, contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile.

Si les deux premiers objectifs sont bien choisis, le troisième apparaît plus surprenant : les missions régaliennes en matière de sécurité aérienne ne sont-elles pas d'abord destinées à éviter les accidents ? Il est vrai que bien connaître la cause des dysfonctionnements permet d'éviter qu'ils ne se renouvellent, mais cela ne peut constituer le seul objectif de la DGAC dans le domaine de la sécurité. Bref, et comme le constate également la Cour des comptes, non seulement l'intitulé de l'objectif laisse perplexe, mais on regrettera au-delà que l'avant-PAP ne permette réellement de suivre la performance dans le domaine de la sécurité aérienne et aéroportuaire, qui constitue pourtant un enjeu majeur surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001. Un objectif, doté d'un ou plusieurs indicateurs, devra donc impérativement être introduit.

3.– Les indicateurs

Les indicateurs retenus sont bien répartis entre mesure de l'efficacité socioéconomique (2), qualité du service (1) et efficience de la gestion (1). Seul un des cinq est renseigné. Les autres seront disponibles dès le projet de loi de finances pour 2006 ; pour les deux premiers, l'évaluation 2002 et 2003 est en cours.

Le premier objectif : « *limiter les impacts environnementaux du transport aérien* » est mesuré par deux indicateurs. Le premier, le « *pourcentage, pour les dix aéroports principaux, de mouvements effectués avec des appareils de nouvelle*

⁽⁸⁰⁾ Voir Doc. AN n° 1863, annexe 24, Rapport spécial sur les crédits des Transports aériens, présenté par M. Charles de Courson (13 octobre 2004).

génération », est censé mesurer l'efficacité de l'action réglementaire de la DGAC dans le domaine environnemental. Cet indicateur est trop éloigné de l'action directe de la DGAC : en effet, l'utilisation des appareils de nouvelle génération est liée à d'autres facteurs, notamment économiques, que la DGAC ne maîtrise pas.

En revanche, le second, le « *taux annuel de récurrence des compagnies aériennes sanctionnées au titre de la réglementation environnementale* », mesure bien le caractère dissuasif du dispositif de sanction. Il conviendrait cependant d'y ajouter le taux d'infraction, qui est le premier témoin de ce caractère dissuasif.

Le deuxième objectif est d'améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne économiquement pertinente. Le premier indicateur est le coût annuel de l'intervention de l'État pour permettre à des populations enclavées de gagner en moyenne une heure de temps de transport. C'est un indicateur intéressant de l'efficacité de la gestion. Le commentaire renseigne sur la construction de cet indicateur : « *le gain de temps moyen sera évalué en pondérant le gain de temps obtenu sur chaque liaison aidée par le nombre de passagers transportés sur chacune d'entre elles. L'indicateur est le rapport du coût annuel à ce gain de temps. L'enjeu est de réduire ce coût par une sélection rigoureuse des projets soutenus sur la base d'une analyse précise de leur pertinence économique* ».

Toutefois, comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes, cet indicateur s'articule mal avec l'objectif d'amélioration de la desserte des villes enclavées : si la maîtrise des coûts doit être recherchée, le gain de temps et le désenclavement constituent aussi des éléments importants de décision. Les situations de désenclavement aérien sont très diverses et ne peuvent se résumer à un indicateur de coût moyen. On proposera plutôt de bâtir un indicateur mesurant le gain moyen de temps par habitant pour les villes de métropole.

Le deuxième indicateur est le « *ratio entre le nombre de passagers effectivement transportés et le nombre de passagers prévus* ». Il est déjà renseigné. Toutefois, il ne dépend pas suffisamment directement de la DGAC pour constituer un indicateur pertinent de l'utilité de son action. Il serait utile de mettre en place un indicateur mesurant le prix du temps gagné, dans le cadre d'un modèle « *prix/horaire/temps* » et d'une comparaison complète avec les autres modes de transport.

Le troisième objectif est de contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile. Il est mesuré par le « *ratio du nombre d'enquêtes clôturées dans l'année dans le délai de douze mois à compter de la survenance de l'accident ou de l'incident rapporté au nombre d'enquêtes clôturées dans l'année* ». Cet indicateur comporte un effet pervers : il pourrait inciter les enquêteurs à bâcler leurs enquêtes, ou à multiplier les enquêtes sur des incidents sans importance. En outre, il constitue un indicateur d'activité ou de

moyens, puisqu'il suffit d'augmenter les effectifs pour accélérer la conduite des enquêtes. Il conviendrait de mesurer l'évolution du nombre d'incidents, pondérés par leur gravité, et de prendre en compte le coût des mesures de sécurité prises pour les éviter.

G.- PROGRAMME MÉTÉOROLOGIE

Ce programme, qui totalise 190,13 millions d'euros, assure le financement de l'établissement public Météo-France, ainsi que la contribution française aux programmes développés par l'organisation européenne des satellites de météorologie (EUMETSAT).

1.- La stratégie de performance

La stratégie est exposée de façon claire et détaillée. Elle prend bien en compte les dimensions d'efficacité et de qualité pour les usagers du service. Cependant, il manque la notion de coût et de bonne gestion du service.

2.- Les objectifs et les indicateurs

Les 4 objectifs retenus reflètent la stratégie : ce sont des objectifs d'efficacité et de qualité du service, mais pas de bonne gestion.

Les indicateurs sont globalement satisfaisants. Ils sont bien répartis entre mesure de l'efficacité socioéconomique (22 %), de la qualité du service (44 %) et de l'efficience de la gestion (33 %).

Huit indicateurs sur neuf sont déjà renseignés.

Le premier objectif est de disposer du meilleur système de prévision à courte échéance sur l'Europe. Il est mesuré par des indicateurs pertinents : une « *comparaison des performances du modèle de prévision de Météo-France avec les autres modèles* », ainsi que le « *taux de fiabilité des prévisions* ». On pourrait parallèlement rapprocher ces résultats du coût du service, comparé à celui des systèmes des autres pays.

Le deuxième objectif est d'améliorer la prévention des risques d'origine météorologique. Le premier indicateur, le « *taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité* », est mesuré par des taux de fausses alarmes, de non-détections, ou au contraire de bulletins pertinents. Le second, le *taux de notoriété de la procédure de vigilance météorologique* est obtenu à partir d'un sondage. Ces indicateurs sont intéressants, mais ils sont calculés de manière trop peu exigeante. Ainsi, il n'y a fausse alerte que si aucun phénomène d'intensité relevant de la vigilance orange ne se produit dans la période annoncée ; il suffit qu'il s'en produise un, même hors de la zone signalée, pour qu'il n'y ait pas de fausse alerte. De même, il n'y a non-détection que si un

événement qui aurait nécessité une vigilance orange s'est produit alors qu'aucun département n'a été mis en orange ; une erreur de localisation n'est donc pas non plus prise en compte.

Le troisième objectif est de développer les utilisations de la météorologie notamment par secteurs économiques. C'est encore un sondage qui permettra de juger du « *taux de confiance et de satisfaction des usagers dans les prestations météorologiques* ». En revanche, l'évolution du *nombre de clients par grands secteurs d'activité* et celle des *recettes propres de l'établissement* sont des données pertinentes, mais elles devraient être comparées à la situation dans les autres grands pays.

Le quatrième objectif est de maintenir au niveau mondial, dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique, le Centre national de recherche météorologique. Pour juger du niveau de la recherche, sont retenus des indicateurs du même type que ceux des programmes de la mission **Recherche et enseignement supérieur** : le « *nombre de publications de niveau international* et le *nombre de contrats de recherche* ».

H.- PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT

Ce programme, qui regroupe 284,92 millions d'euros, a manifestement fait l'objet d'une démarche approfondie et recherchée. Il constitue, en quelque sorte, un modèle du genre.

1.- Une stratégie de performance ambitieuse

La présentation stratégique est d'autant plus éclairante sur l'ambition du programme qu'elle témoigne d'une réflexion constructive critique. Elle est tournée vers la qualité et l'efficacité des prestations de conseil et d'assistance offertes, notamment grâce au soutien et à l'appui aux responsables de programmes et aux services déconcentrés.

Après avoir énuméré l'ensemble des actions à mettre en œuvre, l'avant-PAP précise qu'il « *aurait bien sûr été tout à fait possible d'imaginer des objectifs propres à chacune de ces actions* », mais qu'il « *a été choisi de plutôt retenir des objectifs transverses au programme* » dans la mesure où la structure du programme est suffisamment homogène pour qu'il soit possible d'y rattacher directement des objectifs et indicateurs illustrant les priorités stratégiques de la politique menée et pouvant rendre compte de la performance globale du programme. D'autre part, cette approche permet d'avoir facilement une vision dépassant le périmètre des actions qui incombent directement aux directions de soutien et de mettre en valeur de façon générique leur rôle de « *facilitateur* » auprès des programmes.

2.– Des objectifs précis et des indicateurs pertinents

Les 4 objectifs sont très équilibrés et rendent compte intelligemment de la diversité des points de vue : « assurer la qualité des prestations de conseil et d'assistance offertes aux services du ministère », « contribuer à une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement », « pourvoir rapidement les postes ouverts au recrutement au sein des services » et « améliorer le dialogue social et les conditions de travail au sein du ministère ».

Quant aux 7 indicateurs, ils viennent illustrer de façon très adaptée les objectifs auxquels ils se rattachent. Lorsqu'ils seront pleinement opérationnels, il est très probable qu'ils apporteront aux parlementaires et aux citoyens un outil de mesure de la performance aussi éclairant qu'objectif, qu'il s'agisse du « *délai de réponse aux demandes spécifiques adressées aux directions de soutien, par thématique* » ou du « *taux de satisfaction des services auxquels les directions de soutien offrent des prestations* »

On soulignera particulièrement l'honnêteté et l'exigence de certains indicateurs, comme ceux évaluant le « taux de satisfaction des employeurs d'agents sortis d'école », mesurant la « proportion d'emplois (mesurés en équivalent temps plein) non pourvus par rapport aux arbitrages opérés sur la base des demandes des directeurs de programme » ou retraçant le « nombre de jours de grève dans l'année ».

MISSION TRAVAIL

La mission **Travail**, dotée de 30,7 milliards d'euros en 2005, comporte 5 programmes quantitativement très inégaux. Alors que les programmes 4 et 5 (*Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* ; *Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*) représentent environ 2 % des crédits, les deux plus importants sont les programmes *Développement de l'emploi* (18 milliards d'euros, essentiellement consacrés aux allègements de charges sociales) et *Accès et retour à l'emploi* (7,1 milliards d'euros). Quant au programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*, qui recouvre principalement les crédits dédiés à la formation professionnelle, il est doté de 4,8 milliards d'euros.

