



N° 1780

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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

relatif à la performance dans le budget de l'État

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. DIDIER MIGAUD ET GILLES CARREZ

Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
<i>MM. Didier Migaud, Président, et Gilles Carrez, Rapporteur général</i>	
PRÉSENTATION GÉNÉRALE PAR LA MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (MILOLF)	11
<i>MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson</i>	
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	37
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	43
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Le Fur</i>	
AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	53
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Forissier</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	63
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	69
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Bourguignon</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE	77
<i>Rapporteur spécial : M. Richard Dell'Agnola</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	83
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Perruchot</i>	
DÉFENSE	91
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Jean-Michel Fourgous et Louis Giscard d'Estaing</i>	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE	105
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Chartier</i>	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : TOURISME	119
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES : COMMERCE EXTERIEUR	125
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Dassault</i>	

	Pages
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	129
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Brard</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE	135
<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Pélissard</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE	143
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Cacheux</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS	147
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES	157
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	163
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	169
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	175
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Carcenac</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	187
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE	199
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Tron</i>	
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	203
<i>Rapporteur spécial : Mme Béatrice Pavy</i>	
JUSTICE	213
<i>Rapporteur spécial : M. René Couanau</i>	
MÉDIAS ; COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	221
<i>Rapporteur spécial : M. Patrice Martin-Lalande</i>	

	Pages
OUTRE-MER	231
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Cahuzac</i>	
PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	241
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Morel-À-L'Huissier</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	249
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Flory</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : POLITIQUES DE LA RECHERCHE	257
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Gorges</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	267
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PENSIONS	279
<i>Rapporteurs spéciaux : MM. Patrick Lemasle et Michel Vergnier</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; COMPTE SPÉCIAL : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	291
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	
SANTÉ	305
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Bapt</i>	
SÉCURITÉ	313
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Diefenbacher</i>	
SÉCURITÉ CIVILE	317
<i>Rapporteur spécial : M. Georges Ginesta</i>	
SÉCURITÉ SANITAIRE	325
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	335
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Binetruy</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	341
<i>Rapporteur spécial : M. Henri Nayrou</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES	349
<i>Rapporteur spécial : M. Gaëtan Gorce</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI	359
<i>Rapporteur spécial : M. Frédéric Lefebvre</i>	

	Pages
VILLE ET LOGEMENT : VILLE	369
<i>Rapporteur spécial : M. François Goulard</i>	
COMPTES SPÉCIAUX : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	373
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Deniaud</i>	
COMPTE SPÉCIAUX : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	379
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca-Serra</i>	
EXAMEN EN COMMISSION	387

AVANT-PROPOS

**Par MM. Didier MIGAUD, Président,
et Gilles CARREZ, Rapporteur général**

Le 1^{er} janvier 2006, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la « LOLF », entrait pleinement en application et avec elle le nouveau mode de gestion par la performance. Des administrations centrales aux services déconcentrés, l'ensemble de l'appareil d'État entrait dans le XXI^{ème} siècle.

En l'espace de quatre ans, il aura fallu non seulement remanier de fond en comble la structure du budget et de la comptabilité de l'État, mais aussi construire de nouveaux outils. Ont été définis de nouveaux acteurs, les responsables de programme, de nouvelles chaînes de décision, des cellules de contrôle de gestion et, pour chaque programme, un ensemble cohérent d'objectifs assortis d'une batterie d'indicateurs.

Dans cette grande rénovation, certains ministères partaient en avance, les uns pour pratiquer depuis quelques années des modes de gestion tenant compte des résultats et de la performance, les autres pour avoir été expérimentateurs durant la période transitoire entre 2002 et 2005. Mais partout, un intense effort de préparation et de formation a été nécessaire. Il faut savoir gré aux agents de l'État d'avoir su sauter le pas à la date prescrite, de surcroît sans disposer d'outils informatiques convenablement mis à niveau.

L'expérience des pays étrangers qui ont renouvelé en profondeur leurs modes de gestion a montré combien réussir la réforme suppose un effort de longue haleine. La bataille de la performance ne sera réellement gagnée qu'après plusieurs années, car c'est d'abord dans les esprits qu'elle a lieu.

Pour l'heure, la construction d'un projet de loi de finances est d'abord une affaire de ventilation de crédits entre des programmes et de « justification au premier euro » ; en cela, la réforme a bel et bien renouvelé le paysage. Mais le lien entre les crédits et la performance reste très ténu – lorsqu'il existe. L'organisation, durant la phase gouvernementale de préparation du projet de budget, de conférences de performance séparées des conférences de budgétisation tend à placer les questions de performance en dehors des grands enjeux du budget. De surcroît, le suivi de performance est très inégal et les leviers d'action des gestionnaires sont souvent encore mal maîtrisés.

Deux facteurs aggravants peuvent concourir à un « effet d'éviction » de la performance hors des vrais débats budgétaires. Le passage au budget triennal – au demeurant indispensable –, en posant des problèmes techniques nouveaux, a pu tendre à accaparer l'attention des directions financières et du ministère du Budget. L'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires, même avec le plan de relance, rend les arbitrages d'autant plus difficiles, reléguant au second plan des questions de performance dont l'impact n'apparaît pas immédiatement. Pourtant, c'est l'amélioration de la performance qui permettra, à terme, de desserrer la contrainte budgétaire.

Le risque est donc réel – pour certaines missions du budget, il est en partie réalisé – que, dans le budget, la performance ne soit qu'une simple apparence construite pour communiquer plus efficacement à l'intention du Parlement et de quelques citoyens attentifs. Quant aux indicateurs, leur fonction deviendrait alors plus cosmétique qu'opérationnelle, même si les services consacrent un temps précieux à renseigner tant les indicateurs des documents budgétaires, destinés au Parlement, que les innombrables indicateurs de gestion, partie immergée de l'iceberg de la performance.

La menace est double : défaut de contrôle démocratique, découragement des administrations.

*

Le Parlement avait voulu la réforme. Il peut à bon droit revendiquer la paternité de la gestion par la performance ; cela lui confère des devoirs, et en premier lieu celui de la vigilance. Celle-ci a une fonction immédiate : manifester aux services de l'État le soutien des parlementaires dans leurs efforts de modernisation en profondeur de leurs modes d'action.

Les Rapporteurs spéciaux ont, comme c'est leur rôle, exercé cette vigilance au fil de leurs rapports spéciaux et de leurs contrôles en cours d'année. Mais leur action, menée par nature en ordre dispersé, manque sans doute de visibilité. De plus, sur bien des missions du budget, les insuffisances rémanentes de l'appareil de suivi de la performance compliquent le travail critique, en cantonnant le débat sur des questions de méthode. Faute de pouvoir analyser les causes de la fièvre, on s'attarde à discuter des graduations du thermomètre.

D'autre part, dans une démarche de synthèse, à la commission des Finances de l'Assemblée nationale, la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, ou « MILOLF », composée d'un représentant de chaque groupe parlementaire, s'est penchée sur les questions de performance au fil de ses auditions et de ses déplacements en régions.

Après trois ans complets de gestion par la performance, il nous a semblé que le moment était venu pour la commission des Finances de dresser collectivement un premier bilan. Non que le dispositif puisse être considéré

comme parvenu à maturité, mais son premier rodage est achevé, après en particulier l'élagage progressif d'indicateurs superflus ou difficiles à faire vivre. La période est d'autant plus favorable pour débattre de performance, que pluriannualité oblige, les grands principes de répartition des crédits par missions et programmes pour 2010 ont été arrêtés dans la loi d'orientation triennale des finances publiques, libérant un espace de discussion sur la qualité de la dépense.

En janvier dernier, les Rapporteurs spéciaux ont donc été invités à rencontrer les différents responsables de programme qui sont leurs interlocuteurs habituels. L'objet de ces rencontres, libérées pour une fois des calendriers usuels - projet de loi de finances de l'année, projet de loi de règlement - était de débattre des grands enjeux de la performance dans une perspective de moyen terme. Deux grandes questions étaient soumises à réflexion : la performance a-t-elle été au rendez-vous depuis 2006 et sinon pourquoi ? Le Parlement a-t-il, pour en juger, disposé des instruments nécessaires et sinon comment les améliorer ?

Ces rencontres, afin de s'engager sur des bases documentées et « balisées », ont été préparées par l'envoi aux responsables de programmes de questionnaires destinés à identifier les principaux points de désaccord *a priori* et des éléments de diagnostic partagés. Le fruit de ces échanges - que les Rapporteurs spéciaux, à notre connaissance, se sont accordés à trouver très fructueux - figure dans les observations ci-après. Tout en mettant en relief les particularités de chaque mission à l'égard de la performance, elles font ressortir des constantes et des problèmes généraux.

Parce qu'une synthèse était indispensable, nous avons demandé à la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de faire ressortir les points saillants des contributions des Rapporteurs spéciaux, à la lumière de ses propres travaux, au contact tant des administrations centrales que des services déconcentrés.

Le présent rapport est donc véritablement une contribution collective de la commission des Finances aux réflexions sur la performance, en ouverture du débat d'orientation sur les finances publiques. Il montre que la modernisation de l'État est en route. Il réaffirme que la meilleure façon de lui faire produire ses effets bénéfiques est de maintenir avec constance le cap de la réforme de 2001. Responsabilité des gestionnaires, contrôle *a posteriori* sur la qualité de la performance, priorité donnée à l'efficacité de la dépense, « chaînage vertueux » entre l'analyse critique de la gestion passée et l'examen du projet de budget pour l'année future : tous ces principes doivent recevoir leur pleine application. Notre Commission compte y prendre toute sa part, pour un État efficace et exemplaire.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE PAR LA MISSION D'INFORMATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (MILOLF)

**MM. Michel BOUVARD, Jean-Pierre BRARD,
Thierry CARCENAC et Charles de COURSON**

I.– TROIS ANS DE PERFORMANCE : LA MESURE DU CHEMIN PARCOURU	13
II.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE DEMEURANT LARGEMENT PERFECTIBLE	14
A.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DEPUIS 2006 : ENTRE ADAPTATION ET INSTABILITÉ	14
B.– LES VOIES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	17
III.– UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE ENCORE TROP PEU GÉNÉRALISÉE	20
A.– ROMPRE L'ISOLEMENT DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	20
1.– L'articulation entre performance et processus budgétaire.....	21
2.– La prise en compte de la performance dans la gestion des ressources humaines.....	23
<i>a) Le lien entre rémunération et performance</i>	23
<i>b) La nécessaire adaptation de la gestion des ressources humaines.....</i>	27
B.– MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA PERFORMANCE	28
1.– Le rôle clé des responsables de programme	28
2.– La mise en œuvre opérationnelle	30
3.– Le pilotage des opérateurs	31
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION SUR LE THÈME DE LA PERFORMANCE	34
ANNEXE 2 : CALENDRIER D'APPLICATION DE LA PRIME DE FONCTIONS ET DE RÉSULTATS	35
ANNEXE 3 : COMPÉTENCES MANAGÉRIALES DES CHEFS DE SERVICES DÉCONCENTRÉS PAR MINISTÈRE.....	36

I.- TROIS ANS DE PERFORMANCE : LA MESURE DU CHEMIN PARCOURU

Cette présentation générale par les quatre membres de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (Milolf, ci-après « la Mission ») vise à :

– dégager quelques éléments de synthèse tirés des différentes contributions proposées par les rapporteurs spéciaux pour chacune des missions du budget de l'État ;

– porter plusieurs appréciations générales et transversales, issues des propres travaux de la Mission, sur le dispositif de suivi de la performance et sur le degré de diffusion de la culture de la performance auprès des différents acteurs.

On se gardera en revanche dans cette présentation générale de s'essayer à formuler une appréciation d'ensemble sur la *qualité* des résultats des politiques publiques, laquelle se prête difficilement à une synthèse : il convient donc, sur ce sujet, de se reporter aux analyses des différents rapporteurs spéciaux, seuls à même de broser le tableau de la situation dans sa diversité.

À titre liminaire, afin de mesurer le chemin parcouru depuis les débuts de la mise en œuvre de la LOLF, la Mission juge utile de signaler deux enseignements encourageants, tirés des contributions des rapporteurs spéciaux présentées ci-après.

D'une part, contrairement à une idée répandue, le dispositif de mesure de la performance n'est pas, en soi, générateur de charges supplémentaires jugées excessives par les responsables de programme et par les administrations centrales⁽¹⁾. Au contraire, **la plupart des estimations du « coût de la performance »** (en termes financiers et humains), que représentent le renseignement des indicateurs et la confection des documents budgétaires, **concluent à son caractère négligeable** – lorsqu'il peut seulement être chiffré.

D'autre part, on relèvera que nombreux sont les rapporteurs spéciaux qui estiment que la spécificité de tel ou tel programme rend difficile, sinon impossible, la mesure de la performance (compte tenu de la nature même de telle ou telle politique, des limites d'une approche purement quantitative, de la subjectivité de certains critères retenus ou encore de la contingence des résultats). La fréquence de cette appréciation, souvent partagée par les gestionnaires entendus par la Mission, est telle que l'on peut y voir, en creux, **un hommage rendu à la démarche de performance propre à la LOLF qui, à l'inverse d'autres États ayant opté pour des systèmes plus ciblés, ambitionne de couvrir l'ensemble des dépenses de l'État.**

(1) On verra que l'appréciation est plus contrastée au niveau opérationnel (voir infra, III, B, 2).

Si, en effet, on devait exclure du dispositif de mesure de la performance les politiques publiques qui, pour diverses raisons (souvent fondées), s’y « prêtent mal », le nombre et le volume des rapports annuels de performances (RAP) joints chaque année au projet de loi de règlement seraient sans doute réduits à la portion congrue et perdraient l’essentiel de leur intérêt pour la gestion et le contrôle.

Or, ainsi que le soulignent plusieurs rapporteurs spéciaux, même lorsque l’évaluation des performances est malaisée du fait de difficultés méthodologiques et de biais inhérents à tout système de mesure, le dispositif mis en place par la LOLF s’avère, malgré tout, utile : **en dépit même de son caractère imparfait, sa seule existence amène les gestionnaires à s’interroger sur leurs pratiques**, sur l’étendue de leurs marges de manœuvre, sur leur dépendance à l’égard d’autres acteurs, sur les leviers d’action à leur disposition pour infléchir les résultats, sur la pertinence des objectifs et des cibles qui leur sont assignés etc.

C’est sans doute dans cette *réflexivité* que réside l’intérêt essentiel du dispositif de performance de la LOLF, bien davantage que dans le relevé périodique d’austères indicateurs spécialisés. Le suivi de la performance apporte bien plus que des tableaux de bord : sa vertu est d’assurer une mise en lumière.

II.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE DEMEURANT LARGEMENT PERFECTIBLE

A.– L’ÉVOLUTION GLOBALE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DEPUIS 2006 : ENTRE ADAPTATION ET INSTABILITÉ

D’une manière générale, **le nombre d’objectifs et le nombre d’indicateurs de performance ont diminué depuis 2006**. Dans la loi de finances initiale pour 2009, les projets annuels de performances (PAP) des programmes du budget général comportent 497 objectifs et 1 057 indicateurs, soit environ deux indicateurs par objectif et un peu plus de huit indicateurs par programme.

Une telle décreue est commune à la plupart des États s’étant dotés d’un dispositif de mesure de la performance de la dépense publique : les premières années d’application révèlent souvent l’inadaptation de certains objectifs et les défauts de certains indicateurs. Si le premier temps de la démarche s’attache à l’exhaustivité, avec le temps de la maturité vient la capacité à sélectionner les indicateurs réellement significatifs.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D’OBJECTIFS ET D’INDICATEURS DU BUDGET GÉNÉRAL

	2006	2007	2008	2009
Objectifs	627	569	551	497
Indicateurs	1 284	1 173	1 151	1 057

Source : Direction du Budget.

Du point de vue de leur répartition par catégorie, le tableau ci-après permet de constater que **la part des indicateurs d'efficacité** – reflétant le point de vue du citoyen – **a été réduite au profit des indicateurs de qualité de gestion et d'efficience**, reflétant respectivement les points de vue de l'utilisateur et du contribuable. Toutefois, entre le projet de loi de finances pour 2008 et le suivant, la part de ces deux dernières catégories – qualité et efficience – a stagné.

RÉPARTITION DES INDICATEURS DU BUDGET GÉNÉRAL

	2006	2007	2008	2009
Indicateurs d'efficacité socio-économique	54 %	51 %	44 %	43 %
Indicateurs de qualité de service	18 %	22 %	24 %	23 %
Indicateurs d'efficience	28 %	27 %	33 %	34 %

Source : Direction du Budget.

La question de la stabilité dans le temps des objectifs et – surtout – des indicateurs constitue une difficulté récurrente. D'un côté, le souci de perfectionnement du dispositif de mesure de la performance incite à modifier, voire à supprimer des indicateurs inadaptés. D'un autre côté, la pérennité des indicateurs est indispensable au contrôle dans sa continuité (*a fortiori* dans les nombreux secteurs, tels que l'éducation ou la santé, dans lesquels l'efficacité de l'action de l'État ne saurait se mesurer à un horizon seulement annuel). En guise d'illustration de ces exigences contradictoires, on trouvera dans les contributions des rapporteurs spéciaux présentées ci-après toutes sortes de suggestions de modification des indicateurs, mais aussi **de nombreux appels à la stabilisation du dispositif de suivi de la performance.**

L'instabilité des objectifs et des indicateurs est parfois la simple conséquence de l'instabilité de la maquette budgétaire et des évolutions de la composition du Gouvernement. La modification de la structuration du budget de l'État en missions, programmes et actions est souvent génératrice de changements dans les objectifs et les indicateurs. C'est le cas par exemple, depuis 2006, de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, de la mission *Outre-mer*, du programme de *Conduite et pilotage* du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (pour lequel le rapporteur spécial souligne qu'« *aucun des objectifs initiaux de 2006 n'est encore présent en 2009* »), de la mission *Santé* ou encore du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*. La Mission considère que le caractère pluriannuel de la procédure budgétaire doit désormais commander la stabilisation des structures ⁽¹⁾.

(1) Les plafonds de crédits par mission du budget général sont fixés, pour la période 2009-2011, à l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

L'instabilité du dispositif de performance peut également témoigner d'incertitudes sur la stratégie de la mission ou du programme, que l'évolution des objectifs et des indicateurs ne fait alors que refléter. Les missions *Culture* et *Travail et emploi* sont susceptibles de faire l'objet d'un tel diagnostic : la première n'a conservé dans le projet de loi de finances pour 2008 que 8 indicateurs sur les 32 qu'elle comportait en 2007 ; la seconde ne comprenait plus dans le projet de loi de finances pour 2009 que 24 indicateurs sur les 55 que comptait le PAP 2008.

Plus simplement, l'instabilité du dispositif de performance découle également des suppressions d'indicateurs jugés inadaptés. Naturellement, d'un cas à l'autre, ces suppressions sont perçues de façon contrastée par les rapporteurs spéciaux chargés des programmes concernés : certaines suppressions ne sont guère regrettées ⁽¹⁾ ; d'autres suscitent inquiétudes et mécontentement ⁽²⁾. À l'inverse, plusieurs rapporteurs spéciaux appellent à la suppression d'indicateurs jugés trop nombreux ou trop peu pertinents (voir par exemple les programmes *Météorologie*, *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* et *Charge de la dette et trésorerie de l'État*).

Globalement, il convient de souligner que l'instabilité des indicateurs a décliné au fil des années : comme le montre le tableau ci-après, la part des indicateurs inchangés d'une année sur l'autre a augmenté depuis 2007 pour atteindre 81 % en 2009 ⁽³⁾. Ce taux est toutefois insuffisant : un indicateur sur cinq est modifié d'un projet de loi de finances à l'autre, lorsqu'il n'est pas simplement supprimé.

STABILITÉ DES INDICATEURS DU BUDGET GÉNÉRAL

	2007	2008	2009
Indicateurs modifiés d'une année sur l'autre	22 %	13 %	9 %
Indicateurs nouveaux	14 %	13 %	10 %
Indicateurs conservés d'une année sur l'autre	64 %	74 %	81 %

Source : Direction du Budget.

Le dispositif de mesure de la performance devrait prochainement encore substantiellement évoluer. En vue de la préparation des PAP pour 2010 et 2011, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a récemment demandé à la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) ⁽⁴⁾ de passer en revue l'ensemble des indicateurs, afin de supprimer ceux jugés peu fiables ou dénués d'impact opérationnel sur la gestion des politiques publiques.

(1) Certaines sont approuvées sans réserve (voir par exemple le programme Santé publique et prévention).

(2) Voir par exemple les analyses des missions Défense et Administration générale et territoriale de l'État et des programmes Prévention des risques, Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et Équité sociale et territoriale et soutien.

(3) Encore ces statistiques ne prennent-elles pas en compte les cas d'indicateurs formellement inchangés, mais dont le sens a été modifié, parfois à de fréquentes reprises, du fait de changements méthodologiques (voir par exemple la contribution relative au programme Épargne).

(4) Circulaires budgétaires du 9 et du 23 avril 2009.

Si la Mission ne peut que soutenir une démarche tendant à la suppression de « mauvais » indicateurs, il importe qu'elle soit menée avec discernement, en concertation avec le Parlement et que le souci de stabilité précédemment évoqué ne soit pas négligé.

En sens inverse, lorsque certains aspects de la dépense budgétaire sont mal évalués ou ignorés, la Mission juge souhaitable la création de nouveaux indicateurs. Les deux démarches ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre : un nombre pléthorique d'indicateurs associés à un programme n'est pas nécessairement la garantie d'une couverture de l'ensemble des crédits du programme⁽¹⁾. On trouvera dans les analyses des rapporteurs spéciaux présentées ci-après de nombreux exemples de programmes insuffisamment couverts par le dispositif de mesure de la performance, pour lesquels certains aspects des politiques menées sont négligés⁽²⁾.

B.- LES VOIES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Au-delà de la question du nombre et de la stabilité des indicateurs, plusieurs pistes d'amélioration du dispositif de performance peuvent être esquissées.

Une première exigence, certes pas la plus spectaculaire mais qui conditionne la pertinence de l'ensemble de la démarche de performance, consiste à **fiabiliser les indicateurs**. La Mission souscrit à l'analyse du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) selon laquelle « *les résultats de performance affichés dans les RAP doivent provenir d'un système de production assorti d'un processus de contrôle interne, qui permette d'en garantir la fiabilité. (...) Au moment où la mise en œuvre du budget en mode LOLF entre dans sa quatrième année, il est essentiel que la généralisation d'une démarche de fiabilisation des résultats de performance soit impulsée. Le développement du système d'information budgétaire et comptable CHORUS ne peut constituer un horizon en la matière, d'autant que les applications annexes relatives à la performance n'interviendront qu'en seconde priorité* »⁽³⁾.

Dans les analyses présentées ci-après, plusieurs rapporteurs spéciaux signalent l'insuffisante fiabilité des indicateurs, soit parce que les systèmes d'information sont défaillants (budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*), soit parce que les données sont collectées manuellement (programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), soit encore parce que l'administration

(1) Par exemple, le programme Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires comporte 16 indicateurs, qui ne couvrent que 54 % de ses crédits.

(2) Sans prétendre à l'exhaustivité, peuvent être cités les programmes Audiovisuel extérieur de la France, Appels en garantie de l'État, Intégration et accès à la nationalité française, Facilitation et sécurisation des échanges, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Développement des entreprises et de l'emploi, Interventions territoriales de l'État, Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, le compte spécial Participations financières de l'État, les missions Défense et Régimes sociaux et de retraite.

(3) Rapport d'activité du CIAP établi à l'issue du cinquième cycle d'audits de programmes (septembre 2007 - juillet 2008), novembre 2008, p. 10-11.

chargée du programme est excessivement dépendante des informations délivrées par d'autres administrations (mission *Outre-mer*), par des services déconcentrés (programme *Accès et retour à l'emploi*) ou par des opérateurs (programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*). En sens inverse, sont saluées les démarches de certification initiées au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi – par exemple pour les activités relevant du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*.

En guise de deuxième voie d'amélioration, la Mission considère que d'importants progrès restent à accomplir dans **l'interprétation des indicateurs comme la présentation et la mise en perspective des résultats**. Les PAP et les RAP font souvent défaut en la matière, alors même que les commentaires du responsable de programme devraient être au moins aussi importants que les résultats « bruts » enregistrés par les indicateurs.

Les analyses par mission figurant dans le présent rapport fournissent nombre d'illustrations des insuffisances des documents budgétaires dans l'explicitation du sens des indicateurs. Certains d'entre eux s'avèrent ainsi particulièrement sensibles au contexte, ce qui jette le doute sur leur pertinence et, à tout le moins, nécessiterait une appréciation plus « qualitative » du responsable de programme. C'est par exemple le cas de plusieurs indicateurs des programmes *Intervention des services opérationnels* (influence des conditions climatiques), *Tourisme* (effets de la conjoncture économique et du contexte international) ou de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (influence de la situation économique et sociale).

Pour d'autres indicateurs, la difficulté à interpréter les résultats s'explique par l'absence d'explication et de justification des cibles à moyen terme (voir par exemple les analyses des programmes *Appels en garantie de l'État, Jeunesse et vie associative* ou *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*). Aucune cible n'est même fixée pour plus de 15 % des indicateurs figurant dans les PAP 2009 ⁽¹⁾.

Dans le même ordre d'idées, un dépassement systématique des prévisions annuelles ou des cibles de moyen terme fait planer le doute sur le caractère suffisamment ambitieux des objectifs de certains programmes : c'est le cas notamment des programmes *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation, Facilitation et sécurisation des échanges, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et *Équipement des forces*.

Favoriser les comparaisons entre indicateurs constitue une troisième voie d'amélioration du dispositif de performance.

(1) Ce taux fait l'objet d'un suivi dans le programme Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État (indicateur relatif à la « qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'État »).

Depuis plusieurs semaines, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ⁽¹⁾ travaille à développer des indicateurs standardisés et communs à plusieurs programmes. Seront prioritairement concernés les programmes de soutien, pour lesquels sera poursuivi l'effort de développement et d'harmonisation d'indicateurs relatifs aux fonctions support. Ainsi, dans les PAP 2010, seront systématiquement présentés trois indicateurs relatifs aux fonctions ressources humaines (indicateur rapportant les effectifs gérants aux effectifs gérés), immobilier (indicateur d' « *efficience de la gestion immobilière* ») et bureautique (« *ratio d'efficience bureautique* ») rapportant les dépenses bureautiques au nombre de postes fonctionnels équipés) ⁽²⁾.

Par ailleurs, une mission de l'Inspection générale des finances, en cours, s'emploie à la construction d'indicateurs-type de suivi d'autres fonctions support (par exemple un indicateur de respect des délais et des coûts pour les grands projets d'équipement) et, éventuellement, d'un indicateur synthétique de l'ensemble des fonctions support, d'ici au dépôt du projet de loi de finances pour 2011. Ces innovations apparaissent d'autant plus appréciables que, comme l'a récemment rappelé le CIAP, l'existence des programmes support « *constitue une dérogation aux principes de la LOLF, qui n'a été admise qu'au nom d'une meilleure gestion des dépenses concernées* » ⁽³⁾.

Au-delà de la performance des fonctions support, devrait également être proposée la définition d'indicateurs communs à plusieurs programmes, afin de faciliter rapprochements et comparaisons. Selon les informations recueillies par la Mission auprès de la direction du Budget, il pourrait s'agir notamment d'indicateurs relatifs aux différents dispositifs de formation des fonctionnaires, au degré d'insertion de certains publics bénéficiaires d'aides sociales ou à l'emploi, à l'effet de levier des financements publics, à la fonction « contrôle » de l'État (douanes, gendarmerie, installations classées etc.), à la recherche et à l'innovation, ainsi qu'aux délais de publication des textes d'application des lois.

Même s'il conviendra de demeurer vigilant dans le rapprochement des résultats de programmes poursuivant des finalités différentes, ces indicateurs inciteront aux comparaisons : on pourra d'ailleurs percevoir dans les pages qui suivent une attente importante de nombreux rapporteurs spéciaux en la matière. Dans cette même perspective, la Mission suggère que certains indicateurs soient mis en harmonie avec les outils statistiques élaborés au plan international, afin de permettre les comparaisons avec les politiques publiques menées par nos partenaires européens.

(1) Voir les circulaires budgétaires du 9 avril et du 23 avril 2009.

(2) Les programmes autres que de soutien pourront également comporter ce type d'indicateurs, mais dans la partie « justification au premier euro » des documents budgétaires.

(3) Rapport d'activité du CIAP établi à l'issue du cinquième cycle d'audits de programmes (septembre 2007 - juillet 2008), novembre 2008, p. 9.

Enfin, une quatrième voie d'amélioration du dispositif de performance passe par **une plus grande appropriation des objectifs et des indicateurs** par les différents acteurs de la LOLF⁽¹⁾. À quoi bon en effet affiner les objectifs et parfaire les indicateurs si ceux-ci suscitent l'indifférence générale ?

Tentant de répondre à cette préoccupation, la circulaire budgétaire du 23 avril 2009 précitée invite les différents ministères à mettre en avant, en les érigeant au niveau de la mission, des « *indicateurs emblématiques de l'action de l'État* » – choisis parmi les indicateurs existant – et « *dont le suivi relève de l'autorité politique* ». Il s'agit de favoriser une plus large appropriation de ces indicateurs et de donner davantage de visibilité politique au dispositif de performance – objectifs que partage sans réserve la Mission.

Cette démarche n'est cependant pas dénuée de risques. Elle pourrait conduire à un découplage regrettable au sein des indicateurs de performance : d'un côté, les ministres accapareraient les indicateurs les plus aisément susceptibles d'amélioration et se prêtant à une large communication (soit, le plus souvent, des indicateurs d'efficacité socio-économique) ; d'un autre côté, l'ensemble des autres indicateurs, dont seul le responsable de programme serait comptable, pourrait apparaître comme relégués au « second rang », au risque de rendre leur suivi moins prioritaire et de démotiver l'ensemble des parties prenantes.

Afin d'éviter un tel écueil, la Mission réaffirme son attachement au dispositif de performance propre à la LOLF qui, on l'a vu, consiste à couvrir l'ensemble des dépenses de l'État. De tels indicateurs « emblématiques » devraient donc être choisis avec soin par les ministères, sous le regard critique du Parlement.

III.– UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE ENCORE TROP PEU GÉNÉRALISÉE

A.– ROMPRE L'ISOLEMENT DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La démarche de performance promue par la LOLF est souvent vécue comme **génératrice de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion**. C'est l'une des critiques les plus préoccupantes portées au dispositif de performance. Selon M. Philip Dane, président du CIAP, « *si l'on constate des progrès tangibles pour répondre aux exigences formelles de la LOLF, celle-ci n'apparaît pas encore au cœur du fonctionnement des administrations, en prise avec la réalité opérationnelle (...) Tous les efforts déployés pour produire un dispositif de performance, une justification au premier euro, une comptabilité d'analyse des coûts, se surajoutent aux contraintes de gestion courantes, sans faire progresser vraiment les services* »⁽²⁾.

(1) Préoccupation qui rejoint la question, plus large, du degré de diffusion de la culture de performance au sein de l'État : voir infra, III.

(2) Rapport d'activité du CIAP établi à l'issue du cinquième cycle d'audits de programmes (septembre 2007 - juillet 2008), novembre 2008, p. 4.

Il convient donc de rompre l'isolement de la démarche de performance, en l'articulant tant avec le processus budgétaire qu'avec la gestion des ressources humaines.

1.– L'articulation entre performance et processus budgétaire

Aux termes de trois années de mise en œuvre de la LOLF, la Cour des comptes a récemment considéré que « *le souci initial d'articuler la démarche de performance (une stratégie, des objectifs clairs, des moyens adaptés, une gestion efficace à un coût raisonnable, l'analyse des résultats obtenus) avec la réalité des recettes et des dépenses ne s'est, pour l'instant, pas traduit dans les faits* »⁽¹⁾. Dans le même sens, la Mission regrettait l'année dernière la trop grande déconnexion entre démarche de performance et processus d'allocation des dotations budgétaires. Elle recommandait d'« *intégrer la performance aux processus de discussion et de décision budgétaires* »⁽²⁾.

Cette recommandation n'ayant guère été suivie d'effet, il importe manifestement de dissiper un malentendu. Dénoncer l'insuffisante articulation entre les deux procédures ne consiste en aucun cas à plaider en faveur de l'établissement d'un lien « automatique » faisant dépendre le niveau des dotations budgétaires des résultats enregistrés par les indicateurs de performance. Une telle automaticité n'est pas concevable⁽³⁾, ne serait-ce que parce qu'elle conduirait à méconnaître les futures activités à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de l'année suivante. Elle n'est pas davantage souhaitable, l'absence de réalisation des objectifs pouvant justifier tout à la fois une diminution des moyens (gaspillage des crédits), leur augmentation (insuffisance des crédits) ou leur maintien (mesures correctrices à enveloppe constante).

Pour autant, entre cette illusoire automaticité et la quasi totale déconnexion actuelle, une voie moyenne existe certainement, consistant en une simple *prise en compte*, au stade de la discussion et de la décision budgétaire, des performances constatées. **Si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer.**

Concrètement, cette préoccupation – exprimée dans la suite du présent rapport par plusieurs des rapporteurs spéciaux⁽⁴⁾ – vise d'abord la phase d'élaboration du projet de loi de finances. On sait en effet que les « conférences de performance » entre le ministère du Budget et les autres ministères se déroulent indépendamment des conférences budgétaires proprement dites. Leur visée est en outre relativement modeste, puisqu'elles consistent surtout à passer en revue les objectifs et les indicateurs figurant dans les PAP.

(1) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008*, p. 121.

(2) *Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson*, n° 1058, juillet 2008, p. 31.

(3) *À l'étranger, un tel lien direct est d'ailleurs extrêmement rare (voir OCDE, La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, 2007).*

(4) *Voir par exemple les analyses des programmes Patrimoines et Facilitation et sécurisation des échanges et des missions Action extérieure de l'État et Contrôle et exploitation aériens.*

Selon la direction du Budget, les échanges ont néanmoins progressivement évolué, depuis 2006, vers « *une analyse contradictoire de la cohérence des indicateurs avec la stratégie et (...) sur les valeurs cibles de court terme ou de moyen terme* ». Cette année, du fait de la mise en œuvre du budget triennal 2009-2011, la procédure de préparation du volet « dépenses » du projet de loi de finances pour 2010 a été allégée⁽¹⁾. Cette réduction du temps passé à discuter des crédits devait permettre de renforcer la phase de discussion sur la performance : il a principalement été mis à profit pour réévaluer la pertinence des indicateurs et pour travailler à l'harmonisation de certains d'entre eux, dans les conditions décrites précédemment⁽²⁾.

Il conviendrait assurément d'aller plus loin et d'établir un lien entre les échanges sur la performance et la discussion budgétaire, par exemple pour vérifier que telle enveloppe budgétaire est bien adaptée à la cible visée par le programme concerné. **À terme, cette évolution pourrait se traduire par une fusion des conférences de performance et des conférences de répartition.** Le Parlement devrait, quant à lui, davantage se saisir de l'analyse des résultats et des informations sur la performance pour alimenter la discussion sur les crédits.

Cette préoccupation d'une réelle articulation entre performance et budgétisation trouve également à s'appliquer à la déclinaison des moyens au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO). Théoriquement, le lien entre moyens et performances est réalisé *via* la programmation des activités au sein du BOP, qui consiste à planifier les activités et les moyens de les réaliser (en crédits et en effectifs) en fonction des objectifs poursuivis et des résultats attendus⁽³⁾.

Toutefois, lors des déplacements qu'elle avait effectués auprès de services déconcentrés l'année dernière, la Mission avait pu constater qu'en pratique la performance était souvent traitée comme un élément accessoire et « à part » du dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP. Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2008, la Cour des comptes estime également que ces deux volets du dialogue de gestion « *sont établis et utilisés séparément et ne peuvent donc s'enrichir mutuellement* »⁽⁴⁾.

(1) Sauf ajustements (dont les enjeux sont loin d'être négligeables cette année compte tenu du contexte de crise), les plafonds de crédits des missions du budget général pour 2010 ont en effet déjà été arrêtés (article 6 de la loi précitée du 9 février 2009). Dès lors, au lieu des trois cycles habituels de conférences budgétaires (réunions techniques, conférences de budgétisation et conférences de répartition), seuls deux cycles ont eu lieu cette année (réunions techniques en début d'année et conférences de répartition en juin).

(2) Voir supra, II, A et B.

(3) Un BOP contient trois volets principaux : une programmation des activités ou opérations à réaliser ; un budget prévisionnel ; un schéma d'organisation financière précisant l'articulation entre programme, BOP et unités opérationnelles.

(4) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008, p.114.

Remédier à ces lacunes passe par une évolution des pratiques, qui repose essentiellement sur l'initiative des responsables de programme, mais aussi par la poursuite de la professionnalisation et de la modernisation du contrôle de gestion. Celui-ci mériterait, au niveau central comme au plan déconcentré, de devenir un instrument du pilotage par la performance. **La Mission réitère en particulier sa recommandation tendant au renforcement du contrôle de gestion** et à l'élévation de sa position dans la hiérarchie administrative, afin d'assurer sa proximité avec les responsables de programme ⁽¹⁾.

2.– La prise en compte de la performance dans la gestion des ressources humaines

Une autre voie permettant d'ancrer la démarche de performance dans la réalité de la gestion publique consiste à l'articuler avec la gestion des ressources humaines ⁽²⁾.

Interrogée par la Mission, la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) a souligné que « *dans les fonctions publiques des différents pays de l'OCDE, ainsi que dans les entreprises publiques ayant institué un mode de management par objectifs, celui-ci s'est toujours accompagné de la mise en place d'un dispositif de reconnaissance de la performance* ».

Cette « reconnaissance » de la performance des agents peut consister en une modulation indemnitaires (primes individuelles ou collectives), mais aussi prendre de nombreuses autres formes (avancements d'échelon différenciés, promotions de grade, perspectives d'évolution etc.).

a) *Le lien entre rémunération et performance*

Des dispositifs d'incitation peuvent contribuer à la diffusion de la culture de la performance dans le secteur public. C'est à cette fin que sont actuellement renouvelées les modalités de rémunération des agents de l'État, en vue de développer une forme de « rémunération à la performance » ⁽³⁾.

(1) Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, n° 1058, juillet 2008, p. 25-26. Voir également *infra*, B, 2.

(2) La performance intrinsèque de la « fonction ressources humaines » excède en revanche le champ du présent rapport.

(3) Seule la dimension interministérielle de cette question est ici évoquée. Pour une approche par ministères, voir par exemple le rapport du Gouvernement sur l'intéressement et la rémunération à la performance dans la fonction publique et dans les entreprises publiques, remis au Parlement en juillet 2008 en application de l'article 15 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006.

Plusieurs mécanismes visent d'ores et déjà à apprécier et à récompenser le mérite ⁽¹⁾ individuel et collectif des fonctionnaires. Dans l'administration centrale, par exemple, la création de l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) par le décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 a autorisé une plus grande modulation de la rémunération, tenant compte des responsabilités, de l'expertise, des sujétions et de la manière de servir des agents.

● Une nouvelle étape devrait être franchie avec la refonte des régimes indemnitaires au sein de la fonction publique, lancée par le Gouvernement à la fin de l'année 2008 et, en particulier, avec **la création de la prime de fonctions et de résultats** (PFR) par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

Cette prime est constituée d'une part fonctionnelle (tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent) et d'une part individuelle, modulée en fonction de la réalisation par l'agent des objectifs qui lui ont été fixés. Chaque ministre fixe les montants individuels susceptibles d'être versés et leur marge de variation, dans la limite de plafonds réglementaires. D'après le décret précité, le montant attribué doit faire « *l'objet d'un réexamen annuel au vu des résultats de la procédure d'évaluation individuelle* » : ce caractère réversible vise à assurer que c'est bien le mérite qui est récompensé.

À la différence des dispositifs antérieurs, la PFR a vocation à remplacer l'ensemble des primes préexistantes, trop souvent forfaitisées en pratique ⁽²⁾. Elle s'applique en priorité aux attachés et aux corps analogues, soit environ 21 500 agents. Son déploiement n'est cependant que très progressif, puisqu'il s'échelonne jusqu'au 1^{er} janvier 2012. À l'heure actuelle, 12 300 agents peuvent bénéficier de cette prime, dans environ la moitié des ministères (dont les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de la Défense et de l'Agriculture). L'annexe n° 2 au présent rapport détaille le calendrier d'entrée des ministères dans le dispositif de la PFR.

Selon le Gouvernement, cette prime a vocation à être étendue à l'ensemble des emplois de la filière administrative de l'État d'ici à 2011, y compris les administrateurs civils et les agents des catégories B et C, soit environ 198 000 agents.

(1) Selon la direction générale de l'Administration et de la fonction publique, « si la performance est l'atteinte des objectifs fixés, le mérite correspond à l'effort fourni pour atteindre ces derniers (...). La reconnaissance de la performance suppose la mise en place d'un cadre évaluatif fondé sur des objectifs professionnels précis et mesurables, reposant sur des critères transparents, alors que la reconnaissance du mérite récompense une manière de servir perçue de façon générale ».

(2) Outre l'IFR déjà évoquée, peuvent être citées la prime de rendement (PR), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'allocation de responsabilités et de résultats (ARR) dans les services du Premier ministre, l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) dans les ministères économiques et financiers ainsi que, le cas échéant, les primes ministérielles ou interministérielles spécifiques.

Même si son échéance peut paraître relativement éloignée, il y a lieu de se féliciter de cette convergence future des régimes indemnitaires et de souhaiter qu'elle facilite la mobilité au sein de la fonction publique. Encore convient-il d'associer suffisamment les agents et leurs représentants à ces différents dispositifs, afin de permettre l'appropriation des objectifs.

- La question de la modulation de la rémunération en fonction des performances individuelles se pose également à l'égard des **emplois supérieurs de l'administration**.

Après une expérimentation en 2004 auprès de six ministères, la pratique du versement d'une « *indemnité de performance* », limitée à 20 % de la rémunération brute annuelle, a été généralisée en 2006 à l'ensemble des directeurs d'administration centrale par le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006. Elle a récemment été étendue aux secrétaires généraux de ministère par le décret n° 2009-261 du 6 mars 2009.

Par ailleurs, un dispositif de rémunération tenant compte de la performance devrait prochainement être mis en place par décret pour les autres emplois supérieurs : directeurs adjoints, sous-directeurs, chefs de service, directeurs de projet, experts de haut niveau etc. Inspiré de la PFR, il s'articulerait autour de deux parts cumulatives : une part représentative du niveau de l'emploi et des responsabilités tenues et une part liée à l'atteinte d'objectifs. Se posera prochainement, en outre, la question de la création de dispositifs similaires, d'ici à 2010, pour les autres cadres supérieurs des ministères et pour les chefs de services déconcentrés ⁽¹⁾.

On peut d'ailleurs rappeler que le programme *Fonction publique* comporte un indicateur relatif à la « *part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance* ». En 2008, un peu plus de la moitié de l'encadrement supérieur total était couverte. La prévision pour 2009 est de 75 %, la cible pour 2010 de 100 %.

L'application de ces dispositifs méritera cependant d'être évaluée, à la lumière notamment des insuffisances qu'avait soulignées un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de mai 2007 sur la rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale. Tout en marquant son attachement au principe même de l'indemnité de performance, l'IGF avait critiqué son absence d'application dans certains ministères (tels que le ministère de la Culture), la tendance à la forfaitisation de l'indemnité, l'insuffisante volonté politique dans la mise en œuvre, l'hétérogénéité des modalités de restitution de l'évaluation, la faible prise en compte des capacités managériales des directeurs, le caractère flou des lettres d'objectifs des ministres et la fixation d'objectifs trop nombreux et peu hiérarchisés.

(1) Régis par le récent décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État.

Sur ce dernier point, le rapport signale en particulier que si les objectifs assignés aux directeurs d'administration centrale tiennent compte des objectifs figurant dans les PAP, « *ce lien est parfois artificiel – même s'il est de bonne gestion – car il peut arriver que les directeurs qui sont responsables de programme ne possèdent pas en pratique toute l'autorité nécessaire pour influencer directement sur la réalisation des objectifs considérés* »⁽¹⁾.

Or, le choix des objectifs assignés aux cadres supérieurs est une condition souvent décisive du bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif de performance. En effet, comme le souligne une étude de l'IGPDE, « *leurs propres objectifs traduisent en général ceux de l'organisation, et leur pouvoir hiérarchique les met en position d'attribuer à chacun des objectifs en cohérence avec les orientations stratégiques et d'y associer des indicateurs de mesure adaptés* »⁽²⁾.

● Au-delà de la reconnaissance individuelle du mérite des agents un dispositif d'**intéressement collectif** dans la fonction publique est actuellement à l'étude. Notre collègue député M. Michel Diefenbacher a remis en mai dernier au ministre chargé de la fonction publique un rapport sur ce sujet, qui sert de base aux négociations avec les partenaires sociaux.

Ce système d'intéressement serait destiné à récompenser la performance collective d'une direction ou d'un service, en fonction d'objectifs et d'indicateurs. Sans pouvoir porter d'appréciation de fond sur un dispositif encore en gestation, il apparaît indispensable à la Mission de prévoir une mise en cohérence entre les objectifs et les indicateurs utilisés dans le cadre de l'intéressement et ceux figurant dans les PAP et dans les RAP⁽³⁾.

Davantage que dans l'évaluation des mérites individuels, **l'intéressement collectif peut en effet être le mécanisme privilégié d'articulation entre les objectifs professionnels assignés aux agents et les objectifs des programmes et actions au sens de la LOLF**. C'est à cette condition que pourrait trouver quelque consistance l'idée de « cascade » de performance, selon laquelle les axes stratégiques du Gouvernement sont graduellement déclinés au niveau des différents échelons de mise en œuvre de l'action publique, mettant ainsi en évidence un lien entre la performance des agents dans leur travail quotidien et les résultats atteints par l'organisation dans son ensemble.

(1) Sur cette problématique des limites des prérogatives des responsables de programme, voir également infra, B, I.

(2) Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), Performance de la fonction ressources humaines : définitions et cadre d'analyse, mars 2008, p. 88.

(3) C'est d'ailleurs ce que suggère le rapport de M. Michel Diefenbacher : « Les projets annuels de performances (PAP) relèvent de la responsabilité des ministres et par délégation des directeurs et chefs de service. L'intéressement, étroitement imbriqué dans les PAP, doit donc très logiquement être conçu, négocié et animé par les ministres et leurs délégataires. C'est au sein de chaque ministère que la négociation doit préciser le cadre dans lequel sont fixés les objectifs et les critères : directions, services, sous-directions. Les partenaires sociaux de chacun des ministères doivent avoir dans cette négociation la plus grande liberté » (Rapport sur l'intéressement collectif dans la fonction publique, mai 2009, p. 43).