La présentation globale (stratégie, objectifs, indicateurs) des programmes de la mission manque d'homogénéité. Les objectifs (41) et les indicateurs (96) sont trop nombreux, souvent très dépendants des dispositifs préexistants et les présentations stratégiques introductives parfois absentes ou insuffisantes. La démarche d'ensemble en est rendue insuffisamment lisible.

On constate en outre un déséquilibre entre les catégories d'objectifs assignés aux programmes. S'il est normal qu'une mission comportant surtout des crédits d'intervention (environ 90 %) soit dotée principalement d'objectifs d'efficacité socio-économique (29 sur 41 ⁽⁸¹⁾), l'actuelle présentation néglige trop la qualité du service rendu à l'utilisateur (14 objectifs) ainsi que l'efficacité de la gestion par les services et les opérateurs associés (8 objectifs).

Enfin, alors que plusieurs indicateurs sont à construire, certains ne seraient disponibles qu'à compter du projet de loi de finances pour 2008 (en particulier s'agissant du programme 3), tandis que les dates de disponibilité de beaucoup d'autres ne sont pas indiquées (programmes 2 et 4 surtout).

A.— PROGRAMME DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Ce programme vise à rendre compte de la contribution au développement de l'emploi résultant des incitations financées par l'État et destinées aux employeurs. Représentant 57 % des dépenses de la mission en 2005, il est composé à 99 % de crédits dédiés aux allègements de cotisations sociales (soit 17,8 milliards d'euros).

⁽⁸¹⁾ Étant entendu qu'un même objectif peut poursuivre plusieurs des points de vue considérés.

1.– La stratégie de performance du programme

Compte tenu de son importance, tant qualitative que quantitative, on regrette que ce programme ne comporte aucune présentation stratégique introductive.

Il est vrai qu'il existe une difficulté objective à la mesure de la performance des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. Il n'y a ici aucune activité administrative sur laquelle une appréciation puisse être portée. Comme l'indique la Cour des Comptes, cette action, du fait de son caractère d'automatisme, « *ne se prête pas à un pilotage par l'administration. La politique d'allègements de charges ouvre un droit aux entreprises et un droit de compensation aux organismes de sécurité sociale. Il ne peut y avoir de stratégie associée à cette action dans la mesure où le "guichet" doit être ouvert pour toute entreprise concernée* ». En outre, les études économiques sont elles-mêmes encore très partagées sur les effets des exonérations mises en place dans les années 1990⁽⁸²⁾. Il en va *a fortiori* de même des allègements « Fillon » institués par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003, qui constituent l'épine dorsale de l'action 1.

2.– Les objectifs

Les objectifs choisis mesurent surtout l'efficacité socio-économique (4 des 5 objectifs). S'agissant d'un programme représentant plus de la moitié des crédits de la mission, il est fâcheux de n'y trouver qu'un seul objectif d'efficacité de gestion, portant de surcroît sur un aspect quantitativement marginal du programme (objectif n° 4 tendant à « *améliorer l'efficacité dans la délivrance des aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises* »). On peut également s'interroger sur la pertinence de l'objectif n° 5 tendant à « *accélérer le développement des emplois dans les services aux particuliers* » : pourquoi viser ce secteur en particulier ?

3.– Les indicateurs

Douze indicateurs sont proposés, la plupart mesurant l'efficacité socio-économique. Certains sont à construire, mais pour trois d'entre eux l'avant-PAP ne précise pas leur date de disponibilité.

En matière de lisibilité de la législation (objectif n° 1), l'indice de « *satisfaction sur la perception et l'utilisation des mesures d'allègement de*

⁽⁸²⁾ Par exemple, alors qu'une étude de l'INSEE chiffrait à 460.000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997 grâce aux allègements de charges (Bruno Crépon et Rozenn Desplat « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, 2001, n° 348, p. 3-34), une recherche plus récente avance un chiffre maximum de 150.000 emplois créés ou sauvegardés entre 1992 et 1997 (Islem Gafsi, Yannick L'Horty et Ferhat Mihoubi, *Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation*, Centre d'étude des politiques économiques de l'Université d'Évry, 2004).

cotisations sociales par les employeurs » (indicateur n° 1) est difficile à interpréter et très imprécis. Si l'objectif est tout à fait pertinent compte tenu de l'instabilité normative, la présence de cet indicateur est rendue inutile par l'existence des indicateurs n° 2 et 3 (part des redressements négatifs et part des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi dans les redressements négatifs).

L'objectif n° 5 est assorti d'un indicateur fondé sur la variation de l'emploi dans le secteur des services aux particuliers, au regard de la variation de l'emploi dans l'ensemble des secteurs. L'avant-PAP ne mentionne néanmoins aucun levier d'action du ministère en ce domaine, ce qui fait douter des capacités de pilotage du responsable de programme. « *La variation retracée par l'opérateur est susceptible de dépendre de bien d'autres éléments que l'action de l'État. De surcroît, les collectivités territoriales interviennent également de façon active dans cette politique* » note ainsi la Cour des Comptes.

Mais le problème majeur réside, à nouveau, dans la mesure de l'impact des allègements de cotisations sociales, qui d'après l'objectif n° 2 visent à « *favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés* ». La plupart des indicateurs retenus sont critiquables :

– la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total et dans certains secteurs ne constitue pas, en soi, une « *mesure de l'impact des allègements de charges* » (indicateur n° 1) ;

– l'écart entre le taux de chômage des non diplômés et le taux de chômage moyen (indicateur n° 2) est très dépendant du contexte économique et du marché du travail ;

– il en va de même de l'évolution de l'emploi dans les secteurs « *délocalisables* » par rapport à l'évolution de l'emploi total (indicateur n° 4). En outre, cet indicateur ne fait pas le lien avec la problématique du niveau de qualification ;

– le plus contestable est sans doute l'indicateur n° 3, fondé sur la part des salariés concernés par les allègements de cotisations, mesurée par la distribution des salaires entre 1 et 1,6 SMIC. Contrairement à l'exposé de l'objectif, cet indicateur – là aussi très dépendant du contexte – ne permet pas de mesurer le « *dynamisme* » des créations d'emplois. Pire, il comporte des effets pervers s'il est lu comme tendant à augmenter le champ des exonérations et, partant, le nombre de salariés percevant un bas salaire.

L'importance des sommes en cause justifierait que soit mis en place un dispositif d'évaluation économique des allègements, permettant de dégager des indicateurs exploitables dans les PAP. Il est clair en effet que « *la mesure de la performance, par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique, ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à*

la fois plus complexes et plus générales»⁽⁸³⁾. À cet égard, les capacités d'expertise de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pourraient être utilement mobilisées.

B.— PROGRAMME ACCES ET RETOUR A L'EMPLOI

Ce programme a trois finalités principales : répondre aux besoins de l'économie en diminuant la durée d'inemploi de la main d'œuvre potentielle ; réduire le niveau et la durée du chômage ; assurer l'accès à un revenu et à une insertion sociale adaptée à l'activité. Ses 6 actions sont les suivantes : mise en relation entre offres et demandes d'emploi ; indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi ; contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand ; activation des *minima* sociaux ; parcours individualisés vers l'emploi ; insertion des publics fragiles.

1.— La stratégie de performance du programme

Ce programme souffre d'un manque de lisibilité d'ensemble, que la présentation stratégique générale ne comble pas réellement. Aux 6 actions correspondent 9 objectifs et 30 indicateurs, dont le libellé n'est pas toujours très clair ou très explicite (par exemple, l'objectif n° 3 se propose de « *fluidifier le marché du travail par une intermédiation plus active entre offre et demande d'emploi* »). Cette situation s'explique en partie par l'impact qu'a eu le plan de cohésion sociale (matérialisé notamment par la loi de programmation du 18 janvier 2005) sur l'élaboration de l'avant-PAP. Ainsi, plusieurs des actions du programme découlent des orientations contenues dans ce plan, qui comme l'a noté le CIAP, « *aurait dû, en bonne logique, orienter la définition des objectifs, porteurs des priorités, plutôt que celle des actions, porteuses des finalités pérennes* ».

Une réflexion sur le regroupement de certains objectifs mérite donc d'être menée. Le CIAP suggère de rassembler, d'une part, les objectifs n° 4 et 6⁽⁸⁴⁾ qui concernent tous deux les titulaires de *minima* sociaux et, d'autre part, les objectifs n° 8 et 9⁽⁸⁵⁾, visant les publics éloignés de l'emploi. La Direction de la réforme budgétaire propose de fusionner les objectifs n° 4, 6 et 9, qui ont pour objet commun de ramener vers l'emploi des personnes qui en sont éloignées. Il est aussi envisageable de regrouper les objectifs n° 7, 8 et 9⁽⁸⁶⁾, qui concernent tous

⁽⁸³⁾ Cour des Comptes, Rapport annuel 2004, p. 249.

⁽⁸⁴⁾ « Favoriser la reprise d'activité des demandeurs d'emploi » ; « Ramener à l'activité les titulaires de *minima* sociaux, en collaboration avec les collectivités territoriales et en leur assurant une qualification liée à un projet professionnel ».

⁽⁸⁵⁾ « Assurer à tous les publics fragiles un accès à une offre d'insertion professionnelle adaptée à leurs besoins » ; « Améliorer l'offre d'insertion professionnelle pour les publics très éloignés du marché du travail ».

⁽⁸⁶⁾ « Améliorer l'insertion dans l'emploi des jeunes sortis du système scolaire sans qualification » ; « Assurer à tous les publics fragiles un accès à une offre d'insertion professionnelle adaptée à leurs besoins » ; « Améliorer l'offre d'insertion professionnelle pour les publics très éloignés du marché du travail ».

l'insertion professionnelle de catégories de publics différentes, mais pouvant se recouper. On relèvera également la présence dans le programme 1 d'un objectif analogue concernant les travailleurs les moins qualifiés (objectif n° 2 : « *favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés* »).

En dépit du grand nombre d'objectifs, on peut – à l'instar du CIAP – déplorer plusieurs absences et lacunes, notamment :

– l'absence de données sur le chômage des femmes, dont la diminution est pourtant un objectif de la stratégie européenne pour l'emploi ;

– la négligence de la dimension territoriale des politiques menées : l'énoncé de l'objectif n° 2 évoque les « *besoins des bassins d'emploi* » mais sans indicateur associé ; l'objectif n° 6 se contente de mentionner la « *collaboration avec les collectivités territoriales* ». Il est aussi nécessaire de coordonner les objectifs du PAP avec ceux assignés aux services publics régionaux, en termes de publics visés et de cibles chiffrées (dispositif d'« *enveloppe unique régionale* ») ;

– la faiblesse des instruments de mesure de la qualité des services offerts aux entreprises ;

– l'insuffisante réflexion sur l'attractivité du service public de l'emploi à l'égard des publics en grande difficulté, qui en sont souvent très éloignés.

2.– Les objectifs

Les objectifs reflétant le point de vue du citoyen (efficacité socio-économique) sont de loin les plus nombreux, comme il est normal s'agissant essentiellement de crédits d'intervention. Les deux autres catégories d'objectifs sont cependant très insuffisamment représentées :

– seul l'objectif n° 1 (« *traiter de manière efficace la diversité des cas des demandeurs d'emploi* ») est tourné vers la qualité de service. Encore ne concerne-t-il pas tous les usagers, puisque n'entrent dans son périmètre ni les entreprises (les employeurs étant pourtant des usagers du service public de l'emploi), ni les chômeurs non pris en charge par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;

– l'efficience de la gestion n'est présente, en tout cas explicitement, que dans l'objectif n° 2 : « *mobiliser les moyens vers les publics les plus en difficulté en fonction des besoins du bassin d'emploi* ». Le point de vue du contribuable devrait donc être davantage pris en compte⁽⁸⁷⁾, notamment à l'égard des différents

⁽⁸⁷⁾ Par exemple, au titre de l'objectif n° 5, la Direction de la réforme budgétaire propose d'ajouter un indicateur du taux de rupture pour le passage en contrats initiative emploi et en contrats emploi solidarité et un indicateur du pourcentage de jeunes non qualifiés dans le total des jeunes embauchés dans le cadre du dispositif « *soutien des jeunes en entreprise* ». De même, pour l'objectif n° 7, il pourrait être pertinent

opérateurs de ce programme : ANPE, AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) ou encore CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles).

D'une manière générale, les objectifs de ce programme sont fortement liés au contexte économique, ainsi qu'influencés par d'autres politiques publiques. Ceci pose non seulement la question de l'identification des marges de manœuvre du responsable de programme, mais aussi celle de l'étendue de sa responsabilité au moment où les résultats seront examinés. À la lecture de l'avant-PAP, cette problématique semble avoir été négligée, en particulier s'agissant des objectifs n° 3 (« *fluidifier le marché du travail par une intermédiation plus active entre offre et demande d'emploi* »), 7, 8 et 9 (« *Améliorer l'insertion dans l'emploi des jeunes sortis du système scolaire sans qualification* » ; « *Assurer à tous les publics fragiles un accès à une offre d'insertion professionnelle adaptée à leurs besoins* » ; « *Améliorer l'offre d'insertion professionnelle pour les publics très éloignés du marché du travail* »).

3.– Les indicateurs

Les indicateurs sont nombreux. On en compte 30 au total, dont 8 pour le seul objectif n° 3. Certains comportent des sous-indicateurs : l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 2 en comprend 5. Pour plus de la moitié d'entre eux, aucune date de disponibilité n'est indiquée, sans que l'on sache s'ils sont déjà opérationnels ou s'ils sont à construire. Certains reposent sur une méthodologie complexe et devront sans doute être remaniés, les délais de renseignement de ces indicateurs semblant peu compatibles avec les exigences du calendrier budgétaire ⁽⁸⁸⁾.

On peut déplorer la présence de plusieurs indicateurs de moyens ou d'activité :

– nombre de maisons de l'emploi (indicateur n° 3 de l'objectif n° 2). Plus que cette donnée quantitative, c'est l'efficacité de l'action de ces structures qui importe. À l'inverse, la Cour des Comptes juge que cet indicateur « *peut être admis dans la mesure où il traduit directement la mise en œuvre de l'un des principaux objectifs de la loi de cohésion sociale* » ;

– « *nombre de « plates-formes de vocation », nombre de jeunes qui y passent et suivi du parcours de ces jeunes* » (indicateur n° 4 de l'objectif n° 2).

de calculer la part des jeunes peu ou pas qualifiés dans le nombre total de jeunes bénéficiant d'une allocation ou d'un accompagnement personnalisé.

⁽⁸⁸⁾ C'est le cas des indicateurs fondés sur des panels ou des groupes témoins, tels que ceux des objectifs n° 5, 6 et 8. Or, la Cour des Comptes a signalé toute l'importance des enjeux méthodologiques sous-tendant la construction de ces indicateurs : si aucune comparaison n'est faite avec des individus témoins (de caractéristiques identiques, mais non passés par les mesures), ces données ne livreront qu'une « image de la situation à très court terme des personnes, quelle que soit leur évolution future », sans que l'efficacité des dispositifs soit réellement mesurée.

Seul le dernier élément relatif au parcours des jeunes semble pertinent, à condition d'en préciser le contenu, qui reste à définir ;

– nombre de contrôles des demandeurs d'emploi pour 10.000 demandeurs d'emploi indemnisés (indicateur n° 3 de l'objectif n° 4). La Cour des Comptes estime néanmoins qu'il « *présente l'avantage d'être simple, disponible, et de se rapporter directement à la mesure de l'activité des services* ».

Beaucoup d'autres indicateurs posent des difficultés d'interprétation. Selon les cas, ils devraient être affinés, simplifiés ou bien éclairés par des commentaires plus précis. Ainsi, l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 2, fondé sur la proportion des différents publics en difficulté dans les entrées de divers dispositifs de la politique de l'emploi, pose plusieurs problèmes. Les proportions en question doivent être comparées à des valeurs cibles, délicates à définir mais qui, comme le relève le CIAP « *déterminent la portée de l'objectif, la volonté qui le sous-tend et le réalisme dont on peut le créditer* ». De plus, le fait de multiplier les données « calées » sur les nombreux dispositifs existants (CIE, CES, CAE etc.) nuit à la lisibilité d'ensemble et apparaît discutable au regard de la logique de fongibilité des crédits.

De même, plusieurs indicateurs de l'objectif n° 3 reposent sur des valeurs moyennes. Par exemple, le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi (indicateur n° 1) comporte des effets pervers (traitement prioritaire des dossiers les moins difficiles, files d'attente etc.), ce qui en fait un indicateur contestable. On relèvera à cet égard que le ministère de l'emploi n'a pas souhaité retenir une suggestion de la Direction de la réforme budgétaire tendant à introduire un indice de dispersion dans le traitement des demandes d'emploi.

L'indicateur n° 6, fondé sur la proportion de demandeurs d'emploi « *qui déclarent compter sur les offres d'emploi proposées sur le site internet de l'ANPE* »⁽⁸⁹⁾ est également discutable, car potentiellement ambigu. Un taux faible peut s'interpréter comme signifiant que les annonces sont insuffisamment adaptées et comme mettant en cause la qualité du service offert par l'ANPE. Mais ce même taux peut tout aussi bien signifier, en période de reprise économique par exemple, que le marché du travail est fluide et que les demandeurs d'emploi n'ont pas besoin de « *compter sur* » les annonces de l'ANPE (l'indicateur ne renseignant alors en rien sur le service de l'Agence).

La proportion de non-inscription à l'ANPE dans les 6 mois qui suivent la sortie du chômage (indicateur n° 8) est également équivoque, car elle ne rend pas compte de la réalité de la reprise d'emploi. En effet, « *parmi les demandeurs d'emploi qui sortent du fichier de l'ANPE, figurent 45 % de sorties pour motifs*

⁽⁸⁹⁾ On peut d'ailleurs s'interroger sur la raison conduisant à s'en tenir aux seules offres publiées sur le site internet de l'Agence.

inconnus, incluant la reprise d'emploi : on ne sait pas actuellement qualifier individuellement la sortie du chômage »⁽⁹⁰⁾.

Enfin, faute d'explications dans l'avant-PAP, certains indicateurs relatifs au retour à l'activité des titulaires du RMI ou de l'ASS manquent de clarté, comme la « *part des dépenses ASS et RMI faisant l'objet d'une activation à travers l'intéressement, le contrat d'avenir et le CI-RMA* » (indicateur n° 2) ou le « *taux de couverture par le régime de solidarité (interprété au regard du taux de couverture Régime d'assurance chômage)* » (indicateur n° 4).

C.– PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES

Ce programme a principalement pour objet de prévenir l'impact des restructurations et permettre aux personnes, aux entreprises et aux territoires de gérer au mieux leur nécessaire reconversion. Il est composé de trois actions : soutien à la professionnalisation des actifs (2,7 milliards d'euros) ; amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience (1,8 milliard d'euros) ; et anticipation et accompagnement des mutations économiques (455 millions d'euros).

L'intitulé et le contenu de ces programmes sont discutables : ils ne font pas apparaître clairement les crédits dévolus à la formation professionnelle, qui en sont pourtant l'objet principal.

1.– La stratégie de performance

La stratégie sous-tendant ce programme gagnerait par ailleurs à être recentrée sur le développement des secteurs d'avenir, à haute valeur ajoutée, dans lesquels il convient d'inciter notre économie à se spécialiser.

2.– Les objectifs

Le programme comporte 10 objectifs. Certains d'entre eux pourraient être mieux coordonnés. Ainsi, l'intitulé de l'objectif 3 (favoriser le retour dans un emploi qualifié pour les demandeurs d'emploi) est-il proche de celui de l'objectif 5 (accroître le taux de retour à l'emploi des stagiaires ayant suivi une formation qualifiante). Par ailleurs, comme le souligne la Cour des comptes, le programme, qui fait largement appel à l'AFPA, opérateur de l'État, ne donne lieu à aucun objectif (ni indicateur) portant sur l'efficacité de cet organisme. Cependant, le contrat de progrès de l'AFPA comporte certains taux en rapport avec l'efficacité de l'association, comme le taux d'encadrement des formations. Enfin, l'objectif 2, qui vise à « encourager les jeunes, dans le cadre de la formation initiale, à acquérir

⁽⁹⁰⁾ Cour des Comptes, Rapport annuel 2004, p. 231.

une qualification en situation de travail », pourrait, au regard de son contenu, plus clairement s'intituler « Encourager l'apprentissage ».

3.– Les indicateurs

On dénombre 22 indicateurs qui gagneraient, dans l'ensemble, à être précisés et complétés.

L'objectif 1 (faciliter l'accès des actifs à la formation professionnelle continue) comporte un indicateur mesurant le taux d'accès à la formation professionnelle continue des actifs. Toutefois, cet indicateur, qui distingue l'accès à la formation selon l'âge (25/64 ans et 45-64 ans), ainsi que selon l'appartenance à une PME ou une grande entreprise et le niveau de qualification des salariés, n'est pas pour l'instant « renseigné ». N'est pas non plus explicité le contenu précis de cet indicateur et de ses composantes.