La clarté de ce lien entre performance personnelle et résultats du service paraît indispensable à l'appropriation du dispositif de performance par les agents ⁽¹⁾.

b) La nécessaire adaptation de la gestion des ressources humaines

L'articulation entre la gestion des ressources humaines (GRH) et la démarche de performance de la LOLF ne saurait s'épuiser dans la question de la rémunération des agents, sauf à négliger d'autres facteurs de motivation, tels que l'intérêt pour les tâches imparties, les possibilités de mobilité ou les perspectives d'évolution de carrière.

D'ailleurs, selon l'OCDE, « *de nombreuses études concluent que la rémunération liée aux performances a une incidence restreinte – sinon négative – sur les performances (...). C'est indirectement que la rémunération liée aux performances peut contribuer à améliorer les performances, à travers des changements organisationnels et de management (...). Celle-ci peut servir de catalyseur, permettant effectivement cette évolution de gestion et influant positivement sur la performance individuelle et collective* » ⁽²⁾.

L'essentiel réside donc moins dans l'incitation créée par une modulation de la rémunération que dans la réorganisation et la rénovation de la gestion qu'induit la mise en place d'objectifs et d'indicateurs.

C'est pourquoi la diffusion de la culture de performance passe par une profonde modernisation de la GRH. Sans prétendre ici à l'exhaustivité, il convient de mentionner la nécessité – dans le respect du statut général de la fonction publique – de développer la mobilité des agents publics, de poursuivre les fusions de corps destinées à tendre vers une fonction publique « de métiers » ⁽³⁾ et de développer la déconcentration managériale, afin de mieux responsabiliser les gestionnaires opérationnels.

Dans son rapport de 2008, la Mission avait spécialement plaidé en faveur **du développement de la déconcentration managériale qui, loin d'être conçue comme un commode délestage du niveau central, doit permettre de conférer**

(1) Ce point a bien été mis en évidence dans le rapport de M. Jean-Ludovic Silicani (*Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, avril 2008, p. 69-70*) : « L'État, depuis la LOLF, mais aussi bon nombre de collectivités territoriales sont dotés d'indicateurs de performance qui, si certains d'entre eux demeurent encore perfectibles, n'en constituent pas moins la base nécessaire au développement de l'évaluation. Encore faut-il, pour que cette valeur devienne effective, que ces indicateurs soient traduits dans les objectifs assignés à chaque agent et à chaque équipe et dans l'évaluation de leur action. En d'autres termes, si les managers publics ne se fondent notamment pas sur les indicateurs de performance pour diriger l'action de leurs équipes, la performance restera une valeur abstraite que les agents ne s'approprient pas ».

(2) OCDE, *Performance-related Pay Policies for Government Employees, 2005*. Dans le même sens, voir Dominique Bureau et Michel Mougeot, *Performance, incitations et gestion publique, Rapport du Conseil d'analyse économique, 2007, p. 34*.

(3) Selon le Gouvernement, après les fusions ou suppressions de plus de 300 corps entre 2005 et 2009 dans la fonction publique de l'État, ne devraient plus subsister à l'horizon 2010 que 380 corps actifs continuant à recruter.

aux services déconcentrés « les moyens de la performance », en leur permettant d’agir – directement ou indirectement – sur la structure et le coût des emplois, sur la formation et la qualification des agents, sur la modulation des régimes indemnitaires ou encore sur les carrières.

Selon les informations recueillies par la Mission auprès de la DGAFP, les marges de manœuvre des chefs de services déconcentrés et des responsables opérationnels sont très diverses d’un ministère à l’autre et d’une « fonction RH » à l’autre. D’une manière générale, les différentes compétences managériales des gestionnaires déconcentrés peuvent être réparties en trois grands groupes.

Dans le premier, qui comprend la formation, la modulation indemnitaire et l’organisation du temps de travail, les responsables opérationnels disposent de leviers d’action globalement importants. Pour un deuxième groupe de compétences (choix des agents arrivant en mutation, définition de la structure et du volume des emplois du service), les services déconcentrés ont davantage de difficultés à faire valoir leur avis, ce qui paraît peu compatible avec l’objectif de responsabilisation découlant de la LOLF. Il convient cependant de noter que, dans certains ministères (Agriculture, Écologie, Santé), les responsables de BOP peuvent négocier directement leur masse salariale et leur schéma d’emplois avec le responsable de programme ou avec le directeur des ressources humaines. Enfin, un troisième groupe regroupe les compétences qui demeurent fortement centralisées, alors même qu’elles constituent des enjeux de gestion importants : promotion des agents appartenant au service ; recrutement ; accueil d’agents en détachement.

Un tableau figurant en annexe n° 3 au présent rapport dresse un état des lieux par ministère du degré de déconcentration des différentes compétences de GRH et permet de mesurer le chemin qui reste à parcourir.

B.– MOBILISER L’ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA PERFORMANCE

1.– Le rôle clé des responsables de programme

Le succès de la démarche de performance repose très largement sur **la volonté et la capacité d’implication du responsable de programme** à une multitude de niveaux : développement d’une vision stratégique ; participation aux conférences de performance préparatoires à l’élaboration du projet de loi de finances ; animation du dialogue de gestion avec les responsables de BOP ; analyse des résultats et mise en place de plans d’action ; appropriation des documents budgétaires soumis au Parlement etc. Les commentaires des rapporteurs spéciaux rassemblés dans le présent rapport témoignent de la très grande hétérogénéité des pratiques d’un programme à l’autre – y compris lorsque le responsable est la même personne ⁽¹⁾.

(1) À titre d’exemple, la qualité des présentations stratégiques figurant dans les PAP des programmes d’une même mission peut être très inégale, alors que ces présentations sont parfois signées par le même responsable de programme.

Faire reposer la réussite de la LOLF sur la seule volonté des responsables de programme ne saurait cependant suffire, sauf à méconnaître les limites de leurs marges de manœuvre.

Les responsables de programme sont, en effet, souvent loin de maîtriser la totalité des déterminants des politiques publiques dont ils sont pourtant théoriquement comptables. Ces limites sont bien connues et largement étayées dans les analyses des rapporteurs spéciaux présentées ci-après : poids élevé des dépenses fiscales dans certains programmes ⁽¹⁾ ; capacité de pilotage des effectifs et de la masse salariale ⁽²⁾ ; capacité de gestion des fonctions support ; influence du contexte économique et social ; intervention d'autres acteurs (opérateurs, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale) ; versement de dépenses « obligatoires » etc.

En outre, les responsables de programme peuvent rencontrer des difficultés à trouver leur place entre les directeurs des ressources humaines (DRH), les directeurs des affaires financières (DAF) et les secrétaires généraux de ministère ⁽³⁾. À ces différentes limites vient s'ajouter l'insuffisante articulation entre la démarche de performance de la LOLF et d'autres dispositifs tels que les lettres de mission adressées aux ministres et la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui devraient pourtant être conçus comme complémentaires plutôt que concurrents ⁽⁴⁾.

Remédier à ces difficultés, récurrentes depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, suppose notamment de conforter la place et le rôle des responsables de programme ⁽⁵⁾, de les associer à la mise en œuvre de la RGPP, de réduire le nombre de programmes support ou, à tout le moins, de rattacher les crédits de personnel qu'ils comportent aux autres programmes, de poursuivre le recentrage des DRH sur des fonctions de prestation de services, de doter les dépenses fiscales d'indicateurs de performance commentés dans les RAP au même titre que les dépenses budgétaires et de rénover le pilotage des opérateurs ⁽⁶⁾.

(1) Plusieurs rapporteurs spéciaux signalent d'ailleurs que, sur certains programmes, les dépenses fiscales sont plus importantes que les crédits budgétaires (voir par exemple les programmes Conditions de vie outre-mer, Développement des entreprises et de l'emploi et Épargne).

(2) Voir par exemple les critiques portées ci-après à l'encontre du programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

(3) Sauf, naturellement, si le responsable de programme occupe l'une de ces fonctions – ce qui est rare s'agissant des fonctions de DAF et de DRH et plus fréquent (soit une quinzaine de cas sur les 133 programmes du budget général en 2009) s'agissant de la fonction de secrétaire général.

(4) On a déjà signalé que la future mise en avant d'indicateurs « emblématiques » au niveau de la mission pouvait comporter le même type de risques (voir supra, II, B).

(5) Pour pallier le « positionnement toujours incertain des responsables de programme », la Cour des comptes recommande notamment de définir précisément leur rôle dans une circulaire interministérielle (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008, p. 99 et 126).

(6) Sur ce dernier point, voir infra, 3.

2.– La mise en œuvre opérationnelle

À l'issue de ses déplacements auprès de services déconcentrés, la Mission avait pu constater l'année dernière que la gestion du volet « performance » des BOP était très souvent ressentie comme une contrainte supplémentaire, rarement comme un outil nouveau permettant d'analyser les résultats obtenus et d'en tirer des conclusions opérationnelles et managériales. Ce constat est d'autant plus regrettable que c'est au niveau opérationnel – donc, le plus souvent, déconcentré – que se jouent *in fine* la qualité de la gestion et le succès d'une politique publique. En d'autres termes, les indicateurs des programmes figurant dans les PAP et dans les RAP ne devraient être considérés « *que comme la partie la plus émergée d'un processus d'évaluation, qui se joue d'abord au niveau microéconomique (...) des services, agences ou établissements publics* »⁽¹⁾.

Au moins trois éléments pourraient contribuer à la diffusion de la culture de performance au niveau opérationnel.

D'abord, la détermination des objectifs et des indicateurs au niveau des BOP doit éviter deux écueils : d'un côté, la fixation d'indicateurs propres aux services déconcentrés mais en décalage avec les indicateurs nationaux ; de l'autre, des indicateurs repris « tels quels » des programmes mais inadaptés à la réalité de la gestion quotidienne. En la matière, il ne saurait y avoir de réponse univoque : peu importe, par exemple, que les indicateurs utilisés au plan opérationnel soient différents de ceux figurant dans les PAP, pourvu qu'ils soient correctement articulés avec ces derniers et revêtent un sens pour les gestionnaires locaux. La Mission considère que **le développement d'indicateurs intermédiaires** (par exemple le suivi d'une « feuille de route » propre à un service mais concourant à un objectif national) **et d'indicateurs complémentaires à ceux des PAP, à condition qu'ils découlent d'un diagnostic commun, favoriserait une meilleure appropriation du dispositif de performance**⁽²⁾.

Ensuite, la « *comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* », prévue à l'article 27 de la LOLF, est encore loin de tenir ses promesses. Comme l'a récemment souligné la Cour des comptes, **la comptabilité d'analyse des coûts n'est pas mise au service de la performance** : « *les dépenses et coûts complets présentés dans la dernière partie des RAP ne sont jamais rapprochés des résultats atteints et ne permettent donc pas de juger de l'efficacité des politiques publiques* »⁽³⁾. Ces éléments sont pourtant de nature à enrichir l'analyse des résultats, en les replaçant dans leur contexte (par exemple le coût des fonctions support) et en les situant dans une perspective pluriannuelle (évolution de la situation patrimoniale,

(1) Dominique Bureau et Michel Mougeot, Performance, incitations et gestion publique, *Rapport du Conseil d'analyse économique*, 2007, p. 47-48.

(2) Pour un exemple de recours à des objectifs complémentaires, voir ci-après le cas du programme Développement des entreprises et de l'emploi. En sens inverse, le rapporteur spécial de la mission Enseignement scolaire souligne que « l'absence de déclinaison académique de certains indicateurs (connus au seul niveau national) constitue un handicap pour un pilotage fin du système ».

(3) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2008*, p. 114.

réduction des charges à payer etc.). Il conviendrait que, sans attendre le déploiement complet de Chorus, des améliorations soient rapidement apportées dans ce domaine, afin que cet exercice comptable soit autre chose qu'une formalité effectuée *ex post* par les DAF sans utilité concrète pour les gestionnaires.

Enfin, il paraît nécessaire **d'approfondir la modernisation du contrôle de gestion**, qui apparaît comme la condition *sine qua non* de la réussite de la démarche de performance au niveau opérationnel. Le contrôle de gestion est en effet, comme on l'a déjà souligné⁽¹⁾, un outil indispensable pour alimenter et documenter le dialogue de gestion, élaborer les tableaux de bord servant au pilotage de la performance, mesurer les résultats et établir le compte-rendu de performance, à l'aide de systèmes d'information appropriés et sous l'autorité du responsable opérationnel.

3.– Le pilotage des opérateurs

L'année dernière, la Mission recommandait d' « *intégrer pleinement les opérateurs dans la stratégie de performance des programmes de rattachement* » et d' « *accompagner leur association à la définition de la stratégie de performance de l'obligation de rendre des comptes, au moyen d'indicateurs chiffrés, sur leur contribution aux résultats* »⁽²⁾.

Concrètement, les différents outils de pilotage par la performance des opérateurs de l'État peuvent être :

– la lettre de mission adressée au moment de la prise de fonction des dirigeants ;

– les lettres annuelles d'objectifs aux dirigeants, qui servent de support à la détermination d'une part variable de leur rémunération. La circulaire budgétaire du 8 octobre 2007, applicable aux établissements publics administratifs de l'État, prévoit en ce sens que la part variable « *tient compte des résultats obtenus au regard des objectifs annuels notifiés à l'intéressé et d'une appréciation portée sur ses compétences personnelles et sur le fonctionnement de l'établissement ou de l'organisme* ». Il est précisé que le PAP constitue l'une des « *principales sources où sont puisés les objectifs assignés au dirigeant* » ;

– les lettres d'orientation budgétaire annuelles, fixant les priorités pour l'année, en fonction des crédits prévus dans la loi de finances initiale ;

– les données fournies par les opérateurs dans le cadre de l'élaboration du RAP et de la préparation du projet de loi de finances pour l'année suivante ;

(1) Voir supra, A, 1.

(2) Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, n° 1058, juillet 2008, p. 59 et s.

– la préparation et le suivi des conseils d’administration des établissements ;

– le contrat d’objectifs (et, parfois, de moyens) liant l’État à l’opérateur, qui constitue sans nul doute l’outil essentiel d’intégration des opérateurs à la démarche de performance.

Pour s’en tenir, dans le cadre du présent rapport, au seul volet « performance » du pilotage des opérateurs⁽¹⁾, il convient de signaler deux principales sources de progrès.

D’une part, depuis 2009, le document de performance de l’opérateur, qui recense les objectifs, indicateurs et plans d’action pour l’année à venir, est devenu une annexe obligatoire présentée au conseil d’administration lors du vote du budget prévisionnel de l’opérateur⁽²⁾. Lorsque celui-ci est lié à l’État par un contrat d’objectifs, le document annexé au budget prévisionnel doit présenter les indicateurs et les valeurs cibles pour l’année et détailler les actions à mettre en œuvre. Corollairement, à partir de l’exécution 2009, le rapport de performance de l’année constituera une annexe obligatoire lors de l’approbation du compte financier de l’opérateur par son conseil d’administration.

D’autre part, l’idée de généraliser les contrats d’objectifs entre l’État et ses opérateurs semble désormais acquise. Elle fait d’ailleurs l’objet d’un suivi quantitatif dans la plupart des secteurs concernés par la RGPP. Dans le domaine de la recherche, les contrats d’objectifs sont devenus obligatoires depuis la loi de programme de 2006⁽³⁾. En matière culturelle, une vingtaine de contrats d’objectifs existent d’ores et déjà : si cela représente moins de la moitié des opérateurs rattachés aux programmes de la mission *Culture*, la totalité d’entre eux devrait, selon le ministère de la Culture, être couverts d’ici à la fin 2010.

Toutefois, le risque de voir ces différents documents demeurer lettre morte n’est pas nul. Afin qu’ils produisent tous leurs effets, il importe donc :

– de mettre en cohérence les objectifs propres aux opérateurs avec ceux des programmes auxquels ils sont associés ;

– de s’assurer de la fiabilité des indicateurs retenus, notamment quant à leurs modalités de renseignement et de collecte. Cette problématique n’est pas

(1) Une circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique devrait prochainement traiter cette question, notamment en rappelant la différence entre la tutelle traditionnelle (approbation du budget, des comptes, des projets d’investissement etc.) et la tutelle stratégique (négociation des objectifs, analyse des résultats etc.) et en généralisant les outils de pilotage tels que les lettres de mission ou les contrats d’objectifs.

(2) Circulaire budgétaire du 11 août 2008 relative à la préparation des budgets des opérateurs de l’État pour l’année 2009.

(3) Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche. L’un des rapporteurs spéciaux de la mission Recherche et enseignement supérieur souligne ainsi que « les indicateurs et les cibles sont, le plus souvent, repris à l’échelle de chaque opérateur et intégrés dans chacun des contrats d’objectifs pluriannuels, où ils sont complétés par des objectifs et indicateurs propres à chaque opérateur et destinés à mesurer les effets des actions prioritaires menées au sein de l’établissement ».

sans lien avec la question de l'efficacité des systèmes d'information utilisés par les opérateurs, de laquelle dépend la qualité des données figurant dans les PAP et les RAP ;

– de prévoir leur suivi régulier (annuel voire infra-annuel) par les autorités de tutelle ;

– de **présenter chaque année dans les RAP les grandes lignes de la mise en œuvre des contrats d'objectifs**, en les replaçant dans le contexte plus général de la contribution de l'opérateur à la performance du programme.

*
* *

Pour finir, la Mission ne saurait appeler à la mobilisation des différents acteurs de la performance sans mentionner **la nécessaire implication du Parlement**.

Le succès de la démarche de performance initiée par la LOLF suppose en effet que l'effort pour « rendre compte » (des ministres, des responsables de programme, des opérateurs etc.) corresponde à une réelle demande émanant des parlementaires⁽¹⁾. Une étude de l'OCDE portant sur plusieurs États posait récemment la question « *de savoir si, et comment, les responsables politiques utilisent les informations sur les performances quand ils prennent des décisions budgétaires* ». Il en ressort qu'« *à l'exception de certains ministères sectoriels, il a été difficile, dans la plupart des pays, de susciter un intérêt pour [ces informations] dans le personnel politique – en particulier chez les parlementaires – et de l'amener à s'en servir. Dix-neuf pour cent seulement des législatures des pays de l'OCDE s'appuient sur les informations sur les performances pour prendre des décisions. Le pourcentage est encore plus faible – 8 % – pour les membres des commissions budgétaires des Parlements. Et cela bien que ces réformes aient parfois été lancées par les élus et non par l'exécutif, ce qui est le cas de la loi américaine sur les performances et résultats de l'État* »⁽²⁾.

Il appartient donc au Parlement de démentir cette tendance au désintérêt et de se saisir pleinement de la question de la performance dans la gestion publique. Le présent rapport entend s'inscrire dans une telle entreprise.

(1) L'attention portée par le Parlement à ces questions est probablement l'une des conditions de la réflexivité de la démarche de performance évoquée ci-avant (voir supra, I).

(2) OCDE, La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, 2007, p. 71. La loi américaine à laquelle il est fait allusion est le Government and Performance Results Act de 1993.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION
SUR LE THÈME DE LA PERFORMANCE

• Le 6 mai 2009 :

M. Philippe JOSSE, directeur du Budget

M. Laurent GARNIER, sous-directeur (2^e sous-direction) à la direction du Budget

• Le 20 mai 2009 :

M. Frédéric ALADJIDI, directeur, adjoint au directeur général de l'Administration et de la fonction publique

Mme Myriam BERNARD, sous-directrice des carrières et rémunérations à la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP).

ANNEXE 2 : CALENDRIER D'APPLICATION DE LA PRIME DE FONCTIONS ET DE RÉSULTATS

ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF DE LA PFR POUR LES ATTACHÉS ET ASSIMILÉS

2009		2010		2011	
Ministères	Effectifs	Ministères	Effectifs	Ministères	Effectifs
Affaires étrangères et européennes	295	Services du Premier ministre	610	Intérieur	4 223
Agriculture	688	Justice	481		
Culture	343	Écologie et développement durable	2 116		
Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche	9 024	Budget, comptes publics et fonction publique ; Économie, industrie et emploi	1 195		
Défense	1 095	Santé	398		
Travail	568	Jeunesse et sport	218		
Direction générale de l'aviation civile	272				
Total des attachés intégrés à la PFR	12 285		17 403		
<i>soit en %</i>	<i>57 %</i>		<i>80 %</i>		<i>100 %</i>

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

ANNEXE 3 : COMPÉTENCES MANAGÉRIALES DES CHEFS DE SERVICES DÉCONCENTRÉS PAR MINISTÈRE

Fonctions RH :	Affaires étrangères	Agri-culture	Culture	Défense (personnels civils) ^(a)	Éducation, Recherche	Finances	Intérieur (préfectures)	Intérieur (police)	Justice ^(b)	MEEDDAT	MEEDAT (aviation civile)	Santé	Travail Emploi
Schéma d'emplois (volume et qualification des emplois)	Moyennes	Élevées	Moyennes	Moyennes	Faibles	Faibles	Moyennes	Faibles	Moyennes	Élevées	Faibles	Élevées	Moyennes
Recrutement	Faibles	Moyennes	Faibles	Moyennes	Moyennes	Moyennes	Moyennes	Moyennes	Faibles	Moyennes	Faibles	Moyenne	Faibles
Mutation	Moyennes	Élevées	Moyennes	Élevées	n.d.	Moyennes	Faibles	n.d.	n.d.	Moyennes	Élevées	Faibles	n.d.
Détachement	Faibles	Moyennes	Moyennes	Faibles	Élevées	Faibles	Faibles	Élevées	Faibles	Faibles	Faibles	Élevées	Faibles
Formation	Faibles	Élevées	Élevées	Élevées	Faibles	Élevées	Élevées	Faibles	Élevées	Élevées	Élevées	Élevées	Moyennes
Promotion, avancement	Moyennes	Élevées	Faibles	Faibles	Faibles	Élevées	Faibles	Faibles	Moyennes	Élevées	Moyennes	Moyennes	Moyennes
Modulation indemnitaire	Élevées	Élevées	Moyennes	Élevées	Moyennes	Élevées	Moyennes	Moyennes	Moyennes	Élevées	Moyennes	Élevées	Élevées
Temps de travail	Élevées	Moyennes	Élevées	Moyennes	Élevées	Faibles	Élevées	Élevées	Moyennes	Moyennes	Élevées	Moyennes	Faibles

(a) Compétences managériales des gestionnaires de personnels civils.

(b) Synthèse des réponses apportées par la Direction des services judiciaires, par la Direction de l'administration pénitentiaire et par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique, conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) 2008.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	38
1.– Les modalités du pilotage interne	38
2.– Les systèmes de collecte des données	39
B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	40
C.– LES RÉFORMES DES RÉSEAUX.....	41

Le Rapporteur spécial ne peut, à titre liminaire, que réitérer ses observations de l'an dernier sur le caractère délicat de la mesure de la performance de l'action diplomatique, qui est essentiellement intellectuelle et relationnelle, et difficilement appréciable quantitativement. Si un accord de gestion des flux migratoires est signé avec le Sénégal mais non avec le Mali, cela permet-il de mesurer l'efficacité respective des chancelleries diplomatiques françaises dans ces deux pays ? Si malgré la présence de la France, la paix n'est pas revenue au Moyen-Orient, peut-on sérieusement incriminer l'activité des services ?

La réussite de la gestion par la France de sa présidence de l'Union européenne au second semestre de 2008 est unanimement saluée et mesurée par un indicateur de satisfaction. Pourrait-on imaginer un indicateur quantitatif ?

La performance du ministère des Affaires étrangères et européennes peut donner lieu à trois séries de remarques : premièrement la démarche de performance est pilotée par une structure dédiée, la mission ministérielle de contrôle de gestion (MMCG), deuxièmement les indicateurs de performance sont d'un intérêt limité pour mesurer, justement, la performance, alors que le ministère s'est engagé dans un processus de réformes de grande ampleur qui ont justement pour objectif d'améliorer ses performances.

A.– LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

1.– Les modalités du pilotage interne

Une mission ministérielle de contrôle de gestion du Département, composée d'une cellule centrale placée au sein de la direction des affaires financières, et de cellules opérationnelles compétentes pour chacun des programmes, est chargée du suivi des objectifs et indicateurs de performance et des indicateurs de pilotage ou de contrôle de gestion en administration centrale et dans le réseau des postes à l'étranger.

En administration centrale, la démarche de performance, engagée depuis 2006, se traduit par la production de tableaux de bord et le suivi des indicateurs de pilotage par des comités de gestion, qui sont chargés de déterminer les objectifs annuels. Un tableau de bord ministériel est renseigné par une sélection d'indicateurs des programmes. Un tableau de bord trimestriel d'évaluation des politiques publiques est renseigné depuis 2008 à la demande des services du Premier ministre.

Dans le réseau des postes à l'étranger, c'est entre 2006 et 2008 que le contrôle de gestion a été progressivement étendu. Près de 70 postes expérimentateurs sont concernés, dont 52 pour le programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Le ministère des Affaires étrangères et européennes envisage la diffusion de la démarche de contrôle de gestion à l'ensemble des postes à la fin de l'année 2009, dès que le système d'information et

de pilotage de la performance propre au ministère (application informatique COGES) aura été rendu opérationnel, en principe au second semestre de cette année.

Par ambassade, 5 à 11 indicateurs sont suivis manuellement (8 sont alimentés par les services centraux) ; les indicateurs de gestion ont été établis en adéquation avec le questionnaire de l'Inspection générale.

Ces indicateurs font l'objet d'une révision périodique avec les postes et les directions géographiques, afin de prendre en compte les recommandations des services concernés. Ils ont, enfin, vocation à illustrer les objectifs du plan d'action de l'ambassadeur. Tant en administration centrale que dans le réseau, les données alimentées par les services font l'objet de notes de synthèses régulières qui fournissent une appréciation quantitative de la mesure de la performance appliquée au ministère. Pour ce qui est du réseau, ces notes de synthèse sont prolongées, actuellement à titre expérimental, en « notes de performance – pays » qui sont autant d'éclairages supplémentaires dans l'évaluation de l'activité diplomatique des postes.

On peut observer que trois ans auront été nécessaires pour la réalisation de la diffusion progressive et au demeurant partielle du contrôle de gestion.

2.- Les systèmes de collecte des données

Dans le cadre de la mise en place des indicateurs de performance et de contrôle de gestion, le ministère a développé des systèmes d'information internes de collecte des données chiffrées et textuelles propres à chaque programme. Dès 2007, il a été décidé de faire converger ces systèmes d'information existants vers un seul système.

Une nouvelle application inter-programmes de collecte, de suivi et de restitution des indicateurs de performance et de contrôle de gestion est donc en cours de mise en œuvre au MAEE depuis septembre 2007. Cet outil baptisé COGES, déjà évoqué, remplacera à terme les différents systèmes utilisés actuellement dans le cadre de chacun des programmes. La mise en production et le démarrage effectif de COGES devraient permettre de généraliser la démarche de contrôle de gestion à travers tout le réseau du MAEE.

Cette application a été conçue pour répondre notamment aux critères suivants :

- facilité d'appropriation et simplicité d'utilisation notamment pour les utilisateurs en poste ;
- une seule saisie de chaque donnée élémentaire ;
- « auditabilité » et traçabilité des données ;

– souplesse du système pour faciliter les modifications au niveau des indicateurs (périmètre, modalités de calcul, etc.).

Par ailleurs, afin de mener à bien l'analyse des coûts, la mission ministérielle de contrôle de gestion du MAEE s'appuie notamment sur ICM (Infocentre Comptable Ministériel) qui permet de suivre la consommation de l'ensemble des dépenses de l'administration centrale du ministère, par programme, par action, par titre, par nature, par budget opérationnel, par unité opérationnelle et par service gestionnaire. Cet outil dont le démarrage opérationnel a commencé au début 2008, a fait l'objet d'une amélioration progressive et importante en termes de fiabilisation et d'exhaustivité des données tout au long de l'année 2008. Il est aujourd'hui utilisé par l'ensemble des services gestionnaires ainsi que par les contrôleurs de gestion du Département.

B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Les indicateurs de performance sont d'un intérêt limité pour mesurer, justement, la performance. La Cour des comptes, dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008, pages 115 et 116, a bien mis en évidence ces limites : les indicateurs commencent seulement à traduire de manière satisfaisante le rôle et les priorités des programmes mais ils revêtent parfois un caractère formel sans lien avec les objectifs de gestion ni avec les moyens mobilisés.

Comme l'indique la Cour, *« Malgré l'absence, à ce stade, d'une comptabilité analytique détaillée et d'explications précises des résultats dans les RAP, il est possible de porter une appréciation globale sur l'efficience de la gestion budgétaire en comparant simplement, pour chaque action d'un programme, l'évolution des indicateurs à celle des crédits. Cet examen conduit à constater que la programmation, la gestion et le suivi budgétaires bénéficient rarement de l'apport de la mesure de l'efficience des actions mises en œuvre. De manière générale, le lien n'est encore fait que très exceptionnellement entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire. »*

Sur la mission *Action extérieure de l'État*, on constate également une certaine instabilité des objectifs et indicateurs de performance. Ainsi, des modifications sensibles sont intervenues dans le volet « Performance » du PAP 2009 : le libellé de l'objectif 1 du programme n° 105 est devenu *Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France et des Français*, afin de tenir compte des crédits et des ETPT du centre de crise (CDC), créé en été 2008. Il intègre également un nouvel indicateur *Veiller à la sécurité des Français à l'étranger*. Par ailleurs, au sein du même programme n° 105, le nombre de sous-indicateurs politiques a été réduit, passant de 51 à 36 ; un nouvel indicateur *Évaluation de la politique de coopération militaire et de défense* a été créé. Les indicateurs de l'objectif n° 5 *Assurer un service diplomatique efficient et de qualité* ont été modifiés, en particulier l'indicateur de dispersion immobilière (décompte des sites géographiques et retrait des logements pris à bail) et un

nouveau sous-indicateur *Ratio d'efficience bureautique* (intégrant l'ensemble des dépenses d'acquisition, d'infrastructures, de logiciels et de maintenance des systèmes d'information) a été introduit.

C.– LES RÉFORMES DES RÉSEAUX

En conséquence de la révision générale des politiques publiques, et plus particulièrement des décisions du troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, le MAEE poursuit la rationalisation de ses réseaux diplomatique, consulaire et culturel, ainsi qu'il a été annoncé en conférence des ambassadeurs à la fin août 2008.

Le réseau diplomatique se réorganise selon une logique de modularité avec la classification des ambassades en trois formats : les ambassades à vocation polyvalente et missions élargies (39), les ambassades à missions prioritaires (90) et les ambassades à missions spécifiques (31).

Dans le cadre de la pluriannualité budgétaire introduite par la loi de finances pour 2009, les ambassades ont proposé au Département des plans d'action triennaux, la détermination de pôles de compétence et des adaptations d'effectifs, et le Département a arrêté les missions confiées aux postes et les moyens associés.

Le réseau consulaire poursuit sa restructuration par la création de pôles régionaux consulaires et la transformation des autres consulats en réseaux d'influence, d'abord en Europe puis sur le continent américain. À titre d'exemple, les activités visa d'Amsterdam et La Haye sont en cours de regroupement au consulat général de Bruxelles ; un pôle visa est créé pour la Suisse à Genève compte tenu de la faible activité en la matière des postes de Berne et Zurich ; au 1^{er} septembre 2009 les activités visa de Bratislava, Budapest, Ljubljana, Prague et Vienne doivent être regroupées à Vienne ; à compter du 1^{er} mai 2009 celles de Tallinn et Vilnius ont été regroupées à Riga.

Le réseau culturel est également en cours de réorganisation, comme annoncé le 25 mars 2009, avec la création d'un établissement public, baptisé « Institut français », et chargé de l'intégralité de la coopération culturelle extérieure. Sa mise en place doit être préparée par une mission de préfiguration.

Enfin, l'amélioration du pilotage interministériel des moyens de la France, préconisée dans le cadre de la RGPP, a donné lieu à la création d'un Comité interministériel d'orientation du réseau international (CORINTE), chargé de piloter la réorganisation interministérielle de la présence de l'État à l'étranger, qui a succédé au comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE). Le CORINTE est piloté par un comité permanent qui se réunit trimestriellement sous l'autorité du Secrétaire général du Quai d'Orsay les représentants des ministères concernés, dont celui chargé du budget, et propose des mesures faisant consensus traduites en instructions du Premier ministre.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Marc LE FUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LA PERFORMANCE D'UNE MISSION TRANSVERSALE	44
A.– 2006-2009 : UNE ANALYSE RENDUE DIFFICILE PAR L'INSTABILITÉ DES PREMIÈRES ANNÉES	44
B.– UNE TROP GRANDE RÉDUCTION DU NOMBRE D'INDICATEURS	45
1.– Une réduction aux causes multiples	45
2.– La volonté de Bercy de réduire encore le nombre d'indicateurs	45
C.– LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À LA MISSION	46
1.– Le manque de fiabilité de certains résultats budgétaires	46
2.– La difficulté de mesurer la performance de la politique interministérielle.....	47
II.– LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE	48
A.– LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DES PARLEMENTAIRES	48
B.– AMÉLIORER LES INDICATEURS SANS EN RÉDUIRE LE NOMBRE.....	48
C.– COMPLÉTER L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE PAR UN VOLET RÉCOMPENSES ET SANCTIONS	49

I.- LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LA PERFORMANCE D'UNE MISSION TRANSVERSALE

A.- 2006-2009 : UNE ANALYSE RENDUE DIFFICILE PAR L'INSTABILITÉ DES PREMIÈRES ANNÉES

Les rapports annuels de performances ont connu une période de tâtonnement bien compréhensible tant la mise en œuvre d'une réforme aussi importante que la LOLF était porteuse de ruptures et de changement.

Ces trois années d'instabilité se sont essentiellement traduites par une modification constante des objectifs et des indicateurs de performances et notamment par une importante réduction du nombre de ces derniers. Elles ont également été marquées par des modifications de périmètres engendrées par le redécoupage ministériel de 2007 qui a conduit à l'intégration des services de l'Outre-mer au sein de l'Administration générale et territoriale de l'État à compter du projet de loi de finances 2008 et, *a contrario*, par le départ de certains services vers le ministère de l'Immigration, de l'intégration et de l'identité nationale.

Des modifications structurelles ont été enregistrées même en l'absence d'évolution gouvernementale : dans le cadre du PAP 2009, les personnels, certes peu nombreux, des actions *Financement des partis*, *Cultes* et *Vie associative et soutien* ont été entièrement transférés au programme soutien de la mission : le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. On peut pourtant difficilement soutenir que les ministres du culte ressortissent à plusieurs actions différentes et qu'il importait de les extraire de l'action *Culte*. Cette modification, qui n'est pas justifiée dans le PAP, répond sans doute à un souci de simplification de gestion. Elle est pourtant contraire à l'esprit de la LOLF qui tend à identifier le plus clairement possible le coût et les performances de chaque action pour les mettre en rapport.

Un effort est pourtant perceptible par rapport aux premiers RAP : tous les indicateurs de performance sont maintenant renseignés et les commentaires un peu plus explicites, même si l'on aimerait parfois en savoir plus sur la signification à donner aux résultats de certains indicateurs.

B.– UNE TROP GRANDE RÉDUCTION DU NOMBRE D'INDICATEURS

1.– Une réduction aux causes multiples

Comme la plupart des autres missions, l'AGTE a enregistré, sous couvert d'un « *effort de simplification et de clarification* », une baisse continue du nombre de ses indicateurs de performance. Or, comment mesurer la performance sans indicateur ?

Pour le seul programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, le nombre d'indicateurs est passé de 15 en 2006 à 10 en 2007 puis à 7 en 2008. Selon le responsable du programme, la diminution du nombre des indicateurs est résultée :

- soit de la difficulté à rassembler les données ;
- soit du fait de l'élaboration annoncée d'indicateurs plus significatifs ;
- soit pour faire suite aux recommandations formulées par le Parlement ;
- soit de la difficulté d'interprétation des résultats, comme ceux relatifs au nombre de demandes frauduleuses : une diminution du nombre de dossiers frauduleux signifiait-elle que la fraude avait reculé ou bien que les services préfectoraux avaient été davantage abusés ? Et comment fixer un objectif ?

L'intégration des services de l'Outre-mer à compter du projet de loi de finances 2008, a en revanche donné lieu à la création d'un objectif et d'un indicateur spécifiques rendant compte de leur rapidité à élaborer les textes d'application des lois.

Ce qui n'est pas dit, c'est que les indicateurs critiqués par les parlementaires avaient vocation à être améliorés ou remplacés, et non à disparaître complètement, sous peine de perdre en lisibilité.

2.– La volonté de Bercy de réduire encore le nombre d'indicateurs

Mais c'est surtout la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique qui milite auprès de l'ensemble des administrations afin que soit réduit le nombre des indicateurs de performances : un objectif de – 21 % à – 30 % a été affiché.

La raison de cette campagne de réduction de l'information prête à interrogation : dans la mesure où la plupart des indicateurs existaient déjà en interne, leur publication ne paraît pas engendrer de coût particulier. Il semblerait que la direction du Budget considère que les indicateurs assimilables à des indicateurs de performance interne n'ont pas vocation à figurer dans des documents budgétaires.

Ainsi, c'est à la demande de Bercy que l'indicateur du coût au m² de la construction des locaux relevant du ministère de l'Intérieur pourrait disparaître à brève échéance. Le Rapporteur spécial insiste sur l'intérêt de cet indicateur et demande avec insistance son maintien.

La réduction du nombre des indicateurs ne semble pas si grave aux yeux du responsable des programmes de la mission AGTE qui indique que « *quelles que soient les raisons à l'origine de la suppression d'indicateurs, il est clair que la performance reste une préoccupation constante des services et qu'en l'absence d'indicateurs dans le PAP, toutes précisions et commentaires utiles sont apportés aux parlementaires dans les réponses aux questionnaires adressés chaque année par les rapporteurs des différentes commissions qui examinent les projets de budget.* » Il est vrai que les rapporteurs budgétaires obtiennent généralement des réponses à leurs questionnaires budgétaires. Mais ces réponses leur sont adressées individuellement et n'ont pas vocation à être publiées, contrairement aux PAP et RAP qui sont des documents publics.

Idéalement, c'est donc l'inverse qui devrait se produire en bonne administration démocratique : il conviendrait que les indicateurs de performances publiés dans les documents budgétaires soient suffisamment fournis, précis et explicites pour que les rapporteurs budgétaires n'aient pas besoin, par ailleurs, d'adresser un questionnaire au ministre ou, à tout le moins, que ce questionnaire soit réduit et porte sur des analyses ou des questions non quantifiables.

C.– LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À LA MISSION

1.– Le manque de fiabilité de certains résultats budgétaires

La LOLF classe les dépenses, y compris celles en rémunérations et charges sociales, par programmes et par actions. Or, le travail d'un grand nombre de fonctionnaires entre dans plusieurs actions, ce qui pose d'insurmontables difficultés de comptabilité. Exemple : le préfet ou le secrétaire général d'une préfecture, un sous-préfet, sont chargés de mettre en œuvre la politique de l'État dans la région, le département, l'arrondissement. Ils sont responsables aussi bien pour ce qui concerne la délivrance des titres que le contrôle des collectivités territoriales. Sur quelle action imputer leur traitement ? Un tel raisonnement est valable également pour les frais de fonctionnement : sur quelle action affecter les frais de chauffage ou d'entretien des bâtiments de la préfecture qui héberge des services relevant de plusieurs actions du programme ?

Une clé de répartition des dépenses indivisibles entre les différentes actions a donc été adoptée, avec accord et sous le contrôle de la direction du Budget. Mais au final, les résultats obtenus après reventilation manquent de précision et ne sont pas forcément en cohérence avec les prévisions budgétaires. C'est la raison pour laquelle des écarts de 100 millions d'euros apparaissent dans les tableaux de dépenses entre les crédits initiaux et ceux réellement consommés,

écarts que le ministère est bien en peine d'expliquer⁽¹⁾. À titre d'exemple, en 2008, l'action *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* était dotée de 204 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale ; or, seuls 178 millions ont été consommés. En revanche, l'action *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* a consommé 446 millions d'euros alors que seulement 380 millions étaient ouverts. Pourtant, la première des analyses de la performance consisterait à appréhender, de la manière la plus précise possible, la réalité de la dépense.

En revanche, lorsqu'il détaille des dépenses particulièrement faciles à identifier comme les frais de fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, le responsable de programme n'a aucune difficulté à justifier avec précision des dépenses de l'ordre de 0,1 million d'euros⁽²⁾.

Ne pas recevoir d'explication sur un décalage de 100 millions d'euros et se voir justifier une différence mille fois plus faible rend l'exercice d'analyse de la performance à la fois dérisoire et frustrant.

2.— La difficulté de mesurer la performance de la politique interministérielle

L'administration du ministère de l'Intérieur, et notamment celle du programme *Administration territoriale*, a une vocation multidisciplinaire qui peut difficilement être prise en compte par la présentation comptable du budget. Lorsque les services préfectoraux décident de lancer une campagne de prévention ou de répression sur le thème de la sécurité routière, politique interministérielle qui concerne à la fois les transports, la santé et l'intérieur, cette action n'apparaît pas au bénéfice des préfets mais dans les indicateurs de performance du programme *Sécurité routière*.

De la même manière, en matière d'écologie et de développement durable, il n'est pas possible de quantifier l'action du préfet dans le département. Or, c'est lui qui coordonne la politique interministérielle dans le département et les résultats de son action sont enregistrés dans d'autres programmes.

L'action du corps préfectoral ne se mesure pas seulement à l'aune de la mission AGTE. Le caractère transversal de leur action rend leur contrôle particulièrement délicat. Ceci pose un problème d'appréciation pour une mission fondamentalement interministérielle et ne permet pas au Rapporteur spécial de disposer des éléments d'appréciation adéquats.

À l'inverse, le programme soutien *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* regroupe l'ensemble de l'immobilier du ministère, y compris celui qui relève de la police, ce qui ne facilite pas la lecture des résultats de la seule mission Administration générale et territoriale de l'État.

(1) *Consommation des crédits de l'action n° 2 du programme Administration territoriale, RAP 2008, p. 19.*

(2) *Justification au premier euro des crédits de l'action n° 3 du programme Vie politique, culturelle et associative, RAP 2008, p. 113.*

II.- LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

A.- LA PRISE EN COMPTE DES OBSERVATIONS DES PARLEMENTAIRES

L'expérience semble démontrer que les responsables de programmes prennent en compte les remarques et observations formulées par les parlementaires, mais aussi par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ou par la Cour des comptes.

Même si les observations critiques à l'égard d'indicateurs ont pu servir de prétexte à des suppressions plutôt qu'à des substitutions, l'influence du Parlement est réelle, en témoigne la demande formulée en 2008 par le Rapporteur spécial de voir figurer dans le RAP le détail des principales opérations immobilières du ministère. Cette innovation nous est promise pour le PAP 2010. En effet, lorsqu'est formulée une observation sur le RAP de l'année n-1, l'année n est déjà entamée et l'élaboration des documents de celui de l'année n+1 est déjà bien avancée. Ce n'est donc qu'à compter de l'année n+2, soit avec trois années de décalage que peuvent être pris en considération, lorsqu'ils le sont, les souhaits des élus.

B.- AMÉLIORER LES INDICATEURS SANS EN RÉDUIRE LE NOMBRE

Les suppressions d'indicateurs ont conduit le responsable des programmes à sélectionner des indicateurs qui ont vocation à perdurer, condition indispensable pour mesurer l'action du programme. Des indicateurs transversaux d'efficacité des fonctions support sont promis à compter de 2010.

L'ensemble des fonctions support de la mission AGTE pourrait être couvert par ces indicateurs d'efficacité transversaux (fonctions juridiques, achat, logistique, financière, communication...) afin de mieux retracer l'effort de modernisation et d'efficacité entrepris par le responsable de programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Ce sera le cas, à compter de 2010, pour les fonctions gestion des ressources humaines, immobilier et bureautique.

Le Rapporteur spécial regrette que l'indicateur de performance relatif à la protection juridique de l'État ait été purement et simplement supprimé. S'il ne donnait pas satisfaction, sans doute convenait-il de le modifier ou de lui substituer un autre indicateur de meilleure qualité, mais pas de laisser sans indicateur – ni objectif – cette action essentielle qui concerne la protection juridique de l'État. Un nouvel indicateur doit absolument prendre la place du précédant dans le RAP. Des données chiffrées concernant le coût du contentieux supporté par l'État doivent continuer à figurer dans les projets et rapports annuels de performances.

C.– COMPLÉTER L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE PAR UN VOLET RÉCOMPENSES ET SANCTIONS

Le Rapporteur spécial regrette que l'analyse de la performance dans le cadre de la loi de règlement ne puisse pas donner lieu à des sanctions, positives ou négatives, qui pourraient se traduire par une extension de la rémunération au mérite et par une différenciation plus grande des revenus.

La LOLF doit déboucher sur une sanction, positive ou négative, qui peut s'exprimer au travers de la notation des individus ou des services, voire des préfectures.

C'est la raison pour laquelle il regrette également que ne soit pas publié dans le rapport annuel de performance le palmarès des préfectures en fonction de leurs résultats objectifs en matière, par exemple, de délivrance de titres, dans le but de créer une saine émulation. Il regrette que le RAP ne soit pas utilisé comme support à une politique qui récompenserait les fonctionnaires et les services les plus méritants et qui sanctionnerait ceux qui obtiennent des résultats largement inférieurs à la moyenne.

Le Rapporteur spécial s'étonne par ailleurs que les analyses qu'il publie dans son rapport budgétaire annuel, et en particulier celles relatives au palmarès national des préfectures en matière de délivrance des titres d'identité, n'aient pas eu de suite alors qu'il avait fortement suggéré à madame la ministre que soit diligentée une inspection relative aux performances des préfectures les moins efficaces de manière à remédier aux dysfonctionnements constatés ⁽¹⁾.

Pour que la mise en place de la LOLF réussisse pleinement, chaque fonctionnaire, chaque équipe doit être jugé en fonction de ses résultats.