Concernant l'objectif 2, comme le préconise la Cour des comptes, le premier indicateur, qui porte sur le nombre de contrats d'apprentissage, mérite d'être affiné : présenter des données en ratio (et non seulement en valeur absolue), distinguer la part de l'apprentissage selon le niveau de formation et identifier la proportion de l'apprentissage supérieur dans l'ensemble de l'apprentissage. Le deuxième indicateur, qui mesure le taux d'obtention de la qualification et le taux d'insertion 27 mois après, devrait préciser la part d'apprentis ayant obtenu un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois), par différence avec ceux occupant des formes d'emplois plus précaires, telles que l'intérim notamment.

L'objectif 3 (favoriser le retour dans un emploi qualifié pour les demandeurs d'emploi) donne lieu à quatre indicateurs : le taux de rupture, d'obtention de qualification et d'insertion pour les contrats de qualification (qui ont vocation à disparaître, étant supprimés par la loi de cohésion sociale) ; les mêmes taux pour les contrats de professionnalisation relatifs aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans ; ces taux pour les contrats de professionnalisation concernant les jeunes de moins de 26 ans ; ces données, enfin, pour les contrats de professionnalisation des adultes. On observe que ces indicateurs ne sont pas non plus « renseignés ». Par ailleurs, ils ne rendent compte que partiellement de l'objectif, à savoir le retour dans un emploi qualifié pour les demandeurs d'emploi.

À l'objectif 4 (faciliter l'accès des adultes aux savoirs de base – lecture, écriture, mathématiques et technologies de l'information) correspond un indicateur : le taux d'accès à une formation de base. Celui-ci ne devrait pas être renseigné avant le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2008. La définition de ces savoirs de base reste en outre à préciser, de même que les conditions méthodologiques permettant de conférer à cet indicateur toute la fiabilité requise.

Comme le souligne la Cour des comptes, les deux indicateurs relatifs à l'objectif 5 reposent *a priori* essentiellement sur les données de l'AFPA. Or, il convient de ne pas limiter la mesure de la performance aux activités de ce seul organisme, à l'exclusion des autres organismes de formation.

L'objectif 9 (augmenter la part des PME dans les entreprises bénéficiaires, ainsi que la part des salariés des premiers niveaux de qualification, des salariés expérimentés, dans les dispositifs de la politique contractuelle (CEP, EDDF, GPEC) et le dispositif « remplacement de salariés partis en formation ») comporte trois indicateurs : la part des entreprises de moins de 250 salariés dans les entreprises bénéficiaires de ces dispositifs ; la part des salariés des premiers niveaux de qualification dans ceux-ci ; celle des salariés expérimentés. Outre que ces indicateurs ne sont pas encore « renseignés », ils demeurent imprécis : que faut-il entendre, par exemple, exactement par « premiers niveaux de qualification » ? Que recouvre également la notion de « salariés expérimentés » ?

Plus largement, sur l'ensemble des indicateurs, on regrette qu'aucun d'entre eux ne porte sur la qualité de service et que seulement 26 % concernent l'efficacité de la gestion, dans un domaine où pourtant l'opacité et les difficultés de gestion ont été souvent dénoncées. De manière générale, les tableaux d'indicateurs ne donnent guère lieu, en l'état actuel, à des informations précises.

Il serait souhaitable de prévoir des indicateurs plus qualitatifs, notamment sur le niveau de satisfaction des entreprises et des salariés à l'égard des formations offertes, en particulier de leur adaptation aux besoins du marché du travail et de leur efficacité pour permettre l'insertion, le maintien ou le retour dans l'emploi.

Enfin, la place réservée, dans les objectifs et indicateurs, aux comparaisons internationales est faible. Or, l'efficacité et l'efficacité de notre système de formation professionnelle n'ont de sens – comme le niveau de compétitivité de notre économie – que par rapport aux principaux autres pays développés. Il convient donc de renforcer cette place dans les futurs projets annuels de performance et les documents budgétaires en général.

D.– PROGRAMME AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Doté de 193 millions d'euros en 2005, ce programme vise à améliorer les conditions de travail, au moyen de quatre actions portant sur la santé et la sécurité au travail, la qualité et l'effectivité du droit, le dialogue social et la démocratie sociale et la lutte contre le travail illégal.

1.– La stratégie de performance du programme

L'une des difficultés de ce programme réside dans l'identification de leviers d'action précis des services du ministère ou des opérateurs associés,

puisque la santé, la sécurité ou encore le dialogue social dépendent amplement de l'action d'autres intervenants (entreprises et partenaires sociaux par exemple). La présentation stratégique développée dans l'avant-PAP est néanmoins assez convaincante.

2.– Les objectifs

D'une manière générale, le nombre d'objectifs de ce programme (10) mériterait d'être réduit, d'autant que sont en jeu moins de 1 % des crédits de la mission. La Cour des Comptes suggère ainsi de fusionner les objectifs n° 8 et 9, tous deux relatifs à la lutte contre le travail illégal (« *Renforcer et coordonner les actions de contrôle du travail illégal* » et « *Recouvrer les cotisations sociales évitées* »). De même, les deux premiers objectifs (« *réduire les risques professionnels* » et « *prévenir les risques professionnels* ») gagneraient à être réunis en un seul. Leur généralité pose par ailleurs la question du poids exact de l'administration dans la réalisation de ces deux objectifs, qui est très dépendante de l'action des employeurs.

En outre, la Cour des Comptes relève « *l'absence d'indicateurs portant sur l'efficience de l'inspection du travail sauf pour quelques indicateurs parcellaires* », alors même que ce programme est principalement composé de dépenses de personnel.

3.– Les indicateurs

Plusieurs indicateurs cherchent utilement à mesurer les démarches partenariales. Il en est ainsi de la « *part des actions coordonnées dans l'ensemble des actions d'information sur la santé et la sécurité au travail menées auprès des entreprises* » (indicateur n° 1 de l'objectif n° 2) et de la « *part des interventions conjointes (deux services ou plus) dans l'ensemble des actions de lutte contre le travail illégal* » (indicateur n° 2 de l'objectif n° 8). S'ils peuvent apparaître au premier abord comme des indicateurs d'activité, ils permettent en réalité de cibler la façon de conduire cette activité.

Doivent aussi être approuvés les indicateurs mesurant le taux de satisfaction des directions d'entreprises et des représentants du personnel à l'égard de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), opérateur important de ce programme (objectif n° 3). Il conviendra, comme l'a souligné le CIAP, que le contrat de progrès 2004-2008 liant l'État à l'ANACT soit modifié afin de prendre en compte les exigences de la LOLF, notamment au travers d'indicateurs d'efficience.

À l'inverse, d'autres indicateurs sont critiquables. Au titre du renforcement de l'effectivité du droit du travail (objectif n° 5), l'indicateur fondé sur l'« *effort de formation des conseillers prud'homains salariés* » est contestable, car directement sensible à une augmentation de la dépense. Il faut cependant

convenir de la difficulté à dégager des indicateurs pertinents en ce domaine. En revanche, l'indicateur mesurant la « *part des salariés couverts par une commission mixte paritaire* » n'est pas recevable : ce pourcentage, qui peut facilement être augmenté, ne renseigne aucunement sur l'état réel du dialogue social (objectif n° 7).

E.- PROGRAMME GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE TRAVAIL

Ce programme de 512,5 millions d'euros en 2005 est composé des crédits de personnel des trois premiers programmes, d'une fonction soutien représentant 309 millions d'euros et d'une action consacrée aux études et statistiques.

1.- La stratégie de performance du programme

Le programme est bâti sur quatre axes *a priori* pertinents : le développement du pilotage stratégique ; la rénovation de la gestion des ressources humaines ; la qualité de l'évaluation des politiques ; l'amélioration de l'accueil et de l'information des publics.

2.- Les objectifs

En dépit des intentions affichées, ce programme se caractérise par l'insuffisance des outils permettant de mesurer l'optimisation des moyens employés. La Cour des Comptes estime ainsi que la « *formulation retenue pour les objectifs et les indicateurs (...) est à la fois réductrice et simplificatrice à l'excès. Les objectifs sont en deçà de la stratégie ministérielle de réforme (SMR)* ».

Sur 7 objectifs, un seul intéresse directement le contribuable, sur un sujet de surcroît quantitativement secondaire (objectif n° 7 tendant à réduire les coûts d'enquêtes et de publication). S'agissant d'un programme assurant une importante fonction « support », l'efficacité de la gestion ne saurait être négligée. La Direction de la réforme budgétaire suggère par exemple d'introduire un objectif de réduction de la dispersion des dépenses de fonctionnement par agent dans les services déconcentrés, en mesurant le nombre de directions régionales pour lesquelles la dépense de fonctionnement par agent est supérieure ou inférieure à certains seuils à définir. On peut également songer à des objectifs portant sur la gestion immobilière ou la gestion informatique, ainsi que sur les performances des opérateurs rattachés à ce programme (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Centre d'études de l'emploi etc.).

3.– Les indicateurs

Des précisions dans la construction et dans la lecture de certains indicateurs sont nécessaires. Par exemple, est-il évident que la mesure de la « *part des crédits délégués au niveau régional* » rende compte d'une plus grande responsabilité de pilotage du niveau régional (objectif n° 1) ⁽⁹¹⁾ ? De même, est-il sûr que l'évolution de la fréquentation des sites internet de la mission **Travail** soit un signe pertinent de l'amélioration de l'information des usagers (objectif n° 5) ?

D'autres indicateurs prêtent à discussion, car ils tendent à mesurer une activité plus qu'un résultat. C'est le cas de la « *part des agents n'ayant pas suivi de formation continue dans les trois dernières années* » (indicateur n° 1 de l'objectif n° 2). Un indicateur complémentaire permettant une appréciation qualitative semble nécessaire (taux de satisfaction des agents et de leur hiérarchie par exemple). Surtout, le « *pourcentage des comités techniques paritaires régionaux ayant respecté un calendrier de travail* » n'est guère convaincant au regard de l'ambition consistant à « *rénover le dialogue social interne* », objectif au demeurant imprécis (objectif n° 4).

⁽⁹¹⁾ À ce sujet, la Cour des Comptes rapporte que, dans une version antérieure de l'avant-PAP, la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) avait proposé de retenir la part des crédits délégués au premier trimestre, ce qui semblait plus convaincant. La Cour ajoute que « le recours aux opérateurs de l'État rendra cet indicateur de moins en moins pertinent dans la mesure où les crédits qui leur sont destinés sont engagés directement par l'administration centrale ».

Enfin, certains des indicateurs à construire, indisponibles avant juin 2006, ne seront insérés dans le PAP qu'à compter du projet de loi de finances pour 2007 (indicateurs des objectifs n° 6 et 7 relatifs aux études et statistiques). En vue d'assurer un contrôle parlementaire efficace, de tels délais posent la question de la mise en place d'indicateurs de remplacement, à titre transitoire.

MISSION VILLE ET LOGEMENT

La mission **Ville et logement** représente 7,45 milliards d'euros en 2005. Conformément aux précédentes préconisations de la Mission⁽⁹²⁾ et à l'organisation ministérielle actuelle qui tend à regrouper ces deux politiques sous la responsabilité d'un même ministre, cette mission regroupe désormais l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville et du logement.

A.– PROGRAMME RENOVATION URBAINE

Ce programme a pour responsable la Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) et pour principal opérateur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il est composé de deux actions « *logements participant à la rénovation urbaine* » et « *aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine* » pour un total de 226,6 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

Les finalités de ce programme sont clairement présentées. Les objectifs et indicateurs ne sont pas nombreux et sont éclairés par des commentaires. Le propos introductif sur la stratégie du programme est néanmoins trop peu développé, se contentant d'exposer les objectifs et ne mettant pas en avant les marges de manœuvre dont dispose le responsable du programme. L'une des difficultés, soulignée par la Cour des Comptes, réside en effet dans la mise en œuvre des objectifs, qui n'est « *pas totalement imputable à la DIV car l'ANRU bénéficiera d'autres sources importantes de financements, [ce qui] rend difficile l'élaboration d'indicateurs directement sensibles et représentatifs des seuls moyens de la DIV* ».

2.– Les objectifs

Deux objectifs sont relatifs à l'efficacité socio-économique : renforcer l'attractivité du logement en zones urbaines sensibles (ZUS) et rénover le cadre urbain des ZUS. Quant au troisième objectif, il concerne l'efficacité de la gestion, par comparaison avec le « devis » fixé par la loi : maîtriser le coût du programme national de rénovation urbaine lancé par la loi du 1^{er} août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Le deuxième objectif, tendant à « *rénover le cadre urbain* » des ZUS, mériterait d'être retravaillé. Le terme de « rénovation » est en effet large et vague. Il est difficile de le distinguer du premier objectif, visant à renforcer l'attractivité du logement dans les ZUS. Sans doute ce dernier est-il plus restreint, car centré

(92) Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique, Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (15 janvier 2004)

sur le logement, tandis que le deuxième concerne l'« *environnement* » (ainsi qu'en témoigne l'indicateur). Contrairement à ce qu'indique l'avant-PAP, il faudrait donc plutôt y voir un objectif de qualité de service, valable pour les personnes résidant déjà dans ces zones. Mais le commentaire de l'objectif, en évoquant par deux fois la notion d'« *attractivité* », brouille cette conception. Une clarification s'impose manifestement.

La Cour des Comptes suggère également de rédiger plus exactement le libellé de l'objectif 1, qui tend en réalité à lutter contre la vacance des logements sociaux constatée dans les ZUS et à ramener le taux à un niveau comparable à celui constaté dans les agglomérations auxquelles appartiennent les ZUS.

3.– Les indicateurs

Là aussi, la seule réserve concerne l'indicateur correspondant à l'objectif de rénovation du cadre urbain des ZUS, qui prendrait la forme d'une enquête annuelle mesurant l'évolution de l'opinion des habitants « *sur l'environnement de leur logement* ». Un tel indicateur – confirmant que l'objectif porte en réalité sur la qualité de service – peut être utile, à condition :

– de bien définir le terme d'« *environnement* », potentiellement très large (le descriptif de l'indicateur s'y emploie, évoquant une série de questions ciblées) ;

– d'identifier précisément les leviers d'action du programme, afin d'établir le lien entre les résultats obtenus et les actions menées (le commentaire est muet sur ce point).

Les autres indicateurs proposés apparaissent tout à fait pertinents, à deux réserves près. D'une part, certains indicateurs (taux de vacance des logements sociaux en ZUS, coût moyen par m² des opérations du programme national de rénovation urbaine, pourcentage de dépassement des délais et coûts prévus) ne seraient pas disponibles avant le projet de loi de finances initiale pour 2008, ce qui ne peut être jugé satisfaisant. D'autre part, l'indicateur de coût moyen de l'objectif 3 comporte des effets pervers, ce coût variant fortement d'une zone géographique à l'autre. La Cour des Comptes suggère de corriger cet aspect en déclinant ce coût moyen par région dans la convention conclue avec l'ANRU. Votre Mission partage cette approche.

B.– PROGRAMME ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN

Quatre actions : « prévention et développement social », « revitalisation économique et emploi », « stratégie, ressources et évaluation » et « allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles » structurent ce programme, dont le responsable est la Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain. Il est doté en 2005 de 660 millions d'euros.

1.– La stratégie de performance du programme

Quoique très divers dans son contenu, ce programme dispose d'une stratégie de performance relativement claire. Reposant sur 5 objectifs et 9 indicateurs, elle est axée sur deux priorités : « *renforcer la mixité fonctionnelle* » des quartiers en ZUS et « *lutter contre la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants* ». Une plus grande cohérence pourrait néanmoins être obtenue en coordonnant davantage les objectifs 4 et 5, tous deux centrés sur des dispositifs jugés prioritaires de la politique de la ville. La Cour des Comptes suggère par exemple de permettre « *de lire le fléchage des crédits de l'objectif 5 avec les résultats attendus de l'objectif 4* ».

2.– Les objectifs

Quatre objectifs sont présentés comme reflétant le point de vue du citoyen. Néanmoins, l'objectif n° 2, tendant à « *améliorer la qualité des services rendus aux habitants des ZUS* », relève tout autant de la qualité de service. Un cinquième objectif concerne l'efficacité de gestion, comme il est normal s'agissant d'un programme assurant notamment une fonction « soutien ».

Les objectifs retenus sont satisfaisants et, souvent, utilement commentés. Par exemple, si « *soutenir la création d'emplois au cœur même des zones franches urbaines* » (objectif n° 3) est un objectif de prime abord discutable – il dépend aussi d'autres politiques publiques et est sensible à la conjoncture économique –, il apparaît que le programme est doté d'outils suffisamment significatifs pour pouvoir retenir cet objectif. La Cour des Comptes rappelle ainsi qu'en dehors des crédits relatifs aux exonérations fiscales et sociales « *interviennent également des crédits spécifiques "ville" consacrés d'une part à l'animation nationale du dispositif ZFU (formation des chefs de projets ZFU, promotion des ZFU...) et d'autre part, au soutien à l'ingénierie locale des ZFU (plate forme d'appui à la création d'entreprise, cellules de recrutement...), qui ne sont toutefois pas mentionnés dans [l'avant-PAP]* ».

3.– Les indicateurs

L'indicateur fondé sur le nombre d'établissements implantés en ZUS, ZRU et ZFU (objectif n° 1) est ambigu. Renseigné par des chiffres exprimés en valeur absolue, il est directement sensible à un changement du zonage de la politique de la ville. En outre, le commentaire n'éclaire en rien la détermination des valeurs cibles.

D'autres indicateurs paraissent trop peu liés aux actions menées au titre de ce programme. Ainsi, la densité des commerces de détail et des services aux particuliers (objectif n° 1) est sans doute une indication pertinente de la revitalisation d'un quartier, mais est-elle suffisamment imputable au programme lui-même ? Le même reproche peut être adressé à l'indice de « *satisfaction des*

habitants à l'égard de la couverture locale de services publics » (objectif n° 2) : on peut s'interroger sur la marge de manœuvre du directeur de programme en la matière. La difficulté paraît d'autant plus grande qu'il s'agit d'un indicateur qualitatif complexe, délicat à interpréter et présentant le risque – dénoncé par la Cour des Comptes – d'être le « *reflet d'événements conjoncturels* ».

Comme l'a également souligné la Cour, l'indice de « *bonne gestion urbaine de proximité* » (objectif n° 2) est singulièrement opaque. L'avant-PAP indique sans plus de précisions qu'« *une étude est en cours pour apprécier la possibilité de construire cet indicateur* ». Il s'agit de mesurer l'impact des conventions de gestion urbaine de proximité (portant sur la gestion et l'entretien des équipements et des espaces publics en ZUS). L'indice reposerait tant sur une enquête de satisfaction (opinion des locataires sur la qualité de l'entretien des parties communes par exemple) que sur d'autres critères factuels (« *évolution des troubles de voisinage, modalités de ramassage des encombrants, par exemple* »). Le risque est grand que cet indice apparaisse comme une « boîte noire » incompréhensible, donc inexploitable.

On notera qu'à la différence du problème posé par l'appréciation des effets des exonérations générales de cotisations sociales dans la mission **Travail**, l'impact des allègements de charges sociales en ZUS peut être appréhendé par l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU (indicateur n° 1) et, surtout, par le différentiel entre l'évolution du nombre de chômeurs résidant dans les agglomérations ayant une ZFU et l'évolution du nombre de chômeurs en ZFU (indicateur n° 2)⁽⁹³⁾. L'enjeu est d'importance, puisque cette action mobiliserait à elle seule près de 55 % des crédits du programme en 2005 (soit 363 millions d'euros)⁽⁹⁴⁾.

Enfin, la « *part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme* » (objectif n° 5) est un bon indicateur, permettant de cibler l'usage des crédits, à condition d'apporter des précisions méthodologiques complémentaires (modalités de prévision ; leviers d'action du responsable de programme, etc...).

C.– PROGRAMME AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT

Le programme *Aide à l'accès au logement* représente 5,186 milliards d'euros en 2005. Il est composé de deux actions : une action « aides personnelles » qui finance les allocations logements (APL, ALS et ALF) et qui est dotée de 5,179 milliards d'euros en 2005, et une action « accompagnement des publics en difficultés » qui bénéficie de 7,49 millions d'euros en 2005. Le pilotage du programme est assuré au niveau national par le directeur général de

⁽⁹³⁾ De façon plus nuancée, la Cour des Comptes note que « les indicateurs proposés sont proches d'indicateurs de contexte », mais que « compte tenu de la difficulté de mesurer l'impact précis de l'action spécifique de la DIV, la pertinence de ces indicateurs peut être acceptée ».

⁽⁹⁴⁾ Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2006, ces crédits sont inscrits sur la section budgétaire « *Emploi et Travail* » (chapitre 44-77 article 42).

l'urbanisme de l'habitat et de la construction et au niveau local par les directeurs départementaux de l'équipement.