(1) *Rapport spécial de Marc Le Fur n° 1198 annexe 2 sur le projet de loi de finances pour 2009 Administration générale et territoriale de l'État (p. 40), Assemblée nationale, novembre 2008.*

**ÉVOLUTION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA MISSION
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT ENTRE 2006 ET 2009**

Année 2006	Année 2009
<i>Programme 108 : Administration territoriale</i>	
<p>Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 1.1 : Taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés – Indicateur 1.2 : Taux d'établissements recevant du public (ERP) soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité – Indicateur 1.3 : Taux d'avis défavorables levés pour les ERP soumis à obligation de contrôle – Indicateur 1.4 : Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les installations soumises à un plan particulier d'intervention (PPI) 	<p>Objectif 1 : Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité civile</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 1.1 : Taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés – Indicateur 1.2 : Taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité – Indicateur 1.3 : Taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI)
<p>Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 2.1 : Nombre de délivrances indues évitées et d'annulations de titres signalées à l'administration centrale – Indicateur 2.2 : Proportion de préfetures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises en temps réel 	<p>Objectif 2 : Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficacité des services de délivrance de titres</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 2.1 : Nombre de dossiers de fraude documentaire reçus en administration centrale pour les CNI/passeports (<i>indicateur abandonné en 2010</i>) – Indicateur 2.2 : délai moyen de délivrance des cartes grises – Indicateur 2.3 : Nombre de titres délivrés/ETPT – Indicateur 2.4 : Nombre de préfetures et sous-préfetures certifiées
<p>Objectif 3 : Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 3.1 : Taux de contrôle des actes prioritaires reçus par la préfeture et les sous-préfetures – Indicateur 3.2 : Taux de référés préfectoraux gagnés par le préfet – Indicateur 3.3 : Taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables 	<p>Objectif 3 : Réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 3.1 : Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfeture – Indicateur 3.2 : Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfeture (actes budgétaires exclus) – Indicateur 3.3 : Taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfeture
<p>Objectif 4 : Moderniser le contrôle de légalité</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 4.1 : Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES 	<p>Objectif 4 : Moderniser le contrôle de légalité</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 4.1 : Taux d'actes télétransmis par l'application ACTES
<p>Objectif 5 : Optimiser l'efficacité de la fonction animation</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 5.1 : Coût de l'action soutien/total des crédits du programme (hors crédits d'intervention) 	<p>Objectif 5 : Améliorer la coordination des actions interministérielles</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 5.1 : Délai d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement et loi sur l'eau
<p>Objectif 6 : Réduire les coûts d'affranchissement</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 6.1 : Coût d'affranchissement par habitant 	<p>Objectif 6 : Réduire les coûts de fonctionnement des préfetures</p> <ul style="list-style-type: none"> – Indicateur 6.1 : Évolution du coût d'affranchissement par habitant – Indicateur 6.2 : Coût de téléphonie par agent

<i>Programme 232 : Vie politique, culturelle et associative</i>	
<p>Objectif 1 : Mandater l'aide publique aux partis politiques dans un délai court – Indicateur 1.1 : Délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique, à compter de la publication de la loi de finances</p>	<p>Objectif 1 : Organiser les élections au meilleur coût – Indicateur 1.1 : Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales</p>
<p>Objectif 2 : Organiser les élections au meilleur coût – Indicateur 2.1 : Coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales</p>	<p>Objectif 2 : Réduire les délais de publication au Journal officiel des comptes des partis et groupements politiques – Indicateur 2.1 : Délai de traitement des comptes</p>
<p>Objectif 3 : Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles – Indicateur 3.1 : Pourcentage des comptes rejetés l'ayant été pour des causes substantielles mais purement matérielles</p>	<p>Objectif 3 : Réduire les délais d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations – Indicateur 3.1 : Taux de demandes traitées en moins de six mois</p>
<p>Objectif 4 : Réduire les délais de publication après analyse des éléments d'information sur le respect des obligations légales faites, en matière comptable, aux partis et groupements politiques – Indicateur 4.1 : Délai de traitement des comptes</p>	

<i>Programme 216 : Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	
<p>Objectif 1 : Optimiser le coût du programme « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » – Indicateur 1.1 : Coût du programme / budget du ministère (hors crédits d'intervention)</p>	<p>Objectif 1 : Optimiser la fonction juridique du ministère en ce qui concerne l'outre-mer – Indicateur 1.1 : Taux de textes d'application des lois publiés dans les délais</p>
<p>Objectif 2 : Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle – Indicateur 2.1 : Pourcentage de travaux de l'IGA n'ayant pas donné lieu à des suites dans un délai de 6 mois</p>	<p>Objectif 2 : Améliorer la performance du ministère en systèmes d'information et de communication – Indicateur 2.1 : Respect des échéances de livraison des études et des applications – Indicateur 2.2 : Nombre d'heures d'indisponibilité</p>
<p>Objectif 3 : Offrir aux utilisateurs du ministère la qualité de prestations dont ils ont besoin en matière de systèmes d'information et de communication – Indicateur 3.1 : Respect des échéances de livraison des études et des applications – Indicateur 3.2 : Disponibilité du réseau général de transport – Indicateur 3.3 : Disponibilité des applications</p>	<p>Objectif 3 : Rechercher la meilleure adéquation profil/poste – Indicateur 3.1 : Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste</p>
<p>Objectif 4 : Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emploi en recherchant la meilleure adéquation profil/poste – Indicateur 4.1 : Taux de satisfaction de la demande en personnel exprimée par les autorités d'emploi pour l'exécution de leur schéma d'emplois – Indicateur 4.2 : Taux de réalisation des demandes de mobilité des agents – Indicateur 4.3 : Taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste</p>	<p>Objectif 4 : Améliorer la gestion immobilière du ministère – Indicateur 4.1 : Taux de livraisons dans les délais prévus – Indicateur 4.2 : Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu – Indicateur 4.3 : Coût de la construction au m²</p>
<p>Objectif 5 : Améliorer la qualité et la gestion des prestations immobilières du ministère – Indicateur 5.1 : Taux de livraisons hors délais – Indicateur 5.2 : Taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu – Indicateur 5.3 : Coût de la construction au m²</p>	
<p>Objectif 6 : Améliorer la prestation rendue en matière de défense de l'État – Indicateur 6.1 : Délai moyen de traitement des dossiers – Indicateur 6.2 : Taux de règlement amiable – Indicateur 6.3 : Délai moyen d'exécution d'une décision de justice</p>	
<p>Objectif 7 : Améliorer la fourniture d'expertise aux préfetures, services de police et autres directions du ministère de l'Intérieur en matière de libertés publiques – Indicateur 7.1 : Taux de réponse aux différents services du ministère en matière de libertés publiques</p>	

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

Commentaire de M. Nicolas FORISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES PROGRAMMES « OPÉRATIONNELS » DE LA MISSION <i>AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES</i>	54
A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE EST LIMITÉE PAR LA MÉTHODE DE COLLECTE DES INFORMATIONS ET PAR L'ÉTROITESSE DES MARGES D'ACTION DU RESPONSABLE DE PROGRAMME.....	55
1.– La démarche de performance a été intégrée dans l'organisation administrative.....	55
2.– La collecte de l'information peut s'avérer problématique.....	55
3.– Les leviers d'action du responsable de programme sont limités.....	56
B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE DEVRAIT MIEUX COUVRIR LA POLITIQUE CONDUITE.....	56
1.– Le dispositif de mesure de la performance couvre partiellement la politique conduite. .	56
2.– La rationalisation du dispositif de mesure de la performance ne doit pas méconnaître les priorités de la politique agricole et agroalimentaire.....	57
II.– LE PROGRAMME « SOUTIEN » DE LA MISSION <i>AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES</i>	58
A.– LE PROGRAMME EST BIEN ADAPTÉ À LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	58
1.– La démarche de performance a trouvé sa place dans l'organisation administrative....	58
2.– Le programme soutien se prête assez bien à la mesure de la performance.....	59
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE, QUI TEND À SE RATIONALISER, INFLUENCE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE.....	59
1.– La couverture des crédits par les indicateurs, relativement faible... ..	59
2.– ... s'explique par la rationalisation du dispositif de mesure de la performance.....	60
3.– La prise en compte des résultats se traduit par des mesures concrètes.....	60
III.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i> PEINE À INTÉGRER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	60

Le présent commentaire portera sur le même périmètre que le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2009, à savoir :

– deux des programmes « opérationnels » de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (APAFAR), les programmes 154 (*Économie et développement durable de l’agriculture, de la pêche et des territoires*) et 149 (*Forêt*). En revanche, le programme 206 (*Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation*) est commenté dans le présent rapport par M. Philippe Vigier, Rapporteur spécial ;

– le programme support de la même mission (programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture*) ;

– les deux programmes du compte d’affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CAS DAR), *Développement et transfert en agriculture* d’une part (programme 775), *Recherche appliquée et innovation en agriculture* d’autre part (programme 776).

I.– LES PROGRAMMES « OPÉRATIONNELS » DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Le responsable des programmes 154 et 149 est le directeur général des Politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). Le programme *Économie et développement durable de l’agriculture, de la pêche et des territoires* résulte de la fusion, opérée dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009, des anciens programmes 154 (*Gestion durable de l’agriculture, de la pêche et développement rural*) et 227 (*Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*).

Ces deux programmes se prêtent avec une certaine difficulté à la démarche de performance, pour trois raisons :

– ils servent en partie, tout particulièrement s’agissant du programme 154, à financer des **mesures d’aides aux secteurs économiques agricole, piscicole et forestier** ;

– **les leviers d’action du responsable de programme sont limités**, la réalisation des objectifs dépendant assez largement du comportement des acteurs de marché, eux-mêmes soumis à des facteurs exogènes ;

– **plusieurs opérateurs sont rattachés aux programmes**, ce qui pose notamment la question de la **disponibilité de l’information** nécessaire au renseignement des indicateurs de performance.

A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE EST LIMITÉE PAR LA MÉTHODE DE COLLECTE DES INFORMATIONS ET PAR L'ÉTROITESSE DES MARGES D'ACTION DU RESPONSABLE DE PROGRAMME

1.– La démarche de performance a été intégrée dans l'organisation administrative

● La démarche de performance introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) semble avoir constitué une réelle nouveauté s'agissant des actions opérationnelles conduites par le ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP). Il ressort en effet des réponses au questionnaire adressé par le Rapporteur spécial au responsable de programme que *« l'entrée en vigueur de la LOLF a nécessité l'élaboration d'indicateurs entièrement nouveaux »*.

● **La place de la démarche de performance dans l'organisation administrative n'est pas très clairement identifiable.** Au sein du bureau des programmes budgétaires et des établissements publics de la DGPAAT, *« un poste est dédié à la coordination de la performance des programmes et au contrôle de gestion. Toutefois, ce sont les services opérationnels qui, en marge de leur cœur de métier, renseignent les indicateurs »*. En conséquence, le coût du contrôle de gestion ne peut faire l'objet que d'une évaluation approximative, à 0,5 équivalent temps plein (ETP). Le temps passé à renseigner les indicateurs, quant à lui, n'est pas évalué.

● Jusqu'alors, le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) n'intégrait pas pleinement la performance. En effet, c'est seulement à compter de 2010 que *« l'examen du volet performance des BOP permettra d'apporter des éléments objectifs pour la définition de la répartition des crédits entre chaque responsable de BOP »*.

2.– La collecte de l'information peut s'avérer problématique

La spécificité des programmes opérationnels de la mission, et singulièrement du programme 154, est de financer pour partie des aides versées aux acteurs économiques. En conséquence, *« pour une majorité des indicateurs des programmes, la collecte est effectuée via les systèmes d'information régissant le traitement des aides communautaires au sein des organismes payeurs »*.

Ainsi, **pour le programme 154, seuls 20 % des indicateurs sont directement renseignés par l'administration centrale.** Le reste de l'information provient des opérateurs du programme (notamment l'Agence de services et de paiement) et de la Mutualité sociale agricole.

S'agissant du programme *Forêt*, ce sont trois des cinq indicateurs qui dépendent, pour leur renseignement, des données fournies par les opérateurs, notamment l'Office national des forêts (ONF).

Or, ainsi que l'indique la DGPAAT, « *le service producteur est aussi le service chargé de l'expertise, du suivi et du pilotage du dispositif évalué* ». **Le ministère est donc, d'une certaine manière, dépendant de la qualité des informations fournies par des sources qui lui sont extérieures.**

3.– Les leviers d'action du responsable de programme sont limités

• La première grande limite résulte de l'existence de **nombreux opérateurs** :

– l'Établissement public des haras nationaux, l'Institut national de l'origine et de la qualité, l'Agence de services et de paiement et les offices d'intervention agricoles (FranceAgriMer et l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer) sont opérateurs du programme 154 ;

– les centres de la propriété forestière et l'ONF sont opérateurs du programme 149.

Or, même lorsque les opérateurs sont liés à l'État par un contrat d'objectifs et de moyens, le responsable de programme ne peut agir directement pour infléchir les actions conduites par l'opérateur. Au demeurant, tous les opérateurs ne sont pas encore liés par ce type de contrat.

• La seconde limite majeure tient à la nature même des programmes concernés qui, ainsi que le reconnaît la DGPAAT, financent des « *actions à visée économique, dont le résultat dépend d'un contexte plus large que l'action du responsable de programme* ». Cela tient au secteur dans lequel intervient le ministère, qui répond en partie à des règles de marché et qui, de surcroît, est soumis à des crises (climatiques, sanitaires) sur lesquelles le responsable de programme n'a par définition pas d'emprise.

B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE DEVRAIT MIEUX COUVRIR LA POLITIQUE CONDUITE

1.– Le dispositif de mesure de la performance couvre partiellement la politique conduite

• **D'une part, les crédits budgétaires sont insuffisamment couverts.** Seuls 54 % des crédits du programme 154 voient leur performance mesurée. Ce taux moyen, qui est particulièrement faible, masque d'importantes disparités ; ainsi, l'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés*, qui représente tout de même plus de 400 millions d'euros, n'est couverte qu'à 4 % par le dispositif de mesure de la performance. La couverture du programme 149 est meilleure (plus de 75 % des crédits).

• **D'autre part, les dépenses fiscales rattachées à titre principal aux programmes 154 et 149 ne sont pas assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance.** Or, leur montant prévisionnel pour 2009 dépasse les 2,8 milliards d'euros pour le programme 154, contre un volume de crédits de paiement de 1,75 milliard d'euros.

2.– La rationalisation du dispositif de mesure de la performance ne doit pas méconnaître les priorités de la politique agricole et agroalimentaire

• En dépit des difficultés intrinsèques de la démarche de performance, longuement évoquées dans le présent commentaire, il faut relever que **depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le dispositif a évolué dans un sens plutôt positif, tendant à sa rationalisation.**

S'agissant du programme 149, un indicateur a été supprimé au motif que les délais nécessaires à l'obtention des informations permettant de le renseigner étaient trop longs (*Valeur ajoutée du secteur « exploitations forestières et première transformation du bois »*). Un nouvel indicateur a été créé, correspondant à une priorité du Gouvernement (*Récolte de bois annuelle commercialisée*).

S'agissant du programme 154, la DGPAAT a supprimé certains des indicateurs sur lesquels le responsable de programme n'avait aucune prise, comme par exemple la *Part des produits à forte valorisation dans la production de l'industrie laitière*. Des indicateurs jugés trop complexes ont également été supprimés, à l'instar de l'*Indice de concentration géographique des capacités de pêche*. D'autres indicateurs plus pertinents ont été créés, tel celui qui mesure le *Taux de pénétration de l'assurance récolte*.

• **La suppression des indicateurs, régulièrement réclamée par la direction du Budget, l'est parfois en dépit du bon sens.** Le MAP doit conserver la possibilité de maintenir dans le dispositif de mesure de la performance les indicateurs nécessaires à la mesure des priorités de l'action gouvernementale. À ce titre, le Rapporteur spécial déplore fortement la suppression annoncée, pour le PAP 2010, de l'indicateur mesurant la *Participation des entreprises françaises aux salons et missions organisées à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives* (programme 154). La promotion à l'international de la « ferme France » devrait être un axe majeur de la politique agricole ; la suppression de l'indicateur serait donc un signal négatif. Cela n'empêche pas d'envisager une amélioration de l'indicateur, afin qu'il mesure davantage l'efficacité que l'activité ; pourrait par exemple être envisagée la mesure du nombre d'entreprises ayant bénéficié du dispositif de soutien à l'export.

• Plus globalement, **il serait souhaitable que les Rapporteurs spéciaux soient associés à la définition des objectifs et indicateurs de performance**, afin d'introduire une dimension politique dans un processus qui, s'il reste conduit par le seul ministère du Budget, risque d'être essentiellement technique.

II.- LE PROGRAMME « SOUTIEN » DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

A.- LE PROGRAMME EST BIEN ADAPTÉ À LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

1.- La démarche de performance a trouvé sa place dans l'organisation administrative

• Spécialement construits pour répondre aux besoins de la LOLF, les indicateurs du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* sont **essentiellement des indicateurs d'efficience** ; si l'*Indice de pénétration des téléprocédures* et le *Taux d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers* peuvent être assimilés à des indicateurs de qualité de service à l'utilisateur, le programme ne comporte pas d'indicateur d'efficacité socio-économique, ce qui s'explique par sa nature de programme support.

• Provenant de différentes sources, **les données nécessaires au renseignement des indicateurs ne font pas systématiquement l'objet d'un reporting automatisé**. Certaines nécessitent donc un traitement manuel et des enquêtes complémentaires. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, la deuxième version de l'application informatique NOMADE devrait permettre de généraliser l'automatisation.

• Le temps consacré par le secrétariat général du ministère de l'Agriculture et de la pêche à renseigner les indicateurs est estimé à 0,2 équivalent temps plein travaillé environ. Plus globalement, le **coût du contrôle de gestion** peut être approché par le coût des deux cadres A affectés à cette tâche au sein du secrétariat général du ministère de l'Agriculture et de la pêche, soit 1,7 ETP et 0,15 million d'euros. Il faut y ajouter 4,3 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au niveau des directions régionales de l'Agriculture et de la forêt (soit 0,3 million d'euros) et 20,7 ETPT dans les directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (1,3 million d'euros). Auditionné par le Rapporteur spécial, le secrétaire général du MAP, responsable du programme, a indiqué que la régionalisation des BOP devrait permettre de renforcer la professionnalisation des contrôleurs de gestion, et, en dégageant des synergies, de resserrer quelque peu les moyens consacrés à la mesure de la performance.

2.– Le programme soutien se prête assez bien à la mesure de la performance

● **L'existence de programmes soutien n'est pas pleinement conforme à l'esprit de la LOLF** car elle limite ne permet pas une présentation des politiques en coût complet et qu'elle limite la possibilité, pour les responsables des autres programmes de la mission, de prendre des mesures dites de fongibilité asymétrique, consistant à réduire les dépenses, même de personnel, pour abonder les dépenses d'autre nature.

● Pour autant, force est de constater que, s'agissant en tout cas du programme 215, **le rassemblement sur un seul programme des fonctions de support offre certains avantages.**

D'une part, ce type de programme permet plus facilement de **réaliser des comparaisons** au sein de l'appareil d'État et donc de mesurer la performance relative de chaque ministère. Tel est notamment le cas du *Nombre d'ETP affectés à la gestion du personnel rapporté au nombre d'agents gérés* et du *Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale*.

D'autre part, **le responsable de programme dispose de leviers d'action réels** sur les objectifs de performance, et se trouve donc en capacité d'orienter les résultats. En effet, les indicateurs dépendent davantage de l'action du responsable de programme que de facteurs exogènes. En ce qui concerne le programme 215, l'implication du responsable de programme est facilitée par le fait que le programme compte un seul opérateur, l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture, qui, de surcroît, perçoit une subvention pour charges de service public très modeste au regard du volume global des crédits.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE, QUI TEND À SE RATIONALISER, INFLUENCE LA POLITIQUE DU MINISTÈRE

1.– La couverture des crédits par les indicateurs, relativement faible...

Une seule des quatre actions du programme n'a pas d'indicateur associé (*Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique*). Les deux indicateurs qui y étaient initialement associés, et qui mesuraient de fait davantage une activité qu'une performance, ont été supprimés.

Seuls 69 % des crédits sont couverts, en 2009, par le dispositif de mesure de la performance. Ce taux s'est considérablement accru depuis 2006 (38 %). Pour autant, il demeure relativement modeste. Cela résulte de la volonté de rationaliser le dispositif, en réduisant le nombre d'indicateurs.

2.— ... s'explique par la rationalisation du dispositif de mesure de la performance

De fait, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ce ne sont pas moins de six indicateurs qui ont été supprimés, pour l'essentiel au motif qu'ils ne mesureraient pas suffisamment la performance des actions conduites.

Les trois indicateurs créés dans le même temps sont pour leur part pertinents : *Indice de pénétration des téléprocédures, Taux d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers et Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale.*

3.— La prise en compte des résultats se traduit par des mesures concrètes

Les résultats issus de la mesure de la performance ont déjà eu l'occasion de se traduire par des mesures concrètes de politique publique. Ainsi, **la dégradation du coût du poste de travail en administration centrale n'est pas étrangère aux décisions de relocalisation des agents**, dont l'objectif, soutenu par le Rapporteur spécial, est de réduire de deux à sept le nombre d'implantations parisiennes du MAP.

III.— LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL PEINE À INTÉGRER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Créé par la loi de finances pour 2006 à la suite de la suppression de l'Association pour le développement agricole et rural, **le CAS DAR a pour objet de financer des dispositifs partenariaux** retracés dans les programmes 775 (*Développement agricole et rural pluriannuel*) et 776 (*Recherche appliquée et innovation en agriculture*).

Chacun de ces programmes compte un objectif et un indicateur. L'objectif du programme 775 est d'*Orienter les structures chargées du conseil vers l'adaptation des agriculteurs aux risques et opportunités d'un marché plus ouvert, vers les exigences du développement durable et vers les enjeux du développement territorial* ; l'indicateur associé mesure le *Nombre d'engagements formalisés portant sur une démarche d'agriculture durable*.

L'objectif du programme 776 est de *Développer et renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie, par la création d'unités mixtes technologiques (UMT) au service de l'innovation*. L'indicateur mesure les *Financements impliquant une UMT ou un réseau mixte thématique (RMT), rapportés aux financements de l'appel à projets*.

Le seul intitulé de ces objectifs et indicateurs suffit à montrer que **le CAS DAR se prête assez mal à la mesure de la performance**.

Les réponses adressées par le responsable du programme 776, le directeur général de l'Enseignement et de la recherche du MAP⁽¹⁾, confortent ce sentiment. Le **rôle du responsable de programme** consiste en effet à exercer « *une action incitative sur des acteurs externes au ministère de l'Agriculture et de la pêche, en encourageant le travail concerté sous forme d'unités mixtes technologiques ou de réseaux mixtes technologiques* ».

Le dialogue de gestion est inexistant, « *dans la mesure où les acteurs intervenant dans le cadre du programme sont externes au MAP* ».

La démarche de performance peine donc à s'imposer à une mission dont l'objet est de financer des actions réalisées par des partenaires extérieurs au ministère, et sur lesquels les responsables de programme n'ont pas d'emprise réelle.

(1) Le DGPAAT est responsable du programme 775.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 167 <i>MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION</i>	64
II.– PROGRAMME 169 <i>MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i>	66
III.– PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i>	67

Les services de la direction du Service national (DSN) et de la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), respectivement en charge des programmes 167 et 169, disposaient déjà d'indicateurs avant l'entrée en vigueur de la LOLF. Depuis une quinzaine d'années, une démarche de contrôle de gestion a été entreprise, ce qui était de bonne augure pour la réussite de la démarche de gestion par la performance.

L'entrée en vigueur de la LOLF a permis non seulement de consolider le dispositif d'évaluation de la performance par la création de nouveaux indicateurs, mais également de sensibiliser l'ensemble des acteurs à la mesure de l'efficacité, notamment au travers leur participation aux conférences de gestion et aux conférences de performance. Une mise en cohérence a cependant été rendue nécessaire entre les différents systèmes de remontée des informations depuis l'échelon local et les indicateurs de la LOLF.

Pour chaque programme, un chargé de mission auprès du directeur, adjoint au secrétaire général pour l'administration, est spécifiquement chargé du pilotage du volet performance.

Il semble que les agents du ministère, imprégnés de l'obligation de maintenir la qualité du service soient dans un état d'esprit positif vis-à-vis des dispositifs de mesure de la performance.

Depuis 2005, les évolutions du dispositif de mesure de la performance ont été peu significatives.

I.- LE PROGRAMME 167 MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Jusqu'en 2008, le programme 167 affichait quatre objectifs et cinq indicateurs. Les objectifs fixés visent à développer des prestations de qualité, dans une logique de maîtrise des coûts.

Il convient de noter que l'indicateur *taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD* existe depuis la création de la JAPD. S'agissant du coût de la JAPD, une analyse a été mise en place dès 2001 en vue de fournir les réponses d'ordre budgétaire à la direction des Affaires financières et à la Cour des comptes. Limité initialement aux charges directes, ce suivi a été complété par la prise en compte des charges indirectes.

De même, les indicateurs relatifs au taux de financement des musées existent depuis 2000.

Jusqu'en 2008, le programme 167 comprenait quatre actions dont trois couvertes par des indicateurs de performance. Ces trois actions représentaient 96 % des crédits du programme

Dans le projet de loi de finances 2009 les actions *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* et *Communication* ont été transférées vers le programme 212, mais l'action 1 *Journée d'appel et de préparation à la Défense* représente à elle seule environ 96 % des crédits du programme. Cependant, les crédits consacrés aux missions « archives et recensement » de la DSN ne font pas l'objet d'un indicateur. La quote-part imputable à ces missions s'élève ainsi à 16 % pour les « archives » et à 3 % pour le « recensement ». Ce sont donc environ 78 % des crédits du programme qui sont couverts par un indicateur de performance.

Le programme *Liens entre la Nation et son armée* comprend les politiques concourant à promouvoir l'esprit de défense et à renforcer la relation entre la nation et les forces armées. Les indicateurs mis en place ne permettent pas de prendre en compte totalement la stratégie du programme. C'est pourquoi, l'impact de la JAPD sur les jeunes fera l'objet d'un indicateur spécifique dans le PAP 2010 *Impact de la JAPD sur l'image des la Défense et des armées*.

S'agissant de l'action *Politique de la mémoire*, celle-ci n'est couverte par aucun indicateur, l'objectif *Améliorer la sensibilisation à la mémoire des conflits* ayant été supprimé. Tant que perdura l'éclatement des crédits destinés à la mémoire entre les programmes 167, 169 et 212, il n'est pas envisageable de mettre au point un indicateur pertinent.

De nature purement économique, l'objectif *Accroître l'autofinancement des musées* n'est pas suffisant pour mesurer l'impact de la politique suivie par les musées sur la vulgarisation de la culture de défense et sur la valorisation du patrimoine. Le Rapporteur spécial souscrit aux préconisations formulées dans le rapport d'audit du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de « *redéfinir le dispositif de performance relatif à la politique du ministère de la défense pour ses musées* ». Il suggère de « *s'inspirer pour cela des méthodes retenues par le ministère de la culture et de la communication*. »

La DSN constitue une direction à réseaux d'une trentaine d'établissements utilisant deux systèmes d'information, Pitagore (Système d'information pour le Pilotage Transversal, strAtégique, orGanique et Opérationnel du ministèRe de la défensE) déployé au sein du ministère, pour calculer le coût de la JAPD et un système métier Sag@, pour mesurer le taux de satisfaction. Les données financières, nécessaires au calcul de certains indicateurs, sont extraites de l'infocentre interministériel ACCORD LOLF. Toutefois, faute d'un système d'information permettant une ventilation des charges indirectes sur le fondement de critères réels, l'analyse des coûts repose sur des calculs forfaitaires.

Le dispositif de contrôle de gestion, qui permet de suivre l'ensemble des indicateurs de suivi, requiert 13 ETPT. Cette charge en personnel semble maîtrisée et tout à fait admissible compte tenu du gain global procuré par ce dispositif.

Le Rapporteur spécial a noté à maintes reprises que les valeurs cibles des indicateurs étaient généralement inférieures à la réalisation des années antérieures et ne pouvaient donc constituer des objectifs mobilisateurs.

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

Le programme 169 vise à « *garantir à ses bénéficiaires des prestations de qualité, tout en assurant aux contribuables l'efficacité de l'activité* ». Il affiche 4 objectifs et 9 indicateurs.

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la DSPRS disposait également d'outils permettant la mesure des ratios d'activité et des coûts unitaires. Par ailleurs, dès 2003, une démarche qualité avait été mise en œuvre auprès des services déconcentrés, notamment en ce qui concerne les délais d'instruction des dossiers de pension.

Cependant, de nouveaux indicateurs sont venus compléter le dispositif. Ainsi, l'indicateur 2.3 *délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage*, entièrement nouveau, a été élaboré pour répondre aux objectifs de performance fixés par la LOLF.

En ce qui concerne les opérateurs du programme, l'Office national des anciens combattants (ONAC) et l'Institution nationale des invalides (INI), la mesure de la performance a été réalisée à travers des indicateurs entièrement nouveaux.

Trois actions sur les cinq que comporte le programme sont assorties d'un ou plusieurs indicateurs de performance. À l'action 4 *Entretien des lieux de mémoire* correspondait, dès la loi de finances 2005, un objectif mesuré par deux indicateurs *Coût au m² entretenu* et *Surface entretenue par agent*. Pour répondre aux recommandations formulées au niveau interministériel qui visaient à ne pas multiplier le nombre d'indicateurs, le responsable de programme n'a plus retenu l'objectif à partir du PAP 2006, les indicateurs étant suivis hors PAP.

Environ 93,6 % des crédits du programme sont couverts par un indicateur, sachant que l'action 1 *Administration de la dette viagère* recouvre environ 81 % des crédits dans le PLF 2009.

Le Rapporteur spécial n'a jamais formulé de critiques de principe sur les objectifs et les indicateurs mis en place. Ceux – ci n'appellent pas de remarque technique particulière. En revanche le Rapporteur spécial a souvent souligné, dans ces différents rapports, que les résultats des indicateurs révélaient un retard dans l'ajustement des effectifs à la baisse de l'activité des services. Ils ont ainsi constitué une source de renseignements précieuse justifiant la réorganisation du ministère initiée par la RGPP.

Les objectifs et indicateurs du programme sont stables depuis leur création. Une seule modification est intervenue en loi de finances pour 2007. Elle porte sur le changement des indicateurs mesurant l'objectif 4 *Fournir les prestations médicales, paramédicales et hôtelières aux pensionnaires et hospitalisés de l'Institution nationale des Invalides au meilleur rapport qualité-coût* pour lequel les indicateurs *Coût du point ISA (indice synthétique d'activité)* et *Indice de satisfaction hôtelière* ont été remplacés par *Coût de journée d'un pensionnaire à l'INI*, indicateur de nature purement économique. Comme le préconise le CIAP dans son rapport d'audit, il pourrait être complété par un indicateur de qualité des prestations.

La DSPRS dispose par ailleurs de nombreux indicateurs au niveau même de ses services. Chaque établissement est également individualisé et dispose de ses propres indicateurs.

En ce qui concerne la collecte des données, celles-ci sont transmises par les services déconcentrés, sous forme de fichiers numériques aux bureaux « métier » des sous-directions de la DSPRS qui les vérifient et les agrègent au niveau national. Le contrôleur de gestion placé auprès de la directrice des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, calcule les indicateurs et valide les résultats avant transmission au responsable du programme. Le responsable de programme fait valoir que la charge de travail requise de la part des agents va en s'allégeant. Il est vrai que ceux-ci disposaient déjà d'une bonne maîtrise de ces processus lorsque la LOLF a été mise en place.

Comme pour le programme précédent, le Rapporteur spécial continue à déplorer le manque d'ambition des valeurs cibles retenues pour les indicateurs. Le niveau des cibles devra donc être profondément réévalué à l'occasion de la mise en place de la nouvelle organisation décidée dans le cadre de la RGPP.

III.- PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE DURANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Le Rapporteur spécial s'est déjà réjoui dans son rapport sur le projet de loi de finances 2008 qu'un objectif *Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations dès l'émission des recommandation favorables*, assorti de deux indicateurs soit présenté dans le projet annuel de performances, répondant ainsi au souhait formulé par la commission des Finances de l'Assemblée nationale dans son observation adoptée en octobre 2006 lors de l'examen des crédits de la présente mission.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	70
I.– CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	71
A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE A PERMIS AU PROGRAMME DE CONFORTER LE PROCESSUS INITIÉ PAR LA LOPJ	71
1.– Une suite à la LOPJ	71
2.– Une opportunité pour une gestion dynamique des emplois.....	71
A.– UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES INDICATEURS	71
1.– Une extension du périmètre	71
2.– Un bon équilibre entre indicateurs d'efficacité et indicateurs qualitatifs.....	72
II.– CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	72
A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE S'EST AVÉRÉE UN EXERCICE COMPLEXE	72
B.– UNE ÉVOLUTION ENCOURAGEANTE DES INDICATEURS	73
III.– COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	74
A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE A PERMIS LA MISE EN PLACE DE L'AUTONOMIE DE GESTION DU PROGRAMME AU DÉTRIMENT DE L'ÉLABORATION DES INDICATEURS	74
1.– Une autonomie de gestion affirmée	74
2.– Une démarche de performance difficile.....	74
B.– UNE ÉVOLUTION PERFECTIBLE DES INDICATEURS	74
1.– Une clarification des indicateurs toujours en suspens	74
2.– Une prépondérance d'indicateurs quantitatifs.....	75

INTRODUCTION

En préambule, le Rapporteur spécial souhaite rappeler trois éléments.

1– La mission est composée de trois programmes qui ont en commun d'exercer entre autres des fonctions de conseil et d'assistance qui se prêtent difficilement à une évaluation quantitative ou qualitative. C'est pourquoi il convient de saluer dans ces trois programmes l'effort en faveur d'une démarche de performance.

2– Le Rapporteur spécial insiste sur l'intérêt de disposer d'indicateurs pérennes ; il est particulièrement difficile d'établir des comparaisons ou de suivre l'activité d'un programme si les indicateurs ne cessent de varier.

Ce point est particulièrement sensible pour le programme *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) qui est menacé de la suppression de la moitié de ses indicateurs, dont celui relatif aux *Relations avec le Parlement*. Il n'échappera à personne qu'au moment où la réforme constitutionnelle attribue un nouveau pouvoir de saisine au Parlement, il serait paradoxal de supprimer cet indicateur.

3– La mise en œuvre de la démarche de performance comporte un coût.

À l'exception du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* qui n'a pu donner un chiffrage précis, les deux autres programmes de la mission ont fait part de dépenses engagées, que ce soit des dépenses de fonctionnement ou des dépenses de personnel qui ne sont pas négligeables par rapport à leur budget.

Ainsi, sur le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le coût de suivi de la performance est estimé à environ 260 000 euros ; sur le programme *Conseil économique, social et environnemental*, il serait de 115 000 euros.

Par ailleurs, tous les responsables de programme ont insisté sur l'importance de coûts non quantifiables, comme ceux nécessaires à la mobilisation des énergies.

I.- CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A.- LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE A PERMIS AU PROGRAMME DE CONFORTER LE PROCESSUS INITIÉ PAR LA LOPJ

1.- Une suite à la LOPJ

La logique de performance préexistait à la mise en œuvre de la LOLF, avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ) qui a conduit à la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens entre le Conseil d'État et les juridictions administratives.

Le Conseil d'État a institué des conférences annuelles de gestion avec les présidents des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et depuis l'année dernière avec le président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui ont débouché sur des projets de juridictions qui fixent les objectifs à atteindre et les moyens accordés.

C'est pourquoi la démarche de performance ne rencontre pas de difficultés majeures, à l'exception de la mesure des activités de conseil du Conseil d'État ; il est en effet délicat d'évaluer la qualité des avis rendus.

2.- Une opportunité pour une gestion dynamique des emplois

La démarche de performance a permis au programme de mettre en œuvre une nouvelle gestion des emplois, plus proche des besoins réels de chaque juridiction et plus rationnelle sur le long terme.

Le secrétaire général du Conseil d'État a adressé une lettre circulaire à chaque chef de juridiction pour qu'il fasse part de ses besoins, en fonction de son stock d'affaires et des évolutions prévisibles du contentieux. Une rencontre a eu lieu avec tous les chefs de juridictions afin de finaliser un relevé de situation pour chaque juridiction et définir leurs besoins en emploi.

A.- UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES INDICATEURS

1.- Une extension du périmètre

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, le programme a été doté d'une action supplémentaire : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), érigée en unité opérationnelle.

Quatre indicateurs du programme comportent désormais un sous-indicateur relatif à cette action. Des objectifs ambitieux lui ont été assignés.

2.– Un bon équilibre entre indicateurs d'efficience et indicateurs qualitatifs

Le principal objectif assigné au programme : *Réduire les délais de jugement* est mesuré par 4 indicateurs, qui ont été améliorés.

Un indicateur, *Nombre de juridictions où le délai de jugement est supérieur à 2 ans* a été supprimé à juste titre car les objectifs avaient été atteints.

Un nouvel indicateur a été introduit dans le PLF pour 2009 : *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires*, qui illustre la volonté des gestionnaires du programme d'affiner la mesure de la performance et de faire preuve de transparence. En effet l'indicateur : *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* affichait de très bons résultats qui masquaient une disparité dans le délai constaté de jugement entre les affaires ordinaires et le contentieux de l'urgence.

Quant à l'objectif *Améliorer l'efficience des juridictions*, il se traduit par les indicateurs *Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* ou *Nombre d'affaires réglées par agent de greffe* qui permettent de mesurer la productivité.

II.– CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE S'EST AVÉRÉE UN EXERCICE COMPLEXE

Le programme *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) devait initialement être constitué en mono programme. En 2006, le Premier ministre a finalement décidé de créer une mission intitulée *Conseil et contrôle de l'État*, à laquelle a été intégré le CESE.

C'est dans ce contexte que le CESE a manifesté des réticences, voire une certaine mauvaise volonté, pour élaborer un dispositif de mesure de la performance. Ainsi, dans les projets de loi de finances pour 2006 et pour 2007, le programme n'était pas découpé en actions ; les explications données dans le questionnaire budgétaire faisaient état d'une mission indivisible et d'un budget de fonctionnement contraint, constitué à 90 % de rémunérations.

Finalement, lors du projet de loi de finances pour 2008, les recommandations du Rapporteur spécial ont été suivies et le programme a été découpé en trois actions.

Néanmoins, la mise en place d'une logique de performance reste un exercice délicat, en raison de la nature même de l'institution, dont la mission essentielle est d'ordre consultatif.

B.– UNE ÉVOLUTION ENCOURAGEANTE DES INDICATEURS

Le CESE a modifié à plusieurs reprises ses indicateurs afin de se conformer aux recommandations du Rapporteur spécial et de se rapprocher d'une logique de performance, en passant d'une analyse quantitative à une logique qualitative.

Le Rapporteur spécial salue la présence d'un indicateur d'efficacité : *Fonctionnement* qui mesure les dépenses de fonctionnement par membre.

En 2006, deux indicateurs, *Délai d'émission des avis* et *Assiduité aux réunions* ont été ajoutés. En 2007, le mode de calcul de l'indicateur *Délai d'émission des avis* a été modifié passant de jours en pourcentage. En 2009 les indicateurs ont été améliorés et simplifiés.

Un des sous-indicateurs de l'indicateur *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* observera désormais la qualité de l'image de l'institution perçue par un public cible à partir d'une enquête d'opinion et non plus le nombre d'articles de presse mentionnant le CESE et ses travaux.

Un des sous-indicateurs de l'indicateur *Fonctionnement* analysera le nombre d'agents apprenant et non plus maîtrisant une ou plusieurs langues étrangères. Ce critère sera plus pertinent pour observer l'état de la formation permanente au sein du CESE.

L'indicateur *Relations avec le Parlement* mesure le nombre d'auditions de membres du CESE devant les assemblées de manière globale et non plus en fonction de la nature de cette audition.

Quant au sous-indicateur *Délai d'émission des saisines gouvernementales* de l'indicateur *Délai d'émission des avis*, il est supprimé. Sa pertinence était discutable en raison du délai contraint fixé par les textes pour ces saisines.

La réforme constitutionnelle, qui attribue une nouvelle mission au CESE et élargit sa saisine, va nécessairement conduire à l'élaboration de nouveaux indicateurs. Les gestionnaires du programme envisagent :

- de suivre la répartition des saisines en fonction de ses interlocuteurs (Gouvernement, Parlement, droit de pétition) ;

- de mesurer la nouvelle activité environnementale ;

- d'améliorer son indicateur de notoriété *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux*.

III.– COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

A.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE A PERMIS LA MISE EN PLACE DE L'AUTONOMIE DE GESTION DU PROGRAMME AU DÉTRIMENT DE L'ÉLABORATION DES INDICATEURS

1.– Une autonomie de gestion affirmée

La Cour a achevé la création de corps communs spécifiques aux juridictions financières. En 2006, un corps d'adjoint technique de catégorie C, en 2007, un corps de secrétaire administratif de juridictions financières de catégorie B et en 2008 un corps d'attaché des juridictions financières de catégorie A, se sont mis en place. En conséquence, les conventions de délégation de gestion existantes avec le ministère de l'Économie de l'industrie et de l'emploi (MINEFE) et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sont en voie d'extinction.

2.– Une démarche de performance difficile

Le programme éprouve des difficultés à traduire son activité dans des indicateurs. En effet, la mesure de la performance d'une activité de contrôle est délicate.

À plusieurs reprises, la Cour a constaté que « *la définition d'indicateurs pertinents s'avère complexe* ».

B.– UNE ÉVOLUTION PERFECTIBLE DES INDICATEURS

1.– Une clarification des indicateurs toujours en suspens

Fin 2006, le programme a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir à l'amélioration de ses indicateurs, présidé par un président de chambre de la Cour des comptes et composé de présidents de chambre de la Cour et des chambres régionales des comptes, de magistrats, de rapporteurs, d'assistants de vérification et de greffiers.

Aucune refonte majeure n'a été décidée, notamment en raison du projet de réforme des chambres régionales des comptes et des évolutions futures des missions assignées aux juridictions financières.

Néanmoins, quelques modifications ont été apportées aux indicateurs.

Leurs modes de calcul ont été unifiés pour la Cour et les chambres régionales des comptes. Un nouvel indicateur a été créé dans le projet de loi de finances pour 2009 : *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics.*

2.– Une prépondérance d'indicateurs quantitatifs

L'indicateur *Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés*, qui se rapprochait le plus d'un indicateur d'efficacité a été supprimé dans PLF pour 2009.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial regrette que ne figure pas un indicateur de mesure de l'activité des magistrats.

La mesure de l'activité d'assistance au Parlement pourrait par ailleurs être clarifiée.

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

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

**COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE : CINÉMA, AUDIOVISUEL ET
EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE**

Commentaire de M. Richard DELL’AGNOLA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>CRÉATION</i>	79
A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE : MIEUX L’ADAPTER AUX ENJEUX POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES NOUVEAUX.....	79
B.– LA RÉALISATION DES OBJECTIFS : TENDANCES CONSTATÉES SUR LA PÉRIODE 2006- 2008.....	80
C.– LES EFFORTS À POURSUIVRE.....	80
II.– LE PROGRAMME <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS</i>	81

La maquette budgétaire de la mission *Culture* devra évoluer, à la suite de la réorganisation du ministère, pour le projet de loi de finances 2010. L'évolution la plus notable sera la fusion des missions *Culture* et *Médias*. Le ministère prévoit de modifier la liste des indicateurs, notamment pour intégrer des indicateurs sur le livre et prendre en compte dans les indicateurs de fréquentation le Centre national d'art et de culture (CNAC) Georges Pompidou.

Le programme *Création* recouvre une politique largement fondée sur des interventions dans les différents secteurs, auxquelles s'ajoute, souvent majoritairement, l'intervention d'autres collectivités publiques. Pour cette raison, la répartition entre indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité du service et d'efficience paraît déséquilibrée, la mesure de la performance étant essentiellement indirecte et relevant des indicateurs d'impact.

Par ailleurs l'action des structures subventionnées s'inscrit dans un contexte sur lequel l'action des services de la culture ne détient pas toujours tous les leviers.

De manière générale, la nécessité de publier chaque année des documents de performance annexés au projet de loi de finances a révélé le manque d'outils (de type base de données partagées) et a donc nécessité un travail de collecte et de traitement important de ces informations, avec la centralisation et la consolidation des données déjà existantes dans les services.

Les contenus des enquêtes nationales sur les principaux réseaux du spectacle vivant (CDN, SN) ont été adaptés, la saisine annuelle des services déconcentrés pour la remontée de plusieurs données a été décidée, ainsi que le développement d'une base de donnée ministérielle (OPUS) et d'une base de données DMDTS (BRAVOS).

Ce travail de structuration et de modernisation de la collecte des informations en vue de renseigner les indicateurs n'est pas encore achevé, et est aujourd'hui engagé dans une dématérialisation qui devrait fonctionner en 2011.

Dans l'ensemble, les indicateurs de performance de la mission sont utiles et le Rapporteur ne les considère pas trop nombreux. Cependant il n'est pas certain qu'ils couvrent les principaux enjeux politiques des programmes. C'est pourquoi des améliorations sont possibles.

I.- LE PROGRAMME *CRÉATION*

A.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE : MIEUX L'ADAPTER AUX ENJEUX POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES NOUVEAUX

Pour le programme *Création*, les périmètres des indicateurs retenus correspondent à 70 % des crédits (hors crédits de personnel du titre 2 et crédits d'investissement).

Les gestionnaires du programme *Création* souhaiteraient néanmoins réduire le nombre de ses indicateurs (le programme compte le plus grand nombre d'indicateurs au sein de la mission *Culture*, ce qui alourdit la déclinaison opérationnelle auprès des DRAC et des opérateurs). Ils souhaitent en revanche développer ceux relatifs au soutien à la diffusion : il s'agit concrètement de l'histoire d'un spectacle en termes de diffusion.

Il est prévu de mettre en place des indicateurs nouveaux, notamment à la demande de la direction du Budget, tels que : la recette moyenne par place offerte, le taux de couverture des charges ou encore le coût moyen de traitement des demandes de subvention.

Les enjeux essentiels du programme *Création* sont aujourd'hui les suivants.

Il s'agit tout d'abord d'élargir les publics en renforçant l'action d'éducation artistique et culturelle : ce sujet est suivi par un seul indicateur, portant sur la fréquentation des lieux subventionnés par le public scolaire. Ce suivi pourrait être enrichi, notamment par **la mesure de l'accès des différentes catégories sociales aux spectacles subventionnés.**

Le soutien à la promotion et à la protection des industries culturelles est aussi l'un des enjeux définis par la ministre de la Culture et de la communication. Ses actions sont encore peu mesurables.

La dynamisation du marché de l'art est aussi un enjeu important sur le plan économique. **Il conviendrait de créer un ou deux indicateurs mesurant la dynamisation du marché de l'art** : la mesure des montants des achats d'œuvres réalisés par les FRAC et le CNAP ne peut en tenir lieu, en outre il s'agit d'un indicateur de moyens. Il conviendrait de mesurer le volume des transactions effectuées par les acteurs privés, car cette activité créatrice d'emploi et de richesse peut être largement encouragée par les pouvoirs publics.

On peut y ajouter un nouvel enjeu lié à la réduction de la dépense publique : le développement des financements privés de la culture. Dans ce domaine, la mesure de la performance porte sur l'équilibre financier des opérateurs.

B.– LA RÉALISATION DES OBJECTIFS : TENDANCES CONSTATÉES SUR LA PÉRIODE 2006-2008

Sur les résultats des trois derniers exercices (RAP 2006, 2007 et 2008), des tendances positives se dégagent sur trois sujets :

– en ce qui concerne le renouvellement des bénéficiaires des aides individuelles dans les trois secteurs principaux du programme (spectacle vivant, arts plastiques et livre et lecture) et le renouvellement des équipes bénéficiaires du conventionnement et de l'aide à projet, on constate que la rotation des bénéficiaires demeure significative quoique parfois inférieure aux prévisions ;

– en ce qui concerne la fréquentation des structures, notamment dans le domaine du spectacle vivant, le taux de places vendues au siège se maintient au-dessus de 70 % ;

– en ce qui concerne l'équilibre financier des structures (soit principalement les opérateurs du spectacle vivant), la recette moyenne par place offerte enregistre une évolution à la hausse sur plusieurs exercices. Cette hausse est notamment la conséquence de l'augmentation de la fréquentation payante au siège.