Rappelons que le ministère a fait le choix d'inscrire les dépenses de personnel et de fonctionnement courant des services concernés au sein de l'action « soutien » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Ce choix est regrettable car il conduit à priver le programme *Aide à l'accès au logement* des dépenses de personnel qui pourraient lui être attachées. La nouvelle architecture prévue par la loi organique a pour objectif de connaître le coût global d'un programme, dépenses de personnel et de fonctionnement comprises : l'organisation prévue pour les crédits du budget du logement ne répond pas à cet objectif. De ce fait, l'évaluation de la performance sera beaucoup plus vague.

1.– La stratégie de performance du programme

L'avant-PAP ne propose pas de stratégie globale de performance. Il rappelle simplement les finalités des aides au logement et des aides en faveur des publics en difficultés. Bien que ce programme comprenne essentiellement des allocations et que les marges de manœuvre dont dispose l'administration pour améliorer leur performance est faible, il apparaît nécessaire de définir une stratégie de performance qui aille au-delà de la présentation de la finalité des aides au logement.

2.– Les objectifs

Le programme comprend 3 objectifs : deux sont relatifs à l'efficacité socio-économique (dont un relève de l'efficacité de la gestion) et le troisième porte sur la qualité du service. Les objectifs couvrent l'essentiel des actions du programme en axant notamment l'évaluation sur les aides au logement qui représentent 99 % des crédits.

3.– Les indicateurs de performance

Le programme comprend 7 indicateurs : 6 indicateurs d'efficacité socio-économique et un indicateur de qualité du service. La totalité des indicateurs sont d'ores et déjà renseignés. Cependant, trois indicateurs sont purement des indicateurs de moyens et ne mesurent pas la performance et doivent donc être supprimés.

L'objectif n° 1 est d'aider les ménages les plus modestes à faire face à leurs dépenses de logement.

Trois indicateurs sont prévus : le premier est le taux d'effort brut moyen et le taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) et le second est le taux d'effort brut moyen et le taux d'effort net moyen des ménages en accession (hors charges). Le troisième indicateur est le pourcentage de ménages

en accession dont le taux d'effort après aides personnelles est supérieur à 30 % (hors charges).

La Cour des comptes considère que ces indicateurs sont adaptés et permettent de mesurer l'efficacité socio-économique des aides au logement. Elle souligne néanmoins que si les hypothèses choisies par la DGUHC en matière de taux d'effort acceptables sont celles communément admises pour fixer le barème des aides, elles mériteraient d'être confirmées par des études appropriées.

On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de ces indicateurs qui ne semblent pas mesurer parfaitement l'efficacité des aides au logement, dans la mesure où ils constituent des indicateurs de moyens : l'amélioration du résultat dépend, en fait, du montant global du budget de ces aides.

L'objectif n° 2 est de favoriser l'insertion par le logement des personnes en grandes difficultés.

Le premier indicateur est le nombre de jugements d'expulsion rendus pour impayés de loyers. Le second est le nombre de demandes de concours de la force publique. Le troisième indicateur est le pourcentage d'emménagés récents dans le parc social ayant des ressources inférieures à 40 % du plafond PLUS par rapport à l'ensemble des aménagés récents du parc social.

Le budget du ministère du logement ne recouvre qu'une partie des crédits consacrés à l'aide au logement des personnes défavorisées. Ainsi, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré le financement et le pilotage des fonds de solidarité logement (FSL) et de l'aide à la médiation locative (AML) aux conseils généraux. C'est pourquoi ces indicateurs sont à considérer avec précaution, dans la mesure où le responsable du programme ne dispose pas de tous les leviers d'action. Cependant, on peut considérer que cette évaluation est pertinente dans la mesure où l'État reste, au niveau local, co-pilote des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et conserve à ce titre un rôle d'impulsion et de coordination. Par ailleurs, il est prévu que ce programme participe au document de politique transversale « *lutte contre l'exclusion* ».

De même, la Cour des comptes souligne que si les deux premiers indicateurs ne dépendent qu'en partie de l'action de la DGUHC, ils sont néanmoins intéressants, car ils mesurent l'effet induit par les secours attribués par les fonds de solidarité logement, constitués dans les départements signataires d'une convention avec l'État. S'agissant du troisième indicateur, la Cour note que la périodicité de cet indicateur mériterait d'être améliorée, car il sera renseigné grâce aux résultats de l'enquête sur l'occupation du parc social, réalisée tous les trois ans.

L'objectif n° 3 est de veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.

L'indicateur est le nombre de consultations effectuées chaque année par les ADIL (associations départementales pour le logement) rapportées à la population totale couverte. Compte tenu du contact direct des ADIL avec les usagers, un indicateur supplémentaire mesurant le niveau de satisfaction des usagers pourrait être pertinent et permettre une meilleure évaluation de la qualité du service rendu, le taux de consultation des ADIL pouvant être analysé comme un indicateur d'activité.

La Cour des comptes note à cet égard que si cet objectif est pertinent et reflète les préoccupations majeures de la politique du logement, l'indicateur est un indicateur d'activité qui ne permet pas de mesurer l'efficacité socio-économique de l'information délivrée sur le logement et mériterait d'être remplacé par un indicateur évaluant le degré de satisfaction des usagers ou mesurant le rapport entre les sommes investies au titre de l'information et les résultats quantitatifs et qualitatifs de l'information délivrée.

D.– LE PROGRAMME DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

1.– La stratégie de performance du programme

L'avant-PAP présente une stratégie de performance pour le programme dans son ensemble et pour chaque objectif. Les éléments de contexte et les priorités sont clairement définis. De plus, l'avant-PAP ne se contente pas de reprendre la programmation prévue dans la loi de programmation pour la cohésion sociale. Cependant les orientations stratégiques mériteraient d'être encore précisées.

2.– Les objectifs

Six objectifs sont fixés dans l'avant-PAP : 4 objectifs sont relatifs à l'efficacité socio-économique (dont un est également relatif à l'efficience de la gestion), et deux objectifs portent sur la qualité du service. Les objectifs couvrent l'essentiel des activités du programme et concernent, par ailleurs, des problématiques diversifiées : mixité sociale, protection de l'environnement, prise en compte du vieillissement de la population.

La Cour des comptes constate que l'évaluation de l'action de la DGUHC dans ce domaine est délicate, car les opérations de construction et d'amélioration de l'habitat impliquent de nombreux acteurs. Par ailleurs, les indicateurs dépendent d'informations externes au ministère du logement, ce qui pose la question de leur disponibilité, de leur fiabilité, de leur pertinence, et de leur périodicité parfois trop longue.

Soulignons que les « objectifs » du PAP ne recourent pas les objectifs chiffrés de la loi de programmation pour la cohésion sociale, s'agissant notamment de la prévision de construction de 500.000 logements sociaux dans les cinq prochaines années, et de l'augmentation des moyens de l'ANAH. Cela permet aux objectifs affichés d'évaluer la performance du programme et non d'être des objectifs d'activités et de moyens.

3.– Les indicateurs de performance

L'objectif n° 1 est de satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particuliers dans les zones tendues.

Le premier indicateur est l'ancienneté moyenne d'une demande de logement social en zone tendue, moyennement tendue et détendue. Le second indicateur est le pourcentage des demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue. Ces indicateurs pourraient apparaître comme des indicateurs de moyens dans la mesure où le résultat est fortement corrélé avec la construction de logements sociaux et donc le montant des aides à la pierre. Cependant, compte tenu de l'enjeu fondamental que représente le délai d'attente et donc la gestion du « turn over » dans les logements sociaux, ces indicateurs évaluent l'action de l'État pour répondre efficacement à la demande de logements sociaux.

D'autres indicateurs pourraient être ajoutés. Il serait ainsi intéressant d'évaluer la mixité sociale dans les logements sociaux, et ce d'autant plus que c'est un objectif de certains prêts locatifs sociaux (notamment du PLUS, prêt locatif à usage social⁽⁹⁵⁾). L'indicateur pourrait être par exemple, pour les logements PLUS, le pourcentage de ménages dont le revenu est inférieur de 60 % au plafond PLUS, le pourcentage de ménages dont le revenu est au niveau du plafond PLUS (égal ou 10 % inférieur) et le pourcentage de ménages dont le revenu est 20 % supérieur au plafond PLUS. Cet indicateur devrait être néanmoins analysé avec prudence car l'amélioration de la mixité sociale pourrait conduire les services à évincer les ménages les plus modestes de l'accès à des logements sociaux, au profit de ménages plus aisés.

La Cour des comptes suggère d'évaluer la politique de l'État pour lutter contre la pénurie du foncier disponible pour les constructions neuves et d'ajouter un indicateur permettant de mesurer l'action de l'État en faveur de la construction de logements sociaux réalisée grâce à la libération d'emprises foncières. Un autre indicateur pourrait rapporter le nombre de logements locatifs sociaux construits au coût foncier dans ces zones tendues. Par ailleurs, la Cour suggère de suivre les loyers d'équilibre des opérations de constructions nouvelles, le prix moyen de

⁽⁹⁵⁾ Rappelons que pour ce type de logements : 30 % au moins de ces logements doivent être loués à des ménages dont le revenu est inférieur de 60 % au revenu PLUS et 10 % de ces logements au plus doivent être loués à des personnes dont le revenu est 20 % supérieur au plafond PLUS.

sortie de ces opérations et l'ancienneté moyenne des demandes en provenance des ménages ayant de faibles ressources.

L'objectif n° 2 est de mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations.

L'indicateur est le pourcentage de logements sociaux par rapport à l'objectif de la loi SRU financés dans les communes devant disposer d'un parc de logements sociaux égal à 20 % du parc de logements total. L'objectif n'apparaît pas complètement maîtrisable par le responsable du programme dans la mesure où les communes peuvent se libérer de l'obligation de l'article 55 de la loi SRU en payant une contribution financière annuelle par logement « manquant ». Cependant, l'objectif de mixité sociale est un enjeu majeur de la politique du logement et le ministère joue un rôle d'impulsion essentiel pour la construction de logements sociaux. Par ailleurs, l'État dispose, en dernier recours, des moyens de passer outre le refus d'une commune de remplir son obligation *via* la neutralisation du droit de préemption de la commune et la délivrance d'un permis de construire « État ». L'indicateur semble pouvoir être maintenu. Il mériterait cependant d'être affiné.