La démarche de contractualisation avec les opérateurs, ainsi que le conventionnement avec les institutions subventionnées, contribuent à la prise en compte par les acteurs concernés des objectifs de performance et indicateurs. Des valeurs cibles conformes aux objectifs du programme ont été définies à chaque niveau de responsabilité.

C.– LES EFFORTS À POURSUIVRE

Au regard des objectifs définis pour le programme, certaines actions produisent encore des résultats insuffisants :

– la diffusion des productions et la circulation des œuvres et des artistes sont encore à améliorer ;

– la diversification des publics est difficile à appréhender. Les outils de mesure manquent pour évaluer la réussite des actions en faveur de l'élargissement des publics des structures subventionnées ;

– la situation de l'industrie musicale est très inquiétante et le responsable de programme dispose en réalité de peu de leviers pour y remédier.

Le ministère dispose des perspectives d'amélioration suivantes.

L'objectif d'une plus large diffusion des productions et des œuvres est intégré aux questions traitées dans le cadre des Entretiens de Valois. Les services du ministère, en lien avec les collectivités territoriales et les professionnels, y ont

pour mission de repenser les modalités d'intervention dans le secteur du spectacle vivant (qui pèse plus de 80 % dans les crédits du programme) selon trois axes : la révision des critères d'intervention de l'État (révision des labels, rationalisation de la cartographie des financements, généralisation des conventions pluriannuelles cadres), l'amélioration des conditions de production et de diffusion (notamment à l'échelle européenne), enfin le soutien accru à l'émergence et à l'innovation artistiques. Ce dernier point pourrait bénéficier des marges de manœuvre dégagées sur les deux premiers points.

Toutefois, il s'agit d'un processus assez long qui s'engage dans une seconde phase en 2009, la première, qui s'est déroulée à l'automne 2008, n'ayant pas apporté d'avancées immédiatement concrétisables.

La diversification des publics doit devenir plus mesurable au niveau des établissements. Son bilan au plan national va être actualisé avec l'enquête « pratiques culturelles des Français en 2007 ». Un chantier est en cours avec les établissements publics de spectacles afin que les grilles tarifaires et les logiciels de billetterie permettent au moins une lecture de la part des jeunes dans la fréquentation.

Concernant la filière musicale, le « plan d'avenir pour la filière musicale » a vocation à favoriser la modernisation de ce secteur.

II.- LE PROGRAMME *TRANSMISSION DES SAVOIRS*

Le ministère de la Culture souhaiterait que soit constitué un programme soutien réunissant les crédits de personnel de l'ensemble du ministère, étant donné que la masse salariale en est très réduite. Par ailleurs, si l'avis du CIAP était suivi, les crédits des deux musées de la Villette et du Palais de la Découverte, actuellement inscrits sur le programme 186 dépendant de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, seraient transférés sur le programme ici analysé.

La totalité des indicateurs a été renseignée dans le rapport de performances pour 2008. On notera qu'en 2009, un indicateur a été supprimé. Il n'est pas envisagé de réduire davantage le nombre des indicateurs, et le Rapporteur spécial ne considère nullement que leur nombre, qui s'élève à 7, soit excessif.

Certaines modifications seront proposées pour 2010 : elles paraissent pleinement justifiées, visant au remplacement d'un indicateur sur lequel l'administration de la culture n'a pas de leviers ou à préciser une mesure comme celle du taux d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur *Culture*.

Le premier objectif du programme est *l'amélioration de l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur*. Le taux d'insertion de 76,3 %, mesuré trois ans après l'achèvement des études, peut être considéré comme élevé. Cette mesure, qui intervient pour la première année en 2008, repose sur une enquête dont la méthodologie a été progressivement améliorée, et qui

permettra de porter un jugement sur les débouchés de certaines filières universitaires, comme la licence de médiation culturelle dont le taux d'insertion des diplômés est bas, faute d'offre dans ce domaine. Le taux de 76,3 % est une moyenne globale ainsi la déclinaison de l'indicateur en quatre sous indicateurs portant sur l'architecture, les arts plastiques, le spectacle vivant et la mesure globale sera-t-elle très appropriée.

L'objectif 2 de *l'Accès des enfants et adolescents à l'action éducative artistique et culturelle* est mesuré par un seul indicateur (part du public d'âge scolaire ayant bénéficié d'une action éducative d'une structure subventionnée) dont le résultat est au-dessus de la prévision mais encore assez bas – 16 % – d'autant plus qu'il ne rend pas compte de la nature de la formation (incluant ou non une visite dans un établissement culturel, par exemple). Il est dans ce domaine très souhaitable de renforcer la synergie avec le ministère de l'Éducation nationale afin de renforcer la capacité mutuelle de médiation culturelle : du côté des capacités d'accompagnement des classes et d'accueil dans les structures visitées. Il s'agit là d'un enjeu politique de démocratisation de la culture, aussi le Rapporteur spécial considère-t-il qu'il y a lieu de fixer des objectifs chiffrés plus ambitieux et de préciser le contenu de la médiation culturelle. On doit noter également que les DRAC ne peuvent comptabiliser toutes les interventions, étant souvent informées seulement en cas de demande de subvention.

L'objectif 3 visant à favoriser *l'accès équitable à la culture* est l'une des priorités du Président de la République. Deux indicateurs y mesurent les efforts faits, dont celui en faveur de l'accessibilité. L'administration s'y heurte à la question de la définition des territoires prioritaires, difficile en ce domaine car il ne faut pas exclure les zones rurales. Les crédits disponibles sont actuellement dirigés vers les 215 quartiers du plan Espoir banlieue.

Pour ce qui concerne l'accessibilité aux personnes handicapées, la prise en compte à partir de 2010 de « la part des établissements accessibles » sera très utile, car la mesure portant sur « la part de la fréquentation représentée par les établissements publics labellisés » biaise quelque peu la mesure, la labellisation d'un gros établissement comme le Louvre contribuant à une très bonne mesure et cachant le retard pris par de nombreux établissements plus modestes.

L'objectif 4 portant sur *les échanges culturels européens et internationaux* sera supprimé, dans la mesure où le responsable de programme ne détient pas de leviers d'action pour l'influencer. La mesure de la part d'étudiants étrangers dans les structures de formation continuera à faire l'objet d'une étude mais ne sera plus un indicateur.

CULTURE : PATRIMOINES

Commentaire de M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– DIFFUSER L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AUX DÉMEMBREMENTS DU MINISTÈRE.....	84
A.– L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS ET DE LEUR RENSEIGNEMENT	84
1.– Les conséquences de la LOLF sur la définition des indicateurs	84
2.– Une collecte d'information plus efficace	85
B.– ADAPTER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE AU POIDS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DES OPÉRATEURS AU SEIN DU MINISTÈRE	86
1.– L'action du responsable de programme reste indirecte et limitée	86
2.– La nécessité de développer et de renforcer les outils déconcentrés de suivi de la performance	87
II.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>PATRIMOINES</i> ENTRE 2006 ET 2008	88
A.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	88
1.– Objectif n° 1 <i>Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines</i> : une évolution décevante	88
2.– Objectif n° 2 <i>Accroître l'accès du public au patrimoine national</i> : des résultats en demi-teinte	88
3.– Objectif n° 3 <i>Élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics</i> : des résultats satisfaisants	89
B.– RENFORCER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE	89
1.– Une organisation en réseau du suivi de la gestion et de la performance	89
2.– Pour une meilleure articulation entre le volet budgétaire et le volet performance	90

I.- DIFFUSER L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AUX DÉMEMBREMENTS DU MINISTÈRE

A.- L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS ET DE LEUR RENSEIGNEMENT

1.- Les conséquences de la LOLF sur la définition des indicateurs

Préalablement à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de la Culture et de la communication disposait d'outils de suivi de l'activité de ses services, centraux et déconcentrés, et de ses opérateurs. Ainsi le ministère analysait-il l'évolution de la fréquentation au sein des établissements culturels, ou encore le taux de ressources propres des établissements publics.

Si des indicateurs préexistaient à l'entrée en vigueur de la LOLF, celle-ci a permis leur harmonisation – nécessaire quant à la cohérence des politiques menées – et leur diffusion au plus grand nombre de services, qu'ils soient ou non directement dépendants de l'administration centrale. Par ailleurs, la LOLF a contribué au développement d'un réel dialogue de gestion entre les différents acteurs du ministère. En effet, l'identification d'indicateurs sur lesquels le programme s'engage vis-à-vis du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable sur un niveau de performance à réaliser a nécessité un partage plus étendu des informations de pilotage entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les opérateurs.

Ainsi que l'indique le projet annuel de performance (PAP) 2009, le programme *Patrimoine* compte 3 objectifs et 9 indicateurs, décomposés en 22 sous-indicateurs. Quant à leur nature, les indicateurs se répartissent de la manière suivante :

– 3 indicateurs d'efficacité socio-économique (vis-à-vis du citoyen) : amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation, accessibilité physique des collections au public, fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales ;

– 5 indicateurs d'efficience (du point de vue du contribuable) : développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques, qualité de la maîtrise d'ouvrage d'État, effet de levier de la participation financière de l'État dans les travaux de restauration des monuments qui ne lui appartiennent pas, effet de levier de la part des fonds publics dans l'acquisition de trésors nationaux et d'œuvres d'intérêt national, taux de ressources propres des institutions patrimoniales ;

– 1 indicateur de qualité (vis-à-vis de l'utilisateur) : taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux.

L'analyse du PAP laisse penser qu'un nouvel effort d'harmonisation et de généralisation des indicateurs reste possible.

Ainsi l'indicateur 2.3 *Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux* est-il composé de quatre sous-indicateurs dont l'unité de mesure diffère selon l'opérateur concerné :

– pour le Centre des monuments nationaux ⁽¹⁾, le taux de satisfaction correspond au pourcentage de visiteurs ayant répondu jugé leur visite « très intéressante » ;

– deux sous-indicateurs sont renseignés pour le musée du Louvre, relatifs aux pourcentages de visiteurs globalement « très satisfaits », et « très satisfaits » quant à l'apport culturel des collections ;

– pour la Bibliothèque nationale de France, le taux de satisfaction est fonction du pourcentage des personnes qui se sont déclarées « très satisfaites » ou « assez satisfaites » de la BNF.

Par ailleurs, on peut s'étonner du fait que seuls trois opérateurs renseignent un tel indicateur. Notamment, il serait légitime qu'outre le Louvre, d'autres établissements publics culturels d'importance bénéficiaires de subventions pour charge de service public, tels le musée d'Orsay, le Centre Pompidou ou le musée du Quai Branly, opèrent un suivi de la satisfaction des usagers apparaissant dans les documents budgétaires.

De même, **alors que le PAP fait état de 19 opérateurs pour le programme *Patrimoines*, seuls 5 d'entre eux, tenus pour « principaux », font l'objet d'une présentation détaillée** ⁽²⁾. Parmi les opérateurs restants figurent pourtant des établissements d'envergure dont l'activité est essentielle au regard de la politique menée par le ministère de la Culture et de la communication. Ainsi de la Réunion des musées nationaux (RMN), de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, des musées d'Orsay et du Quai Branly.

2.– Une collecte d'information plus efficace

Depuis 2005, les données collectées par les DRAC auprès de leurs différents interlocuteurs (services du ministère ou partenaires externes) sont saisies dans l'application ministérielle OPUS (Outil de Pilotage à l'Usage des Services) et consolidées au niveau national par les directions sectorielles.

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

(2) *La Bibliothèque nationale de France, le CMN, le CNAC Georges Pompidou, l'INRAP et le musée du Louvre.*

Les données nécessaires à la constitution des indicateurs de performance du programme *Patrimoines* sont collectées par divers acteurs du ministère de la Culture et de la communication. Elles sont issues d'outils informatisés (systèmes de billetterie, systèmes budgétaires et comptables, outils statistiques des sites Internet), d'enquêtes annuelles de satisfaction ou de différents documents officiels des établissements (comptes financiers, rapports d'activité).

Des contrôles de cohérence sont réalisés à chaque niveau de collecte : ils s'appuient d'une part sur les analyses réalisées sur les séries chronologiques et d'autre part sur les recoupements réalisés avec les données disponibles (rapports d'activité, comptes financiers *etc.*). Des échanges ont lieu entre les différents interlocuteurs concernés sur la base de ces contrôles et de l'analyse des commentaires qui sont joints à la transmission des données chiffrées.

Fin 2008 a été lancée la mise en place d'une nouvelle version de l'application OPUS, dont l'un des objectifs est d'accroître le nombre de ses utilisateurs ainsi que la quantité d'informations disponibles. Les opérateurs (établissements publics, associations), les services à compétence nationale pourront notamment alimenter directement l'application, et éviter ainsi les actuels échanges de fichiers électroniques.

Parallèlement à l'utilisation partagée d'outils de gestion communs, les échanges se sont développés entre les différents réseaux de contrôleurs de gestion (programme, administration centrale, DRAC, opérateurs) quant aux niveaux de réalisation. Ainsi, la performance est mesurée et analysée à chaque alimentation des tableaux de bord trimestriels, lors de l'élaboration des contrats de performance des opérateurs et au moment de la validation par le responsable de programme des BOP des DRAC.

D'une manière générale, il semble que la qualité des informations transmises se soit sensiblement améliorée. Un travail de fiabilisation des indicateurs a été mené (précision des modes de calcul, ajustement des périmètres *etc.*) et le programme dispose désormais de séries chronologiques homogènes pour la majorité de ses indicateurs.

B.– ADAPTER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE AU POIDS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DES OPÉRATEURS AU SEIN DU MINISTÈRE

1.– L'action du responsable de programme reste indirecte et limitée

Au sein du programme *Patrimoines*, 8 sous-indicateurs sur 22 (soit 36 %) sont constitués au moins pour partie par des données issues de l'administration centrale, 4 sous-indicateurs (soit 18 %) par des données issues des services déconcentrés et 17 sous-indicateurs (soit 77 %) par des données issues d'opérateurs du programme.

Cette importante contribution des opérateurs au suivi de la performance du programme est à mettre en relation avec leur poids en matière budgétaire. En effet, en 2008, 59 % des crédits de paiement du programme ont été consommés par les opérateurs.

De fait, l'action du responsable de programme sur les indicateurs renseignés en totalité ou pour partie par les opérateurs ne peut être jugée qu'indirecte. Son action a lieu dans le cadre de l'exercice de la tutelle et de la contractualisation avec ces derniers. Ainsi, les objectifs et indicateurs du PAP se trouvent déclinés au sein de contrats de performance sont signés avec les opérateurs.

Il en est de même pour les indicateurs renseignés par les DRAC et les services à compétence nationale (SCN). En ce qui concerne les premières, l'action du responsable de programme s'exerce dans le cadre des échanges qui ont lieu lors de l'élaboration de leurs BOP.

Mesurer la performance du programme *Patrimoines* apparaît donc délicat. Deux principaux facteurs peuvent l'expliquer. D'une part, certaines missions sont par essence difficile à mesurer de manière quantitative et qualitative (activités de définition de normes et d'animation de réseaux par exemple). D'autre part, les moyens d'intervention du programme sont essentiellement déconcentrés, la mise en œuvre d'autres actions étant assurée par des tiers (DRAC, SCN, opérateurs ou autres partenaires publics ou privés).

La performance est plus aisée à évaluer, et le cas échéant les actions plus faciles à corriger, lorsque le responsable du programme dispose de marges de manœuvre directes sur celles-ci. Or les subventions pour charges de service public et les crédits d'intervention représentent plus des trois quarts (81 %) des crédits de paiement hors titre 2 inscrits en loi de finances initiale pour 2009.

2.– La nécessité de développer et de renforcer les outils déconcentrés de suivi de la performance

Une telle situation rend par conséquent d'autant plus nécessaire un pilotage efficace par le ministère de ses services déconcentrés et autres opérateurs. Il convient d'accélérer et de renforcer ce processus.

L'administration centrale est déjà engagée dans cette voie. En effet, le ministère a initié avec ses établissements publics une démarche contractuelle concrétisée par l'établissement de contrats de performance. Ces contrats reprennent les objectifs et les indicateurs du PAP auxquels l'établissement concerné concourt, ainsi que les objectifs spécifiques à celui-ci, définis à partir d'un diagnostic de la réalisation de ses missions.

Actuellement, moins d'un tiers des opérateurs – 6 sur les 19 opérateurs rattachés au programme *Patrimoines* – disposent d'un contrat de performance ⁽¹⁾. Ceux de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) et des Arts décoratifs sont cours de finalisation. **Il importe que l'ensemble des opérateurs du programme, et plus globalement de la mission *Culture*, soient dotés d'un tel outil de pilotage dans les meilleurs délais.**

II.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *PATRIMOINES* ENTRE 2006 ET 2008

A.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

La performance du programme s'évalue au regard des résultats obtenus pour chacun des trois objectifs qui lui sont assignés.

1.– Objectif n° 1 *Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines* : une évolution décevante

Le suivi de la performance des années 2006 à 2008 fait apparaître des résultats globalement médiocres. En effet, sur 8 indicateurs et sous-indicateurs, 5 présentent une dégradation par rapport à 2006.

Ainsi, s'agissant des procédures de signalement, de protection et de conservation, les réalisations 2007 et 2008 sont en deçà du niveau de 2006. Seule exception, l'effort d'élaboration des plans de récolement décennal par les musées de France, dont le taux a quasiment quadruplé, mais dont la réalisation en 2008 reste toutefois largement inférieure à la cible du PAP.

L'indicateur 1.2 de *Développement des programmes des travaux d'entretien dans les monuments historiques* présente des résultats constants entre 2007 et 2008, mais inférieurs à ceux de 2006.

Quant à la qualité de la maîtrise d'ouvrage, seul l'indicateur de suivi du respect du coût des grandes opérations de maîtrise d'ouvrage État ⁽²⁾ connaît une évolution favorable depuis 2006.

2.– Objectif n° 2 *Accroître l'accès du public au patrimoine national* : des résultats en demi-teinte

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

(1) Il s'agit du musée du Louvre, du musée d'Orsay, de la Réunion des musées nationaux (RMN), de l'Établissement public du musée du quai Branly, de l'Établissement public du musée et du domaine de Versailles et de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA).

(2) Indicateur 1.3.

L'évolution des résultats relatifs à l'accessibilité physique des collections entre 2006 et 2008 est globalement négative. Toutefois, certains résultats, bien qu'en baisse par rapport à 2006, restent élevés et par conséquent très satisfaisants. Ainsi du taux d'ouverture des salles des collections permanentes des musées, qui atteint 92 % en 2008 contre 95 % en 2006, ou des taux de satisfaction du public, compris entre 93 et 95 % en 2008 contre 97 % en 2006 .

La fréquentation physique, quant à elle, poursuit sa progression, la part du jeune public présentant toutefois une baisse relativement significative, puisqu'elle compte pour 17 % de la fréquentation totale en 2008 contre près de 20 % en 2006.

3.– Objectif n° 3 *Élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics* : des résultats satisfaisants

Les résultats correspondants à l'objectif n° 3 sont conformes aux attentes et leur évolution entre 2006 et 2008 est positive.

Ainsi, tant l'effet de levier de la participation financière de l'État pour la restauration de monuments historiques que l'effet de levier de la part des fonds publics pour l'acquisition de trésors nationaux et d'œuvres d'intérêt national augmentent de manière significative.

Par ailleurs, le développement des ressources propres des institutions patrimoniales, axe majeur de la politique du ministère de la Culture et de la communication, poursuit une évolution tout à fait satisfaisante. Seul le sous-indicateur relatif au CMN présente un résultat pour 2008 inférieur à celui de 2006.

B.– RENFORCER LA CULTURE DE LA PERFORMANCE

1.– Une organisation en réseau du suivi de la gestion et de la performance

Au sein de l'organigramme administratif du ministère de la Culture et de la communication, le seul service dédié en tant que tel au contrôle de gestion est la mission du contrôle de gestion ministérielle, placée au niveau du secrétariat général du ministère. Son action est étroitement associée aux actions des contrôleurs de gestion placés dans les différents services.

En effet, dans le reste du ministère, différents réseaux de contrôleurs de gestion ont été créés, au niveau :

– des programmes : généralement placés auprès du secrétaire général du programme ;

– des directions sectorielles : généralement placés au niveau du secrétariat général de la direction ou directement rattachés au directeur ;

- des DRAC ;
- des opérateurs.

Notons que dans le cadre des travaux de RGPP et de la mise en place de la future direction générale des Patrimoines ⁽¹⁾, un bureau du contrôle de gestion et de l'évaluation de la performance serait créé au sein de la sous-direction des affaires financières et générales.

2.– Pour une meilleure articulation entre le volet budgétaire et le volet performance

Le responsable de programme déplore le fait que le suivi de la performance et celui du volet budgétaire s'effectuent encore de façon séparée. Il estime que la procédure même d'élaboration des documents budgétaires, PAP et RAP, ne favorise pas le rapprochement entre pilotage de la performance et pilotage budgétaire.

La déclinaison des objectifs et indicateurs des PAP se formalise dans les BOP des services centraux et déconcentrés et dans les contrats de performance des opérateurs. Or qu'il s'agisse des objectifs opérationnels des BOP ou des contrats de performance, ils sont le résultat d'une concertation entre le programme, les directions ou délégations opérationnelles, les directions régionales et les opérateurs et leur élaboration reste encore déconnectée de l'exercice budgétaire.

De fait, le responsable de programme remarque que la culture de la performance – qui mériterait d'être renforcée à tous les échelons du ministère, en administration centrale et déconcentrée comme au niveau des opérateurs (*supra*) – n'est encore abordée que de façon très succincte, et regrette que celle-ci demeure l'affaire d'un nombre restreint de spécialistes.

(1) Elle doit regrouper la direction de l'Architecture et du patrimoine, la direction des Archives de France et la direction des Musées de France.

DÉFENSE

Commentaires de MM. Jean-Michel FOURGOUS et Louis GISCARD D'ESTAING, Rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION <i>DÉFENSE</i> EN MATIÈRE DE PERFORMANCE	93
A.– LA MISE EN PLACE DE LA LOLF A NÉCESSITÉ UNE PROFONDE MODIFICATION STRUCTURELLE.....	93
1.– Vers une architecture fondée sur des systèmes de forces.....	93
2.– La Défense a intégré la culture de la performance.....	94
B.– RENDRE PUBLIQUE LA PERFORMANCE TOUT EN CONSERVANT UNE NÉCESSAIRE DISCRÉTION	94
1.– La sanctuarisation de la dissuasion nucléaire.....	94
2.– La disponibilité technique des principaux équipements	94
3.– La performance en matière de renseignement	95
C.– L'INTERVENTION DISCUTABLE DE LA DIRECTION DU BUDGET	96
1.– Une volonté de réduire le nombre d'indicateurs de performances.....	96
2.– Une intervention sur plusieurs niveaux	97
3.– Une absence totale de légitimité	97
II.– DES INDICATEURS PERFECTIBLES	98
A.– DES INDICATEURS MARQUÉS PAR UNE INSTABILITÉ ET DES IMPERFECTIONS DE CONSTRUCTION	98
1.– Un tâtonnement lié à la mise en œuvre récente de la LOLF	98
2.– Des défauts de construction pénalisants.....	98
3.– L'ambiguïté de certaines valeurs.....	99

B.– LE RESPECT DES BUDGETS VOTÉS	99
1.– Trop de résultats « aberrants » ne reçoivent pas d'explication.....	100
2.– La difficulté à retracer certaines dépenses : le cas des Opex	100
3.– Certaines dépenses sont plus explicitées que d'autres	101
III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION	102
A.– L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCES.....	102
1.– Arrêter les suppressions d'indicateurs	102
2.– Vers de nouveaux indicateurs	102
B.– DAVANTAGE D'EXPLICATIONS ET DE RÉACTIVITÉ.....	103
1.– Justifier les écarts les plus significatifs.....	103
2.– Prendre en compte plus rapidement les observations parlementaires	103
C.– CONFORTER LE STATUT DES RESPONSABLES DE PROGRAMME.....	104

I.- LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION DÉFENSE EN MATIÈRE DE PERFORMANCE

La mise en application de la LOLF et de son volet relatif à la performance a constitué une réforme lourde pour le ministère de la Défense, conduit à d'évoluer d'une logique d'armées vers une architecture par système de forces et qui a dû, en outre, composer avec la discrétion nécessaire dans certains domaines. Mais les efforts consentis dans l'analyse de la performance sont freinés par l'attitude restrictive du ministère du Budget.

A.- LA MISE EN PLACE DE LA LOLF A NÉCESSITÉ UNE PROFONDE MODIFICATION STRUCTURELLE

1.- Vers une architecture fondée sur des systèmes de forces

Dès l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la mission *Défense* n'est plus présentée par armées (terre, mer, air), mais dans le cadre d'un découpage en cinq systèmes de forces : *Dissuasion, Commandement et maîtrise de l'information, Projection-mobilité-soutien, Engagement et combat, Protection et sauvegarde.*

Or, la transformation des indicateurs de performance n'a pas été aussi rapide que l'évolution de la présentation du budget. Certains d'entre eux ont évolué au cours des exercices : au sein du programme 146 *Équipement des armées*, c'est le cas des indicateurs de l'objectif n°1 qui vise à mettre à la disposition des armées les équipements nécessaires. Jusqu'en 2007, quatre indicateurs s'intéressaient aux trois armées et à la composante interarmées. Depuis 2008, les indicateurs apportent des données chiffrées sur le taux de réalisation des équipements de chacun des cinq systèmes de forces, ce qui est beaucoup plus cohérent avec la LOLF.

Mais d'autres indicateurs continuent à présenter des résultats par armées. C'est le cas sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* auquel sont assignés neuf objectifs assortis d'indicateurs qui sont encore en 2008 déclinés par armées. Or, avec le développement des opérations extérieures, le fonctionnement des forces est devenu interarmées : ravitaillement de Rafale de la marine par des appareils de l'armée de l'air en Afghanistan, déploiement de forces terrestres sur des bâtiments de projection et de commandement au Liban, etc. **La logique pousse à ce que l'analyse de la performance se fonde désormais exclusivement sur l'architecture fonctionnelle retenue lors de la mise en œuvre de la LOLF.**

L'évolution probable de ces indicateurs vers une logique de systèmes de forces, conjuguée à la recherche d'une interarmisation toujours plus poussée car source d'économie, conduira inévitablement à poser la question de la pertinence de l'actuelle structure organique du ministère de la Défense organisée autour des états-majors d'armées, mais que l'architecture fonctionnelle de la LOLF contribue à mettre à mal.

2.– La Défense a intégré la culture de la performance

Malgré ces contraintes lourdes, le ministère de la Défense semble avoir intégré avec succès la notion de performance dans l'ensemble de sa structure, jusqu'au niveau régimentaire. Le cabinet du ministre de la Défense suit avec attention les indicateurs de performances publics ainsi que ceux qui ne sont pas publiés. Les responsables de programme sont régulièrement réunis sur ce sujet par le directeur de cabinet du ministre. Ils agissent à leur tour avec efficacité sur leurs responsables de BOP (budget opérationnel de programme).

B.– RENDRE PUBLIQUE LA PERFORMANCE TOUT EN CONSERVANT UNE NÉCESSAIRE DISCRÉTION

La mission *Défense* doit, à l'instar des autres missions du budget de la Nation, rendre publique une analyse de sa performance reposant sur des critères objectifs, sans pour autant dévoiler un certain nombre d'éléments qui pourraient nuire à la nécessaire discrétion, voire au secret qui entoure immanquablement une partie des activités de défense.

Globalement, les responsables de programmes réussissent à publier des indicateurs utiles et significatifs sur un grand nombre d'aspects de la mission. Trois secteurs, « angles morts », échappent pourtant à l'analyse de la performance.

1.– La sanctuarisation de la dissuasion nucléaire

L'objectif de « *tenir la posture de dissuasion nucléaire* » est bien défini au sein du programme 178 *Préparation et emploi des forces*. Toutefois, compte tenu du caractère sensible des données concernant ce domaine, le rapport de performances se borne à indiquer que l'objectif a été rempli sans qu'il soit possible de vérifier l'assertion ni d'en savoir davantage. S'il est un domaine pour lequel les informations doivent rester confidentielles, c'est bien celui de la dissuasion nucléaire et la non publication des indicateurs et commentaires associés est cohérente.

2.– La disponibilité technique des principaux équipements

Le maintien en condition opérationnelle des équipements majeurs de nos forces est une préoccupation constante des responsables de la défense nationale. En effet, l'âge respectable de certains équipements (avions de transport Transall, hélicoptères Puma, blindés AMX 10 P...) conjugués à une utilisation intensive en opérations extérieures conduisent les parcs de matériels majeurs à connaître des taux de disponibilité souvent jugés trop bas.

L'objectif n° 8 du programme *Préparation et emploi des forces* fixe donc le légitime objectif d'assurer le taux de disponibilité technique au meilleur coût. Or, cet objectif est assorti d'un indicateur qui fournit un taux global par armée, en distinguant toutefois le matériel aéronautique de la marine et de l'armée de terre

du matériel qui ne vole pas. Ces taux, qui agrègent des matériels hétéroclites peuvent, ainsi que l'indique le responsable de programme, « *masquer des problématiques diverses* ». Il est donc impossible, à la seule lecture de ce tableau, de savoir si le faible taux de disponibilité des matériels aéronautiques de l'armée de terre (54,4 % en 2008) concerne de manière homogène l'ensemble des parcs ou si certains types d'appareils connaissent de graves difficultés pendant que d'autres enregistrent des taux de disponibilité plus élevés.

Il peut se comprendre que les armées ne souhaitent pas fournir de précision sur les types d'appareils plus particulièrement concernés par une mauvaise disponibilité, à la fois pour des raisons tactiques mais aussi pour des raisons commerciales : certains de ces appareils sont proposés à l'exportation. Mais, en l'état, les chiffres proposés par cet indicateur sont difficilement utilisables, malgré les quelques lignes de commentaires qui accompagnent le tableau. Cette absence de détail est d'autant plus regrettable et peu compréhensible que les chiffres détaillés sont fournis chaque année, dans le cadre de la discussion budgétaire aux rapporteurs qui font la demande. Des statistiques précises, non classifiées, sont publiées chaque année avec l'accord du ministère de la Défense dans les documents parlementaires qui accompagnent l'examen du projet de loi de finances.

3.— La performance en matière de renseignement

Les responsables de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) ont pour habitude de considérer que la performance de leurs services se mesure en nombre d'actes terroristes qui n'ont pas été perpétrés... L'impossibilité de mesurer ce paramètre donne toute la mesure de la difficulté qu'il y a à analyser la performance. Ce point de vue doit toutefois être nuancé : l'objet de la dissuasion nucléaire est d'éviter la guerre, paramètre également difficile à quantifier. Or, des indicateurs existent, même s'ils ne sont pas publiés.

En matière de renseignement, la performance peut être analysée, à l'exemple de ce que fait la direction de la Protection et de la sécurité de la défense (DPSD), qui utilise des critères objectifs : taux d'avis émis dans les délais prescrits, taux de sites inspectés dans les délais prescrits (objectif n° 2 du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*). Pour sa part, la direction du renseignement militaire (DRM) évalue sa performance par le biais d'enquêtes de satisfaction menées à l'égard des services utilisateurs de renseignements (objectif n° 1 du programme 178 *Préparation et emploi des forces*). Car la lutte contre le terrorisme, préoccupation principale – et louable – de la DGSE, n'est pas le seul objet du renseignement.

À une époque où les plus hautes autorités politiques ont décidé de consentir un effort remarqué sur le renseignement et où les crédits et effectifs de la DGSE sont augmentés, il apparaît particulièrement utile de doter ce service d'un indicateur de performances qui, tout en préservant une nécessaire discrétion sur la nature des activités exercées, doit permettre à la Représentation nationale de savoir si les moyens supplémentaires alloués à cette direction générale sont

efficacement employés. La Cour des comptes, dans sa dernière note sur l'exécution du budget 2008 ne dit pas autre chose : tout en admettant que l'objectif fixé à la DGSE ne soit pas publié pour des raisons de confidentialité, la Cour considère qu'« *il serait néanmoins souhaitable de définir un objectif « ouvert » commun aux deux services* ».

C.– L'INTERVENTION DISCUTABLE DE LA DIRECTION DU BUDGET

Un acteur incontournable mais à la légitimité douteuse semble omniprésent dans l'élaboration de l'analyse de la performance : la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

1.– Une volonté de réduire le nombre d'indicateurs de performances

C'est avec une certaine surprise et beaucoup d'agacement que les Rapporteurs spéciaux ont découvert le rôle que jouent les services de Bercy dans l'élaboration des rapports annuels de performances.

Non content de relire et corriger les propos et commentaires censés être ceux des responsables de programme, la direction du Budget impose depuis la mise en place de la LOLF une réduction continue du nombre d'indicateurs de performance. En 2009, l'objectif chiffré a été fixé entre 15 % et 20 % de diminution du nombre d'indicateurs.

La volonté de réduire le nombre des indicateurs de performance de l'ensemble des missions ne paraît pas obéir à une logique clairement définie. Volonté de réaliser des économies, comme cela a été suggéré ? Dans ce cas, pourquoi vouloir à tout prix supprimer certains indicateurs qui préexistaient à la LOLF et qui continueront à exister dans les tableaux de bord des chefs d'état-major ? La DGA et l'état-major des armées ont confirmé que les indicateurs publiés dans le RAP de la mission *Défense* ne leur coûtent rien car ils sont déjà utilisés en interne. Il semblerait que Bercy considère, de manière unilatérale, qu'un grand nombre d'indicateurs n'ont simplement pas à être publiés mais doivent rester internes aux administrations.

Détail pittoresque : la direction du Budget a même essayé de supprimer l'indicateur de performance relatif à la dissuasion nucléaire, indicateur qui n'est pas publié ! Quelle est la logique ?

Au cours des entretiens que les Rapporteurs spéciaux ont eu avec les responsables de programmes ou avec leurs représentants, il semblerait que le ministère du Budget milite pour la suppression de la plupart des actuels indicateurs de performance et pour leur remplacement par un nombre réduit d'indicateurs transversaux ministériels. Ce projet, s'il était avéré, irait à l'encontre des principes de la LOLF qui a substitué une logique de mission à une logique de ministère. En outre, de quels leviers disposeront les responsables de programmes pour améliorer la performance mise en valeur par ces indicateurs s'agissant d'éléments transversaux relevant de plusieurs programmes d'une même mission ?

2.— Une intervention sur plusieurs niveaux

Le ministère du Budget serait-il à ce point rétif à la nouvelle loi organique qu'il essaierait de la dénaturer en occultant le volet relatif au contrôle de la performance ? **Les Rapporteurs spéciaux réaffirment avec force leur souhait de voir cesser la diminution du nombre d'indicateurs de performance, gages de transparence et indicateurs utiles de la performance de la dépense publique.** Si certains indicateurs, pour des raisons objectives, ne donnent pas satisfaction, leur modification ou leur remplacement s'impose, mais pas leur disparition.

Regrettant les contraintes imposées par la direction du Budget, les responsables du ministère de la Défense sont conscients de publier « *des indicateurs indigents* », du type de celui relatif à la disponibilité des matériels évoqué plus haut. Les services de ce ministère tentent bien de « *contourner la difficulté* » en développant les commentaires joints à ces indicateurs. Mais même pour ces commentaires, la grille de saisie imposée par Bercy est limitée : « *pas plus d'une quinzaine de lignes* ».

Au-delà d'une volonté de réduire les informations fournies par les indicateurs de performance, la direction du Budget impose des règles relativement strictes en matière de longueur de commentaires. Surtout, elle se permet de relire la copie des responsables de programmes et de corriger ou supprimer toute référence aux gels et mises en réserve des crédits ainsi que tout propos qui pourrait laisser entendre qu'un budget a été sous-doté en loi de finances initiale !

3.— Une absence totale de légitimité

La seule légitimité reconnue au ministère du Budget est celle de l'élaboration et de la publication de l'ensemble des documents budgétaires, y compris les PAP et les RAP. Or, la préparation de ces documents et la volonté de conserver une certaine homogénéité de présentation conduisent la direction du Budget à établir le véritable contrôle que les Rapporteurs spéciaux viennent de décrire.

Une légitimité à homogénéiser la forme et la présentation des documents ? Oui, mais sûrement pas à corriger sur le fond les propos des responsables de programme. À travers les documents budgétaires, nous croyons lire des propos qui sont prêtés aux responsables de programmes : chef d'état-major des armées, délégué général à l'armement, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense... Nous ne lisons en réalité que des copies revues et corrigées par l'administration des finances.

II.- DES INDICATEURS PERFECTIBLES

L'instabilité en matière d'indicateurs de performance et les imperfections qui ont marqué les premières années de mise en application de la LOLF ne doivent pas masquer le fait que la performance se mesure aussi à l'aune du respect des budgets votés en loi de finances.

A.- DES INDICATEURS MARQUÉS PAR UNE INSTABILITÉ ET DES IMPERFECTIONS DE CONSTRUCTION

1.- Un tâtonnement lié à la mise en œuvre récente de la LOLF

Un grand nombre d'indicateurs de performance ont été modifiés, lorsqu'ils n'ont pas été supprimés, depuis 2006. De nouvelles modifications sont prévues pour les exercices à venir. La raison principale de ces modifications tient à la nouveauté de la LOLF qui a exigé une profonde évolution culturelle. Les premiers indicateurs mis en place, pas toujours pertinents, étaient d'une lecture et d'une interprétation parfois malaisée. Dans certains cas, ils étaient difficiles à renseigner. En outre, l'évolution d'une logique d'armée en une architecture par système de forces a également conduit à adapter les indicateurs, adaptation qui n'est pas encore totalement achevée.

Les années 2006 à 2008 ont donc été marquées par une période de tâtonnement certes compréhensible mais qui n'a pas facilité les comparaisons d'une année sur l'autre en matière de performance. Il est apparu nécessaire de changer les indicateurs qui ne donnaient pas satisfaction.

Si certains indicateurs doivent régulièrement être modifiés par exemple lorsqu'ils atteignent de manière durable la valeur maximale de 100 % ou lorsque leur intérêt disparaît, la grande majorité d'entre eux doit maintenant trouver une forme de pérennité qui permette un suivi de la performance dans le temps et des comparaisons annuelles.

2.- Des défauts de construction pénalisants

Les parlementaires, mais aussi le public, qui lisent les résultats des indicateurs figurant dans les rapports annuels de performances ne sont pas informés des méthodes de construction de ces indicateurs. Il peut en résulter une interprétation erronée.

L'objectif n° 1 du programme *Équipement des forces* est de mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées. Dans cette perspective, plusieurs indicateurs présentent, entre autre, l'évolution annuelle moyenne du délai de réalisation des principaux équipements. Le retard mesuré entre 2006 et 2008 selon les systèmes

de forces fluctue globalement entre un et trois mois. Compte tenu des difficultés rencontrées par certains programmes emblématiques comme l'A400M (48 mois de retard), les sous-marins Barracuda, les hélicoptères NH-90, etc., ce chiffre paraît étonnamment faible.

L'explication réside dans la construction de l'indicateur : seuls sont pris en compte les programmes dont les derniers engins sont en cours de livraison. Et l'échéancier de référence n'est probablement plus celui d'origine, mais un calendrier corrigé. Il faudra donc attendre la livraison du dernier A400M, vers 2025, ou du dernier sous-marin Barracuda, vers 2028, pour que les retards de ces programmes soient pris en compte par cet indicateur de performances qui demande à être corrigé d'urgence. En effet, c'est en cours de programme que l'attention doit être attirée par les retards, pas une fois que le dernier exemplaire a été livré.

Un autre défaut affecte, au sein du programme, *Soutien de la politique de la défense*, l'indicateur 1.1 relatif aux délais dans lesquels sont pris les décrets d'application des lois relatives à la défense. Le ministère de la Défense, et *a fortiori* le responsable de programme, ne maîtrisent pas la totalité du processus d'élaboration des textes d'application qui doivent parfois être examinés par le Conseil d'État et qui sont toujours interministériels. C'est d'ailleurs sur la base de cette imperfection qu'a été décidée la suppression de cet indicateur pour 2009.

3.- L'ambiguïté de certaines valeurs

Certains indicateurs atteignent de manière quasi systématique des valeurs égales à 100 % ou tout au moins comprises entre 95 % et 100 %. Leur interprétation peut alors être ambiguë. Plusieurs exemples peuvent être relevés dans le programme *Équipement des forces* en matière de taux de réalisation des performances techniques des principales opérations d'armement. Les indicateurs mettent en évidence des résultats qui fluctuent selon les cinq systèmes de forces entre 99 % et 100 %.

Devons-nous nous réjouir de l'efficacité de la DGA, dont les résultats atteignent une quasi perfection ? Ou, compte tenu de ce que nous connaissons par ailleurs du contexte des principales opérations d'armement de nos armées, ne devons-nous pas nous interroger sur la manière dont sont construits ces indicateurs et sur leur faible sensibilité ?

B.- LE RESPECT DES BUDGETS VOTÉS

L'évaluation de la performance passe aussi par l'analyse du respect par les différents responsables de programmes des budgets qui leur sont attribués. Or, en la matière, la lecture des RAP révèle parfois des surprises.

1.– Trop de résultats « aberrants » ne reçoivent pas d'explication

Le programme 212 *Soutien de la politique de défense* fournit en 2008 un exemple typique de résultat incompréhensible qui ne fait l'objet d'aucune explication : alors que 366 millions d'euros de crédits de paiement étaient inscrits au titre de l'action n° 3 *Gestion centrale*, ce sont 1,366 milliard d'euros qui ont été consommés. En revanche, l'action n° 6 *Accompagnement de la politique des ressources humaines* n'a consommé que 349 millions d'euros sur les 1,378 milliard d'euros qui lui avaient été alloués par la Représentation nationale en loi de finances initiale.

En l'absence d'explication, nous ne pouvons que déduire qu'« environ » un milliard d'euros a changé d'affectation en cours d'exercice pour passer d'une action à une autre. Cette somme semble composée de crédits de titre 2 (rémunérations et charges sociales). Or, la justification au premier euro des dépenses de personnel faisant l'objet d'une explication globale au niveau du programme, les mouvements de crédits de titre 2 entre actions d'un même programme ne sont pas évoqués. En revanche, les mouvements de crédits de fonctionnement, d'investissement ou d'intervention font l'objet d'analyses parfois détaillées au sein de chaque action.

2.– La difficulté à retracer certaines dépenses : le cas des Opex

Malgré de réels efforts consentis depuis 2006, le montant des crédits dépensés dans le cadre des opérations extérieures, inscrit dans le rapport annuel de performances, est encore trop éloigné de la réalité.

Selon le ministère de la Défense, la différence entre les chiffres présentés dans le rapport et la réalité s'explique d'une part parce qu'une partie des dépenses liées aux Opex n'est pas imputée sur l'action *Surcoûts liés aux opérations extérieures* du programme 178, mais sur les actions propres à chaque armée. Les différents états-majors se livrent donc *a posteriori* à une estimation des frais réellement imputables aux opérations extérieures ou aux missions intérieures. Ce montant – déclaratif – est pris en compte par l'état-major des armées pour estimer le coût financier de ces missions, mais il n'apparaît pas dans la comptabilité du programme qui ne peut pas être qualifiée d'analytique.

Un exemple : le carburant dépensé par un navire de la marine nationale qui se rend sur un théâtre d'opération extérieure n'est réglementairement considéré comme dépensé en opération que lorsque le navire arrive sur zone. Or, généralement, le carburant fait l'objet d'un seul achat qui a été imputé dans sa totalité sur l'action relative à l'activité de la marine. Les chiffres fournis pour ce programme ne sont donc pas réellement utilisables.

Alors que la réalité des opérations extérieures pour 2007 s'élève à 685 millions d'euros, le rapport de performances a présenté un chiffre de 511 millions d'euros. En 2008 le coût des opérations extérieures s'est élevé à 852 millions d'euros, alors que le rapport de performances a présente un montant de 688 millions d'euros.

Pour les missions intérieures (Vigipirate, lutte contre les feux de forêt, contre les inondations, contre l'orpaillage illicite en Guyane...), le décalage est encore plus flagrant : à la lecture du RAP, les frais liés aux missions intérieures se seraient élevés à 1,3 million d'euros en 2007, alors qu'ils sont estimés par l'état-major des armées à environ 20 millions d'euros. Pour 2008, l'état-major des armées semble avoir renoncé à les estimer puisque le chiffre de 0,3 million d'euros, avancé dans le RAP, peut difficilement être considéré comme crédible.

3.— Certaines dépenses sont plus explicitées que d'autres

Depuis 2007, des dépassements ont été constatés au sein de l'action^o 1 du programme *Soutien de la politique de défense*. Cette action, qui regroupe principalement les moyens destinés aux cabinets du ministre de la Défense et du secrétaire d'État aux Anciens combattants, enregistre depuis deux ans une surconsommation de ses crédits. En 2007, les dépenses ont excédé d'environ 35 % l'enveloppe accordée. C'est en frais de personnels que le dépassement fut le plus marqué : + 45 %.

En 2008, les dépenses ont excédé de 4,9 millions d'euros l'enveloppe accordée en autorisations d'engagement et de 2,9 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation initiale était pourtant en hausse de 8 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent (+ 15,6 %). Comme en 2007, ce sont les frais de personnels qui ont enregistré la plus forte surconsommation : 109 %. Comme il est de coutume, ce dépassement ne reçoit aucune explication. En 2007 comme en 2008, aucune explication ni aucun commentaire n'ont été apportés aux résultats publiés.

En revanche, dans le RAP 2007, le lecteur découvre avec un peu d'agacement, quelques pages plus loin, qu'une dépense d'habillement portant sur 497 euros est décrite avec précision comme « *correspondant à des achats de vêtements pour les cinq personnels affectés en Polynésie* ».

De la même manière, en 2008, l'action n^o 5 *Soutien aux exportations* du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*, a enregistré, elle aussi, une surconsommation de ses crédits : pour 17 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, 18,6 millions ont été consommés. Le rapport annuel de performances ne justifie pas ce dépassement qui trouve son origine dans les dépenses de personnel (12,9 millions d'euros consommés pour 10 millions ouverts) alors que les dépenses de fonctionnement, analysées dans le détail, sont restées très en deçà des prévisions.

Les Rapporteurs spéciaux sauraient gré aux responsables de programmes de commenter avec davantage de précision les dépenses se chiffrant en millions d'euros, quitte à délaissier celles qui pèsent moins de 500 euros...

III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION

Les pistes d'amélioration de l'analyse de la performance sont multiples et, si elles concernent au premier chef les indicateurs, elles ne doivent pas négliger les autres éléments des RAP ni le cadre juridique des responsables de programme.

A.– L'AMÉLIORATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCES

1.– Arrêter les suppressions d'indicateurs

La mission Défense a représenté, en 2008, plus de 37,5 milliards d'euros ; il s'agit de l'un des tout premiers postes de dépenses et les 22 objectifs, auxquels sont associés 41 indicateurs, ne sont pas superflus pour analyser la performance de cette mission divisée en quatre volumineux programmes.

Compte tenu du fait que la plupart des indicateurs existent en interne au sein de l'état-major des armées ou d'organismes tels que la DGA ou le SGA, leur publication ne représente aucun coût, hors le papier qui sert à imprimer les RAP et les PAP. **Comme l'état-major des armées, comme la Cour des comptes, comme le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), les Rapporteurs spéciaux estiment que les indicateurs existants sont utiles à l'information de la Représentation nationale et que si certains perdent, au fil des ans, en intérêt ou en pertinence, il conviendra de les remplacer, mais pas de les faire disparaître purement et simplement.**

2.– Vers de nouveaux indicateurs

Loin de souhaiter réduire le nombre des actuels indicateurs de performances, les Rapporteurs spéciaux souhaitent, comme le CIAP, que leur soient apportés des éclairages sur certains secteurs qui apparaissent comme des « angles morts » insuffisamment analysés sur le plan de la performance.

Il en est ainsi des opérations extérieures, activité essentielle des forces, d'un coût qui approche le milliard d'euros (852 millions en 2008) et qui ne trouve pas encore toute sa place en matière d'analyse de performance. Ne serait-il pas possible d'imaginer des indicateurs relatifs à la performance de nos forces en opération à l'étranger (évolution du coût pondéré par le nombre de militaires concernés et par l'éloignement ?) ou sur les retombées de ces opérations ?

L'aspect économique de la mission *Défense* est également négligé dans l'analyse de la performance. Premier investisseur du pays en matière d'équipements, le ministère de la Défense ne met pas assez en valeur les retombées économiques de sa dépense. L'absence d'indicateur lié à l'industrie de défense est révélatrice d'un état d'esprit où l'économie n'est pas suffisamment prise en compte alors même que son fonctionnement conditionne la ressource publique dont bénéficie le secteur. Dans le même ordre d'idée, un indicateur relatif aux exportations d'armements militaires semble indispensable : les exportations permettent en effet d'allonger les séries et, par conséquent, de réduire les coûts des matériels commandés par nos armées.

Les Rapporteurs spéciaux regrettent sincèrement la suppression de l'indicateur relatif à la fidélisation des militaires qui apportait une information capitale sur l'attractivité du métier des armes, information particulièrement utile à un moment où le chômage augmente et où le ministère réduit le format des armées d'une manière forte.

B.– DAVANTAGE D'EXPLICATIONS ET DE RÉACTIVITÉ

1.– Justifier les écarts les plus significatifs

Le premier élément de la performance consistant à respecter le budget voté en loi de finances, la justification des écarts les plus significatifs doit absolument trouver sa place dans les rapports annuels de performances, même lorsque ces écarts concernent des crédits de rémunérations, même lorsqu'ils s'équilibrent entre les différentes actions.

2.– Prendre en compte plus rapidement les observations parlementaires

L'expérience montre que les remarques formulées par les parlementaires sont parfois prises en compte dans l'élaboration des documents budgétaires. Toutefois, entre l'analyse du rapport de performances publié six mois après la fin de l'exercice considéré et la mise en œuvre des corrections, il se passe actuellement trois années : si elles sont prises en compte, les remarques relatives au RAP 2008 ne seront pas intégrées à l'occasion du budget 2010, dont la préparation est considérée comme trop avancée, mais à l'occasion du budget 2011.

Le raccourcissement d'une année de ce schéma serait le bienvenu, en particulier concernant la publication d'indicateurs dont certains existent déjà dans les tableaux de bord des états-majors.

C.– CONFORTER LE STATUT DES RESPONSABLES DE PROGRAMME

Créés de fait par la LOLF, les responsables de programme n'ont pas d'existence juridique, aucun décret n'étant venu conforter leur statut ou préciser l'étendue de leurs prérogatives, notamment par rapport au pouvoir politique ou par rapport aux structures ministérielles. C'est cette faille juridique qui permet à Bercy de contester leur légitimité.

Un exemple illustre la capacité très restreinte des responsables de programmes à rendre des comptes sur les résultats de leur performance : malgré les protestations du responsable de programme 178 *Préparation et emploi des forces*, la direction du budget a fait connaître sa décision de ne plus faire figurer d'indicateur relatif aux ressources humaines dans le PAP du programme, alors que le personnel constitue un des piliers de l'efficacité des armées et que les rémunérations et charges sociales représentent 70 % du budget de la mission *Défense*.

Les Rapporteurs spéciaux réitèrent leur ferme opposition à la suppression des indicateurs relatifs aux ressources humaines, particulièrement utiles à l'information de la Représentation nationale.

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

Commentaire de M. Jérôme CHARTIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	106
I.– L'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE : UN EXERCICE DIFFICILE COMPTE TENU DU CARACTÈRE COMPOSITE DU PROGRAMME.....	107
A.– L'INSTABILITÉ DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 134 NUIT À L'ÉVALUATION DE SA PERFORMANCE	107
B.– L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DU PROGRAMME MONTRE LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	108
C.– LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LE COÛT LIÉ AU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE	111
II.– L'ÉVOLUTION POSITIVE DE LA PERFORMANCE : RÉSULTAT DE LA STRUCTURATION DU CONTRÔLE DE GESTION ET D'UNE DÉMARCHE QUALITÉ INITIÉS PAR LA LOLF	112
A.– LA LOLF A PERMIS DE STRUCTURER LE CONTRÔLE DE GESTION AU NIVEAU CENTRAL ET DÉCONCENTRÉ.....	112
B.– LA LOLF A INITIÉ UNE LOUABLE DÉMARCHE DE CERTIFICATION	113
III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	114
A.– UN PROGRAMME À RECENTRER SUR SES FINALITÉS : LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR	114
1.– Le redéploiement nécessaire de plusieurs actions vers d'autres programmes plus adaptés	114
2.– Une modification corrélative de l'intitulé du programme reflétant ses finalités	115
B.– UN RÉÉQUILIBRAGE NÉCESSAIRE DES INDICATEURS EN FAVEUR DE L'EFFICIENCE ET DE LA QUALITÉ DE SERVICE	115
C.– L'INSTAURATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES DÉPENSES FISCALES.....	116
D.– UNE DÉMARCHE DE CERTIFICATION À GÉNÉRALISER.....	117

INTRODUCTION

Le programme 134 a pour particularité, depuis sa création, de regrouper un ensemble de politiques, mises en œuvre par différents services de l'État, qui concourent au développement des entreprises et *in fine* au développement de l'emploi.

Les politiques du programme et les différents moyens d'action (connaissance, information, conseil, accompagnement ...) impliquent bien plus les hommes et les femmes qui animent ces différentes structures que leurs moyens budgétaires, qui restent par ailleurs fortement contraints. Il s'agit avant tout de bien cerner les besoins et les attentes des entreprises ainsi que les forces et les faiblesses des territoires. L'identification des priorités passe notamment par des analyses et des études techniques, économiques et sociales à caractère prospectif. De cette connaissance dépendra la qualité des réponses qui seront apportées par les pouvoirs publics.

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

Ce diagnostic est encore vrai à ce jour. La mise en œuvre de la démarche de performance imposée par la LOLF dans le cadre de ce programme se heurte à la multiplicité de ses objectifs et à la faible marge de manœuvre du responsable de programme pour influencer sur le « développement économique des entreprises et de l'emploi ». En effet, celui-ci dépend bien plus de l'évolution de l'environnement socio-économique ou réglementaire des entreprises et de la situation économique internationale (I). Il n'en demeure pas moins que de nombreux efforts ont été réalisés depuis 2006 pour améliorer l'efficacité des actions directement prises en charge par l'État ou ses opérateurs (II). Pour l'avenir, il conviendra de recentrer le programme 134 sur ses finalités, le développement des entreprises et la sécurité du consommateur, de faire évoluer – dans le but de les stabiliser – les indicateurs du programme de manière à mieux refléter l'efficacité et la qualité de service rendu, et de généraliser la démarche initiée par la LOLF (III).

I.- L'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE : UN EXERCICE DIFFICILE COMPTE TENU DU CARACTÈRE COMPOSITE DU PROGRAMME

L'évaluation de la performance de l'administration et de son évolution depuis 2006 est un exercice complexe dans le cadre du programme 134 pour au moins trois raisons : l'évolution ininterrompue de son périmètre (A), l'hétérogénéité de ses objectifs et indicateurs (B) et la difficulté d'apprécier le coût lié au renseignement de ces indicateurs (C).

A.- L'INSTABILITÉ DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 134 NUIT À L'ÉVALUATION DE SA PERFORMANCE

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le programme 134 connaît des évolutions majeures de son périmètre qui rendent difficile les comparaisons et la mesure de la performance des actions considérées.

Ainsi, l'action n°1 *Politique de l'énergie et des matières premières* a été transférée, dans le projet annuel de performances (PAP) 2008, au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Surtout, le PAP 2009 a profondément remanié l'ensemble du programme à travers :

- le transfert de l'action n°5 *Offre de formation aux entreprises* vers le programme 192 *Recherche industrielle* ;
- la concentration des actions n° 6 *Accompagnement des mutations industrielles*, et n° 9 *Développement industriel et métrologie* et n° 11 *Soutien au réseau des DRIRE* au sein de l'action n° 3 *Environnement et compétitivité des entreprises industrielles* ;
- la suppression des actions n°10 *Installations classées, énergie et contrôles techniques et sécurité* et n° 11 *Soutien au réseau des DRIRE* ;
- la fusion du programme 134 avec le programme n° 199 *Régulation économique* comportant six actions ;
- l'ajout d'une action intitulée *Moyens de la politique de l'emploi*.

Il convient également de relever que son intitulé n'a cessé d'évoluer :

- en 2006 et 2007 : *Développement des entreprises* ;
- en 2008 : *Développement des entreprises et des services* ;
- en 2009 : *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Cette situation traduit le caractère extrêmement composite du programme 134, déjà dénoncé par le CIAP, et milite en faveur de l'achèvement de son recentrage sur ses finalités : la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises, d'une part, la garantie de la protection et de la sécurité des citoyens et des consommateurs, d'autre part.

B.- L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DU PROGRAMME MONTRE LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

- Il convient de rappeler que dans le PAP 2009 :

- 7 indicateurs mesurent l'efficacité socio-économique, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ont été atteints les résultats directs attendus ;

- 7 indicateurs évaluent la qualité du service rendu, c'est-à-dire les caractéristiques nécessaires pour répondre aux attentes des usagers. Il s'agit essentiellement, dans le programme, de délais de réponse ;

- un indicateur mesure l'efficacité de la gestion, c'est-à-dire la mesure du rapport entre le produit des activités et les moyens qui leurs sont affectés.

Pour le PAP 2008, il s'agissait de 5 indicateurs mesurant l'efficacité socio-économique, 4 évaluant la qualité du service rendu et 9 indicateurs d'efficacité.

L'audit du programme 134 mené par le CIAP a montré que les bases d'une déclinaison de la performance ont été mises en place, aidées par le fait que, pour les principales directions à réseau du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, des contrats pluriannuels de performance (CPP) ont commencé à être mis en place depuis le début des années 2000. C'est ainsi que le CPP de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), non seulement décline les objectifs et les indicateurs stratégiques du PAP, mais aussi offre une vraie vision stratégique de la gestion des moyens mis en œuvre au service d'une action (en particulier sur l'action n°7 *Développement international et compétitivité des territoires* : redéploiements, pour le réseau à l'étranger, entre pays, entre catégories d'agents, entre types d'activités, avec des engagements chiffrés en matière de productivité et d'effectifs).

Néanmoins, le responsable du programme a reconnu lui-même au cours de son audition par le Rapporteur spécial que « **la contrainte forte sur le nombre total d'objectifs et d'indicateurs, imposée lors des négociations sur la performance, ne permet pas de présenter un ensemble cohérent d'objectifs et d'indicateurs au regard des différentes politiques qui sous-tendent le programme** ». Il a précisé notamment que le format limité des PAP ne permet pas de couvrir la totalité des actions et qu'il existe des « **angles morts** ». À titre d'exemple, l'évaluation de la performance sur le développement de la société de l'information repose sur des indicateurs d'efficacité de l'action de l'État qui

apparaissent encore difficiles à finaliser. De même, s'agissant de l'appréciation de la performance des services sur la simplification de l'environnement administratif et réglementaire des entreprises, l'indicateur actuel, fondé sur une enquête européenne « Flash Eurobarometre » dont la périodicité n'est pas précise, n'apparaît pas optimal. Enfin, l'absence d'indicateurs qualitatifs relatifs aux services offerts aux consommateurs en cas de réclamations est regrettable.

Même si ces difficultés peuvent être partiellement contournées par la possibilité d'inscrire dans les budgets opérationnels de programmes (BOP) certains objectifs et indicateurs supplémentaires ⁽¹⁾, l'hétérogénéité des objectifs et des indicateurs montre les limites de l'évaluation de la performance, d'autant plus que les BOP ne sont pas soumis au contrôle du Parlement.

L'évaluation de la qualité de la performance du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* est encore rendue plus difficile par le fait que **le responsable de programme ne dispose pas de véritables leviers d'action sur les résultats de la politique publique poursuivie**. En effet, il paraît très difficile de faire la part de ce qui est réellement imputable à l'action des services de l'État de ce qui résulte de l'évolution du contexte économique et social.

- En outre, **la fixation des cibles peut s'avérer difficile**. Les cibles ainsi que les prévisions sont fixées après concertation avec la direction du Budget lors des « négociations performances », sur la base d'éléments objectifs (connaissance du domaine, impacts d'événements internes ou externes probables ou potentiels, orientation ou stratégie développée, évolution des modes de calcul de l'indicateur, par exemple, pour minimiser des biais ...) et de propositions volontaristes sur les résultats attendus, ou espérés.

Les cibles sont fixées avec la volonté d'obtenir une progression par rapport à la période de référence où elles ont été arrêtées. Toutefois, dans certains cas, en fonction de l'environnement, la stabilisation de la cible peut exprimer un progrès, ce qu'il conviendrait de mieux expliquer dans le PAP. Enfin, s'il est compréhensible que certaines cibles soient parfois inférieures aux résultats de l'année précédente, parce que ces résultats n'étaient pas encore définitifs au moment où les cibles pour l'année à venir ont été arrêtées, cela contribue néanmoins à souligner les difficultés de l'exercice et du contrôle de l'action de l'administration.

(1) On retrouvera ainsi, par exemple, dans les BOP (budgets opérationnels de programmes) les objectifs et indicateurs opérationnels suivants :

- Sensibiliser les entreprises sur des facteurs immatériels clés de leur compétitivité : qualité, management de l'environnement, élaboration d'une stratégie de propriété industrielle, participation à la normalisation, gestion des compétences, avec pour indicateur le pourcentage pondéré d'atteinte des contrats d'objectifs des organismes comme l'Afnor ou le Lne ;

- Accroître la qualité du service rendu aux entreprises en termes d'informations diffusées par la direction éclairé par l'indicateur d'accroissement du nombre de consultations en ligne ou de téléchargements sur les sites internet pilotés par la direction ;

- Promouvoir la diffusion des TICs dans les entreprises en s'appuyant sur l'impact mesuré au travers du pourcentage d'entreprises (6 à 200 salariés) raccordées au haut débit.

• Enfin, **il demeure regrettable qu'il n'existe aucune mesure de la performance des dépenses fiscales de la mission**, certaines n'étant d'ailleurs même pas chiffrées. Or, ces dépenses fiscales sont très supérieures aux dépenses budgétaires et connaissent un rythme d'accroissement élevé. Sur les trois derniers exercices ces dépenses fiscales relatives au programme 134 se présentent ainsi :

- pour les dépenses fiscales d'Etat dont l'objet principal contribue au programme :
 - chiffrage pour 2006 : 11,38 milliards d'euros ;
 - chiffrage pour 2007 : 11,6 milliards d'euros ;
 - chiffrage pour 2008 : 13,5 milliards d'euros ;
- pour les dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, dont l'objet principal contribue au programme :
 - chiffrage pour 2006 : 321 millions d'euros ;
 - chiffrage pour 2007 : 440 millions d'euros ;
 - chiffrage pour 2008 : 428 millions d'euros ;
- pour les dépenses fiscales contribuant au programme sans que ce soit leur objet principal :
 - chiffrage pour 2006 : 700 millions d'euros ;
 - chiffrage pour 2007 : 403 millions d'euros ;
 - chiffrage pour 2008 : 431 millions d'euros.

Les seules dépenses fiscales d'Etat dont l'objet principal contribue au programme sont donc en elles-mêmes considérables en montant et en poids relatif. Le projet de loi de finances pour 2008 fait apparaître pour 2008 un montant en ce domaine de **13,5 milliards d'euros** qui, au regard d'un volume de crédits de 1,12 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,10 milliard d'euros de crédits de paiement (ce montant incluant 340 millions d'euros de titre 2), montre bien qu'il est un enjeu majeur au niveau du programme et de la mission et, au-delà, à celui des comptes de l'Etat.

C.- LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LE COÛT LIÉ AU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE

- La collecte des données pour renseigner les indicateurs ne semble pas poser de difficulté dans le cadre du programme 134. Ces données sont collectées sous l'autorité des responsables de BOP et dans le cadre du « réseau de contrôleurs de gestion ». Suivant les indicateurs, les informations proviennent directement des opérateurs concernés comme les écoles (indicateurs concernant le groupe des écoles des mines ou des télécoms ..), UBIFRANCE ou OSEO, de l'agrégation d'informations remontant des services déconcentrés (métiers des DRIRE) ou d'enquêtes auprès de partenaires (IFOCOP pour l'indicateur relatif au taux de placement des stagiaires – Commission des communautés européennes pour l'indicateur relatif à la complexité administrative ressentie au moment de la création d'entreprises) éventuellement croisées avec des statistiques nationales comme celles provenant de l'INSEE. Les objectifs du PAP 2009 relevant de la DGCCRF (objectifs 6 et de 8 à 10) consolident des éléments « remontant » du réseau territorial.

- En revanche, l'appréciation du coût lié au renseignement des indicateurs semble très difficile voire impossible. En effet, il n'est pas séparable des fonctions générales de pilotage et de suivi de l'activité, et ne peut être isolé de l'activité normale des agents concernés dans leurs contacts avec les services déconcentrés, dans l'exercice de leur mission de tutelle des opérateurs ou leurs relations régulières avec leurs partenaires.

Il convient toutefois de relativiser cette difficulté car le responsable de programme considère que ce coût, d'un point de vue qualitatif, est tout à fait raisonnable. En outre, certaines directions ont mis en place des outils informatiques permettant une collecte des données à un coût marginal par agent comme l'indique la DGTPE. La DGCCRF précise également qu'elle a mis en place, en 2000, un système global d'information s'appuyant sur deux applications informatiques : SORA « système opérationnel pour les réseaux et les activités » et AGAT « application de gestion automatisée des tâches », permettant, avec un grand degré de finesse, d'identifier, mémoriser et suivre l'activité de chaque agent et le temps consacré à ses différentes activités par quart de journée. Cette base de données partagée permet d'assurer avec fiabilité et pour un coût particulièrement faible, l'ensemble des fonctions de compte-rendu et de traçabilité des interventions, de documentation et de mémoire des antériorités, d'outil statistique et de pilotage de l'activité. Elle permet également d'extraire automatiquement et sans coût additionnel spécifique l'ensemble des informations relatives aux indicateurs de performance et d'engagements de qualité de service.

II.- L'ÉVOLUTION POSITIVE DE LA PERFORMANCE : RÉSULTAT DE LA STRUCTURATION DU CONTRÔLE DE GESTION ET D'UNE DÉMARCHÉ QUALITÉ INITIÉS PAR LA LOLF

Sous les réserves précitées, au travers des RAP 2006 à 2008 du programme 134, l'évolution de la performance du programme, qui se traduit par l'atteinte des objectifs, apparaît globalement positive. Les deux avancées les plus notables sont de constater que la LOLF a favorisé la structuration et le développement d'outils de gestion au niveau central et déconcentré (A) ainsi que l'expérimentation d'une véritable démarche qualité à travers la certification de certains systèmes de gestion (B).

A.- LA LOLF A PERMIS DE STRUCTURER LE CONTRÔLE DE GESTION AU NIVEAU CENTRAL ET DÉCONCENTRÉ

Le développement du contrôle de gestion au sein du ministère s'est inscrit dans une démarche de modernisation des administrations antérieure à la LOLF, qui a pu s'appuyer sur une culture de gestion par la performance initiée et développée dans le cadre des contrats pluriannuels de performance. La même démarche de contrôle de gestion s'est concrétisée dans plusieurs directions ainsi que sur des systèmes de « contrôle de la gestion » préexistants.

Le responsable du programme indique toutefois que la mise en œuvre de la LOLF a favorisé la structuration du contrôle de gestion autour d'acteurs clairement identifiés et d'outils adaptés au sein des directions et services participant à la mise en œuvre des programmes ministériels afin de favoriser la définition et la déclinaison d'une gestion de la performance.

Au sein du programme 134, ce dispositif de contrôle de gestion se structure au niveau du programme avec un contrôleur de gestion, mis à disposition à temps partiel du responsable de programme par la DG CIS qui anime le dialogue de gestion et accompagne la mise en œuvre et le suivi de la performance des différents BOP.

La fonction de « contrôle de gestion » est assurée par une structure spécifiquement dédiée ou par le bureau chargé de fonctions de synthèses budgétaires ou de coordination financière. Elle existe dans la quasi-totalité des BOP et sera généralisée en 2010. Chaque direction comptera donc un à deux ETPT chargé(s) du contrôle de la gestion et de l'audit que le responsable de programme réunira deux fois par an pour échanger sur les bonnes pratiques et pour constituer des groupes de travail afin d'améliorer le suivi de la performance et de préparer les négociations avec la direction du Budget. C'est ce « réseau de contrôleurs de gestion » qui articule, chacun à son niveau, la mise en œuvre de la performance conformément aux orientations de la LOLF.

À titre d'illustration, la DGCCRF a mis en place en 2007 un dispositif de « contrôle de gestion » qui s'est facilement intégré au dispositif préexistant de suivi technique et statistique des indicateurs. Il repose sur la nomination de deux contrôleurs de gestion, rattachés à l'inspection générale des services mais affectés en services déconcentrés et chargés de conseiller et d'appuyer les responsables opérationnels dans le cadre de fonctions itinérantes.

Au sein de la DGCIS, le contrôle de gestion repose sur la mise en place auprès du secrétaire général d'une mission de contrôleur de gestion et d'audit.

B.- LA LOLF A INITIÉ UNE LOUABLE DÉMARCHE DE CERTIFICATION

Le développement du contrôle de gestion au sein du programme 134 a récemment été complété par l'instauration de procédures de certification très intéressantes. La certification a pour objet de garantir la qualité de l'organisation et/ou des prestations par un organisme externe de deux façons :

– la certification de type ISO qui garantit qu'un organisme travaille au service de ses clients selon des règles d'organisation reconnues internationalement ;

– la certification de service qui garantit qu'un service rendu est conforme à des exigences spécifiées dans un référentiel reconnu par un organisme de certification et par les usagers.

Au sein du programme 134, la fiabilité des informations collectées par les directions du programme est, dans certaines directions, confirmée par une procédure de certification de service réalisée par l'inspection générale des finances dans le cadre du dispositif ministériel de certification.

Actuellement, la DGCCRF et la DGTPE sont deux directions concernées par cette procédure au sein du programme 134. S'agissant de la DGCCRF par exemple, la fiabilité et l'uniformité des enregistrements des indicateurs résultent du respect par chaque agent du « livre de procédures » pour la saisie de ses données d'activité et de contrôle. La mise en œuvre de ces règles de procédure, dont le principe remonte à plusieurs années maintenant, est désormais bien maîtrisée. Elles font, cependant, l'objet de fréquents rappels de formation, leur application pratique est régulièrement vérifiée par l'encadrement de proximité et des audits internes de qualité sont effectués par les directions régionales. L'inspection générale des services réalise chaque année un programme d'audit interne de la fiabilité des indicateurs les plus sensibles, auprès de 30 unités territoriales.

De plus, certaines directions et services déconcentrés du programme ont introduit une procédure de certification de type ISO et disposent d'un responsable audit qualité (RAQ). Il s'agit notamment :

– du réseau international du Minéfe (DGTPE/UBIFRANCE) certifié ISO 9001 (version 2000) pour ses prestations d'appui au développement international des entreprises françaises ;

– de 9 Drire (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) certifiées ISO 9001 (version 2000) pour tous leurs domaines d'activité (intégrées depuis 2009 aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;

– et des services de l'immobilier de l'administration centrale, certifiés ISO 9001 (version 2000).

Cette démarche de certification initiée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF est tout à fait prometteuse et tend à démontrer l'implication du responsable de programme pour assurer le suivi de performance et la modernisation de la gestion publique. Des améliorations supplémentaires pourraient néanmoins être mises en œuvre utilement.

III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

A.– UN PROGRAMME À RECENTRER SUR SES FINALITÉS : LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Afin de stabiliser durablement le périmètre du programme 134 et de remédier à son caractère excessivement composite, le Rapporteur spécial propose deux pistes qui pourraient être mises en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2010 : le redéploiement de certaines actions vers d'autres programmes plus adaptés et la révision de l'intitulé du programme afin de mieux refléter ses finalités.

1.– Le redéploiement nécessaire de plusieurs actions vers d'autres programmes plus adaptés

Le programme 134 doit être concentré sur les actions ayant directement pour effet de contribuer au développement d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises d'une part et la garantie de la protection et de la sécurité des citoyens et des consommateurs d'autre part. Il conviendrait donc de limiter le périmètre du programme aux seules actions répondant directement à ces objectifs.

S'agissant de l'action n°4 *Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information*, la question du transfert des aides au transport de presse ⁽¹⁾ vers le programme 180 *Presse* au sein de la mission *Medias*,

(1) *Compensation à La Poste, par l'État du surcoût de la mission de service public de transport postal de la presse, conformément aux accords Etat-Presses-Poste du 23 juillet 2008 (159 millions d'euros en AE=CP).*

est un débat récurrent qu'il convient de clore. En effet, le maintien d'une division de la dotation entre deux missions budgétaires distinctes n'est pas souhaitable. À cet égard, le responsable du programme a précisé au cours de son audition : « *les crédits relatifs à la franchise postale ne participent pas à la performance du programme 134 et la DGCIS ne serait pas opposée à leur transfert sur un programme adapté* ». **Aussi faudrait-il effectivement prévoir son regroupement au sein du programme 180 dans le cadre du prochain projet de loi de finances.**

De même, le Rapporteur spécial est favorable au redéploiement de l'action n° 19 *Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle* vers les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* puisque ces crédits correspondent aux fonctions support (fonctionnement et effectifs de la DGEFP) qui contribuent effectivement la mise en œuvre des politiques publiques visées par la mission *Travail et emploi*.

2.– Une modification corrélative de l'intitulé du programme reflétant ses finalités

Compte tenu du redéploiement des actions précitées, l'intitulé du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* pourrait évoluer afin de mieux refléter son contenu et ses finalités. L'intitulé pourrait être « *Développement des entreprises et protection des consommateurs* ».

B.– UN RÉÉQUILIBRAGE NÉCESSAIRE DES INDICATEURS EN FAVEUR DE L'EFFICIENCE ET DE LA QUALITÉ DE SERVICE

La performance du programme est de façon prépondérante appréhendée au travers d'indicateur d'efficacité. Toutefois, le Rapporteur spécial continue à s'interroger sur la capacité à mesurer réellement « la performance » de ce programme aux différentes facettes, complémentaires et concourant toutes aux mêmes finalités. Il est, en effet, difficile de faire la part de ce qui est réellement imputable à l'État, et en particulier à l'action des services impliqués.

Comme le souligne le responsable du programme, la mesure de l'efficacité apparaît ainsi « facilitée » lorsque l'action est prise en charge uniquement et directement par l'État ou un de ses opérateurs. Mais elle apparaît plus difficile lorsqu'il s'agit d'évaluer des politiques d'accompagnement sectoriels ou d'anticipation des mutations industrielles.

Un rééquilibrage progressif des indicateurs devrait donc se réaliser afin de prendre en compte les trois dimensions de la performance. Des travaux réguliers sur l'évolution des indicateurs s'inspirant notamment des expériences à l'étranger sont réalisés par l'administration afin d'envisager un développement de nouveaux indicateurs d'efficience ou de qualité de service.

Ainsi, les conclusions du dernier collège des directeurs d'administration centrale, le 6 mars 2009, ont confirmé les éléments essentiels de la politique du programme exprimée par la direction du Budget, ainsi que les évolutions à envisager de la façon suivante :

■ Poursuivre la réduction du nombre d'indicateurs (en moyenne 7 par programme actuellement) :

– se donner une cible ambitieuse à moyen terme en distinguant mieux les indicateurs ayant leur place dans les PAP et ceux qui relèvent du pilotage interne aux ministères ;

– une nouvelle étape de réduction dès 2010.

■ Fiabiliser les systèmes de mesure :

– à travers un audit régulier des systèmes de mesure en s'appuyant notamment sur le dispositif d'audit interministériel (CIAP) ;

– en s'appuyant sur les conclusions de la Mission d'évaluation récemment rattachée à la ministre de l'Économie, afin d'améliorer les points suivants :

• échanger avec les ministères sur les systèmes d'information et la documentation des indicateurs ;

• évaluer le caractère opérationnel des indicateurs dans la gestion et leur déclinaison dans les services déconcentrés.

Le Rapporteur spécial soutient cette démarche proactive qui devrait aboutir dès le prochain projet de loi de finances à la définition de meilleurs indicateurs. En outre, il lui apparaît nécessaire de définir des indicateurs de performance pertinents reflétant l'évolution des dépenses fiscales du programme, les nouvelles missions de l'Autorité de la concurrence et le recentrage des missions de la DGCCRF sur la sécurité et la protection économique des consommateurs.

C.– L'INSTAURATION DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES DÉPENSES FISCALES

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

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

Il est primordial que ces décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques s'appliquent à l'ensemble des dépenses fiscales, nouvelles ou anciennes, d'autant plus que la situation des finances publiques exige une rigueur accrue en termes de gestion. Ces dépenses représentent, dans le cas du programme n° 134, plus de treize fois le montant des crédits budgétaires qui, eux, sont soumis à un examen de performance

D.- UNE DÉMARCHE DE CERTIFICATION À GÉNÉRALISER

Le Rapporteur spécial estime enfin qu'il serait pertinent de généraliser la démarche de certification de service ou de type ISO à l'ensemble des directions du programme 134 dès 2010 afin de fiabiliser la totalité des informations collectées et de s'assurer de la pertinence des systèmes de contrôle de gestion mis en œuvre.

***DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES :
TOURISME***

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE NATURELLEMENT COMPLEXE	120
II.– UNE VISIBILITÉ INSUFFISANTE SUR LES PROCÉDURES DE RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS.....	121
III.– UNE ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	122

Depuis 2006, la place du tourisme dans la maquette budgétaire a sensiblement évolué. Initialement intégré en tant que programme au sein de la mission *Politiques des territoires*, le tourisme a ensuite été relégué au rang d'action de la mission *Développement et régulation économiques* dans le projet de loi de finances pour 2008. À la satisfaction du Rapporteur spécial, deux amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances ont permis au tourisme de retrouver son rang de programme. Et c'est donc en tant que programme de la mission *Économie* qu'ont été examinés les crédits du tourisme lors du projet de loi de finances pour 2009, traduisant ainsi la place majeure du tourisme dans l'économie nationale.

Cependant, ces modifications n'ont pas entraîné de bouleversements notables dans les objectifs et indicateurs de performance assignés à ce programme qui se caractérisent donc par une relative stabilité.

Dans l'absolu, la stabilité des indicateurs au fil des exercices budgétaires devrait être un atout pour juger de l'évolution de la performance des politiques publiques sur la durée. Mais en ce qui concerne la mesure de la performance du programme *tourisme*, cette stabilité ne saurait être suffisante.

I.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE NATURELLEMENT COMPLEXE

La diversité et le nombre des acteurs impliqués, l'impact de facteurs macro-économiques externes font de la mesure de la performance du programme *Tourisme* une tâche relativement complexe.

Ainsi, s'agissant des acteurs impliqués, la mesure de l'efficacité d'une action apparaît facilitée lorsque celle-ci est prise directement en charge par l'État, voire par l'un de ses opérateurs. Mais elle apparaît plus délicate lorsque les actions et les efforts portent sur le moyen ou le long terme, ce qui est fréquemment le cas. Les actions engagées ayant par nature une vocation structurante – encouragement des démarches qualité et impact sur la clientèle ; capacité des opérateurs à mobiliser des partenariats financiers pour mener à bien leurs actions – ont en effet des échéances plus ou moins lointaines.

En outre, les résultats de l'activité touristique sont structurellement et intimement dépendants de la conjoncture générale : santé de l'économie, confiance des ménages, tensions sur la scène internationale... L'expansion ou, au contraire, le tassement de l'activité touristique a potentiellement un impact direct sur les données les plus significatives de l'activité touristique : taux de fréquentation ou d'occupation, flux financiers ou emplois induits par le tourisme, nombre d'entrées ou de nuitées sur le territoire...

Les indicateurs mis en place au sein du programme visent donc à essayer de quantifier et mesurer l'impact réel de son action sur l'activité touristique, ainsi qu'à mieux appréhender celle des opérateurs rattachés ; ils portent ainsi à la fois sur l'efficacité et l'efficience des actions engagées en la matière.

II.- UNE VISIBILITÉ INSUFFISANTE SUR LES PROCÉDURES DE RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS.

Le programme *Tourisme* est construit autour de quatre objectifs et sept indicateurs de performance.

De 2006 à 2008, plus de la moitié des indicateurs du programme ont porté sur la performance des deux opérateurs du programme : le groupement d'intérêt économique (GIE) Maison de la France et le groupement d'intérêt public (GIP) ODIT-France. Ainsi deux indicateurs mesurent l'effet de levier induit par les subventions de l'État à ces deux opérateurs et illustrent leur capacité à mobiliser des partenariats financiers; deux autres indicateurs mesurent quant à eux la performance du site de vente en ligne franceguide.com d'une part et les équivalents publicitaires des retombées presse et médias suscitées par l'action de Maison de la France à l'étranger d'autre part.

Le renseignement de ces différents indicateurs repose essentiellement sur la collecte d'informations fournies par les opérateurs qui ont mis en place leur propre système de collecte, de suivi et de calcul.

La fiabilité des informations collectées découle donc de la provenance même de ces données. Ainsi, les données de base des indicateurs financiers des opérateurs Maison de la France et ODIT-France sont issues des comptes consolidés de ces organismes. La Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) rattachée au ministre en charge du budget aurait reconnu ces indicateurs comme fiables au printemps 2009, selon les indications fournies par les services de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) dont le directeur général est le responsable du programme *Tourisme*. Cependant, lors de son audition par le Rapporteur spécial, le responsable du programme a admis ne pas connaître précisément le fonctionnement des différents systèmes de mesure utilisés.

Aussi, des réflexions sont actuellement menées qui visent à faire régulièrement auditer ces systèmes de mesure, notamment en s'appuyant sur le dispositif d'audit interministériel (Comité interministériel d'audit des programmes, CIAP). Le Rapporteur spécial approuve cet objectif, notamment dans le cadre de la fusion des deux opérateurs, prévue par le projet de loi *Développement et modernisation des services touristiques* en cours d'examen, et la création de l'agence de développement touristique « Atout France » qui en découle.

Par ailleurs, l'indicateur *Corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle* ne dépend pas directement de l'action du responsable de programme. Cet indicateur conserve toute sa pertinence en tant que reflet de l'impact et de la progression de la démarche qualité mise en œuvre par les professionnels que soutient le programme. Cependant, même si le travail des services tend à optimiser l'attractivité des établissements détenteurs de la marque « qualité tourisme », il est évident que le taux d'occupation de ces établissements ne peut pas dépendre uniquement et de façon étroite de l'action du responsable de programme, d'autres paramètres, notamment macro-économiques influant également sur la fréquentation globale de l'hôtellerie ou des campings. La MEPP, qui prête son concours à la direction du Budget dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2010, aurait suggéré des pistes d'évolutions pour cet indicateur et une réflexion en ce sens serait lancée pour en étudier la faisabilité et les modalités.

Enfin, le Rapporteur spécial regrette l'absence d'indicateur de performance véritablement pertinent sur l'action de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV). L'ANCV n'est certes pas un opérateur au sens budgétaire du programme *Tourisme*, mais son action en faveur du tourisme social en fait un acteur prépondérant de ce secteur et les dépenses fiscales qui contribuent à son fonctionnement imposent évidemment de s'intéresser à sa performance. Or si deux indicateurs ont été mis en place pour en juger, il faut constater que l'indicateur *Amélioration de la part des bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances* a dû être abandonné en raison de son absence totale de fiabilité. Le deuxième indicateur, qui évalue l'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites, devra être affiné, dans la mesure où il s'appuie sur le premier indicateur retiré pour son calcul.

III.- UNE ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

Au total, cinq indicateurs sur sept obtiennent un résultat conforme ou supérieur aux prévisions.

L'indicateur 1.2 *Effet de levier induit par la subvention de l'État au G.I.P. ODIT-France sur d'autres sources de financement* obtient un résultat partiellement conforme aux prévisions : si l'un des deux sous-indicateurs, *Effet de levier par les actions de diffusion des connaissances*, est légèrement en deçà de la valeur attendue, l'autre sous-indicateur, *Effet de levier induit par la réalisation d'études par ODIT-France*, atteint quant à lui la prévision de réalisation.

L'indicateur 2.1, *Mesure de la performance du site de vente en ligne franceguide.com*, reste en revanche très en deçà des objectifs prévus. Ainsi, la fréquentation du site, malgré un léger progrès par rapport à l'année 2007 (+ 6 %), reste nettement inférieure à l'objectif de 22 millions de connexions initialement prévu pour 2008. La concurrence accrue liée à l'apparition de nombreux sites faisant la promotion de la France sur Internet explique en partie ce résultat. Cette situation est également constatée dans divers pays européens. Cette concurrence est aussi à l'origine de la baisse importante de l'activité commerciale du site, dont le volume se contracte de 24 % par rapport à celui constaté en 2007. Malgré ce recul, le chiffre d'affaires de la filiale Franceguide.com a progressé de 24 % en 2008.

Le Rapporteur spécial s'associe à la réflexion en cours sur l'évolution du site Franceguide.com. Elle doit évidemment s'inscrire dans le rapprochement programmé de Maison de la France et d'ODIT-France, qui est en phase de concrétisation.

DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES :
COMMERCE EXTERIEUR

Commentaire de M. Olivier DASSAULT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'EFFICACITÉ DU SOUTIEN À L'EXPORTATION A AUGMENTÉ DE 2006 À 2008.....	126
II.- LES NOUVEAUX OBJECTIFS SERONT SUIVIS PAR DES INDICATEURS ADDITIONNELS	127

Stables dans leur définition et bien renseignés, les indicateurs de performance de l'action *Développement international des entreprises et compétitivité des territoires* mettent en évidence un accroissement, sur la période 2006-2008, de l'efficacité de l'action de l'État dans ce domaine. Ces indicateurs constituent un point de référence de la politique suivie par les pouvoirs publics mais pourraient être complétés par des statistiques globales sur les enjeux de la politique du commerce extérieur.

I.- L'EFFICACITÉ DU SOUTIEN À L'EXPORTATION A AUGMENTÉ DE 2006 À 2008

Le programme n° 134 *Développement des entreprises et des services* comprend logiquement en tant que deuxième objectif l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation.

En 2006, trois indicateurs de performance se rapportaient à cet objectif. Les deux premiers concernaient UBIFRANCE, établissement public de développement international des entreprises et le réseau des missions économiques. Le troisième était relatif au différentiel de croissance des exportations sur 25 pays cibles par rapport aux exportations globales. Ce troisième indicateur a été abandonné en 2007, au motif que le différentiel retenu ne dépend pas seulement de l'action des pouvoirs publics mais aussi de facteurs macroéconomiques.

Depuis 2007, les indicateurs de performance se rapportent donc au seul soutien public direct à l'exportation, mesurent l'efficacité de son action et mettent en évidence un accroissement de son efficacité.

Ainsi, le nombre d'entreprises clientes des prestations payantes des missions économiques et d'UBIFRANCE, premier indicateur, a augmenté de 28 % de 2006 à 2008. Le taux de satisfaction des clients, deuxième indicateur, est, pour sa part, resté stable sur la période, à 97 % environ.

Le soutien public à l'exportation a ainsi accru son rôle auprès des entreprises, tout en conservant une qualité de service appréciée de sa clientèle.

Le soutien public à l'exportation a enregistré en 2008 une évolution structurelle importante. Les équipes commerciales des missions économiques sont en effet transférées progressivement à UBIFRANCE, qui centralise ainsi tous les moyens d'assistance directe aux entreprises. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a ratifié le principe de cette réforme.

II.- LES NOUVEAUX OBJECTIFS SERONT SUIVIS PAR DES INDICATEURS ADDITIONNELS

Si la réunion des moyens du soutien public à l'exportation est une réforme importante, d'autres actions sont engagées et feront, à l'avenir, l'objet d'indicateurs de performance.

Ainsi, le projet annuel de performances 2009 institue deux nouveaux indicateurs. Le premier concerne le nombre d'entreprises accompagnées sur les marchés extérieurs dans le cadre d'opérations spécifiques ou collectives. Le deuxième porte sur le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE).

Ces deux indicateurs sont issus de la convention signée entre l'établissement public UBIFRANCE et l'État pour la période 2009-2011. Des valeurs cibles ont été fixées. Le nombre d'entreprises accompagnées devra passer de 11 600 en 2008 à 20 000 en 2011, et le nombre de volontaires internationaux en entreprise de 6 400 à 10 000 entre les mêmes dates.

On peut toutefois se demander si cet enrichissement de la mesure de la performance suffira à donner une image complète de la situation du commerce extérieur et si d'autres indicateurs ne devraient pas être envisagés.

Entre 2001 et 2008, le nombre d'entreprises exportatrices est passé de 107 000 à 98 000, soit une diminution de 10 %. On sait que les exportations françaises sont malheureusement le fait d'un nombre insuffisant d'entreprises. Les mille premiers exportateurs sont en majorité des grands groupes et assurent 70 % du total des exportations françaises.

Par ailleurs, le tiers des entreprises ne renouvellent pas d'une année sur l'autre leurs exportations. La moitié des PMI/PME exportatrices commerce d'ailleurs avec un seul pays. Les entreprises françaises sont peu présentes dans les pays émergents.

Des indicateurs renseignant sur l'évolution de ces paramètres essentiels seraient sans doute les bienvenus, même si les crédits budgétaires à UBIFRANCE ne sont pas seuls à déterminer les résultats correspondants.

Une autre voie de progrès consisterait en l'élaboration d'un nouveau jaune budgétaire qui pourrait s'intituler *Rapport sur les moyens consacrés au soutien du commerce extérieur*.

***DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ;
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE***

Commentaire de M. Jean-Pierre BRARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	130
B.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	133
1.– Les Journaux officiels	133
2.– La Documentation Française	133

A.– LE PROGRAMME *COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL*

La problématique de la performance des services du Premier ministre a été exposée très clairement par M. Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, dans sa présentation du bilan stratégique du programme, page 12 du RAP pour 2008.

Le développement de la démarche de performance doit, pour ce qui concerne les services du Premier ministre, intégrer le caractère très hétérogène du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Les prévisions budgétaires sont difficiles à réaliser avec précision sur de petites entités qui ne sont agrégées que dans un souci de présentation budgétaire et non de pilotage centralisé. La coordination réalisée par le secrétaire général du Gouvernement, responsable du programme, doit nécessairement prendre en considération la tradition de forte autonomie de tous les services relevant du Premier ministre, comme de celle des autorités administratives indépendantes.

Dans ce contexte, les indicateurs de performance sont, comme pour les autres budgets de l'État d'ailleurs, d'un faible secours pour apprécier, justement, la performance, puisque l'essentiel de la démarche de performance réside dans l'action volontariste du secrétariat général du Gouvernement et des services dont il est responsable.

S'agissant de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, l'évolution de la performance doit s'apprécier sous un angle qualitatif plutôt que quantitatif. De ce point de vue, la situation a très nettement évolué, dans un sens positif attestant l'appropriation progressive de la culture de performance au sein des services.

Depuis septembre 2007, les organismes dépendant budgétairement du Premier ministre bénéficient de l'appui méthodologique de la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM) pour l'élaboration et le développement de leur démarche de performance. Cet appui prend la forme d'entretiens ciblés et débouche, effectivement, sur la constitution de fiches stratégiques, de tableaux de bord internes et sur la conclusion de chartes de gestion.

Ainsi, une charte de gestion du programme n° 129 a été validée par le secrétaire général du Gouvernement le 6 mars 2008, après un travail de concertation mené avec l'ensemble des responsables de BOP. Ce document définit les règles présidant au dialogue de gestion au sein du programme, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

Cette charte de gestion est constituée de trois parties principales : le schéma d'organisation et de pilotage du programme ; la préparation du budget et le suivi de la gestion, assurés et coordonnés par la direction des services

administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) ; et le pilotage par la performance, animé et coordonné par la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM).

Sous la présidence du responsable de programme, il a été institué un comité de pilotage rassemblant le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, chaque responsable de BOP et le chef de la MOSPM. Il s'est réuni une première fois le 22 mai 2008. Le comité de pilotage doit se réunir au moins deux fois par an, son secrétariat étant assuré par la MOSPM. S'agissant de la performance, le dialogue de gestion est rythmé par le calendrier budgétaire et les échéances fixées par la direction du Budget en vue de l'élaboration des projets de loi de règlement et de finances.

La mise en œuvre de la démarche de performance a du également intégrer l'évolution continue du périmètre de cette mission, qui n'a pas été sans conséquence sur l'appréciation de sa performance, le programme n° 129 ayant été le seul à y être inscrit sans discontinuer depuis 2006.

Dans les projets annuels de performances (PAP) pour 2006 et 2007, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comprenait deux programmes :

- le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* ;
- le programme n° 148 *Fonction publique* ;

Dans le PAP 2008, la mission regroupait :

- le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* ;
- le programme n° 306 *Présidence française de l'Union européenne* ;

Dans le PAP 2009, la mission comprend les trois programmes suivants :

- le programme n° 129 *Coordination du travail gouvernemental* ;
- le programme n° 306 *Présidence française de l'Union européenne*, voué à disparaître en 2010 ;
- le programme n° 308 *Protection des droits et libertés*, dédié aux autorités administratives indépendantes.

Pendant cette période le périmètre du programme n° 129 a lui-même évolué. Les exemples suivants sont les plus illustratifs de cette transformation régulière qui doit également prendre en compte les créations et les suppressions de cabinets ministériels :

En 2007, l'action 05 *Information administrative* a disparu, les moyens dédiés à la Direction de la documentation française et aux centres interministériels de renseignement administratif ayant été regroupés avec ceux des Journaux officiels dans une mission *Publications officielles et information administrative*.

En 2008, le programme n° 129 a intégré les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), de même que les subventions versées par l'État à l'Ordre national de la Légion d'Honneur et à l'Ordre de la Libération.

En 2009, les crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ont également été regroupés avec ceux des autorités administratives indépendantes jusqu'alors rattachées budgétairement au programme n° 129, dans le nouveau programme n° 308 *Protection des droits et libertés*, tandis que les crédits de rémunération de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et des commissions qui lui sont rattachées ont été transférés vers le programme n° 221 *Stratégie économique et financière de l'État*.

Placés sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, les programmes n° 129 et n° 308 rassemblent donc des entités très différentes mais rattachées au Premier ministre dans un ensemble budgétaire commun. La spécificité de ces programmes rendait difficile l'élaboration d'une véritable stratégie d'ensemble. Pour autant, ces difficultés tendent à s'estomper et la méthode développée depuis 2007, visant l'appropriation par chaque organisme de sa démarche de performance, commence à donner des résultats.

Les résultats donnés par les indicateurs traduisent en effet de nombreux progrès.

Ainsi, concernant le programme n° 129, le taux d'exécution des lois promulguées depuis le début de la XIII^{ème} législature est, à la fin de 2008, supérieur à 75 % ; le taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population internaute française continue de progresser, passant de 36,05 % en 2006 à 43,38 % en 2008 ; le taux de renouvellement des marchés à moindre coût est de 100 % en 2008, contre 66 % en 2007 ; le délai moyen d'instruction des dossiers par le Médiateur de la République a atteint dès 2008 la cible fixée à l'échéance 2010 (150 jours) ; le taux des publications du Centre d'analyse stratégique (CAS) continue de progresser et atteint 75 % en 2008, dépassant ainsi les prévisions de résultats, à l'instar du nombre de visites du site strategie.gouv.fr et du taux de satisfaction des abonnés à la « note de veille » ; l'amélioration de la sécurité des systèmes d'information de l'État progresse également, avec une note de 2,83 sur 5 en 2008 contre 2,45 en 2006, la tendance étant toutefois à un certain ralentissement.

B.— LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

1.— Les Journaux officiels

D'une manière générale, la politique de performance à la Direction des Journaux officiels s'est traduite par une grande stabilité sur les objectifs visés. Quelques modifications d'indicateurs sont intervenues, l'aspect purement statistique de certains ne paraissant pas suffisamment valoriser les marges d'amélioration attendues.

L'ensemble des indicateurs est d'une grande continuité, afin d'en apprécier les leçons sur une période de référence suffisante. Certains indicateurs sur les activités de soutien ont été définis par la direction du Budget (efficience bureautique, efficience de la gestion RH).

Les indicateurs témoignent d'une amélioration des résultats lorsqu'il s'agit de retracer des mesures de qualité et d'efficacité :

- taux de saisie à la source (indicateur 1-1) ;
- pourcentage d'annonces traitées en moins de 5 jours (indicateur 1-2) ;
- nombre de visiteurs des sites Legifrance et Journal officiel par euro dépensé (indicateur 2-1) ;
- taux de satisfaction des visiteurs du site Journal officiel (indicateur 2-2).

Pour ces indicateurs, les résultats sont supérieurs aux prévisions ; de même, on peut considérer que l'élément de l'indicateur nombre de visites/coût du site Légifrance concernant le nombre de visites attendues et traduisant, en quelque sorte, la satisfaction des visiteurs de Légifrance, montre une réalisation très largement supérieure aux prévisions.

Les indicateurs connaissant de moins bons résultats sont ceux qui portent sur la mesure des coûts :

- coût de la page traitée ou pondérée (indicateur 1-3) ;
- coût de diffusion (indicateur 2-3) ;
- coût de Légifrance (en 2008 plus particulièrement) ;
- coût de la bureautique (indicateur 3-1).

2.— La Documentation Française

Les résultats enregistrés de 2006 à 2008 par la Documentation française traduisent d'indéniables progrès. Il convient cependant de distinguer parmi les résultats des indicateurs de performance ceux qui correspondent à des progrès

obtenus pendant trois années consécutives, notamment pour le portail de l'administration française Service-Public.fr, ceux qui correspondent à des améliorations récentes à confirmer dans un contexte plus contraignant de RGPP, ce qui est le cas du service « Allo 39-39 », et ceux qui correspondent à la consolidation de positions commerciales concurrencées par l'Internet en matière de diffusion des publications administratives

La Documentation française est aussi attentive aux deux indicateurs de l'objectif 4 visant à assurer le soutien au moindre coût. Ces deux indicateurs ont été ajoutés à la demande de la direction du Budget pour le PLF 2008, et afin de favoriser une comparaison interministérielle ; il s'agit de l'indicateur d'efficacité bureaucratique et de l'indicateur de la gestion des ressources humaines.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

Commentaire de M. Jacques PELISSARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	136
I.– <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i> : LES BIENFAITS D'UNE CULTURE D'INGÉNIEURS	136
A.– UNE MÉTHODOLOGIE QUI SEMBLE ADAPTÉE	137
1.– « Drainage » et partage des informations.....	137
2.– Contrôle de fiabilité	137
3.– Dialogue de gestion et « chaînage vertueux »	137
4.– Adaptation à l'évolution des services	138
B.– DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS.....	138
1.– Des performances bien orientées.....	138
2.– Un nombre d'indicateurs parvenu au plancher	138
II.– <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT</i> <i>DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	139
A.– UNE ÉVALUATION RENDUE COMPLEXE PAR L'INSTABILITÉ CHRONIQUE DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME.....	139
B.– DES MOYENS CONSÉQUENTS ET DE HAUT NIVEAU POUR L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	140
C.– LES LIMITES ACTUELLES DES INDICATEURS TRANSVERSAUX.....	140

INTRODUCTION

Depuis 2006, les deux programmes *Prévention des risques* et *Conduite et pilotage de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* ont connu des évolutions relativement conséquentes de leur architecture budgétaire au sein de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Ces modifications ont naturellement rendu plus complexe l'évaluation de la performance sur trois années. Cependant, les méthodes d'évaluation mises en place, les moyens qui y sont consacrés, le choix des indicateurs permettent d'effectuer un premier bilan globalement positif de l'application de la LOLF en matière de performance.

Ces deux programmes sont par nature très différents : l'un se veut recentré sur les métiers de la prévention, l'autre est le programme de soutien de l'ensemble des politiques publiques conduites par le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). Les problématiques soulevées par l'évaluation de la performance y sont par conséquent également différentes.

I.- PRÉVENTION DES RISQUES : LES BIENFAITS D'UNE CULTURE D'INGÉNIEURS

Le contenu actuel du programme n°181 *Prévention des risques* résulte de l'agrégation totale ou partielle d'actions relevant de trois programmes : *Protection de l'environnement et prévention des risques*, *Énergie et matière premières* et *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*. Ce programme a pour but de permettre un pilotage resserré des politiques de prévention des risques, sur la base de la stratégie nationale de développement durable. Il a aussi pour fonction de retracer la mise en œuvre, dans le domaine des risques, des mesures arrêtées à la suite du Grenelle de l'environnement.

Le programme est structuré autour de quatre grandes priorités environnementales : prévention des risques technologiques et des pollutions ; prévention des risques naturels et hydrauliques ; gestion de l'après-mines ; sûreté nucléaire et radio protection. Cette structuration permet d'organiser la mesure de la performance de façon cartésienne, à l'aide de cinq objectifs et quatorze indicateurs adaptés aux priorités du programme. Chaque action est assortie de plusieurs indicateurs. Cas exemplaire, tous les crédits du programme sont couverts par les indicateurs de performance.

Depuis 2006 l'évaluation de la performance a toutefois été quelque peu compliquée par les évolutions de l'architecture budgétaire et notamment des périmètres des missions ministérielles auxquelles le programme *Prévention des risques* a été successivement rattaché.

Cependant, ces évolutions et modifications successives n'ont eu finalement que peu de conséquences sur la définition et le choix des indicateurs de performance. Ainsi onze indicateurs sur quatorze ont été maintenus depuis 2006, dont neuf sans aucun changement. Cette stabilité, qui ne devrait pas être remise en cause dans un avenir proche, est évidemment un atout pour juger des progrès de la performance des politiques de prévention des risques sur la durée.

A.– UNE MÉTHODOLOGIE QUI SEMBLE ADAPTÉE

1.– « Drainage » et partage des informations

La grande majorité des indicateurs renseignés provient des informations fournies par les échelons déconcentrés. L'administration centrale réalise la synthèse de ces informations, ou les extrait de systèmes d'information nationaux directement alimentés par les services déconcentrés. L'utilisation de systèmes d'information « métiers » par les agents dans leur travail quotidien et par leur hiérarchie pour piloter l'activité se veut un gage de qualité des données. La transparence au sein du réseau de l'inspection est également une garantie de la fiabilité des données. Ainsi par exemple, la totalité des données de la base nationale des services techniques départementaux d'inspection des installations classées (STIIC) est accessible à l'ensemble des inspecteurs. Des tableaux de bord des résultats des indicateurs pour l'ensemble des régions sont réalisés et disponibles tout au long de l'année. Des réunions régulières sont organisées par la Direction générale de la prévention des risques avec les responsables régionaux pour analyser ces résultats.

2.– Contrôle de fiabilité

De plus, des inspections générales sont réalisées tous les quatre ans dans les services, notamment afin de vérifier la fiabilité des informations collectées. Cette fiabilité est également contrôlée au cours de la remontée d'informations lors des dialogues de gestion (les données aberrantes pouvant être écartées à cette occasion) par le croisement de différentes sources de données existantes.

3.– Dialogue de gestion et « chaînage vertueux »

Par ailleurs lors des dialogues de gestion avec les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) locaux, une stratégie de performance est fixée par le responsable de programme. Lors de ces échanges, sont discutées les difficultés rencontrées et les cibles à atteindre. Les conférences de performance avec la direction du Budget, lors du premier trimestre de l'année, sont également l'occasion d'aborder la performance de l'année précédente ainsi que celle de l'année suivante. Ces réunions permettent d'appréhender la perfectibilité des indicateurs.

4.– Adaptation à l'évolution des services

Enfin, il a été indiqué au Rapporteur spécial que la réorganisation des services d'administration centrale intervenue en 2008 et celle en cours des services déconcentrés amèneront certainement à faire évoluer les systèmes de collecte des données en les mutualisant et en les adaptant aux nouveaux périmètres.

B.– DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS

1.– Des performances bien orientées

Quelques indicateurs – *Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection, Collecte sélective et recyclage des déchets, Coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME et Coût moyen d'un PPRN* – présentent des écarts entre la prévision et la réalisation. Ces écarts ont fait l'objet d'analyses de la part des services de la direction générale de la Prévention et des explications circonstanciées ont été données par le responsable de programme lors de son audition par le Rapporteur spécial. Ainsi, le coût moyen d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) a été de vingt-cinq mille euros en 2008, sous la barre des trente mille euros prévus. Ceci s'explique notamment par le fait que les PPRN menés à leur terme en 2008 concernaient essentiellement des communes rurales ainsi que la prévention du risque lié au retrait-gonflement des argiles, plans pour lesquels des économies d'échelle sont possibles. Ces explications se retrouvent pour partie dans les rapports annuels de performances.

Pour la majorité des indicateurs, les résultats sont conformes aux prévisions et font état de progrès. Ces résultats, globalement satisfaisants, n'ont pas conduit jusqu'ici à eux seuls à proposer des réorientations ou des réorganisations.

2.– Un nombre d'indicateurs parvenu au plancher

Lors de son audition par le Rapporteur spécial, le directeur général de la Prévention des risques, responsable du programme, a par ailleurs indiqué que l'indicateur relatif aux délais moyens d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) serait abandonné au profit du seul indicateur *Taux d'approbation des PPRT*. Il a été également souligné que **le nombre d'indicateurs avait atteint un seuil critique en deçà duquel il serait difficile de descendre**. L'objectif gouvernemental de sept ou huit indicateurs par programme ne paraît pas propice à une évaluation optimale de la performance, compte tenu de la diversité des objectifs poursuivis par le programme et des métiers qui s'y rapportent.

II.- CONDUITE ET PILOTAGE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les programmes de soutien sont régulièrement dénoncés par votre commission des Finances, dans la mesure où ils nuisent à l'identification des moyens des différentes politiques et à l'application effective de la fongibilité. Cependant, le secrétaire général du MEEDDAT, responsable du programme *Conduite et pilotage de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, a lors de son audition par le Rapporteur spécial, fait valoir que ce type de programme était un véritable atout en ce qui concerne l'évaluation de la performance : ce programme, qui s'apparente à une tour de contrôle sur les moyens affectés à un ministère, peut se révéler utile pour juger et agir sur la performance des politiques publiques grâce à la mise en place de « vrais » indicateurs ministériels.

A.- UNE ÉVALUATION RENDUE COMPLEXE PAR L'INSTABILITÉ CHRONIQUE DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Depuis 2006, le périmètre du programme n°217 *Conduite et pilotage de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* (CPPEDAD) a chaque année été remanié, parfois de manière substantielle, notamment en raison des évolutions des contours de la mission ou de ceux du ministère. En 2008, ce programme résulte du regroupement des programmes *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* (SPPE) de la mission *Transports* et du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable* (CPPEDD) de la mission *Écologie et développement durable*, ainsi que des crédits de soutien de la direction générale à l'Énergie et des matières premières (DGEMP) et de ceux des directions régionales à l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour la part qui participe à la sécurité industrielle et nucléaire. Aussi la nécessité d'adapter systématiquement tout ou partie de la performance s'est-elle imposée.

L'évaluation de la performance a évolué pour tenir compte des travaux conduits en interne ou des observations des auditeurs du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). L'évolution de la performance répond également aux nouveaux enjeux stratégiques du ministère : ainsi la dimension développement durable et recherche d'exemplarité en matière d'éco-responsabilité sont devenus des sujets majeurs dont le suivi s'impose au ministère

En 2007, le programme SPPE comportait cinq objectifs et huit indicateurs et le programme CPPEDD présentait quatre objectifs et huit indicateurs soit un total de neuf objectifs et seize indicateurs.

Pour 2008, la performance du nouveau programme CPPEDAD a été organisée autour de cinq objectifs et de onze indicateurs dont dix étaient maintenus.

Aucun des objectifs initiaux de 2006 n'est encore présent en 2009.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, En 2010 le seul indicateur qui a « survécu depuis 2006 » (*coût de la fonction immobilière*) devrait être adapté de manière substantielle dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

B.– DES MOYENS CONSÉQUENTS ET DE HAUT NIVEAU POUR L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

La performance du programme est pilotée et suivie par le secrétaire général du MEEDDAT qui fixe les grandes orientations à atteindre pour le programme dont il est le responsable. Lors de son audition par le Rapporteur spécial, il a du reste insisté sur le rôle prépondérant des secrétaires généraux dans le suivi de la performance des programmes de soutien.

Au plan structurel, le service du pilotage de l'évolution des services qui relève du secrétariat général, a en charge le pilotage transverse du contrôle de gestion pour ce qui concerne tous les programmes du ministère. À ce titre, l'unité en charge de la gestion du programme agit en concertation très étroite avec ce service, avec pour objectifs de :

- donner de la visibilité, limiter les incertitudes et apporter des éclairages sur les décisions à venir dans la gestion des moyens ;
- renforcer le rôle des responsables par la mesure des résultats, des coûts et de la performance des politiques liés au Grenelle de l'environnement ;
- unifier les pratiques en matière de gestion.

Le programme dispose de son propre contrôleur de gestion accompagné dans ses travaux par un secrétaire administratif.

C.– LES LIMITES ACTUELLES DES INDICATEURS TRANSVERSAUX

La performance d'un programme de soutien se doit principalement de mesurer son efficacité par rapport aux programmes de politiques qu'il supporte. Mais sa nature même de programme de soutien doit également permettre d'établir des comparaisons entre ministères.

Le MEEDDAT ayant une proximité institutionnelle avec le ministère de l'Agriculture et de la pêche, certains indicateurs de mesure de la performance sont désormais communs et permettent des comparaisons, portant par exemple sur les *Dépenses liées à la fonction immobilière par m² rapportées à l'indice de référence des loyers*.

Mais ces comparaisons n'auront de sens qu'à partir du moment où les paramètres pris en compte pour renseigner ces indicateurs seront identiques pour chacun des ministères concernés. À l'occasion de l'audition du responsable du programme de soutien du MEEDDAT, le Rapporteur spécial s'est ainsi interrogé sur la pertinence du mode de calcul actuel de cet indicateur en constatant que le coût des loyers n'était pas pris en compte.

La mise en place progressive par la direction du Budget d'indicateurs d'efficience communs à l'ensemble des programmes de gestion et de soutien dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier et de la bureautique devrait favoriser des progrès indispensables dans la rigueur et la comparabilité des méthodes d'analyse de la performance.

***ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
ÉNERGIE***

Commentaire de M. Alain CACHEUX, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE EST SATISFAISANTE.....	144
II.– L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES VERSEMENTS DES DROITS DES MINEURS EST CONFIRMÉE.....	145
III.– EN DÉPIT D'UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE, LE PROGRAMME ET SES INDICATEURS NE PORTENT QUE SUR UN ASPECT TRÈS LIMITÉ DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE.....	145

La performance du programme n° 174 Énergie et après-mines est satisfaisante sur la période 2006-2008, au vu des indicateurs disponibles. Les changements de périmètre intervenus sur ce programme au cours de la période ainsi que le caractère partiel des indicateurs soulignent toutefois combien il est difficile d'évaluer l'efficacité des dépenses budgétaires d'une politique aussi diversifiée que la politique énergétique.

I.- LA PERFORMANCE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE EST SATISFAISANTE

Le **premier objectif** du programme n° 174 est la **maîtrise de l'énergie** par la réduction de la consommation et le développement de l'usage des énergies renouvelables.

Deux actions y contribuent : d'une part l'action n° 1 *Politique de l'énergie*, et, d'autre part, l'action n° 3 *Lutte contre le changement climatique*.

Le premier indicateur de performance porte sur les certificats d'économies d'énergie que les fournisseurs d'énergie obtiennent lorsqu'ils participent à des travaux d'économie d'énergie chez leurs clients. Cet indicateur est correctement renseigné mais son mode de calcul – économies d'énergie rapportées aux consommations concernées – paraît inutilement compliqué.

En tout état de cause, l'objectif fixé pour la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2009, sera dépassé, ce qui valide l'efficacité de la politique suivie.

Le renforcement de la politique d'économies d'énergie par le Grenelle de l'environnement devra sans doute s'accompagner de la révision de l'indicateur.

Les autres indicateurs de performance ont trait au développement des énergies renouvelables. La méthode choisie est de suivre l'efficacité des programmes de l'ADEME. Cinq indicateurs précisent le parc total et l'évolution annuelle des capteurs solaires thermiques, de l'utilisation de la biomasse dans les chaufferies et des pompes à chaleur, telles qu'ils résultent des programmes de l'ADEME et du crédit d'impôt. L'ensemble des indicateurs, bien renseignés, présente les progrès effectués en direction des valeurs cibles fixées pour 2011. Ils sont notables.

En raison de son rôle clé dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la direction générale de l'énergie et du climat compte toutefois mettre en place, d'une part, de nouveaux indicateurs se rapportant notamment aux programmes incitatifs de l'ADEME, et, d'autre part, quatre à cinq indicateurs synthétiques sur sa situation générale.

Enfin, la mesure de la dépense fiscale correspondant au crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable a permis de durcir les conditions d'octroi

du crédit d'impôt qui présentait une dérive importante en 2008. Il n'en reste pas moins que les statistiques sur les nombres de bénéficiaires ou sur le coût de l'unité d'énergie économisée devraient être précisées.

II.- L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES VERSEMENTS DES DROITS DES MINEURS EST CONFIRMÉE

Le **deuxième objectif** du programme n° 174 est l'amélioration de l'efficacité de la gestion à qualité de service égale pour le versement aux mineurs des droits et prestations qui leur sont dus ⁽¹⁾.

C'est l'action n° 4 *Gestion économique et sociale de l'après-mines* qui poursuit cet objectif. Quatre indicateurs de performance caractérisent l'efficacité de la gestion des droits et prestations dues aux mineurs versés par l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Une amélioration notable des performances s'est produite de 2006 à 2008 pour la maîtrise des coûts de gestion, la réduction des délais de paiement des prestations et le taux de recouvrement des créances.

On remarquera que l'action n° 4 traite également de la réindustrialisation des bassins miniers. Aucun indicateur de performance ne s'y rapporte, en raison du fait que de nombreuses causes agissent sur les résultats dans ce domaine.

L'action sur l'après-mines porte, d'une part, sur les prestations versées à certains retraités des mines et, d'autre part, sur la réindustrialisation des anciens bassins miniers.

III.- EN DÉPIT D'UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE, LE PROGRAMME ET SES INDICATEURS NE PORTENT QUE SUR UN ASPECT TRÈS LIMITÉ DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

L'importance de la politique énergétique a été sensiblement réévaluée dans la nomenclature budgétaire depuis 2006. Mais il reste des progrès à faire.

Initialement, dans le cadre de la loi de finances pour 2006, la *Politique de l'énergie et des matières premières* ne constituait en effet qu'une action au sein du programme n° 134 *Développement des entreprises*. Sa transformation en programme à part entière traduit la reconnaissance du fait qu'elle concerne tous les consommateurs et non pas les seules entreprises, ce qui justifie pleinement son transfert dans la mission *Écologie, Développement et aménagement durables*.

Un pas supplémentaire indispensable serait la prise en compte simultanée du programme n° 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie*, à l'intérieur d'une mission *Énergie et matières premières*, à créer.

(1) L'ancien programme n° 174 *Passifs financiers miniers* comprenait de surcroît les crédits correspondant aux travaux de sécurité dans les mines et les indemnités liés aux sinistres dans les mines transférés au programme n° 181 *Prévention des risques*.

On sait que la priorité a été donnée au regroupement des crédits de la recherche dans la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* afin d'avoir une vision globale de l'effort de recherche.

Si cette orientation devait être confirmée, alors conviendrait-il de procéder à un examen commun des programmes n° 174 *Énergie et matières premières* et n° 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie* dans le cadre du rapport spécial sur l'énergie.

S'agissant des indicateurs de performance, la situation reste identique à ce qu'elle était en 2006, avant la transformation de l'action en programme.

On a vu que les indicateurs de performance du programme n° 174 *Énergie et après-mines* sont de qualité. Mais le champ qu'ils couvrent est insuffisant.

Le champ de la politique énergétique ne se réduit pas, en effet, aux domaines des économies d'énergie, du développement des énergies renouvelables thermiques et de la gestion de l'après-mines.

On peut regretter que des indicateurs ne soient disponibles dans d'autres domaines, comme, par exemple, les économies d'énergie dans les transports, la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité, en particulier celle de l'éolien, l'indépendance énergétique, la facture énergétique extérieure et les émissions de CO₂.

Le choix méthodologique de base pour les indicateurs de performance est de les centrer sur la mesure des effets aussi directs que possible des crédits budgétaires.

On écarte donc *a priori* les cas où les crédits examinés ne sont pas seuls en cause dans les résultats obtenus.

La lecture du projet annuel de performances doit donc être impérativement complétée par celle du jaune budgétaire intitulé *Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique*.

**ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.— LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	148
A.— LA PROBLÉMATIQUE DE LA PERFORMANCE EST BIEN PRISE EN COMPTE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE.	148
1.— Le processus de mesure de la performance est bien organisé.	148
<i>a) La démarche de performance préexistait à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances.</i>	148
<i>b) La mesure de la performance est prise en compte dans l'organisation administrative de la direction générale de l'Aviation civile.</i>	149
2.— Des améliorations sont encore possibles.	149
<i>a) Les systèmes d'information sont perfectibles.</i>	149
<i>b) Le dialogue de gestion interne à la direction générale de l'Aviation civile mériterait d'être étendu au niveau interministériel.</i>	150
B.— GLOBALEMENT SATISFAISANT, LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE FAÏT APPARAÎTRE D'ASSEZ BONS RÉSULTATS.	150
1.— Le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant.	150
<i>a) Le dispositif de mesure de la performance présente quelques spécificités.</i>	150
<i>b) Des pistes d'amélioration peuvent être identifiées.</i>	151
2.— Les résultats obtenus sont assez bons.	152
<i>a) L'instabilité du dispositif de mesure de la performance s'explique en partie par des mesures de périmètre.</i>	152
<i>b) Les résultats produits par le dispositif de mesure de la performance se traduisent par des mesures concrètes de politique.</i>	153
II.— LE PROGRAMME <i>MÉTÉOROLOGIE</i>	153
A.— LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PRÉSENTE DES PARTICULARITÉS MÉTHODOLOGIQUES.....	153
B.— LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE COMPORTE UN TROP GRAND NOMBRE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS.....	154

Le présent commentaire portera sur le programme *Météorologie* (mission *Écologie, développement et aménagement durables*) et le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). Le programme *Transports aériens* a été supprimé de la maquette du budget général en loi de finances pour 2009 ; il ne sera donc pas évoqué en tant que tel.

Les responsables du programme *Météorologie* (le commissaire général au Développement durable) et des quatre programmes de la mission *Contrôle et exploitation aériens* (le directeur général de l'Aviation civile) ont été auditionnés par le Rapporteur spécial, après avoir répondu à un questionnaire écrit.

I.- LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

A.- LA PROBLÉMATIQUE DE LA PERFORMANCE EST BIEN PRISE EN COMPTE PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE.

1.- Le processus de mesure de la performance est bien organisé.

a) La démarche de performance préexistait à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) retrace les activités de prestation de services assurées par la direction générale de l'Aviation civile (DGAC), en application de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ⁽¹⁾.

La nature même de l'activité de la DGAC impose donc un suivi, quantitatif comme qualitatif, du service rendu aux usagers. Ce suivi est d'autant plus nécessaire que la navigation aérienne est encadrée au niveau communautaire. En effet, la réglementation européenne en matière de redevances a rendu nécessaire la **production d'indicateurs de performance auprès de l'organisme Eurocontrol**, qui procède à un *benchmark* des différents opérateurs de navigation aérienne en publiant, depuis 1998, des rapports sur l'activité et l'efficacité économique des différents opérateurs.

La mise en œuvre de la LOLF a permis d'approfondir le dispositif de mesure de la performance déjà existant à la DGAC. En 2006, **une démarche dite de pilotage de la performance par les objectifs (PPO) a été mise en place** dans les services centraux de la DGAC, avant d'être étendue, en 2007, à l'ensemble de ses services ainsi qu'à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), opérateur du programme *Formation aéronautique* ⁽²⁾.

(1) *Qui dispose que* « des budgets annexes peuvent retracer [...] les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ».

(2) *Opérateur qui devrait signer avec la DGAC, d'ici 2010, un contrat d'objectifs, de moyens et de performance pluriannuel.*

La PPO repose sur des « lettres d'engagement performance », qui formalisent, pour chacun des services, les objectifs à atteindre et les indicateurs à renseigner. Objectifs et indicateurs sont analysés trimestriellement lors des « comités de direction performance », instance de validation du PPO. Les tableaux de bord examinés lors de ces comités de direction retracent quelque 120 indicateurs. **Le PPO est donc plus complet et plus précis que le dispositif de mesure de performance présenté dans les documents budgétaires** ; en effet, le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 compte 23 indicateurs au total. Cela permet, ainsi que le relevait la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, « *de mobiliser les services, y compris ceux qui ne sont pas couverts par des objectifs du PAP* »⁽¹⁾. Le PPO se décline également au niveau local, au moyen de lettres d'engagement performance locales et de comités de direction performance locaux.

b) La mesure de la performance est prise en compte dans l'organisation administrative de la direction générale de l'Aviation civile.

Au sein du secrétariat général, le **bureau du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique** (sous-direction des affaires financières et du contrôle de gestion) est chargé de l'animation du PPO. Celui-ci s'appuie en outre sur un réseau de correspondants dans chacun des services de la DGAC (directions, services à compétence nationale, ENAC).

La DGAC a pu fournir des informations assez précises sur les moyens consacrés à la mesure de la performance. Chaque trimestre, la procédure de renseignement et de validation des indicateurs dure deux semaines à chacun des niveaux mentionnés ci-dessus ; « *pendant cette période, on peut estimer que chaque indicateur nécessite en moyenne une demi-journée de travail pour son renseignement et sa validation par les services* »⁽²⁾. Le coût du PPO est essentiellement un coût de personnel ; **en 2009, 29 contrôleurs de gestion, dont 28 de catégorie A, travaillent à plein temps à la mesure de la performance.**

2.— Des améliorations sont encore possibles.

a) Les systèmes d'information restent perfectibles.

Près de 80 % des indicateurs sont calculés à partir des systèmes d'information existant avant l'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007, la Cour des comptes constatait que, s'agissant du BACEA, « *la mise en œuvre de la LOLF est surtout pénalisée par l'obsolescence du système d'information financière, trop spécifique pour trouver place dans le projet Chorus en construction et que la DGAC devrait remplacer d'ici 2011* »⁽³⁾.

(1) Page 203.

(2) Réponses au questionnaire adressé à la DGAC par le Rapporteur spécial.

(3) Page 216.

De fait, la DGAC reconnaît quelques limites, s'agissant notamment des indicateurs reposant sur la comptabilité analytique ⁽¹⁾ : leurs résultats étant connus au printemps seulement, les rapports annuels de performances indiquent un simple résultat estimé. Le futur système d'information financier, qui devrait être opérationnel en 2011, favorisera un meilleur pilotage du dispositif de mesure de la performance.

b) Le dialogue de gestion interne à la direction générale de l'Aviation civile mériterait d'être étendu au niveau interministériel.

Le dialogue de gestion interne à la DGAC tient compte de la performance, selon les informations fournies au Rapporteur spécial. Les résultats obtenus dans le cadre du PPO sont en effet, avec les crédits d'une part et les effectifs et compétences d'autre part, l'un des trois axes des « **rendez-vous de gestion** » qui se tiennent trois fois par an, en articulation avec la préparation budgétaire interministérielle et les comités de direction performance. Premier volet du dialogue de gestion, la performance est prise en compte dans l'allocation des moyens humains et financiers. La DGAC précise que « *ce dispositif suscite une large adhésion des services et contribue fortement à une transformation positive de la culture de gestion de la DGAC* ».

Cette pratique, interne à la DGAC, n'a pas cours dans le processus de construction budgétaire interministériel. En effet, la direction du Budget et la DGAC tiennent deux types de conférences distincts : les conférences de budgétisation d'une part, les conférences de performance d'autre part. La DGAC regrette cet état de fait, qui n'est pas spécifique au BACEA. Le Rapporteur spécial ne peut que partager ce point de vue, et souhaite un renforcement du lien entre résultats obtenus et crédits accordés.

Il paraît indispensable de renforcer le lien entre budgétisation et performance, afin que la seconde puisse guider la première.

B.- GLOBALEMENT SATISFAISANT, LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE FAÏT APPARAÎTRE D'ASSEZ BONS RÉSULTATS.

1.- Le dispositif de mesure de la performance est globalement satisfaisant.

a) Le dispositif de mesure de la performance présente quelques spécificités.

• L'une des particularités du dispositif de mesure de performance du budget annexe est l'**existence d'objectifs et d'indicateurs rattachés aux recettes**, et non aux seules dépenses. Cela résulte, logiquement, de la nature des

(1) Coût de la formation des élèves ingénieurs et Coût unitaire d'une formation pratique de pilote de ligne pour le programme Formation aéronautique ; Taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer pour le programme Navigation aérienne.

budgets annexes, qui retracent à la fois des recettes et des dépenses, et doivent en conséquent être votés en équilibre.

Deux principaux objectifs de performance rattachés aux recettes figurent ainsi dans le projet annuel de performances pour 2009 :

– s’agissant du programme *Soutien aux prestations de l’aviation civile*, l’objectif *S’assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe* est assorti d’un indicateur mesurant le *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* ;

– le programme *Navigation aérienne* comporte un objectif tendant à *Améliorer l’efficacité économique des services de navigation aérienne*, assorti notamment d’un indicateur mesurant l’*Évolution des taux unitaires des redevances métropolitaines de navigation aérienne*.

• Le dispositif de mesure de la performance présente une autre spécificité, particulièrement intéressante. En effet, il permet, pour un certain nombre d’indicateurs, des **comparaisons internationales**. Ainsi, dans le programme *Navigation aérienne*, l’objectif *Améliorer l’efficacité économique des services de navigation aérienne* est assorti d’un indicateur mesurant l’*Écart du taux unitaire de route français par rapport au taux unitaire européen moyen des six États dont l’espace aérien est limitrophe de la France*. Le Rapporteur spécial souhaite saluer l’existence de ce type d’indicateurs, qui permettent de comparer les résultats obtenus à l’échelle européenne, aujourd’hui la plus pertinente en matière de navigation aérienne.

b) Des pistes d’amélioration peuvent être identifiées.

Les 23 indicateurs rattachés aux programmes du budget annexe se répartissent ainsi, selon leur nature : 9 indicateurs d’efficacité socio-économique, 13 indicateurs de qualité de service et un indicateur d’efficience.

• **L’organisation du dispositif de mesure de la performance**

Le volume de crédits couverts par des indicateurs est globalement satisfaisant, puisqu’il s’élève à près de 95 %. **Il serait toutefois souhaitable d’améliorer la couverture par programme**, dont le détail est présenté dans le tableau suivant. Il conviendrait en effet d’accroître les taux de couverture par des indicateurs des programmes 611 et 614, significativement inférieurs à la moyenne de la mission.

VOLUME DE CRÉDITS COUVERTS PAR DES INDICATEURS, PAR PROGRAMME

	611 - Formation aéronautique	612 - Navigation aérienne	613 - Soutien aux prestations de l’aviation civile	614 - Transports aériens, surveillance et certification
Autorisations d’engagement	82,6 %	90,7 %	97,7 %	72,8 %
Crédits de paiement	83,9 %	90,3 %	97,9 %	67,7 %

Source : DGAC

En lien direct avec la remarque qui précède, **il conviendrait également que chaque action soit assortie d'un indicateur** en mesurant la performance. Pour l'heure, 5 des 16 actions du budget annexe ne sont pas couvertes par un indicateur. Cela peut sembler paradoxal, dans la mesure où la mission comporte 23 indicateurs dont 6 sont, de surcroît, composés de sous-indicateurs.

- **Le rôle du responsable de programme**

Dans le cadre du pilotage de la performance par objectifs mise en place à la DGAC, le responsable des programmes « *s'implique directement dans la définition des objectifs de performance et analyse chaque trimestre avec tous les services de la DGAC l'atteinte des résultats* ».

S'agissant des indicateurs du PAP, la DGAC indique que seul l'indicateur mesurant le *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* ne dépend pas directement de l'action du responsable de programme, ce taux étant calculé par l'agence comptable du BACEA. **Il est toutefois permis de s'interroger sur les leviers d'action dont dispose le responsable de programme pour remplir certains des objectifs de la mission.** Par exemple, dans le programme *Navigation aérienne*, l'objectif *Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne* est assorti d'un indicateur mesurant le *Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols*, qui dépend avant tout du respect, par les compagnies aériennes, des règles existantes en la matière.

Le rôle du responsable de programme est par ailleurs limité s'agissant des **objectifs dont la satisfaction dépend de l'action de l'opérateur** du budget annexe, l'ENAC, soit les quatre indicateurs du programme *Navigation aérienne* : *Coût de la formation des élèves ingénieurs, Taux d'insertion professionnelle des élèves civils ingénieurs formés à l'école, six mois après la délivrance de leur diplôme, Coût unitaire d'une formation pratique de pilote de ligne, Taux d'insertion professionnelle des élèves pilotes de ligne.*

2.– Les résultats obtenus sont assez bons.

a) *L'instabilité du dispositif de mesure de la performance s'explique en partie par des mesures de périmètre.*

Le dispositif de mesure de la performance a été assez stable entre 2007 et 2008. Le projet annuel de performances pour 2008 s'est en effet borné à modifier le libellé d'un objectif et de trois indicateurs, afin de les rendre plus clairs.

Un effort de même nature a été fait dans le PAP 2009. Mais celui-ci a également créé cinq nouveaux indicateurs et deux nouveaux objectifs, et procédé à la suppression d'un objectif. Cette évolution du dispositif de mesure de la performance résulte, pour l'essentiel, des modifications de périmètre intervenues en loi de finances pour 2009. En effet, certaines des actions conduites

antérieurement depuis le programme *Transports aériens* seront désormais financées par le budget annexe, consécutivement à la suppression dudit programme.

L'instabilité qui résulte de ces modifications de périmètre est difficilement évitable. **Structurellement, le dispositif de mesure de la performance est plutôt stable et ses modifications vont plutôt dans le sens d'une clarification bienvenue**, eu égard à la technicité des actions conduites.

b) Les résultats produits par le dispositif de mesure de la performance se traduisent par des mesures concrètes de politique publique.

• **Les indicateurs du PAP présentent, dans l'ensemble, des résultats conformes ou supérieurs aux cibles fixées.** Seul l'indicateur *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe*, rattaché à l'objectif *S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe* (programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile*) présente des résultats légèrement inférieurs aux prévisions : 97,79 % pour le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (contre une cible de 98 %) et 99,38 % pour le taux de recouvrement de la taxe de l'aviation civile (contre une cible de 99,5 %).

• **L'un des objectifs de la mesure de la performance est de réorienter, en fonction des résultats obtenus, la politique publique concernée.** La DGAC a ainsi engagé une réforme du service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), afin d'atteindre l'objectif 3 du programme 611, *Rendre un service de formation au pilotage de haut niveau au meilleur coût, correspondant aux besoins du secteur*. Le SEFA a en effet engagé en 2007 une stratégie de modernisation tendant au développement des activités de formation aéronautique, essentiellement à l'international, ainsi qu'à une diminution des coûts de fonctionnement du service, notamment grâce à une réduction de 6 à 7 % par an des effectifs. À l'inverse, la DGAC a jugé utile d'accroître le nombre de contrôleurs techniques d'exploitation afin de satisfaire à l'objectif 2 du programme 614 (*Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères*). Entre 2005 et 2008, le nombre total de contrôles a été multiplié par 1,7 et les contrôles ciblés par 5,8.

II.- LE PROGRAMME MÉTÉOROLOGIE

A.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PRÉSENTE DES PARTICULARITÉS MÉTHODOLOGIQUES.

• Depuis la loi de finances pour 2009, le responsable du programme *Météorologie* n'est plus le président-directeur général de Météo-France, mais le commissaire général au Développement durable. Le Rapporteur spécial avait appelé de ses vœux cette évolution, estimant que le responsable de programme devait être directement rattaché au ministre chargé de l'Écologie, responsable devant le Parlement, à la différence du PDG de l'établissement public

Météo-France. Dans un rapport de juin 2009, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) propose de confier la responsabilité du programme à la directrice de la Recherche et de l'innovation du Commissariat général au Développement durable, qui exerce directement la tutelle sur Météo-France ; ce qui, en termes de responsabilité devant le Parlement, serait sans effet nouveau.

Du point de vue de la mise en œuvre du volet « performance » de la LOLF, la clarification des responsabilités intervenue en 2009 pose toutefois la question, déjà évoquée plus haut s'agissant du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, des **leviers d'action dont peut disposer un responsable de programme sur les opérateurs**. La question est d'autant plus importante en l'espèce que **les crédits inscrits au programme *Météorologie* correspondent à la subvention pour charges de service public versée à Météo-France**. L'implication du responsable de programme dans la réalisation des objectifs de performance passe donc, *via* la lettre de mission du commissaire général au Développement durable, par le contrat d'objectifs et de moyens qui lie l'État à Météo-France. Le Rapporteur spécial ne peut en conséquence que soutenir la recommandation du CIAP, tendant à aboutir rapidement à la signature du nouveau contrat pour la période 2009-2011.

- La mise en œuvre de la LOLF ne semble pas avoir entraîné, au niveau de la tutelle de Météo-France, de charges de gestion particulièrement lourdes. Le temps passé à renseigner les indicateurs et, plus largement, le coût du contrôle de gestion ne sont pas isolés. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'établissement public a mis en place, au sein de son secrétariat général, une cellule consacrée au contrôle interne.

- Les systèmes d'information permettent de renseigner convenablement les indicateurs, à l'exception d'un sous-indicateur mesurant le *Taux de fiabilité des bulletins marine*. Les obstacles techniques qui empêchent de renseigner cet indicateur devraient être levés avant 2011.

B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE COMPORTE UN TROP GRAND NOMBRE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS.

- En raison de la nature des activités de Météo-France, certains indicateurs de performance préexistaient à l'entrée en vigueur de la LOLF. Ainsi, l'indicateur *Comparaison des performances du modèle numérique Arpège de Météo-France aux autres modèles de prévision numérique du temps à l'échéance de 48 heures* est suivi depuis une vingtaine d'années. Cet indicateur présente une qualité chère au Rapporteur spécial, puisqu'il permet de réaliser des comparaisons internationales. Celles-ci placent Météo-France en deuxième position, derrière le Centre européen de prévision à moyen terme.

• Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de regretter le trop grand nombre d'objectifs et d'indicateurs du programme *Météorologie* ⁽¹⁾. **Alors que le programme ne compte que deux actions, il comporte quatre objectifs de performance, assortis de huit indicateurs, composés chacun de sous-indicateurs.** Ce dispositif très riche permet de couvrir environ 100 % des crédits budgétaires du programme. S'il convient de conserver un suivi complet de la performance, il serait certainement plus clair de ne faire figurer dans les documents budgétaires que les indicateurs phares. Le CIAP partage cette position.

• La mesure de la performance présente une spécificité certaine, portant sur les activités de Météo-France, et non sur les seuls crédits d'État permettant l'exercice de ces activités. Ainsi, un indicateur, au demeurant intéressant, mesure l'*Évolution des recettes propres de l'établissement*, générées par les activités commerciales de Météo-France.

• S'il est pléthorique, le dispositif de mesure de la performance est stable depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ce qui est une condition du bon suivi des résultats obtenus.

• Ceux-ci sont globalement bons : sur huit indicateurs, deux ont des résultats supérieurs aux prévisions, quatre des résultats conformes et deux des résultats inférieurs. L'*Indicateur de productivité* pâtit de l'augmentation du taux de cotisation de l'établissement au compte d'affectation spéciale *Pensions*, tandis que l'*Évolution des recettes propres de l'établissement* est négative, du fait pour l'essentiel de la diminution des recettes des kiosques téléphoniques et du Minitel.

(1) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, *tome II*, document Assemblée nationale n° 1001, juin 2008, page 414

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES DE 2006 À 2008 RESTE DE HAUT NIVEAU	158
II.– LE PROGRAMME N° 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> A GLOBALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS DE 2006 À 2008.....	159
III.– LE PROGRAMME N° 159 <i>INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</i>	159
IV.– LE NOUVEAU PROGRAMME N° 113 <i>URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i> NÉCESSITE DES INNOVATIONS EN MATIÈRE DE GESTION PUBLIQUE	160

I.- LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES RELATIFS AUX TRANSPORTS TERRESTRES DE 2006 À 2008 RESTE DE HAUT NIVEAU

Les crédits des transports terrestres étaient, en 2006, répartis entre plusieurs programmes : n° 203 *Réseau routier national*, n° 207 *Sécurité routière*, n° 226 *Transports terrestres et maritimes*, et n° 173 *Passifs financiers ferroviaires*. Cette structure est restée inchangée jusqu'en 2008, le regroupement des programmes n° 207, 226 et 173 n'intervenant que pour la loi de finances pour 2009.

La mesure de la performance au sein de ces programmes répond à une longue tradition.

Avant la mise en place de la LOLF, l'évaluation *ex ante* de l'intérêt socio-économique des projets d'infrastructure avait été rendue obligatoire par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. RFF et Voies navigables de France disposaient d'indicateurs de disponibilité de leurs réseaux respectifs. L'administration centrale du ministère chargé des transports avait notamment mis au point, de sa propre initiative, des indicateurs relatifs au coût des opérations routières et à leur rentabilité socio-économique, ainsi que des indicateurs de qualité des chaussées et des ouvrages d'art. Enfin, les comptes annuels des transports constituent une excellente base d'information sans cesse perfectionnée depuis sa création en 1954.

L'apport essentiel de la LOLF dans ce domaine a été la systématisation de l'évaluation et la généralisation des indicateurs dans l'administration et chez les opérateurs.

Pour répondre à cette orientation, il n'a pas été nécessaire de mettre en place de structure spécifique au niveau de l'administration centrale, dans la mesure où les données étaient le plus souvent disponibles. L'élaboration des indicateurs n'y requiert que quelques parties d'ETP.

Dans le domaine routier, toutefois, la situation est particulière. L'élaboration des indicateurs mobilise une partie de l'activité du bureau de l'administration centrale chargé du contrôle de gestion ainsi que de son réseau de correspondants dans les directions interdépartementales des routes.

Les indicateurs portent à 40 % sur la qualité de service, à 40 % sur l'efficacité et à 20 % sur l'efficacité économique. Dans les prochaines années, il sera nécessaire de développer le volet de la qualité de service aux usagers et de mettre en place une batterie d'indicateurs relatifs au report modal et au développement des transports collectifs.

II.– LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES A GLOBALEMENT ATTEINT SES OBJECTIFS DE 2006 À 2008

Le programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* poursuit cinq objectifs relatifs respectivement à la sécurité maritime, à l'enseignement maritime, au soutien de la flotte de commerce, à l'action interministérielle et aux dépenses communes.

Le programme dispose de dix indicateurs, dont trois indicateurs de qualité de service, quatre indicateurs d'efficacité socio-économique et trois indicateurs d'efficience de la gestion.

Les valeurs cibles des dix indicateurs pour 2008 sont toutes atteintes, à l'exception de celles concernant la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) en raison du retard enregistré sur les travaux, et de celles relatives au nombre de navires de transport de jauge brute supérieure à cent tonneaux.

Les objectifs du programme ont été resserrés en 2007, passant de sept à cinq. À la même date, les indicateurs ont été réduits de douze à dix.

La tendance pour les prochaines années sera à la réduction du nombre d'indicateurs d'efficacité économique et à l'augmentation du nombre d'indicateurs d'efficience, afin de focaliser les efforts des intervenants sur les aspects les plus stratégiques du programme.

III.– LE PROGRAMME N° 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

Le programme n° 159 *Information géographique et cartographique* appartenait à la mission *Politique des territoires* en 2006 et 2007. Il fait partie de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* depuis 2008.

Le programme est essentiellement mis en œuvre par l'institut géographique national. Les crédits du programme sont à 99 % des subventions pour charge de service public versées à l'institut géographique national qui en assume ainsi la réalisation, sous la tutelle du MEEDDAT.

Le nombre d'indicateurs de performance du programme est passé de sept en 2006 à huit en 2008. Sur les huit indicateurs présents dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2009, trois apparaissaient dans le PAP 2006, un indicateur est apparu pour le PAP 2007, deux ont été intégrés dans le PAP 2008 et deux autres dans le PAP 2009.

Ces changements d'indicateurs reflètent une meilleure adaptation des outils d'évaluation aux objectifs poursuivis.

En revanche, la suppression de l'indicateur « *taux de ressources propres par an et budget annuel de l'IGN* » pour 2009 est liée au retard, que l'on peut regretter, pris pour l'élaboration du contrat d'objectifs pour 2009-2012.

La moitié des indicateurs enregistre des progressions significatives sur la période. Plusieurs d'entre eux atteignent les niveaux ciblés pour 2010. En revanche, des problèmes demeurent pour l'achèvement de la banque de données « parcellaire » pour des raisons extérieures à l'IGN. De même, l'on note une diminution du nombre de licences d'accès au référentiel géographique grande échelle, attribuée au ralentissement économique en 2008.

En tout état de cause, la mise en place du contrat d'objectif signé par l'État et l'IGN apparaît d'une importance cruciale pour définir les engagements acceptés de part et d'autre, ainsi que les objectifs de recettes propres, et pour évaluer avec pertinence les résultats de l'IGN.

IV.- LE NOUVEAU PROGRAMME N° 113 *URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ* NÉCESSITE DES INNOVATIONS EN MATIÈRE DE GESTION PUBLIQUE

Le programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* n'existe que depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale pour 2009.

Il résulte du regroupement de divers crédits appartenant précédemment à la mission *Politique des territoires* et à la mission *Écologie et développement durable*.

Il est intéressant d'examiner dans quelle mesure ces crédits ont, de 2006 à 2008, contribué aux nouveaux objectifs du programme n° 113 et dans quelle mesure les indicateurs de performance antérieurs doivent être éventuellement complétés.

Dans le domaine de l'urbanisme, les opérations d'intérêt national ont exercé, comme attendu, un effet de levier sur l'investissement et sur l'emploi. Le nombre de logements créés dans le ressort des opérations d'intérêt national a certes baissé mais moins que la moyenne nationale.

Dans le domaine de l'eau, l'état des eaux et des milieux aquatiques est en progrès mais l'indicateur correspondant ne rend pas encore parfaitement compte de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines.

Par ailleurs, l'indicateur relatif à la police des eaux montre une diminution des contrôles sur le terrain. Cette tendance devra être inversée à l'avenir. Un rapprochement des effectifs de l'État, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), envisagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), se révélera sans doute nécessaire pour y parvenir.

Enfin, l'application de la directive européenne du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (DERU) enregistre une progression mais celle-ci est inférieure aux attentes.

S'agissant de la nature, les indicateurs de coûts d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) et des réserves naturelles, montrent à la fois l'accroissement souhaité des moyens alloués aux établissements publics des parcs et une maîtrise accrue des dépenses. En revanche, les coûts des contrats Natura sont plus élevés que prévu.

En tout état de cause, le coût du contrôle de la performance du programme n° 113 *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* est, pour le moment, faible, dans la mesure où il repose sur des bases de données informatisées déjà constituées. Des instruments supplémentaires pourraient toutefois s'avérer nécessaires à l'avenir, tant sa performance aura, dans les années à venir, une valeur critique pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> : UN DISPOSITIF SOLIDE, SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS MARGINALES	164
II.- LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE MESURE TRÈS LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE	166
III.- LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : DES INDICATEURS INSTABLES.....	167

Du fait de l'hétérogénéité des quatre programmes qui la composent, tous placés sous la responsabilité du Directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTPPE), la mission *Engagements financiers de l'État* se prête mal à une évaluation globale de sa performance⁽¹⁾. C'est d'ailleurs pourquoi la présentation dite « *stratégique* » de la mission, inaugurée dans le projet annuel de performances (PAP) 2009, se révèle purement descriptive et, dès lors, d'un intérêt très limité.

I.- LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT : UN DISPOSITIF SOLIDE, SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORATIONS MARGINALES

Le dispositif de mesure de la performance de ce programme mis en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT) peut se réclamer d'une certaine ancienneté : dans le cadre de la préparation de l'entrée en vigueur de la LOLF, sa mise en place a commencé en 2002. Cela explique qu'il soit apparu globalement satisfaisant dès 2006, première année d'application de la loi organique, et qu'il n'ait depuis connu aucun bouleversement.

Cette stabilité n'exclut pas les évolutions, dont la plus notable – car la seule témoignant d'un réel changement stratégique – est l'introduction d'un objectif d'optimisation de la gestion de la trésorerie. L'une de ses finalités les plus concrètes est de limiter l'encours du compte du Trésor en fin d'année, afin de réduire d'autant la dette « maastrichtienne »⁽²⁾. Ce nouvel objectif, introduit en 2008, a été assorti d'un indicateur relatif au degré d'avancement d'une « *feuille de route* » comportant diverses actions. Dans le même ordre d'idées, l'indicateur de taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros affectant le compte du Trésor a été complété par un indicateur similaire relatif aux opérations financières des établissements publics nationaux.

D'une manière générale, les résultats enregistrés par les indicateurs de performance du programme depuis 2006 sont globalement satisfaisants. En outre, la qualité des PAP et des RAP n'a cessé de s'améliorer.

Un tel constat n'interdit cependant pas de formuler quelques réserves ou propositions :

– le bilan stratégique du responsable de programme, qui à la suite des observations du Rapporteur spécial ne néglige plus la dimension budgétaire de la charge de la dette, gagnerait à être complété par des éléments plus prospectifs relatifs à l'exercice en cours, afin de donner quelque consistance au fameux « chaînage vertueux » promu par la LOLF ;

(1) On notera que le programme Majoration de rentes, qui retrace des dispositifs en extinction dans la gestion desquels l'État n'intervient pas directement, est – à juste titre – dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

(2) Le Rapporteur spécial renvoie à l'étude consacrée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel publié en février 2009 : « La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'État » (p. 55 et s.).

– l'indicateur relatif au solde moyen de l'État à la Banque de France en fin de journée n'est plus guère significatif. Ne sont en effet pas prises en compte les journées dites de « faibles taux », caractérisées par des conditions de rémunération sur le marché interbancaire moins favorables que celles offertes par la Banque de France. Or, depuis le début de la crise financière, ces journées ont été très nombreuses : 135 jours en 2007 et, surtout, 354 jours en 2008. Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur le maintien d'un indicateur trop sensible au contexte ;

– l'indicateur relatif à l'optimisation de la gestion de la trésorerie mesure des activités, non une quelconque performance. En outre, son caractère composite le rend d'autant plus manipulable qu'il repose sur un système d'auto-évaluation, l'AFT attribuant une note témoignant de la progression de chacune des 28 mesures de la feuille de route. Sa suppression paraît donc s'imposer ;

– les résultats de l'indicateur relatif à la durée de vie moyenne de la dette sont, par construction, conditionnés à la reprise du programme de *swaps* interrompu depuis septembre 2002. Pour pallier cet inconvénient, le Rapporteur spécial a déjà suggéré la construction d'un indicateur susceptible de rendre compte du bon arbitrage entre réduction de la durée de vie de la dette et augmentation de la variabilité de sa charge. L'AFT considère que ce type d'appréciation ne peut être porté qu'*ex post* et à très long terme. Pourtant, depuis quelques années, des travaux économétriques (dont le PAP 2008 s'était d'ailleurs fait l'écho) ont été réalisés afin de modéliser les enjeux du pilotage de la durée de vie moyenne de la dette. À défaut d'indicateur de performance proprement dit, il conviendrait que le RAP comporte chaque année une présentation des résultats des simulations destinées à vérifier la pertinence de la stratégie de financement de l'AFT ;

– la réalisation systématique par certains indicateurs des prévisions annuelles et des cibles à moyen terme pose la question de l'insuffisante ambition des objectifs. C'est le cas par exemple des indicateurs « temps » et « allocation » : l'objectif de l'AFT pourrait consister à systématiquement faire mieux que les deux programmes de référence, plutôt que de tolérer une légère sous-performance ;

– les commentaires figurant dans le RAP gagneraient à chiffrer les conséquences des écarts entre les prévisions et les résultats obtenus. Pourrait par exemple être précisé l'impact sur le compte à la Banque de France des incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie. De même, pour mesurer l'efficacité des placements réalisés par l'AFT, l'analyse des résultats devrait chiffrer le « gain manqué » du fait de conditions de rémunération de la trésorerie (placements en blanc et prises en pension) inférieures aux prévisions du PAP.

II.— LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE MESURE TRÈS LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE

Chaque année, les présentations et bilans stratégiques de ce programme rappellent les limites de l'application de la logique de performance à l'égard de garanties dont l'octroi est extérieur à la volonté du responsable de programme et dont l'efficacité doit en réalité « être évaluée à la lumière de la politique sectorielle qui la sous-tend ». Seule l'action *Développement international de l'économie française* y est donc réellement évoquée, au motif que la DGTPE exerce sur celle-ci « une action directe et continue ». Pourtant, plutôt que dans le bilan stratégique, la plupart de ces commentaires trouveraient mieux leur place dans la justification au premier euro du RAP : en réponse au Rapporteur spécial, la Direction générale reconnaît d'ailleurs qu'ils « sont orientés sur l'évolution du niveau d'activité plutôt que sur celle de la performance ».

Pour les mêmes raisons, les objectifs et indicateurs de ce programme ignorent quatre de ses cinq actions. On doit d'autant plus le regretter que, ces dernières années, c'est l'action *Autres garanties* qui suscite la dépense budgétaire la plus importante (environ les deux tiers des dépenses du programme, du fait notamment des appels en garantie de l'Agence française de développement).

Ce caractère partiel du dispositif de mesure de la performance se vérifie également à propos de l'action *Développement international de l'économie française*, pourtant la seule susceptible d'être évaluée en l'état actuel des documents budgétaires.

D'une part, la garantie du risque exportateur, sous-action introduite dans le PAP 2008, ne comporte ni objectif ni indicateur. Une telle lacune n'est pas négligeable s'agissant d'un dispositif qui a été renforcé en novembre 2008 (par exemple en augmentant jusqu'à 85 % les quotités susceptibles d'être garanties par la Coface), afin de répondre à la crise financière et aux difficultés rencontrées par les entreprises pour trouver des banques prêtes à accorder des cautions ou des préfinancements.

D'autre part, l'indicateur fondé sur l'« indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance crédit » souffre de très nombreux défauts : ses résultats sont fréquemment modifiés, au gré des retraitements des comptes de la Coface ; les « commentaires techniques » associés sont, depuis le premier PAP et en dépit des remarques répétées du Rapporteur spécial, rédigés dans un langage inintelligible ; la cible visée paraît particulièrement large, sans que la justification de ses bornes ait jamais été présentée au Parlement. Surtout, le résultat de l'indicateur est difficile à interpréter : alors que l'augmentation du niveau de risque moyen sur le flux annuel entre 2007 et 2008 est de nature à inquiéter au regard de l'objectif d'équilibre à moyen terme des procédures d'assurance crédit, la DGTPE y voit « le caractère volontairement contracyclique de la politique d'assurance-crédit plutôt qu'une contre performance ».

III.- LE PROGRAMME ÉPARGNE : DES INDICATEURS INSTABLES

À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a souligné la grande pauvreté des présentations et bilans stratégiques de ce programme : absence de synthèse globale ; défaut de lien avec la gestion budgétaire ; impasse sur la mise en œuvre des leviers d'action du responsable de programme. De ce point de vue, le bilan stratégique du RAP 2008 confine à la plaisanterie : après une présentation très succincte de quelques éléments de contexte, il y est seulement indiqué que « *la plupart des objectifs fixés pour 2008 ont été atteints* ».

En sens inverse, il convient de signaler les progrès réalisés depuis quelques années dans la présentation des dépenses fiscales rattachées au programme, dont on sait qu'elles sont aussi nombreuses (31 dispositions dérogatoires) que coûteuses (5,8 milliards d'euros au total en 2008). En particulier, des éléments d'appréciation sont désormais fournis sur certaines dépenses fiscales dites « *à forts enjeux* », à savoir les exonérations et impositions réduites en matière d'assurance-vie (depuis le RAP 2007) et les exonérations liées à la participation, à l'intéressement et à l'épargne salariale (depuis le RAP 2008). Ces évaluations, dont la méthodologie reste à parfaire⁽¹⁾, mériteraient d'être complétées par la construction de véritables indicateurs de performance. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, pourraient prochainement être introduits un indicateur rapportant l'encours des contrats d'assurance-vie libellés en unités de compte à l'encours total des contrats d'assurance-vie, ainsi qu'un indicateur rapportant les placements finançant les entreprises (actions, dettes, immobilier) aux placements des compagnies d'assurance dans le cadre des contrats d'assurance-vie en euros.

Quant aux dépenses budgétaires, la mesure de leur performance souffre de deux défauts principaux.

- D'une part, plusieurs indicateurs sont trop sensibles au contexte : leurs résultats sont donc difficilement imputables au responsable de programme. À titre d'exemple, le Rapporteur spécial considère depuis plusieurs années que le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social n'est pas un indicateur pertinent, car très dépendant de l'environnement économique et financier et des autres déterminants de l'équilibre prudentiel des fonds d'épargne. L'exécution 2008 le confirme aisément : la baisse sensible du pourcentage, passé de 58,5 % en 2007 à 53,2 %, s'explique par la forte collecte observée sur le livret A, produit aux conditions de rémunération attractives dans le contexte de crise.

(1) Dans son Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008 (p. 45), la Cour des comptes note que « leur chiffrage repose sur des hypothèses et des extrapolations dont certaines sont très discutables et extrêmement sensibles aux conventions retenues. De plus, le calcul de la dépense fiscale liée à l'assurance vie ne prend pas en compte les exonérations de droits de succession dont bénéficient les contrats ».

Au contraire, un indicateur construit autour d'une évaluation de la part des ressources « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social – illustrant la vision des bénéficiaires du dispositif – permettrait de mesurer le caractère plus ou moins attractif pour l'emprunteur de la ressource publique. Jusqu'à présent, le Gouvernement ne s'y est pas montré favorable, alors même que le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a relevé que les objections opposées au Rapporteur spécial « *ne sont pas entièrement convaincantes* »⁽¹⁾.

• D'autre part, les indicateurs sont marqués par leur grande instabilité, ce qui rend délicate une appréciation globale et à moyen terme des performances du programme. Cette instabilité est parfois un « mal nécessaire » lorsqu'il s'agit de supprimer des indicateurs non pertinents, tels que le taux de sinistralité sur les prêts à l'accession sociale (depuis le PAP 2008), le taux de régularisation des multi-détentions de plans épargne logement (PEL) ou la « liquidité globale » des fonds d'épargne (depuis le PAP 2009).

En revanche, on s'explique moins certains changements incessants dans la méthode de construction des indicateurs. Ainsi, dans les PAP 2006 et 2007, l'indicateur de taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts rapportait l'*encours* des prêts à l'encours des dépôts. Dans le PAP 2008, l'indicateur rapporte le *nombre* de PEL ayant donné lieu à un prêt au nombre de plans clôturés dans l'année. Pour permettre de mesurer l'évolution d'une année sur l'autre, le RAP 2008 présente d'ailleurs le résultat de 2007 calculé selon la nouvelle méthodologie. Toutefois, dans le PAP 2009, l'indicateur est de nouveau construit en fonction des *encours* de prêts, revenant ainsi à la situation du PAP 2007. Que nous réserve le PAP 2010 ?

(1) « La Caisse des dépôts a connaissance de ses encours de prêts aidés aux bailleurs sociaux qu'elle finance et elle reçoit les comptes annuels de ces bailleurs. Un dispositif de collecte commune des informations comptables est en préparation avec l'Union sociale pour l'habitat, le ministère du logement et la Caisse de garantie du logement locatif social (projet Harmonia) pour application en 2008. On peut par ailleurs comparer facilement ces encours de prêts avec le total des ressources d'emprunts à long terme, ce qui élimine les effets d'une évolution de l'autofinancement » (*Rapport d'audit du CIAP sur le programme Épargne, décembre 2007, p. 18*).

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'EFFICIENCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF S'AMÉLIORE, MAIS L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE CONNAÎT DE GRAVES DIFFICULTÉS	170
A.- PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ</i>	170
B.- PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ</i>	170
C.- PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ</i>	171
D.- PROGRAMME <i>VIE DE L'ÉLÈVE</i>	171
E.- PROGRAMME <i>ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE</i>	172
II.- LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PERFORMANCE SONT DES LEVIERS POLITIQUES IMPORTANTS ; ILS POURRAIENT ÊTRE COMPLÉTÉS.....	173

Les objectifs fixés au système éducatif sont très ambitieux puisqu'il est attendu que 100 % des élèves d'une classe d'âge acquièrent les compétences du socle commun et que 80 % accèdent au niveau du baccalauréat. À la rentrée 2008, l'éducation nationale a mis en place d'importantes réformes avec l'objectif de diviser par trois le nombre d'élèves qui sortent de l'école primaire avec de graves difficultés et de diviser par deux le nombre d'élèves ayant pris une année de retard dans leur scolarité en cinq ans.

I.- L'EFFICIENCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF S'AMÉLIORE, MAIS L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE CONNAÎT DE GRAVES DIFFICULTÉS

La performance de la plupart des programmes de la mission ne peut s'apprécier que sur la durée. Elle est en effet la conséquence de facteurs ou de réformes qui doivent s'inscrire pendant plusieurs années dans le système éducatif afin de montrer leurs effets. Dès lors, le Rapporteur spécial, lorsqu'il doit apprécier la performance du système éducatif dans le cadre du rapport annuel de performances, se heurte à la difficulté d'apprécier l'efficacité immédiate des mesures engagées, même si des dispositifs d'évaluation sont mis en place. Ainsi l'exemple de la réforme de l'enseignement primaire : la nouvelle organisation de la semaine scolaire et les nouveaux programmes sont entrés en vigueur à la rentrée 2008, mais ce sont les évaluations de CE1 qui permettront, lors de la prochaine année scolaire, de disposer d'éléments d'appréciation de cette réforme.

A.- PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

On notera que les données mesurant l'acquisition du socle commun par les élèves ne sont pas encore toutes disponibles, et les indicateurs seront renseignés en juin 2009. Dans l'attente, un dispositif à finalité pédagogique d'évaluation des connaissances des élèves en français et en mathématiques a été mis en place au niveau du CE1 (en juin 2009) et du CM2 (en janvier 2009).

Les résultats actuellement disponibles sont ceux relatifs aux proportions d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques, pour lesquels la tendance semble être à l'amélioration : le pourcentage d'élèves maîtrisant ces compétences est de 87 % pour le français et de 90 % pour les mathématiques, conforme à la prévision.

B.- PROGRAMME ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Des progrès importants peuvent être constatés, comme par exemple pour le taux d'accès au baccalauréat ou pour les taux de sortie des élèves du système éducatif sans qualification. Cependant la proportion des 20 à 24 ans possédant au mois un diplôme de fin de 2nd cycle de l'enseignement secondaire a quelque peu régressé en 2007, la France restant cependant 4 points au-dessus de la moyenne européenne.

On peut regretter, pour ce programme comme pour le précédent, **qu'aucun indicateur ne prenne en compte de manière directe l'effort que représente la mise en place de nouveaux dispositifs pédagogiques et d'organisation** comme le soutien scolaire, l'accompagnement éducatif, les PPRE, la pédagogie différenciée. Les effets de ces mesures se traduiront en fait par l'évolution positive d'indicateurs existants : l'indicateur relatif au redoublement (dont l'inefficacité a été prouvée à maintes reprises et dont la pratique commence à diminuer),

L'amélioration de la fluidité des parcours scolaires doit se faire, par ailleurs, sans que soit atteinte la qualité des connaissances acquises par les élèves, que nous pourrions apprécier grâce aux évaluations.

L'apport de l'éducation prioritaire demeure complexe à évaluer. Cependant, l'écart du taux de réussite au brevet entre les élèves relevant de l'éducation prioritaire et les autres tend à se réduire, dans un contexte d'amélioration globale des taux de réussite. On peut constater **qu'en ce qui concerne les taux de réussite au brevet, la tendance est à un resserrement des écarts entre les élèves relevant de l'éducation prioritaire et les autres.**

C.– PROGRAMME ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui renseignés à 85 %. **Plus de la moitié des indices affichent une progression favorable.**

Comme il a déjà été souligné, les indicateurs portant sur la maîtrise par les élèves de primaire des compétences du socle commun sont encore limités à « la maîtrise de la langue française » et aux « mathématiques et culture scientifique ». Le pourcentage des élèves maîtrisant les compétences de base est de 91 % pour le français et de 93,5 % pour les mathématiques, soit un peu inférieur à la prévision. Le taux de redoublement est en baisse notable.

La proportion d'élèves apprenant l'allemand progresse quelque peu en primaire (7,5 %), mais se maintient seulement dans le secondaire, qu'il s'agisse de l'enseignement privé ou public (15 %).

D.– PROGRAMME VIE DE L'ÉLÈVE

L'évolution du taux d'absentéisme des élèves est préoccupante : si ce taux demeure stable au collège à environ 3 %, ce qui est déjà trop élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire, c'est en lycée et, notamment, en lycée professionnel que les taux sont à la fois élevés, respectivement 5,8 % et 15,2 %, et en croissance, + 31 % et + 41 %.

Par la circulaire interministérielle du 18 décembre 2008, les ministres chargés de l'éducation nationale et de la ville ont demandé de « *réduire le nombre d'élèves « décrocheurs » des 215 quartiers prioritaires de 10 % et, à l'inverse,*

d'augmenter dans les mêmes proportions le volume de ceux qui auront reçu une solution d'orientation positive, pour chaque année du plan triennal du ministère de l'Éducation nationale, adopté par le C.I.V. du 20 juin 2008 ». Cette préconisation est étendue à tout le territoire dans la circulaire du 22 avril 2009.

La scolarisation des élèves handicapés en milieu dit « ordinaire » **progresses**. La proportion d'élèves scolarisés est en hausse tant dans le premier degré que le second.

E.- PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Les indicateurs du programme ont été modifiés pour 2009, à la demande du ministère du Budget, afin de les harmoniser davantage par rapport aux indicateurs des autres missions. **Il serait souhaitable désormais de stabiliser les indicateurs afin de pouvoir effectuer des comparaisons pour les années 2009 et 2010**. En outre, le Rapporteur spécial estime indispensable de parvenir à **comparer les moyens mis à disposition de l'Enseignement technique agricole ceux mis à disposition de l'Éducation nationale**, car le premier doit aujourd'hui faire face à des restrictions budgétaires drastiques alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables.

Les principales difficultés pour l'évolution de la performance tiennent, selon les responsables du programme, à la gestion des personnels, avec peu de possibilité de prendre en compte la performance individuelle et la gestion des mobilités, et également les modalités de la maîtrise des coûts. En effet, celle-ci supposerait le regroupement et la fermeture de classes, voire d'établissements, ce qui est difficile à concilier avec les attentes des milieux professionnels et les besoins en termes d'aménagement du territoire.

On soulignera une bonne progression du taux de réussite aux examens, sauf pour le Bac S et le Bac techno. Le taux d'insertion professionnelle 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale a progressé significativement pour les BTSA, pour les BEPA ; il s'est maintenu seulement pour les Bac Pro (à un niveau de 88,6 % et les CAPA (78,5 %). Le taux de satisfaction des usagers et des stagiaires, mesure nouvelle en 2007 et 2008, est en nette progression.

La mesure très instructive de la dépense moyenne de formation par élève et par établissement public fait apparaître que les coûts inscrits en prévision ont été dépassés : le coût moyen s'élève à 7 347 euros, pour une prévision de 7 300 euros. Cependant l'efficacité de la gestion a été améliorée, car les gestionnaires ont réussi à compenser en grande partie l'effet de la baisse de l'effectif d'élèves par une meilleure organisation des structures et gestion des emplois.

De même l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, vue à travers la réduction du nombre des petits lycées et la réduction du taux d'heures d'enseignement délivrées devant moins de 11 élèves, stagne. **La question peut**

être posée de modifier ces indicateurs, ou de les considérer comme des mesures purement statistiques. En effet, le pourcentage de lycées dont l'effectif est inférieur à 200 élèves devait être de 23 % en prévision, or il est de 25 %. Pourtant, l'administration indique que son objectif n'est pas de faire diminuer cet indicateur, mais de veiller à ce que la formation assurée dans les établissements soit de qualité et que la formation en réseau se développe entre les établissements. Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cet objectif, d'autant plus qu'il considère que les établissements d'enseignement agricole jouent un rôle essentiel également dans la formation professionnelle des adultes également, et qu'ils remplissent une mission d'animation des territoires, surtout dans les régions à faible densité scolaire. Cela conduit à ne pas prendre en compte une lecture directe de la mesure de la performance par l'indicateur.

II.- LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PERFORMANCE SONT DES LEVIERS POLITIQUES IMPORTANTS ; ILS POURRAIENT ÊTRE COMPLÉTÉS

Pour les programmes 140 (premier degré) et 141 (second degré), de nouveaux indicateurs ont été introduits afin de mieux suivre les acquis des élèves à différents niveaux de la scolarité, notamment l'acquisition des compétences du socle au CE₁, au CM₂ et en 3^{ème}. Les premiers résultats suivant la mise en place du socle seront disponibles en juin 2009. De même, les sorties sans qualification du système éducatif étaient mesurées, jusqu'en 2007, par la « proportion d'élèves quittant le système scolaire au niveau VI et V bis ». Cet indicateur n'ayant aucun équivalent international, il a été remplacé pour 2008 par l'indicateur européen, dit de Lisbonne, qui est la « proportion des 20-24 ans possédant au moins un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire ». Des comparaisons avec huit pays de l'Union européenne sont dorénavant possibles et inscrites dans le PAP 2009.

L'essentiel des aspects de la politique éducative est couvert par les objectifs et les indicateurs actuels ; des ajustements sont apportés chaque année afin d'améliorer cette couverture. **Le Rapporteur spécial n'est pas demandeur d'une diminution du nombre des indicateurs, car ceux-ci sont de vrais leviers politiques pour la réforme de notre système d'enseignement et presque tous sont porteurs de réels enjeux** pour l'avenir économique et la compétitivité de notre pays.

Il convient de souligner le progrès réalisé en ce qui concerne la connaissance des acquis des élèves dans le premier et dans le second degré avec l'introduction des indicateurs relatifs au socle commun. **Le Rapporteur spécial se félicite de l'amélioration de l'efficacité du système éducatif** que traduit la progression du taux d'accès au baccalauréat, la baisse de la proportion d'élèves redoublants et des élèves entrant en sixième avec un retard scolaire. **Il note avec satisfaction que la gestion plus efficace des personnels de l'Éducation nationale ne s'est pas traduite par une baisse des performances des élèves**, et il s'agit bien ici du maintien de la qualité du face à face pédagogique, auquel le Gouvernement s'est engagé.

Néanmoins, **certains secteurs, tels que la santé des élèves, l'engagement des élèves et l'orientation appellent une meilleure mesure de la performance.**

On note que l'indicateur portant sur l'examen de santé obligatoire au cours de la sixième année de scolarité plafonne à 70 % au lieu d'atteindre les 100 % : la pénurie de médecins scolaires empêche l'amélioration de cette situation.

On peut également constater que l'absence de déclinaison académique de certains indicateurs (connus au seul niveau national) constitue un handicap pour un pilotage fin du système.

Le Rapporteur spécial reste dubitatif en ce qui concerne l'indicateur portant sur « la proportion d'élèves apprenant l'allemand ». Il juge préférable que **la notion d'efficience de l'apprentissage des langues (anglais et allemand dans un premier temps)** prenne le pas sur cette notion quantitative. La mesure de la proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième la compétence 2 « pratique d'une langue étrangère » est un début d'évaluation : elle paraît étonnamment favorable, puisque 95 % des élèves maîtriseraient cette pratique en 2008, première année pour laquelle une mesure est disponible.

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES ;***

***GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET
DU SECTEUR PUBLIC LOCAL***

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Commentaire de M. Thierry CARCENAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 156 SUR LA PERIODE 2006-2008	176
A.– LES INDICATEURS D'EFFICIENCE.....	177
B.– LES INDICATEURS D'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE.....	178
C.– LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE	179
II.– DES INDICATEURS QUI PEINENT À REFLÉTER LA PERFORMANCE MAL DÉFINIE DU PROGRAMME 302	181
A.– LES INDICATEURS D'EFFICIENCE MESURENT DES PRÉSENCES ET L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES DOUANIERS	183
B.– LES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES : UNE EFFICACITÉ CERTAINE MAIS AVEUGLE . .	184
C.– LES INDICATEURS DE QUALITÉ – DU POINT DE VUE DE L'USAGER.....	185

I.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 156 SUR LA PERIODE 2006-2008

Le volet performance du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour la période 2006-2008 a été construit en cohérence avec les deuxièmes contrats pluri-annuels de performances (2006-2008) de l'ex-direction générale des Impôts et de l'ex-direction générale du Trésor public. Le champ des engagements de ces contrats pluri-annuels, qui incluaient une dimension sociale, était plus large que celui des documents budgétaires qui, de fait, renaient une « sélection » de leurs indicateurs ⁽¹⁾.

Cette première période en mode « lollien » du programme 156 a été orientée vers la satisfaction de l'attente des usagers, des besoins des collectivités et l'amélioration de la performance, et de l'efficacité des services de ces deux directions. ⁽²⁾

Les huit objectifs ⁽³⁾ du programme, dont la configuration est restée inchangée, définis pour la période 2006-2008, couvrent les missions d'assiette, de recouvrement et de contrôle de l'impôt, le recouvrement des amendes, le paiement des dépenses et une partie de la gestion des pensions, soit la quasi-totalité de ses missions. Le Rapporteur spécial a constamment regretté l'absence d'un objectif dit, selon la Cour des comptes, « de grande réforme » qui aurait permis de suivre la réalisation du programme informatique Copernic, un des principaux leviers de la modernisation de l'État.

Les vingt indicateurs associés aux huit objectifs du programme 156 sur la période 2006-2008, sans systématiquement satisfaire leurs cibles, ont permis de constater, soit une stabilisation des résultats, soit une amélioration, parfois sensible, de ceux-ci. Ces indicateurs, dont certains préexistaient dans les contrats pluri-annuels de performances 2003-2005 et 2006-2008, selon le cas, simples ou composites, sont fiables. Peu ont été ajustés au cours de la période, un seul ayant été supprimé en 2007.

En grande majorité collectées par des processus informatiques ou par des opérations d'agrégation automatisées, leurs données sont régulièrement contrôlées, selon le cas par deux échelons hiérarchiques, souvent par cohérence, exceptionnellement par voie d'audits internes. Le temps passé à la mesure de la performance semble perçu comme négligeable, en particulier, lorsque la collecte des données est automatisée. Le nombre d'agents repérés comme affectés à cette tâche serait infime.

(1) Le contrat pluri-annuel de performance de la DGCP 2006-2008 comprenait 29 indicateurs – 24 indicateurs de performance et 5 d'efficacité – et celui de la DGI une quarantaine d'indicateurs (dont 4 communs avec la DGCP).

(2) Et de manière marginale de la direction générale des Douanes et des droits indirects.

(3) Le nombre d'objectifs du programme 156 a été porté à 9 dans le PAP 2009 et les indicateurs, à la suite de quelques remaniements sont désormais au nombre de 22.

Leurs cibles pluri-annuelles sont essentiellement définies par l'administration centrale en concertation avec les équipes locales ou adaptés aux caractéristiques de celles-ci. Le pourquoi de celles-ci n'a jamais été développé dans les documents budgétaires portés à la connaissance de la représentation nationale.

Le Rapporteur spécial souligne qu'il s'agit d'une mesure de la performance exercée sur une **activité régalienn**e, ce qui le conduit à maintenir certaines critiques déjà exprimées dans ses rapports annuels. Mais, d'un strict point de vue « lollien », **aucune liaison entre performance et crédits ou entre performance et modernisation de la gestion** n'est établie ou explicitée par le responsable du programme. Si quelques leviers sont parfois évoqués, la plupart du temps ils sont induits.

Sur les 20 indicateurs de performance des 8 objectifs du programme, 3 sont des indicateurs d'efficience, 6 d'efficacité socio-économique et 14 mesurent la qualité des services offerts.

A.– LES INDICATEURS D'EFFICIENCE

Les trois indicateurs d'efficience se rapportent exclusivement à la maîtrise du coût des administrations financières. Les deux premiers mesurent le taux d'intervention sur les recettes fiscales⁽¹⁾ et sur les dépenses. Composites, ils disposent de sous indicateurs par type de recettes (fiscales, douanières, locales) et par source de dépenses (État, secteur public local). Ces taux d'intervention résultent du rapport entre des coûts complets de gestion et des montants globaux de recettes ou de dépenses. Le numérateur comme le dénominateur peuvent varier.

Stables par nature, fiables, ces indicateurs ont enregistré sur la période 2006-2008 une progression sensible, permise notamment par les efforts de maîtrise des coûts de gestion (essor des procédures dématérialisées, informatisées et automatisées, concentration et réorganisation de certaines fonctions). Ils témoignent de la pertinence de **l'ensemble des leviers** mis en place par l'administration fiscale. Toutefois, ils souffrent d'une **sensibilité** à des données exogènes : la complexité de la législation fiscale française et la conjoncture économique rendent difficile la prévision, peuvent détériorer les résultats⁽²⁾ et la performance peut en apparence se dégrader sans que la qualité du service rendu par l'administration fiscale soit en cause.

La culture de résultats sur une activité régalienn

e type trouve ainsi sa limite, les recettes fiscales ne pouvant être totalement assimilées à un produit.

(1) Mis en place en 1997.

(2) Le taux d'intervention sur l'ensemble des impôts 2008 a été de 0,01 point inférieur à la prévision du PAP 2008 et la cible du PAP 2009 pourrait ne pas être atteinte compte tenu de la baisse des recettes liées à la taxe professionnelle, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune.

L'appréciation doit donc être **relative** ⁽¹⁾ et sous cet angle, le Rapporteur spécial regrette que les hypothèses retenues pour la détermination des cibles ne soient pas développées dans les PAP. Un sous indicateur d'efficacité relatif à la gestion des pensions des agents publics serait également utile ⁽²⁾.

Enfin, la productivité globale de l'administration financière, calculée à partir de différents ratios, fait également l'objet d'un suivi. Supérieure en 2008 de 0,7 point par rapport à la prévision et croissante sur l'ensemble de la période, elle s'explique par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le renouvellement d'applications informatisées communicantes entre elles. À compter de 2009, elle devrait enregistrer les économies d'échelle liées à la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

B.- LES INDICATEURS D'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE

Les six indicateurs d'efficacité socio-économique illustrent la performance de deux des huit objectifs. Il s'agit du respect du civisme fiscal et, en quelque sorte en miroir, de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des créances fiscales.

Très important par principe, le respect du civisme fiscal permet également de s'assurer de la régularité des rentrées financières de l'État. Dans un pays où le taux de consentement spontané à l'impôt est élevé, les marges possibles sont minces et la préoccupation première est de stabiliser les taux déjà atteints. Toutefois, l'impact de la conjoncture économique a entraîné une dégradation de 0,11 point des résultats de l'exercice 2008 pour les professionnels ⁽³⁾. Le niveau du taux (98,20 sur 100) relatif aux particuliers a été amélioré entre 2006 et 2008 de 0,1 point par l'enrichissement des offres de services. Le suivi du taux brut ⁽⁴⁾ de recouvrement des impôts sur rôle (98,52 sur 100) est censé traduire l'efficacité des actions de recouvrement amiable (un gain de 0,01 point semble correspondre à la collecte de 13 millions d'euros). En gagnant 0,17 point sur trois ans, l'État a amélioré la collecte de 220 millions d'euros. Il s'agit donc plus de parvenir à maintenir cet objectif que de l'améliorer. La pertinence de cette information serait à relier aux indicateurs d'efficacité.

Il en va autrement pour les indicateurs approchant l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des créances fiscales (impôts et amendes), objet des critiques du Rapporteur spécial.

(1) Constaté que le nombre de foyers fiscaux non imposables augmente (donc que les recettes fiscales peuvent baisser) coûte en soi, faire respecter le civisme fiscal également.

(2) Le CAS Pensions (programme 741) dispose uniquement d'un indicateur relatif au coût unitaire d'une primo déclaration.

(3) Il a été constaté un moindre versement spontané de l'impôt sur les sociétés, lesquelles ont anticipé une baisse de leurs résultats ou ont connus des difficultés de paiement.

(4) Substitué au taux net en 2007 (ajustement de l'indicateur).

Si des progrès sur la période 2006-2008 ont été enregistrés pour les fraudes les plus graves, le recouvrement des créances dans le cadre d'un contrôle fiscal externe et le taux de paiement des amendes, le Rapporteur spécial s'élève contre la modestie des cibles et le choix des indicateurs.

Les contrôles réprimant les fraudes les plus graves ont certes bénéficié de l'établissement de plans interrégionaux de contrôle fiscal, l'existence et l'affichage de cet indicateur ont contribué pour leur part à une **sensibilisation accrue des agents et à un meilleur pilotage des contrôles** (via des analyses de risque) mais la cible pour 2009 est seulement à 18 %. L'administration fiscale se plaignant de la difficulté croissante à détecter des fraudes de plus en plus complexes et de plus en plus difficilement répréhensibles, la question des moyens se pose clairement. Il semble en effet qu'une réflexion sur les méthodes et les organisations ne suffit plus. En travaillant sur différentes hypothèses, cet indicateur pourrait parfaitement illustrer le lien entre moyens (humains et financiers) et performance. Un indicateur d'efficience propre à la lutte contre la fraude fiscale pourrait également être mis en place.

Le taux brut de recouvrement en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 constitue un indicateur **trop sensible** : les résultats 2008 connaissent une nette dégradation par rapport à 2007 (de 44,82 % à 37,87 %). Dans ce cas, cet indicateur devrait-il être attaché à un objectif de performance ? La recherche de leviers (comme la mise en place de pôles de recouvrement spécialisés) n'en serait pas paralysée. La mise en place de moyens supplémentaires dédiés à la lutte contre la fraude fiscale, par une détection plus rapide des fraudes, ne réduirait-elle pas la possibilité d'organisation d'insolvabilité ?

Quant au taux de paiement des amendes (amendes radar comme amendes forfaitaires) sa **volatilité** ne permet pas de le considérer comme une mesure sérieuse de la performance.

Le Rapporteur spécial ⁽¹⁾ rappelle l'intérêt de la création d'indicateurs de couverture du tissu social (notamment TVA) et de suivi des rappels en matière de fiscalité internationale.

C.- LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE

Pour la période 2006-2008, cinq des huit objectifs du programme 156 sont suivis par quatorze indicateurs de qualité qui sont, paradoxalement, quantitatifs (par exemple : délais de traitement des dossiers de départ en retraite). Aucune étude de satisfaction n'a été réalisée depuis 2004 pour le programme « Pour vous faciliter l'impôt »

(1) *Rapport spécial Assemblée nationale n° 1198 annexe 23, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, M. Thierry Carcenac, novembre 2008.*

Le premier effet de l’affichage de ces indicateurs a été de **sensibiliser les acteurs eux-mêmes** (comptables et ordonnateurs de l’État et des collectivités territoriales)⁽¹⁾.

Souvent leur création a été associée à la création d’offres de service attractives et d’actions de promotion et de communication (amélioration du taux de télédéclaration et du télépaiement). Pour le public professionnel, l’amélioration a été rendue possible à la fois par la mise en place de contraintes et par la simplification de l’accès au service (gratuité du « Certificat fiscal Pro »). Leurs résultats dépendent donc de la réactivité de leurs « usagers », particuliers, professionnels et institutionnels.

Ces résultats sont également très dépendants de l’avancement d’applications informatiques fondamentales (Copernic et Hélios).

S’ils sont globalement fiables et stables, certains d’entre eux comportent des **angles morts** : ainsi le champ de la mesure du paiement dématérialisé des créances fiscales exclut les paiements par carte bancaire ou par virement car « sont privilégiés les moyens dématérialisés qui génèrent une rationalisation des coûts ». De même, seules les collectivités territoriales disposant de l’application Hélios⁽²⁾ sont prises en compte dans le calcul des délais de paiement du secteur public local.

On notera que la fiabilisation de la comptabilité a été favorisée par la certification des comptes de l’État par la Cour des comptes (indice des jours-anomalies constatés) sans diminuer le mérite des comptables, mais aussi sans atteindre les cibles. Mais le Rapporteur spécial regrette que les résultats 2008 de l’indicateur « volumes financiers de processus comptables fiabilisés par l’audit comptable et financier » ne soient plus portés à sa connaissance⁽³⁾, même si la disparition de cet indicateur pour l’avenir est justifiée.

Les résultats de l’objectif « Pour vous faciliter l’impôt » seraient à mettre en regard des résultats de l’objectif socio-économique relatif au civisme fiscal.

*
* *

(1) Ainsi pour améliorer les délais de paiement, des services facturiers seront mis en place dans certains ministères, c’est-à-dire hors champ du programme.

(2) Ce qui exclut les grosses collectivités et les grands hôpitaux soit environ 40 % des budgets des collectivités et établissements publics locaux.

(3) Dans le RAP 2007 la cible de cet indicateur pour 2008 était fixée à 75 %, la réalisation 2007 étant de 41 %, la réalisation 2008 portée dans le RAP 2008 se limiterait à 50 % pour une cible de 75 %.

Certains indicateurs n'ayant plus de marge de progression, d'autres devant faire l'objet d'un toilettage (prise en compte de la « deuxième génération » de la dématérialisation) ou d'une évolution radicale (approche en terme d'enjeux/risques de la qualité comptable), l'approche performance du programme 156 est appelé à évoluer. Le PAP 2009 présentait un nouvel objectif de grande réforme : « Réussir la fusion 2009-2012 » (de la DGFIP), doté de trois indicateurs. Cette nouvelle direction fusionnée, suppose, sans omettre l'achèvement du déploiement de grandes applications informatiques, la définition de nouveaux axes stratégiques et donc de nouveaux objectifs et indicateurs de performance.

II.- DES INDICATEURS QUI PEINENT À REFLÉTER LA PERFORMANCE MAL DÉFINIE DU PROGRAMME 302

Le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges regroupe la quasi-totalité des activités de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), à l'exception des activités de recouvrement de la fiscalité indirecte qui sont inscrits dans le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. Il a été créé en 2008 à la suite d'un changement structurel des missions imposé par la scission de l'ex-ministère de l'Économie et des finances. La DGDDI ayant été rattachée au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le programme 302 est issu d'un démantèlement du programme 199 Régulation et sécurisation des échanges de biens et des services auquel participait la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le programme 302 a repris l'ensemble des actions et des objectifs ⁽¹⁾ rattachés à la DGDDI dans le programme 199. De même, les indicateurs de performance ont été repris moyennant deux suppressions pour trois créations, soit un nombre de total, en 2008, de 11 indicateurs contre 10 précédemment. Ces modifications mineures n'ont pas affecté le volet performance des missions économique et de protection de l'espace national européen sur la période 2006-2008.

Si la DGDDI, qui maîtrise les séries statistiques, a su incontestablement s'inscrire dans une culture de résultats, les indicateurs retenus dans le cadre du programme 302 ne paraissent pas en mesure d'appréhender une performance sans doute mal définie.

La DGDDI dispose depuis 2003 d'une base informatique de suivi d'activités dotée de 62 indicateurs et 39 sous indicateurs. Par ailleurs, elle a conclu avec la direction du Budget un premier contrat pluri-annuel de performance sur la période 2006-2008. En outre, elle a fait l'objet d'un audit de modernisation

(1) Les 6 objectifs relatifs à la DGDDI du programme 199 sont devenus 5 dans le cadre du programme 302, l'objectif de lutte contre les pratiques préjudiciables au bon fonctionnement des marchés et à l'emploi ayant été fusionné dans l'objectif de lutte contre les fraudes douanières et la contrebande.

approfondi ayant débouché sur la conclusion d'un plan d'action 2007-2008 visant à réduire le « déficit de dédouanement français » et dont les résultats figurent dans le deuxième rapport d'étape de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les indicateurs du programme 302 semblent donc une émanation de cette base. Éprouvés, stables et fiables, ces indicateurs composites, qui agrègent des données dont la collecte est automatisée⁽¹⁾, ne génèrent pas de charge de gestion directe mais alourdissent quelque peu les contrôles. En effet, leurs données sont vérifiées de différentes manières (contrôle de cohérence, contrôle hiérarchique), le dernier contrôle étant effectué par l'Inspection générale de Finances qui en valide une partie dans le cadre de la fixation de l'intéressement accordé aux agents de la DGDDI.

Ils tentent d'approcher les deux axes stratégiques du programme : la lutte contre les fraudes (sécurisation des échanges et protection de l'espace national et européen) et l'activité de service (la fluidité des échanges de commerce international). Dans le premier cas, ils sont chargés d'illustrer l'efficacité des services de la DGDDI qui dépend parfois d'un facteur aléatoire (la chance, le hasard), alors que dans le second cas ils permettent de mesurer le respect des réglementations et la qualité de services rendus⁽²⁾.

Ces indicateurs ne semblent pas les révélateurs d'une politique publique, qui pour le moins n'est pas prioritaire. Ils ne parviennent même pas à refléter les efforts de modernisation et de renouvellement des équipements techniques (flottes navale et aérienne, scanners mobiles, etc.) non plus que la dynamique interne de la DGDDI notamment en matière de lutte contre les fraudes qui permet une adaptation aux nouvelles formes de délinquance douanière (la cyberdélinquance).

Ils souffrent d'une absence de références à des données extérieures (données du commerce international, état du commerce extérieur français, estimation des différentes catégories de contrebande et de contrefaçon dans le monde, etc.).

Ainsi, malgré le désir affiché de remédier au recul de l'activité de dédouanement en France, de contribuer à la revitalisation de l'activité logistique, les indicateurs retenus dans ce domaine semblent se situer au niveau du détail. D'une manière générale, si la performance de la DGDDI n'est pas affectée par des « points noirs » elle l'est par des « zones aveugles ».

(1) À l'exception peut être des rapports de navigation qui toutefois sont conçus à partir d'un modèle de compte-rendu formaté

(2) Saisies exceptionnelles de produits stupéfiants ou de contrebande (ex : 10 tonnes de chocolat contrefait en décembre 2008) ou redressements exceptionnels (alors qu'en 2008 la moyenne des droits ou taxes redressés par enquête est d'environ 120 000 euros, 46 contentieux en 2008 ont porté sur des montants supérieurs à 1 million d'euros et 9 à plus de 5 millions d'euros).

Le défaut de mise en perspective sur fond d'environnement européen, à défaut environnement international, est criant alors que la DGDDI applique des règles et des procédures européennes (taxation des produits énergétiques, statut d'opérateur agréé, réglementation en matière de pollutions marines), voire internationales (convention de Washington sur la protection des espèces menacées).

La lecture du rapport annuel d'activités de la douane est sur ce point infiniment plus intéressante.

Les indicateurs et les cibles du programme 302 n'établissent aucun lien ni avec les crédits et les ressources, ni avec la modernisation de la gestion. Les résultats semblent reposer sur un remaniement de l'organisation administrative et une rénovation du management, ce qui en soit n'est pas faux, en omettant tous les autres leviers.

Cette administration méritante et attachante ne dispose ni des indicateurs satisfaisants ni d'une inscription dans une ambition politique réelle.

Il n'est donc pas étonnant qu'à l'exception d'un indicateur, toutes les cibles ont été significativement dépassées sur la période 2006-2008. Ces résultats mettent en doute la validité de ces cibles, fixées en 2006, pourtant définies en concertation avec les services opérationnels déconcentrés. Il semble que les effets des nombreux plans d'action annuels déclinés au niveau des BOP (75 plans d'actions en 2008) n'aient pas été anticipés.

Sur les 11 indicateurs de performance des 5 objectifs du programme 302, 4 sont des indicateurs d'efficacité, 5 d'efficacité socio-économique et 2 mesurent la qualité des services offerts. Toutefois, il semble que la distinction indicateur d'efficacité et indicateur socio-économique ne soit pas nette, la distinction selon le point de vue de l'usager, du contribuable ou du citoyen paraissant plus claire.

A.- LES INDICATEURS D'EFFICIENCE MESURENT DES PRÉSENCES ET L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES DOUANIERS

Deux objectifs, tout deux illustrés par deux indicateurs, sont chargés d'afficher la performance du programme 302 du point de vue du contribuable.

La **présence des agents** sur le terrain est appréciée par le taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance. Leur mesure est permise grâce au développement de l'application de suivi de l'activité de surveillance Mathieu ⁽¹⁾ qui a permis un « approfondissement » de la rationalisation des tâches de gestion et de l'analyse des indisponibilités et qui devrait encore le permettre. Le calcul s'effectue sur la base des heures opérationnelles.

(1) Mathieu : *Management Automatisé des Travaux, Horaires, Indemnités et Écritures des Unités.*

La présence des agents est également appréciée au travers d'un indice composite de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer dont les résultats ont chuté en 2008. Cet effondrement est imputable aux efforts d'appropriation technique de nouveaux patrouilleurs qui ont limité le nombre de contrôles (difficultés de recrutement).

Le second objectif concerne **l'amélioration des contrôles douaniers** à partir d'un dispositif d'évaluation des risques.

Jusqu'en 2008 le montant moyen des droits ou taxes redressés servait d'indicateur et était doublement apprécié par enquête⁽¹⁾ et par agent. La mesure par agent a été abandonnée au profit d'un nouvel indicateur d'efficacité du ciblage des déclarations de douane, car la DGDDI ne cherche pas à s'afficher comme un redresseur de droits mais, dans le cadre d'une sécurisation des échanges, d'un régulateur qui poursuit les acteurs indélébiles qui les perturbent.

Il s'agit désormais d'apprécier le taux de fraude constaté dans le total des déclarations de douane mises sous contrôle. La cible pour 2008, largement dépassée, a été fixée à 2/1000 sans que l'on sache sur quelle base alors qu'il est précisé que le ciblage des déclarations de douane est fait par croisement de données de dédouanement de Delt@ et de l'application de gestion des contentieux de la douane (SILCF).

B.- LES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES : UNE EFFICACITÉ CERTAINE MAIS AVEUGLE

Tous les indicateurs socio-économiques sont concentrés sur un seul objectif « *Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes, la contrebande et les contrefaçons* » qui dispose d'un indicateur générique « *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon* » doté de cinq sous indicateurs qui font curieusement office d'indicateur, la synthèse n'étant pas véritablement réalisée. Ces indicateurs de **saisies** sont mesurés dans des unités variables (nombre, euros, articles) dont le choix n'est pas développé. Ainsi, lors de la création du programme 302 on est passé de l'estimation en euros des marchandises contrefaites à une approche par nombre d'articles.

Les effets de la coordination internationale des contrôles et des échanges d'informations entre pays et le renforcement des capacités de traitement des renseignements n'apparaissent pas au travers de ces indicateurs qui ne font aucune référence à une estimation de la fraude ou contrebande sur le territoire national ou au niveau international.

(1) Par enquête sont compris les contrôles pendant les opérations de dédouanement, après celles-ci et dans la suite d'opérations organisées par les services de surveillance de la douane.

Le Rapporteur spécial précise que les contentieux à enjeu incluent la lutte contre l'immigration illégale et contre le travail clandestin, sur lesquels, il n'a, dans le cadre de ce programme, aucune information. Au-delà il s'interroge sur une éventuelle hésitation entre le contrôle douanier des marchandises et le contrôle de l'immigration illégale et clandestine.

Par ailleurs, aucun indicateur ne mesure la performance de l'action de la DGDDI au titre de la préservation de la sécurité et de l'espace national et européen bien qu'elle mobilise autant de crédits que la lutte contre la grande fraude douanière. L'action écologique de la douane (lutte contre les pollutions marines et protection des espèces menacées) n'est pas appréciée, pas plus que son rôle dans la lutte contre l'immigration ou le travail clandestin.

C.- LES INDICATEURS DE QUALITÉ – DU POINT DE VUE DE L'USAGER

Alors qu'elle cherche à s'inscrire dans une démarche stratégique d'instauration « d'un contexte favorable » à l'accomplissement des formalités douanières, la DGDDI présente deux indicateurs de qualité rattachés à deux objectifs distincts.

Le premier indicateur observe la **vitesse de passage** en douane des marchandises dédouanées au cours d'une journée. Il concerne 97 % des déclarations en douane ⁽¹⁾. Il a directement bénéficié des effets de l'automatisation du traitement du dédouanement (application Delt@) qui permet également de mieux appréhender le ciblage des déclarations irrégulières.

La DGDDI veut offrir un service quasi partenarial en personnalisant les procédures, notamment dans le cadre du statut (européen) d'opérateur agréé (OEA).

La mesure de la **satisfaction des usagers** concerne les opérateurs de commerce international des services régionaux de la DGDDI sur la base d'un questionnaire relatif à l'accueil et à la simplification des procédures de dédouanement.

Malgré le déficit chronique de dédouanement de la France, le taux de satisfaction des usagers est de 91,5 %. Il en découle que la portée de cet indicateur de qualité est limitée. La DGDDI envisage d'enrichir celui-ci en incluant les télé-services dont elle cherche à diversifier les offres.

*
* *

(1) Lors de cette étude, il a été précisé au Rapporteur spécial que cet indicateur est l'un des paramètres utilisés dans le rapport annuel « Doing Business » de la Banque mondiale et de la Société financière internationale pour la mesure du commerce transfrontalier.

Même s'il existe une véritable dynamique en matière de lutte contre les fraudes dans son contrat pluri annuel de performance 2009-2011, la performance de la DGDDI est mal appréhendée, peut être parce qu'elle souffre d'un manque d'inscription dans une politique et dans son environnement.

**ÉVOLUTION DES CIBLES ET DES RÉSULTATS DES INDICATEURS DU PAP
DU PROGRAMME 302 DE 2006 À 2008**

Indicateur	2006		2007		2008	
	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude (nouveau en 2008)	-	5 300	5 400	5 644	5 500	6 927
Montant des saisies de stupéfiants (en M€)	310	271,2	315	288	320	321,4
Montant des saisies de tabacs ou de cigarettes (en M€)	45	45,9	47	49	50	58,9
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	10 500	11 160	11 000	12 309	12 000	12 920
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (en M articles) (ajusté en 2008)	-	4	4	4,6	4,8	6,4
Quantité de résine de cannabis saisi (supprimé en 2008)		49 264		34 702		53 800
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance	69 %	69,2 %	69,6 %	73,6 %	73 %	79,2 %
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer	-	5,4	5,7	5,7	6	4,8
Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (en minutes)	11 mn	9 mn 54	10 mn 30	8 mn 40	9 mn	7 mn 43
Taux de satisfaction des usagers	65 %	88,3 %	70 %	90 %	Sup à 85 %	91,5 %
Montant moyen des droits et taxes redressés par enquête (en €)	27 000	42 420	28 000	87 212	45 000	119 813
Montant moyen des droits et taxes redressés par agent (en €) (supprimé en 2008)	-	31 140	-	49 693	36 000	69 840
Efficacité du ciblage des déclarations de douane (0/00) (nouveau en 2008)					2	5,8

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :***

STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;

*CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES
ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES*

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT	188
A.- UN BILAN EN APPARENCE POSITIF DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE ENTRE 2006 ET 2008	188
B.- UNE STRATÉGIE CEPENDANT PEU AMBITIEUSE POUR DES DIRECTIONS CHARGÉES JUSTEMENT DE PROMOUVOIR LA PERFORMANCE	190
II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.....	192
A.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	192
B.- LA MÉTHODOLOGIE DE LA PERFORMANCE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE	195

I.- STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A.- UN BILAN EN APPARENCE POSITIF DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE ENTRE 2006 ET 2008

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* a subi des évolutions importantes sur la période 2006–2008. Le périmètre du programme a ainsi changé de manière non négligeable. Afin d'avoir des données significatives sur cette période, les éléments d'analyse présentés ci-après portent sur les actions pérennes sur cette période : *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*, *Modernisation de l'État* et *Systèmes d'information financière de l'État*.

Le tableau de la page suivante présente par action les différents objectifs ainsi que les différents indicateurs associés avec leurs prévisions et résultats.

Les directions concourant au programme font valoir qu'elles suivent des politiques volontaristes vis-à-vis de la performance en se fixant des objectifs en hausse et en dépassant fréquemment leurs propres prévisions. De plus, les prévisions et réalisations des différents indicateurs sont proches, ce qui démontre une bonne fiabilité du dispositif de pilotage de la performance. À une exception près, les réalisations sont supérieures aux prévisions.

Les résultats traduisent tous un progrès, à l'exception près d'une baisse de nature technique. Elle correspond au besoin de rééquilibrer les indicateurs des programmes du budget de l'État entre les indicateurs d'efficacité (en baisse) et d'efficience (en hausse).

Lorsqu'un écart significatif est constaté entre la prévision et le résultat, celui-ci est dû à la mise en place d'un nouvel indicateur et à la difficulté de prévoir pour un indicateur nouveau son premier résultat. Ce fut le cas par exemple lors du changement de périmètre de l'indicateur *Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions*, de la direction de la Réforme budgétaire (DRB) à la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME).

La DGME indique avoir tenu compte des faiblesses stigmatisées par la Cour des comptes à propos de l'exercice des audits de modernisation dans le nouvel exercice de révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle s'est ainsi recentrée sur les missions lui permettant d'exercer un levier sur les processus et structures de l'administration à moderniser. Des missions qu'elles exerçaient auparavant ont été aussi transférées aux structures les plus à même de les remplir en cohérence avec les objectifs qui étaient déjà les leurs. Tel fut le cas des aspects de modernisation de la gestion de l'État qui sont, depuis le printemps 2008, portés par la direction du Budget.

CHRONOLOGIE DES INDICATEURS DU PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

	2004	2005	2006			2007			2008 ***			2009		2010		
	R	R	P PAP 2006	P PAP 2007	R	P PAP 2007	P mi- 2007	R	P PAP 2008	P mi- 2008	R	P PAP 2009	P **** mi- 2009	C PAP 2009	P **** PAP 2010	
ACTION : POLITIQUE DES FINANCES PUBLIQUES ET ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES																
Objectif : Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État																
<i>Indicateur : Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro des programmes du budget de l'État</i>																
- Taux d'indicateurs d'efficacité (%)		54		51	46	44	43,6		44	42	42,7					
- Taux d'indicateurs de qualité (%)		16		22	22	23	23,6		23	23	22,1					
- Taux d'indicateurs d'efficacité (%)		28		27	32	33	32,8		33	35	35,3					
- Taux d'indicateurs ayant une cible à trois ans ou plus (%)		46,8		44	55	60	67		65	67	80,5		67	67	67	
- Taux de documentation des indicateurs (%)		76		91	95	95	92		95	95	95,2		95	95	95	
- Taux de satisfaction du Parlement (%)									60	60	73		60	60	60	
ACTION : MODERNISATION DE L'ÉTAT																
Objectif : Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État																
<i>Indicateur : Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la DGME apporte un appui efficace à la modernisation de l'État à travers ses actions *</i>																
- (%)		NR	58	60	50**	82	52	80	85	80	83	85	83	>=85	>=83	>=85
Objectif : Accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers																
<i>Indicateur : État d'avancement du programme ADELE</i>																
- (%)		25	51	75	75	77	90	90								
<i>Indicateur : Taux de dématérialisation des échanges avec les usagers</i>																
- Feuilles de soins (%)		60		70	sup	sup										
- Autres échanges (%)		25		45	sup	sup										
Objectif : Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État																
<i>Indicateur : État d'avancement du programme de mesure et de réduction des charges administratives (nombre de mesures étudiées en vue de la réduction des charges)</i>																
- (nombre)					112		328	728	728	780	1 128	sup		1 600		
<i>Indicateur : Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale ****</i>																
- (%)									85			85			90	
ACTION : SYSTÈMES D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT																
Objectif : Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'État																
<i>Indicateur : Indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE</i>																
- (%)		ND	ND	66	66	66	68	68	72	68	78	74	70	70	70	70

Source : direction générale de la Modernisation de l'État (DGME)

R : réalisé ; P : prévision ; C : cible ; sup : supprimé

* en 2006 l'indicateur s'intitulait Pourcentage des personnels d'encadrement de l'État estimant que la direction de la Réforme budgétaire apporte un appui efficace

** prévision revue à la baisse car passage du périmètre direction de la Réforme budgétaire au périmètre direction générale de la Modernisation de l'État

*** résultats provisoires

**** discussion en cours, éléments non validés à ce jour

B.- UNE STRATÉGIE CEPENDANT PEU AMBITIEUSE POUR DES DIRECTIONS CHARGÉES JUSTEMENT DE PROMOUVOIR LA PERFORMANCE

La mise en place de la LOLF en 2006 a rendu nécessaire l'élaboration de nouveaux indicateurs pour le programme. Les indicateurs globaux présentés au Parlement sont la synthèse d'indicateurs plus précis, spécifiques et plus nombreux qui aident les décideurs dans l'exercice de leurs responsabilités. Tous les indicateurs sont directement renseignés par l'administration centrale. Les indicateurs de satisfaction des utilisateurs des services de l'AIFE et de la DGME ont toutefois un périmètre qui s'étend au-delà de la seule sphère administration centrale.

Pour l'année 2008, trois indicateurs sur quatre portaient sur la qualité de service et un sur quatre sur l'efficacité socio-économique. Cette répartition est justifiée par le fait que les trois directions portant les actions étudiées sont des directions d'état-major qui ne portent pas de politique d'intervention.

Plusieurs indicateurs sont issus de résultats d'enquêtes de satisfaction réalisées par des prestataires externes, ces résultats ont donc la fiabilité qu'un acteur extérieur peut apporter. Pour ce qui est des autres indicateurs, la DGME indique qu'ils sont soumis à un contrôle interne au sein des directions. De plus, les informations sur lesquelles certains indicateurs s'appuient sont publiques (par exemple l'indicateur *Qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro (JPE) des programmes du budget de l'État*).

En raison de l'hétérogénéité des actions du programme, la fonction contrôle de gestion et les outils dédiés ne sont pas homogènes. En conséquence, le coût du contrôle de gestion au sein du programme est difficilement estimable. En première analyse, la DGME estime que **le temps consacré au renseignement des indicateurs de gestion et des indicateurs budgétaires prévus par la LOLF sur le programme peut être estimé à la charge de travail de deux à quatre équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, non compris le temps consacré à cette tâche par la chaîne hiérarchique elle-même.

La stabilité dans le temps de la structure des programmes et de leurs listes d'objectifs et d'indicateurs est un sujet complexe. En effet, il est à la fois nécessaire de disposer d'une certaine stabilité afin que l'exercice de comparaison dans le temps soit pertinent. Toutefois, il est tout aussi nécessaire que les remarques faites par les différents acteurs de cet exercice, comme la Cour des comptes ou le Parlement, soient prises en compte. De plus, les évolutions des politiques publiques, de l'environnement européen, mondial et économique font que la structure des programmes des documents budgétaires ne saurait être stable, sauf à se condamner à un dommageable immobilisme.

Le Rapporteur spécial s'était étonné dans ses rapports spéciaux sur les projets de lois de finances pour 2008 et 2009 que les directions d'état-major participant au programme s'exonéraient en grande partie d'une évaluation de leur performance sur la qualité de la gestion des finances publiques ; or celle-ci constitue pourtant leur cœur de métier, et elles sont justement chargées de la promouvoir auprès des autres administrations. Le responsable de programme répond à ces remarques que les objectifs du programme sont principalement centrés sur la qualité du service rendu et qu'« *ont été écartés les objectifs et indicateurs dépendant trop de facteurs extérieurs à l'action des services* ».

Le Rapporteur spécial avait en particulier proposé que la direction du Budget crée un indicateur mesurant le respect de la norme de dépenses de l'État. La Cour des comptes exprime un souhait convergent dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Le Gouvernement s'est engagé, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2009 et du projet de loi de programmation des finances publiques (2009-2012), sur les objectifs précis en matière d'évolution des dépenses publiques (« zéro volume » sur un périmètre incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, ainsi que les affectations de recettes aux opérateurs de l'État, mais hors remboursements et dégrèvements). Le Rapporteur spécial estime donc qu'un ou des sous-indicateurs pourraient suivre, dans le projet annuel de performance, l'évolution des différents agrégats mesurant les dépenses de l'État (périmètre suivi par le Gouvernement, périmètres élargis suivis par le rapporteur général de la commission des Finances ou par la Cour des comptes...).

Le Gouvernement a également fixé, pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2009 et dans le projet de loi de programmation des finances publiques, des objectifs en matière de dépenses fiscales. La loi de programmation pluriannuelle, dans ses articles 10 et 11, prévoit un « *objectif annuel de coût retenu pour les dépenses fiscales* » et un mécanisme de compensation pour les créations ou extensions. L'article 1^{er} du projet de loi de finances pour 2009, dans son exposé des motifs, décline cet objectif en prévoyant un montant total anticipé de 69,1 milliards d'euros. Il serait donc utile de suivre la réalisation de ces objectifs dans le projet annuel de performance. De même pourraient être étudiés dans leur programme de rattachement des indicateurs de la qualité des prévisions d'évolution des recettes.

Le Rapporteur spécial avait proposé dans ses précédents rapports spéciaux que la DGME soit évaluée sur l'état d'avancement des réformes (suivi des audits de modernisation et des décisions prises dans le cadre de la RGPP). L'Agence pour l'informatisation financière de l'État (AIFE), qui est rattachée au programme *Stratégie des finances publiques et ressources humaines*, pourrait également être évaluée par le degré d'avancement ou la maîtrise du coût du nouveau système d'information financière de l'État (notamment Chorus) en cours de construction, et qui est pourtant un élément essentiel de la bonne mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, à titre de comparaison, l'indicateur affecté à l'Opérateur national de paye (ONP) dans le projet annuel de performances mesure le *Taux d'avancement de la réalisation du pilote du système d'information (SI) paye*.

Des évolutions semblent en vue. La DGME a indiqué au Rapporteur spécial qu'elle pourrait remplacer son indicateur relatif à mesure et à la réduction des charges administratives en 2010 par un indicateur relatif à l'avancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il faut en outre se féliciter que M. Éric Woerth, ministre du Budget, a indiqué le 13 janvier dernier lors de son audition par la commission des Finances avoir « *demandé à l'AIFE d'instaurer un indicateur supplémentaire retraçant l'avancement et le coût du projet Chorus ; il permettra de rendre compte de son déploiement dans les ministères, ainsi que de contrôler qu'il n'y aura pas de dérapage par rapport à la nouvelle échéance.* »

II.- CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le Rapporteur spécial a auditionné, le 5 mai dernier, le responsable du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, M. Jean-François Verdier, directeur des Personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP). La difficulté principale à laquelle celui-ci doit faire face est qu'il n'a pas d'autorité hiérarchique sur plusieurs composantes de son programme (secrétariat général, direction des Affaires juridiques, service de communication, inspection générale des finances...). Le responsable d'un tel programme devrait à l'évidence être le secrétaire général commun aux deux ministères, mais il est déjà responsable d'un autre programme (*Développement des entreprises et de l'emploi*).

Le Rapporteur spécial s'interroge également sur l'utilité qu'il y a eu, en termes d'efficacité, à avoir scindé en deux l'ancien ministère de l'Économie et des finances. Cela complique la gestion alors que plusieurs services sont communs et que les immeubles sont les mêmes. Le responsable du programme est rattaché au ministre du Budget, mais il doit également rendre des comptes à la ministre de l'Économie. Les modifications fréquentes de l'organisation des ministères de l'Économie et du Budget n'ont pas créé un contexte favorable aux avancées en matière de gestion des fonctions support.

A.- LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

- Les résultats de la performance

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* ne porte pas de politique publique particulière mais vient en appui de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les différents programmes des deux ministères du Budget et de l'Économie : il impulse et oriente ces politiques publiques et les pilote ; il accompagne les responsables de conseil et d'audit ; il regroupe les fonctions de soutien et d'appui des services centraux ou ministériels (action sociale et formation) des deux ministères.

La performance du programme, telle que mesurée par ses indicateurs, recouvre des résultats différenciés. L'appréciation des résultats, de nature souvent ministérielle, puisqu'un certain nombre d'indicateurs est le résultat de la synthèse des deux ministères, doit tenir compte de l'environnement général de réorganisation des services ministériels et de l'importance respective des enjeux.

L'objectif de qualité de service (*Qualité des prestations de conseil et d'audit*) paraît stabilisé à un haut niveau. On peut dès lors s'interroger sur le niveau d'ambition de cet objectif dès lors qu'il paraît difficile d'aller au-delà d'un certain taux de satisfaction.

S'agissant de l'indicateur sur l'*Accès à la restauration collective*, au regard des perspectives de maillage territorial des services déconcentrés, la stabilisation des résultats est privilégiée tout en restant à un niveau élevé. La portée de l'indicateur a été élargie en intégrant la qualité de service et une dimension socio-économique.

Des réformes d'organisation devront permettre d'améliorer les objectifs d'efficacité et d'efficacités. La mise en place du service des achats de l'État (SAE) vise à reproduire au plan interministériel les bons résultats ministériels d'une politique de globalisation des achats et de standardisation des besoins. La réforme du service de communication (SIRCOM), avec un nouveau recentrage sur les métiers et nouvel équilibre entre ce qui relève du service et des directions, tend notamment à améliorer la qualité de service.

La mise en œuvre de nouvelles organisations reposant sur une mutualisation et de nouveaux processus dans les affaires financières et les ressources humaines (à la DPAEP comme dans les autres directions gestionnaires) devrait permettre d'améliorer le coût de gestion des fonctions supports. Le Rapporteur spécial note qu'une telle mission relève clairement de la responsabilité du secrétaire général des deux ministères. Ces ministères devraient montrer une stratégie exemplaire en matière de fonction soutien (mutualisation, externalisation, maîtrise des coûts...). Les projets et rapports annuels de performances sont à ce titre trop descriptifs et manquent d'ambition. La généralisation annoncée d'indicateurs harmonisés et comparables (gestion des ressources humaines, bureautique, immobilier) dans tous les ministères pour ces fonctions support devrait inciter les ministères de l'Économie et du Budget à montrer l'exemple.

La mise en œuvre du schéma prévisionnel de stratégie immobilière (regroupement sur l'Est parisien, abandon des sites locatifs les plus coûteux...) devrait permettre d'améliorer la performance en termes de ratio d'occupation des surfaces, tels qu'inscrits dans la justification au premier euro. Le Rapporteur spécial avait l'an dernier regretté que le tableau de bord immobilier présenté dans la justification au premier euro ne permettait pas de mesurer l'avancement vers la cible principale, à savoir un ratio de 12 m² SUN ⁽¹⁾ par agent. Les indicateurs de

(1) Surface utile nette.

coût immobilier ne sont pas non plus normalisés avec les indicateurs utilisés habituellement par la profession, et ne permettent pas un *benchmarking* avec le secteur privé.

- Stabilité et évolution des indicateurs

Le responsable du programme indique que, la vocation du programme étant de regrouper les structures transversales aux ministères de l'Économie et du Budget, sa structuration est assez stable depuis 2006. Les objectifs du programme lui paraissent devoir être stabilisés. En revanche, il estime que la batterie d'indicateurs associée à ces objectifs, en réduction, peut évoluer dans le temps, même si une stabilité globale est nécessaire pour pouvoir mesurer l'évolution de la performance.

Des évolutions sont envisagées sur l'objectif *Améliorer l'information des publics* et les indicateurs associés portés par le SIRCOM. Ces indicateurs mesurent un taux de notoriété déclaré du type : « *avez-vous entendu parler de... ?* ». Ils ne permettent pas de savoir si l'information du public est améliorée grâce à l'action spécifique du SIRCOM. Ils n'illustrent pas vraiment l'objectif *Améliorer l'information des publics*. Le Rapporteur spécial avait noté l'an dernier un biais supplémentaire : les personnes interrogées ne répondaient pas exactement à la question posée et la considéraient plutôt comme un sondage d'opinion (« pour ou contre »).

Les résultats du deuxième indicateur *Taux de connaissance déclaré par les agents des évolutions ministérielles* sont en baisse régulière depuis 2006 (taux de connaissance évoluant de 62,5 % à 44 %) alors que la mise en œuvre des grands chantiers de modernisation se poursuit et que les réformes sont de plus en plus nombreuses. Le responsable de programme indique que dans le projet de loi de finances pour 2010, cet indicateur sera supprimé du projet de loi de finances puisqu'il apparaît que le SIRCOM ne dispose pas de tous les leviers d'action sur cet indicateur. Une réflexion similaire est actuellement engagée par le responsable de programme pour éventuellement revoir l'indicateur *Taux de notoriété des actions ministérielles auprès du grand public* pour le projet annuel de performance pour 2011.

L'objectif et l'indicateur *Prestations d'action sociale* ont été modifiés et enrichis conformément aux recommandations du Rapporteur spécial. En effet depuis 2009, l'indicateur initial sur la restauration collective constitue l'une des composantes d'un nouvel indicateur couvrant d'autres prestations d'action sociale (aide au logement, séjours vacances pour enfants et adolescent). Il est rattaché à un objectif plus large *Améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leur famille par la mise en œuvre de prestations d'action sociale adaptées*. Ce nouvel indicateur semble utilisé dans le dialogue social avec les organisations syndicales.

L'indicateur sur la *Formation (part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année)* est en baisse sur la période 2006-2008. Le responsable de programme explique qu'il n'y a pas eu de campagne de formation de grande ampleur sur des sujets transversaux touchant ces personnels. L'arrivée de Chorus pourrait inverser les résultats. Un groupe de travail piloté par le secrétariat général examine les possibilités de mettre au point d'autres indicateurs prenant en considération l'aspect quantitatif (coût) mais aussi qualitatif de la formation des agents. Un nouvel indicateur pourrait être utilisé à compter de l'exercice 2012. L'indicateur sur le *Nombre d'entretien d'évaluation-notation réalisés au premier trimestre* par rapport à l'effectif total enregistre une baisse sur la période 2006-2008. Le responsable de programme indique comme causes les réorganisations administratives et la difficulté de tenir ces entretiens avant le 31 mars de l'année. Le Rapporteur spécial s'interroge en outre sur la mobilisation réelle des cadres à remplir leurs obligations en matière de gestion personnalisée des ressources humaines...

Pour l'indicateur *Ressources humaines (ratio des effectifs affectés à la fonction RH par rapport aux effectifs gérés)*, aucune évolution à court terme n'est envisagée, la stabilité de cet indicateur étant indispensable pour évaluer dans la durée l'efficacité des efforts engagés en la matière. En outre cet indicateur est normalisé pour tous les ministères. Le Rapporteur spécial note cependant qu'il est difficile de juger de la performance de la gestion des ressources humaines sur la seule base de cet indicateur de nature purement comptable. Il peut paraître contradictoire de demander une action dynamique en la matière et de restreindre les moyens humains.

Le responsable de programme indique que l'indicateur *Globalisation et standardisation des achats* porté par le SAE sera revu pour tenir compte de la création de ce nouveau service en remplacement de l'Agence centrale des achats (ACA) et de son périmètre d'action qui devient interministériel et pour permettre des comparaisons à l'échelle interministérielle.

B.- LA MÉTHODOLOGIE DE LA PERFORMANCE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE

● Élaboration de la performance dans le programme

La plupart des actions du programme se prêtent à l'évaluation de la performance (qualité des services et prestations rendus, efficacité de la gestion), selon des voies courantes : conseil (corps de contrôle et directions des affaires juridiques – DAJ), SIRCOM et gestion des fonctions supports (SAE et DPAEP), qui repose sur des processus répétitifs et une relation de type « client-fournisseur ». La particularité du programme tient à l'existence de certains indicateurs de portée ministérielle dont les résultats synthétisent l'ensemble de ceux des services des deux ministères ; pour ces indicateurs, la contribution des acteurs du programme à la performance globale ministérielle est indirecte.

Si de nombreux indicateurs préexistaient, la LOLF a conduit pour une grande part à créer des indicateurs nouveaux afin notamment de répondre aux recommandations des commissions parlementaires ou de la direction du Budget.

Les indicateurs du programme sont complétés ou déclinés par des indicateurs opérationnels internes suivis par chaque responsable de BOP et d'UO et constituent des éléments d'aide au pilotage de leur structure. Ainsi par exemple, les indicateurs élaborés pour la mise en œuvre de la LOLF par la DAJ sont utilisés pour le pilotage de la direction et font l'objet chaque mois de commentaires en comité de direction.

Pour tous les indicateurs relevant du secrétariat général (*Efficienc e de la gestion des ressources humaines* et *Ratio d'efficienc e bureautique*), les résultats sont le fruit d'enquêtes lancées auprès de l'ensemble des directions et services relevant des ministères financiers. Selon les directions et selon les indicateurs, les données sont, soit extraites des systèmes d'information (*Qualité des prestations de l'Inspection générale des finances*), soit recueillies dans le cadre d'enquêtes auprès de l'ensemble des services centraux et déconcentrés (*Efficienc e de la gestion des ressources humaines*). Pour l'indicateur relatif à la *Formation*, les informations des directions à réseaux sont recueillies et agrégées par les services centraux de ces directions. La DPAEP collecte ensuite ces informations.

Les trois indicateurs illustrant le BOP *Action sociale – Hygiène sécurité/prévention médicale* sont directement renseignés au niveau central. Celui sur la restauration résulte directement de données remontant des échelons déconcentrés, via un observatoire de la restauration, et agrégées au niveau central. Pour sa part, l'indicateur *Vacances enfants* exploite à 90 % des dossiers saisis au niveau local et à 10 % des dossiers saisis en centrale (dossiers enfants handicapés). Enfin, l'indicateur *Logement* est entièrement élaboré par l'administration centrale à partir de dossiers constitués au niveau local.

- La répartition des différents types d'indicateurs

Le programme regroupe des fonctions de soutien de services centraux et d'appui des deux ministères. L'efficacité socio-économique est plus adaptée à la performance des politiques publiques d'intervention qu'aux actions de soutien de l'administration. Les indicateurs sont donc essentiellement des indicateurs de qualité de service (objectif *Qualité des prestations de conseil et d'audit*) mesurant la satisfaction des clients et des indicateurs d'efficacité (objectifs *Performance de l'action sociale* et *Maîtrise des fonctions supports*) visant à mesurer les résultats des activités de gestion des moyens.

Le nouvel indicateur de *Performance de l'action sociale* composé de trois sous indicateurs croise la qualité du service, l'efficacité et la finalité socio-économique.

Par ailleurs, les indicateurs du SIRCOM s'apparentent à des indicateurs d'efficacité socio-économique avec notamment la mesure du *Taux de notoriété moyen des projets ou actions ministérielles auprès du grand public*.

- La fiabilité des indicateurs

Tous les indicateurs du programme, qui sont par ailleurs des indicateurs d'intéressement à la performance, excepté les quatre indicateurs relevant du secrétariat général, sont certifiés et contrôlés par le Contrôle général économique et financier (CGEFI). Par ailleurs, chaque indicateur fait l'objet d'un processus de contrôle par le responsable de la structure concernée.

Par exemple pour l'action sociale, celui-ci prend plusieurs formes : actions de sensibilisation auprès des personnes chargées de la saisie des données, mise en place de plusieurs niveaux de vérification, contrôle de cohérence des informations, définition de modalités de conservation des éléments ayant servi à la construction de l'indicateur. À titre d'illustration, sur l'indicateur *Restauration*, le réseau des cent délégations départementales de l'action sociale a été sensibilisé sur le thème de la qualité du recensement des données transmises. Sur l'indicateur *Vacances enfants*, des contrôles de cohérence au niveau départemental sont notamment effectués sur la répartition des familles par tranche de quotient familial d'une année sur l'autre, et par rapport à la répartition nationale.

- Le « coût » de la performance

La DPAEP indique qu'il n'est pas possible actuellement d'estimer le coût du contrôle de gestion au sein du programme, cette fonction restant inégalement développée et faisant partie des métiers émergents à développer. Il n'y a pas non plus d'évaluation du temps passé par les agents à renseigner des indicateurs de gestion/des indicateurs budgétaires prévus par la LOLF.

Dans toutes les sous-directions de la DPAEP et au bureau des affaires financières, des agents exercent des fonctions ou ont des activités de contrôle de gestion. Il en est de même pour la DAJ et le SIRCOM. À la DAJ par exemple, le contrôle de gestion mobilise 0,8 ETP de catégorie A et 0,1 ETP de catégorie B.

Pour l'action sociale, le temps global passé sur les indicateurs se décline en trois interventions : information régulière auprès des personnels concernés sur l'importance de telle ou telle procédure de recensement ou de suivi, recueil et contrôle des données, synthèse chiffrée et littérale. À ce contrôle lié aux indicateurs du projet annuel de performance, doit être ajouté celui lié aux tableaux de bord établi dans le cadre du dialogue de gestion. Ces différentes séquences impliquent principalement quatre secteurs distincts (les associations chargées des prestations restauration, le logement et les vacances pour les indicateurs ; enfin la division budgétaire pour l'aspect contrôle de gestion du BOP) et une grande multiplicité d'intervenants.

***GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE***

Commentaire de M. Georges TRON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- UNE BONNE PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME	200
II.- UNE STRATÉGIE QUI PÂTIT DU FAIT DE L'ABSENCE D'UNE ACTION DÉDIÉE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	201
1.- Vers une meilleure prise en compte de la fonction GRH dans le budget.....	201
2.- Un DRH qui ne gère pas les crédits de son personnel	202

I.- UNE BONNE PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME

Les objectifs et les indicateurs associés présentent des résultats attestant de la bonne performance globale du programme.

Sous l'impulsion de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAPF) maintenant rattachée au ministère du Budget, la gestion des ressources humaines (GRH) de l'État a connu des progrès importants ces dernières années, même s'il reste encore beaucoup à accomplir. Les résultats montrent que l'action sociale à destination des fonctionnaires a été dynamisée. En matière de formation, les résultats sont plus irréguliers.

S'agissant de *Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État*, l'indicateur mesurant le *Degré de mise en œuvre par l'ensemble des DRH ministérielles d'une stratégie de gestion prévisionnelle (GPRH)* devrait évoluer de 64 % à 75 % entre 2006 et 2008, pour une cible de 85 % en 2009 et 100 % en 2011. L'indicateur mesurant la *Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance* pourrait évoluer afin de mesurer l'extension du dispositif aux autres fonctionnaires, comme le Gouvernement envisage de le faire avec la prestation de fonctions et de résultats (PFR).

L'indicateur mesurant le *Nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État et des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion, d'intégration ou d'alignement sur des statuts types* a été supprimé car la DGAFP estime que l'évolution en la matière relève maintenant essentiellement de la responsabilité des différents ministères, avec notamment la réforme de la catégorie B. Un indicateur portant sur la comptabilisation des corps n'est plus pertinent dans le cadre d'une organisation de la fonction publique par métier et non plus par corps.

Les indicateurs mesurant le *Coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou des IRA* sont en constante augmentation et dépassent les prévisions. Pour les IRA, la raison en est le changement de périmètre suscité par l'intégration des coûts d'organisation des concours. Pour l'ENA, la raison est l'assujettissement de cette école aux cotisations du compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui n'étaient pas payées par l'école jusqu'à présent. Il est précisé que l'indicateur des IRA mesure le coût complet annuel alors que celui de l'ENA ne prend en compte que les coûts de fonctionnement. Les deux indicateurs ne sont donc pas comparables. Les indicateurs de coût par élève augmenteront mécaniquement dans les années à venir en fonction de l'augmentation des cotisations du CAS *Pension* et par les augmentations de point d'indice. Des efforts de gestion importants devront donc être entrepris dans les écoles pour respecter les cibles de coûts.

Les indicateurs nouveaux *Mise en œuvre du droit individuel à la formation (taux de réalisation du document d'orientation à moyen terme de la formation continue dans les ministères)* et *Mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (part des ministères ayant mis en place une modalité de RAEP dans un concours externe et/ou un examen professionnel)* montrent comment la DGAFP a adapté sa stratégie de performance aux chantiers qu'elle a lancés. Ils sont cependant trop récents pour permettre un bilan.

La qualité insuffisante des restaurants administratifs est un sujet de préoccupation des personnels et la marque d'un environnement de travail peu motivant. La démarche de performance est porteuse en la matière d'un redressement bienvenu, avec un indicateur recentré et généralisé. L'indicateur d'efficience *Pourcentage des restaurants inter administratifs (RIA) dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restaurant collective* a remplacé celui relatif au *Pourcentage des restaurants inter administratifs de la région centre dont le coût de revient d'un repas est ajusté aux normes habituelles de la profession en matière de restauration collective*. La réalisation 2007 est de 47 %, la prévision 2008 est de 53 %, celle de 2009 de 63 % et la cible 2011 de 81 %. Il mesure le travail accompli en matière de rénovation des RIA.

L'indicateur *Coût de gestion des prestations extérieures chargées de la gestion de certaines prestations sociales* mesure le coût des prestataires de service (Mutualité fonction publique – Services...) auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales. Les gains induits par la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence concourront à optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle.

L'indicateur *Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans* fait l'objet d'une prévision de 61 % en 2008 (réactualisée 55,5 % à la suite d'un changement de périmètre), de 60,5 % en 2009, avec une cible de 70,7 % en 2011. En 2008 l'indicateur était limité aux enfants de 0 à 3 ans.

II.- UNE STRATÉGIE QUI PÂTIT DU FAIT DE L'ABSENCE D'UNE ACTION DÉDIÉE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

1.- Vers une meilleure prise en compte de la fonction GRH dans le budget

Le responsable de programme a indiqué au Rapporteur spécial qu'une évolution pourrait intervenir dans le projet annuel de performances pour 2010 par l'intégration de nouvelles composantes, de nouvelles cibles, de certains indicateurs en adéquation avec l'avancement des chantiers initiés (mobilité, prime de fonction et résultats – PFR, révision systématique du contenu des concours). Une réflexion est en cours pour affiner les libellés et le contenu des indicateurs.

Il s'agit également d'étendre le périmètre couvert afin de tenir compte des observations selon lesquelles la politique portée par la DGAFP en matière de RH est insuffisamment évaluée.

Bien sûr cette réflexion s'effectue dans le respect de la ligne directrice sur la performance visant à réduire le nombre d'indicateurs dans le budget de l'État, mais cette réduction sera opérée sans dogmatisme, comme le directeur du Budget l'a indiqué devant la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF). Ces réflexions ainsi que l'harmonisation des indicateurs de GRH des différentes missions vont indiscutablement dans un sens positif.

2.– Un DRH qui ne gère pas les crédits de son personnel

De par son positionnement et ses missions, la DGAFP ne s'apparente pas à une direction de moyens. C'est avant tout une direction qui pilote, oriente, coordonne et anime l'action de l'État employeur et, dans une moindre mesure, des autres employeurs publics. Elle exerce cette fonction dans les domaines du statut et dans toutes ses composantes de la gestion des ressources humaines (formation et action sociale comprises).

À ce titre, la direction générale détermine et pilote les orientations stratégiques que l'État veut se donner en matière de GRH, à l'instar de la « DRH-groupe » d'une grande entreprise à établissements et filiales multiples. Elle apporte un appui méthodologique pour que les administrations soient en mesure de définir leur propre schéma et de solliciter les arbitrages nécessaires. Dès lors, le programme se prête à la mesure de la performance de la politique publique portée par la DGAFP.

Le Rapporteur spécial réitère les remarques qu'il avait formulées dans ses précédents rapports sur l'incohérence qu'il y a pour le responsable du programme *Fonction publique* à assumer ce rôle de « DRH – groupe » et à ne pas disposer des crédits relatifs à son personnel. Ceux-ci sont rattachés à un autre programme de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Cette situation entraîne l'impossibilité pour le projet annuel de performances de contenir une action spécifique sur la GRH de l'État. Elle empêche la présentation de développements détaillés sur ce qui constitue pourtant la mission première de la DGAFP. C'est la faiblesse principale du projet annuel de performances.

S'agissant des conditions d'élaboration des indicateurs de performance, un seul indicateur est constitué par l'agrégation des données provenant d'échelons déconcentrés, c'est celui relatif aux restaurants administratifs. Un contrôle des remontées des statistiques servant à établir les résultats est effectué par chacun des bureaux concernés de la DGAFP.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	204
I.– UN SUIVI INÉGAL DE LA PERFORMANCE ENTRE LES PROGRAMMES	204
A.– LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE : UNE ADMINISTRATION PILOTE DÉPOURVUE DE SERVICES OPÉRATIONNELS PROPRES	204
B.– LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE VOLONTÉ RÉELLE D'AMÉLIORER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	205
C.– LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UNE VISION ENCORE INCOMPLÈTE DE LA PERFORMANCE.....	206
D.– LA CONTRACTUALISATION SYSTÉMATIQUE ENTRE LE MINISTÈRE ET SES OPÉRATEURS DOIT PERMETTRE UN PILOTAGE EFFICACE DE LEUR ACTION	208
E.– LES MODIFICATIONS DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	209
II.– L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE ENTRE 2007 ET 2008	210
A.– LE PROGRAMME <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : L'IMPACT DE LA FORTE CROISSANCE DES DEMANDES D'ASILE	210
B.– LE PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : DES RÉSULTATS MÉDIOGRES.....	210
C.– UNE MISSION ORIENTÉE VERS LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	211

INTRODUCTION

Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS) ⁽¹⁾ a été créé au lendemain de l'élection présidentielle de 2007. La constitution d'une administration centrale autonome, dotée d'un budget propre, est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2008.

Première création d'un ministère de plein exercice depuis celle du ministère de l'Environnement en 1971, il s'agit également de la première création d'un ministère « post-LOLF ». Aussi, l'évaluation de la performance est-elle inscrite à l'acte de naissance du MIIINDS et même après seulement deux ans d'existence, il est possible d'analyser l'évolution de la performance de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Cette mission comporte deux programmes, d'importance inégale :

– le programme 303 *Immigration et asile*, qui regroupe environ 85 % des crédits de la mission (433 millions d'euros en AE et 436 millions d'euros en CP inscrits au projet de loi de finances pour 2009) ;

– le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*, doté à hauteur de 77,8 millions d'euros en AE comme en CP.

I.- UN SUIVI INÉGAL DE LA PERFORMANCE ENTRE LES PROGRAMMES

A.- LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE : UNE ADMINISTRATION PILOTE DÉPOURVUE DE SERVICES OPÉRATIONNELS PROPRES

Le MIIINDS se définit principalement comme une administration « d'état-major » dont la mission est de concevoir et de piloter une politique publique.

De fait, la mise en œuvre de cette politique est largement assurée par des services opérationnels extérieurs au MIIINDS : services déconcentrés d'autres ministères (préfectures, ambassades et postes consulaires, police nationale, gendarmerie nationale, direction du travail et de la formation professionnelle, direction des affaires sanitaires et sociales, *etc.*), opérateurs (OFPRA ⁽²⁾, OFII ⁽¹⁾

(1) Initialement baptisé ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

(2) Office français de protection des réfugiés et apatrides.

notamment), autres organismes (plates formes associatives d'aide aux demandeurs d'asile par exemple). Ainsi, le MIINDS a conclu 13 conventions de délégations de gestion avec les différents ministères concernés (ministères de l'intérieur, de la défense, des affaires étrangères et ministères chargés des affaires sociales et des finances).

À titre d'exemple, la lutte contre l'immigration irrégulière relève en grande part de l'action de la police aux frontières (PAF) et des services de la gendarmerie. Le pilotage de cette action s'appuie donc sur la définition d'objectifs assignés aux préfets et aux forces de police. Un suivi central est ensuite assuré par des réunions hebdomadaires réunissant, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre, le secrétaire général du MIINDS, le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), le directeur général de la police nationale (DGPN), le directeur de la sécurité publique (DCSP), le directeur de l'administration territoriale (DMAT) et le préfet de police de Paris.

Aussi la capacité d'action des responsables des programmes 303 et 104 sur leurs indicateurs respectifs est-elle relativement limitée.

B.– LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*: UNE VOLONTÉ RÉELLE D'AMÉLIORER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Le programme 303 se décline en 5 objectifs stratégiques et 4 actions, suivis par 9 indicateurs répartis ainsi : 5 indicateurs d'efficience, 2 de qualité et 4 socio-économiques. Selon le responsable du programme, « *cette répartition laisse apparaître les priorités du ministère relatives à la réduction de la dépense publique et à l'efficacité de la politiques mise en œuvre* ».

Si la répartition des indicateurs selon leur nature est satisfaisante, des évolutions sont toutefois envisagées quant au périmètre et au contenu de ceux-ci :

– sur l'indicateur 1.1 relatif à la durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchiques visant les refus d'autorisation de travail : le Rapporteur spécial s'était interrogé quant à sa pertinence eu égard à l'objectif qui lui est associé, *Favoriser l'immigration du travail*. Il ne semblait pas en effet qu'un tel indicateur fût véritablement adapté à la satisfaction de cet objectif. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a d'ailleurs préconisé sa suppression⁽²⁾. Interrogé sur ce point, le responsable du programme 303 s'est dit favorable à la suppression de l'indicateur 1.1, envisageant en outre de le remplacer par un indicateur relatif au délai de délivrance des autorisations de travail, assurément plus adapté à l'objectif visé ;

(1) *Office français de l'immigration et de l'intégration*.

(2) *Avis du 20 février 2009*.

– sur l'indicateur 3.1 relatif à l'OPFRA : le responsable du programme rejoint le Rapport spécial quant à la nécessité de fusionner les deux sous-indicateurs *Nombre de dossiers traités* et *Nombres d'agents instructeurs* afin de mesurer un indicateur de productivité *Nombre de dossiers traités dans l'année par ETP d'agent instructeur*, qui contribuerait à la maîtrise des délais d'instruction ;

– sur l'indicateur 4.1 *Coût moyen d'une reconduite à la frontière* : actuellement les évaluations demeurent parcellaires et ne comptabilisent