L'objectif n° 3 est de lutter contre le logement indigne (inconfortable, insalubre, surpeuplé ou présentant des risques pour la santé de ses occupants)

Deux indicateurs sont prévus : le premier est le pourcentage des résidences principales sans confort par rapport au nombre total de résidences principales et le second est le pourcentage des résidences principales en surpeuplement accentué par rapport au nombre total des résidences principales en location. La rédaction de l'objectif laisse penser qu'il s'agit d'un simple objectif d'activité dont le résultat dépend des moyens budgétaires alloués. La rédaction pourrait donc être la suivante : « concentrer les efforts sur la lutte contre l'habitat indigne (inconfortable, insalubre, surpeuplé ou présentant des risques pour la santé de leurs occupants) ». La Cour des comptes suggère d'ajouter un indicateur consistant à rapporter le nombre de logements indignes réhabilités annuellement au parc identifié ET d'évaluer l'action de l'administration lorsqu'elle se substitue au propriétaire défaillant ou lorsqu'elle intervient de plein droit en cas de menace grave sur la santé des habitants.

L'objectif n° 4 est d'adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées. L'indicateur est le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement. Comme pour l'objectif précédant, il pourrait être pertinent de modifier la rédaction de l'objectif qui pourrait être de « concentrer les efforts sur l'adaptation des logements aux besoins de personnes handicapées ».

L'objectif n° 5 est de développer l'accession sociale à la propriété.

Trois indicateurs sont proposés. Le premier est le taux des ménages propriétaires de leur résidence principale, le second est la part des accédants disposant de ressources inférieures à 3 SMIC sur le total des accédants et le troisième est la part des ménages primo-accédants sur le total des accédants. Le responsable du programme doit disposer des leviers d'action réels lui permettant de s'engager sur des objectifs et d'améliorer le résultat de l'indicateur. Le second indicateur ne répond pas à ces exigences : le taux de ménages propriétaires de leur résidence principale dépend de facteurs multiples (conjuncture économique, situation du marché immobilier, préférences des ménages...). Il est évident, en effet, que le taux de ménages propriétaires de leur logement ne dépend pas de la seule politique de l'État. Cet indicateur doit donc être supprimé. La Cour des comptes propose un indicateur tendant à rapporter le nombre de ménages devenus propriétaires de leur logement social au cours d'une année à l'augmentation annuelle du nombre de propriétaires de leur résidence principale.

En revanche, des indicateurs pourraient utilement mesurer l'efficacité du prêt à taux zéro. Certes, ce dispositif prend désormais la forme d'un crédit d'impôt et ne figure plus sur le budget du ministère du logement. Cependant sa mise en œuvre dépend aussi de garanties de l'État financées par le ministère du logement (FGAS) et le ministère du logement est le mieux placé pour en assurer l'évaluation. Ainsi, un indicateur pourrait indiquer le pourcentage de primo-accédants bénéficiant du PTZ qui considèrent que le bénéfice du prêt a été un facteur déterminant dans la décision d'achat du logement. Cette évaluation pourrait s'appuyer sur des sondages effectués régulièrement par les ADIL. Un autre indicateur pourrait être le pourcentage de ménages bénéficiant du PTZ dont le revenu est inférieur à 1 et 2 SMIC et le pourcentage de ménages dont le revenu est supérieur à 3 SMIC.

Le sixième objectif est de promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction.

Les indicateurs sont la consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques (dont consommation d'énergie pour le chauffage et consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire) et la consommation énergétique globale des bâtiments tertiaires, corrigée des variations climatiques (dont consommation d'énergie pour le chauffage et consommation d'énergie pour l'eau chaude sanitaire). Cet objectif est intéressant, car il permet au PAP de ne pas être axé uniquement sur l'accès au logement, mais de développer aussi d'autres problématiques, comme celle du développement durable. La Cour des comptes émet des doutes sur la fiabilité de ces indicateurs : ils sont liés à des informations provenant d'organismes publics et para publics ne dépendant pas du ministère du logement, reposent sur des hypothèses et des résultats imprécis et leur résultat est lié à l'évolution du marché de l'énergie.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 16 mars 2005, votre Commission a examiné, en application de l'article 145 du Règlement, le présent rapport d'information.

Après que MM. Michel Bouvard et Didier Migaud ont présenté les principales conclusions du rapport, un débat s'est engagé.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié les auteurs du rapport pour la passion et l'intérêt dont ils ont fait preuve sur une question aussi fondamentale. Au moment où le pouvoir d'achat est une préoccupation importante pour nos concitoyens, il est impératif de trouver et de dégager des marges de productivité, afin de simplifier la vie des Français.

S'agissant du rapport de la Mission d'information sur la LOLF, peut-on garantir que l'absence de toute mission mono-programme concerne à la fois le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux ? Le programme « Tourisme » pourrait-il être rattaché à une mission autre que « Politique des territoires » ? Enfin, il faudrait d'emblée affirmer que le droit d'amendement ne sera pas applicable aux indicateurs. À ce titre, il est essentiel de ne pas aboutir à une bureaucratisation des indicateurs, qui se traduirait notamment par le recrutement d'un personnel dédié à leur construction et à leur suivi.

M. Charles de Courson a souhaité insister sur l'évolution du rôle du contrôle financier. Le système actuel, avec signature et visa préalables, n'est pas satisfaisant, de même que le dispositif du décret du 27 janvier 2005 n'est pas parfaitement équilibré. Le risque est réel que les administrations trouvent prétexte au blocage du visa et de l'avis préalable du contrôleur financier pour justifier que leurs objectifs de performance ne sont pas atteints. Le ministre délégué au Budget a évoqué l'idée de l'insertion d'un article en loi de finances fixant chaque année le montant de la réserve budgétaire et déterminant à l'avance son taux d'application par programme. Si une telle précision renforcerait à l'évidence l'information des parlementaires et la sincérité de la loi de finances, une modification de la LOLF pour prévoir ce dispositif serait sans doute excessivement rigide. Il est nécessaire d'adapter la lecture des indicateurs de résultat aux mesures de gel et d'annulation qui pourraient les affecter. L'idée d'une suppression des reports de crédits concernant les crédits de personnel est cohérente. Par contre, si le ministre délégué au Budget envisage de prendre l'engagement de ne plus utiliser les lois de finances rectificatives pour ouvrir des crédits sur l'année suivante, il ne s'agirait là que d'un engagement moral, lequel n'a pas vraiment sa place dans un dispositif législatif.

Tout n'a peut-être pas été dit dans le rapport de la Mission d'information, afin notamment de ne pas trop critiquer les administrations confrontées à des réformes d'une telle importance. Si certains ministères ont manifestement fourni

un travail de qualité, d'autres ont reproduit les erreurs du passé. Tel est, surtout, le cas du ministère de la Défense.

Après avoir souligné un manque fréquent d'information de nombre de parlementaires sur la LOLF, **M. Jean-Pierre Brard** a tenu à souligner que, conformément à ce qu'indique le rapport, l'objectif de celle-ci n'est pas la recherche d'économies budgétaires en soi ou la régulation des crédits, mais l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Il reviendra ensuite, sur le fondement de cette évaluation, à chacun d'en tirer les conclusions politiques qu'il juge souhaitable. Il n'est pas admissible, en effet, que quelques jours après avoir voté un budget, celui-ci soit modifié par des régulations. Cela n'empêche pas pour autant de prévoir des réserves. Par ailleurs, les politiques publiques doivent être clarifiées et les stratégies qui les sous-tendent, mieux identifiées, au travers d'objectifs précis et en nombre limité. Si des marges de productivité peuvent être dégagées, elles doivent constituer un objectif second par rapport à la finalité essentielle de la LOLF : l'évaluation du bon usage et de l'efficacité des fonds publics. La LOLF n'est pas d'essence ou de finalité « libérale ».

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que cette conception consensuelle ne doit toutefois pas conduire à protéger les corporatismes existants.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné la nécessité de conserver le consensus existant sur ce sujet entre les différents groupes politiques. Cela est d'autant plus justifié que la mise en œuvre de la LOLF repose sur un travail collégial avec le Gouvernement et la Cour des comptes. Il convient, à cet égard, de bien expliquer qu'il est normal que chacun puisse avoir des critiques à l'égard des objectifs et indicateurs proposés, dans la mesure où cette mise en œuvre est un processus itératif, pour reprendre l'expression de la Mission. Les critiques ne doivent pas être interprétées comme un signe d'hostilité, mais comme des contributions constructives à un travail collectif.

S'agissant des orientations stratégiques, force est de constater, comme le font les rapporteurs, que la réflexion est jusqu'ici insuffisante. Le projet manque à l'évidence de vision politique. Contrairement à ce qu'estime la Cour des comptes, on ne peut, dans les PAP, distinguer l'efficacité des politiques publiques et l'efficacité de l'administration, dans la mesure où les deux sont intrinsèquement liées.

Si l'articulation entre la LOLF et les stratégies ministérielles de réforme doit être renforcée, elle ne doit pas l'être à l'excès ni associer la LOLF à une recherche systématique de réduction des dépenses publiques et des effectifs, au risque de briser le consensus existant. Dès lors, telle majorité politique pourra juger utile d'augmenter des dépenses publiques, sans que cela l'exonère de veiller à l'efficacité de leur utilisation. L'objectif de stabilisation des dépenses de l'État que s'est fixé l'actuelle majorité a déjà permis de faire beaucoup de progrès en la matière. Comme le soulignent le rapport et la Cour des comptes, les relations avec

l'exécutif vont être considérablement modifiées. Les interlocuteurs du Parlement seront désormais les responsables de programme. Les entretiens que la Mission d'information a pu avoir avec eux ont permis en effet d'aborder les problèmes de façon beaucoup plus concrète et précise. Les rapporteurs spéciaux, avec la règle de l'analyse des crédits au premier euro et celle de leur fongibilité, vont être confrontés à de nouveaux chantiers.

Se pose par ailleurs la question des opérateurs, l'action de l'État dans beaucoup de domaines se faisant par leur intermédiaire. C'est le cas notamment dans le domaine de l'audiovisuel public. En effet, si le Parlement ne maîtrise pas leurs dépenses au même titre que celles des ministères, il est nécessaire qu'il puisse exercer un contrôle de leurs performances, au travers de contrats d'objectifs, assortis d'indicateurs. Concernant le statut de la Cour des comptes, on pourrait envisager, comme le propose notamment M. Charles de Courson, de prévoir un système particulier de crédits, mais qui obéirait à l'essentiel des règles générales, en particulier la production d'un PAP, d'un RAP, et une justification de l'utilisation des crédits. Enfin, s'agissant de la régulation, on pourrait envisager de modifier la LOLF – à l'occasion de la discussion du prochain projet de loi prévu en la matière – sur la question des reports des crédits de personnels et l'établissement, plus largement, d'une règle selon laquelle les reports de crédits ne devraient jamais dépasser 3 %. La question de la définition ab initio d'une réserve de l'ordre de 3 % à 4 % des crédits par programme se révèle en revanche moins évidente.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx a rappelé qu'un débat avait eu lieu, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, au sujet de l'inclusion de l'aide médicale de l'État (AME) dans le programme « Accueil des étrangers et intégration », de la mission Solidarité et intégration. Elle-même reste favorable au rattachement de ce dispositif au programme « Protection maladie complémentaire », où se trouve la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire.

M. Thierry Carcenac a noté avec intérêt, en sa qualité de Rapporteur spécial pour les services financiers, la proposition des rapporteurs de créer une mission de conseil aux pouvoirs publics, incluant la Cour des Comptes ; cependant, on se trouvera avec une mission « gestion et contrôle des finances publiques » dont un programme de gestion des finances très important, constituant presque une mission mono-programme. N'y a-t-il pas lieu de la scinder davantage pour isoler une mission d'aide aux collectivités locales ?

M. Jean-Jacques Descamps a demandé s'il y avait une adéquation entre missions et programmes, d'une part, et structures ministérielles et responsabilités, d'autre part. La Commission ne devrait-elle pas demander une cohérence plus marquée entre les uns et les autres ? Il convient d'éviter que le changement de structures ministérielles à chaque gouvernement n'entraîne un défaut de cohérence avec la maquette budgétaire, en institutionnalisant quelque peu la

composition des gouvernements. Depuis que « Maison de la France » a été créée, le ministère du Tourisme a été vidé de sa substance, à part les questions touchant à la protection du consommateur ; il vaudrait donc mieux que le Tourisme vienne s'intégrer à la direction du Commerce et de l'Artisanat, le ministère des Finances étant déjà compétent pour ce qui concerne l'hôtellerie et la restauration.

Les indicateurs d'efficacité socio-économiques n'incluent pas de mesure de performance des personnels, et seulement des structures. Une vraie politique de ressources humaines, allant vers plus d'efficacité, ne peut se passer d'un ou deux indicateurs portant sur cette mesure. Mesurer un niveau de coût de personnel n'a pas d'intérêt en soi : l'intérêt est davantage d'appréhender l'efficacité des personnes, en relation avec leur nombre et leur niveau de traitement.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que le travail engagé dans les administrations conduira à prendre en compte les observations qui viennent d'être faites. Le travail de mise en œuvre de la loi organique accompli dans les ministères comme au Parlement permet de constater qu'il existe une demande pour des objectifs qui puissent déboucher sur de vraies évaluations. Ayant examiné les objectifs et les indicateurs formulés pour les politiques du Logement et de la Ville, il a constaté, avec satisfaction, que le Parlement peut jouer un rôle de proposition comme de contrôle. Des mesures fiscales favorables, telles des exonérations temporaires ou des taux réduits devraient aussi faire l'objet d'une évaluation quant à leurs effets. Néanmoins, on peut se demander parfois si l'administration ne tentera pas de se couvrir en cas de mauvaise performance, en rejetant la responsabilité sur des interventions exogènes à la performance, comme la régulation budgétaire, par exemple.

Dans le domaine du logement, un indicateur ne porte que sur le logement des plus démunis. Il ignore le logement privé et les aides qui lui sont apportées : comment être éclairé sur l'efficacité du financement public direct ou indirect, faute d'indicateurs ?

En outre, il convient de revoir la gouvernance de certaines agences. Lorsqu'il y a une interministérialité qui n'est pas sous l'autorité du Premier ministre, il faut un « maître d'ouvrage ». Enfin, la longévité de l'indicateur devra être déterminée : il importe de savoir s'il est temporaire ou plus pérenne. Une mesure limitée dans le temps ne peut être évaluée comme une mesure pérenne.

M. Didier Migaud a répondu que tout d'abord, il appartiendra aux rapporteurs spéciaux de poursuivre leur travail d'analyse et de proposition des objectifs et indicateurs.

Des sujets situés « en périphérie » du présent rapport ont été évoqués comme l'incidence et le régime juridique des réserves de précaution ou le contrôle financier. Ces sujets seront traités d'ici l'été, lorsque le texte de révision de la loi

organique sera à nouveau soumis à l'examen de l'Assemblée nationale. La réflexion va se poursuivre avec le ministre délégué, chargé du Budget.

Une évolution des structures gouvernementales et administratives découlera certainement de la mise en œuvre de la loi organique, mais il ne s'agissait pas d'un préalable à la réforme, car sinon elle n'aurait jamais eu lieu. Lorsque l'on constatera que des ministères correspondent à peine à des actions, cela suscitera forcément des questions. Lorsque l'on verra que des directions sont complètement inadaptées aux objectifs et aux programmes, on en tirera les conséquences.

La Mission a considéré que l'AME était exclusivement réservée aux étrangers : si l'on veut avoir une idée de l'effort budgétaire réalisé dans le cadre du programme « Accueil des étrangers », il est logique d'y rattacher l'AME.

M. Michel Bouvard a précisé, au sujet des comptes annexes, que la règle posée par la loi organique était, comme pour le budget général, l'absence de mission monoprogramme, mais en pratique, il en subsiste, dans la maquette, plusieurs. Certaines n'ont pas de justification, comme la mission « Courses et élevage », qui pourrait, à l'évidence, être intégrée au budget de l'Agriculture.

La place du programme « Tourisme » suscite deux lectures possibles : soit il s'agit d'un élément de politique économique, et il faut l'inscrire dans une mission à caractère économique, soit il s'agit d'un outil d'aménagement du territoire et sa place est au sein des politiques territoriales. À titre personnel, il a estimé que le rôle du ministère du Tourisme pourrait être de conseiller les collectivités sur leurs projets de développement touristique et contribuer au rééquilibrage de la présence touristique sur le territoire, ce qui implique le maintien de ce programme du côté de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement devra arbitrer en fonction de la politique qu'il entend mener.

Il n'y a pas lieu d'ouvrir un droit d'amendement sur les indicateurs, dont la formulation appartient exclusivement à l'État. Il faut aussi éviter les batteries d'indicateurs au coût de fonctionnement élevé : ils ne doivent pas générer une administration et un coût des indicateurs : tout ce qui ne peut être renseigné directement doit être proscrit.

Quant à la Cour des Comptes, l'un des problèmes qui se posera sera de savoir quel sera le ministre présent au banc du Gouvernement pour l'examen du budget de la Cour des Comptes ; il serait logique que cela soit le ministre des Relations avec le Parlement, si la Cour trouve sa place au sein d'une mission « Conseil aux Pouvoirs public ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que l'État n'avait pas encore l'obligation de définir de stratégie dans les avant-PAP et la difficulté tient aux enjeux structurels de la réforme de ses services. De véritables stratégies devront être définies dans toutes les missions. Selon la Mission, et contrairement à

l'approche de la Cour des comptes, les stratégies ne doivent pas se limiter au fonctionnement de l'administration, mais aussi évaluer l'utilité de la dépense publique. Les contrats avec les opérateurs publics devront être inclus dans les PAP.

L'aide médicale d'Etat (AME) est exclusivement réservée aux étrangers, et d'ailleurs une certaine population étrangère ne vient en France que pour en bénéficier. On peut donc s'interroger sur le programme qui doit l'inclure. Plus largement, il faut regretter la dispersion des actions liées à l'immigration et l'absence de coordination au sein de l'administration et souhaiter la création d'un rapport spécial sur l'immigration.

M. Charles de Courson, Président, a estimé qu'il s'agit aussi d'un problème de gestionnaire, à savoir que si la maquette était maintenue en l'état, l'AME devrait alors relever des attributions du directeur de la population et des migrations et non de celui de la santé. La maquette doit être mise en cohérence avec les responsabilités et il faut envisager un transfert de l'AME sur un programme santé ou un changement de gestionnaire.

Il a également regretté l'éclatement du sujet de l'immigration, dans la maquette, entre « santé », « police », « justice » et « logement ».

M. Michel Bouvard a également souhaité, en la matière, le regroupement de tout ce qui peut l'être dans un seul programme, avec un document de politique transversale.

L'avant-PAP sur la mission « gestion et contrôle des finances publiques » est évolutif et, à terme, après les restructurations en cours à Bercy, il devra être scindé pour distinguer ce qui a trait à l'État de ce qui concerne les collectivités locales.

Des consolidations des dépenses et des exonérations seront nécessaires pour le logement. La mission « ville et logement » s'intéresse principalement au logement social, mais il y a d'autres objectifs et l'avant-PAP est perfectible.

M. Charles de Courson, Président, a remarqué qu'à ce stade il faut aider les ministères plutôt que de les critiquer. Les missions mono-programme du budget général disparaissent et celles des budgets annexes doivent disparaître, ce qui pourrait se faire pour des motifs de gestion, ce qui sera sans doute le cas pour les journaux officiels ou les pensions.

M. Jean-Louis Dumont a interrogé les rapporteurs sur l'examen des indicateurs au Sénat.

M. Michel Bouvard a répondu que le Sénat avait été plus rapide que l'Assemblée nationale mais aussi plus critique. Or, il faut noter que l'on part de zéro en terme de culture de la performance ; un travail considérable a déjà été effectué, par les administrations, même si ce travail est encore loin d'être parfait.

Il convient de prendre acte des efforts comme des manques. On se situe aujourd'hui dans une phase de construction conjointe entre le gouvernement et le Parlement. Rien n'est figé. Mais si les PAP 2006 ne tiennent pas compte des observations émises, il y aura lieu, alors, d'être beaucoup plus critique.

*

* *

La Commission a alors autorisé la publication du rapport, en application de l'article 145 du Règlement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Mission Développement et régulation économique

– M. Rodolphe GREIF, Vice-président du Conseil général des mines, responsable du programme *Développement des entreprises*.

Mission Défense

– M. François LUREAU, Directeur général de l'armement, responsable du programme *Équipement des forces*.

– M. le Général Henri BENTÉGEAT, Chef d'état-major des armées, responsable du programme *Préparation des forces*.

Mission Travail

– M. Stéphan CLEMENT, délégué adjoint à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable, par intérim, des programmes *Développement de l'emploi*, *Accès et retour à l'emploi* et *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*.

Mission Gestion et contrôle des finances publiques

– M. Philippe PARINI, Secrétaire général du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, responsable du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Mission Enseignement scolaire

– M. Patrick GERARD, Directeur de l'enseignement scolaire, responsable des programmes *Vie de l'élève*, *Enseignement privé du premier et second degré*, *Enseignement scolaire public du premier degré* et *Enseignement scolaire public du second degré*.

Mission Sécurité

– M. Michel GAUDIN, Directeur général de la police nationale, responsable du programme *Police nationale*.

– M. Guy PARAYRE, Directeur général de la gendarmerie nationale, responsable du programme *Gendarmerie nationale*.

N° 2161- Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard)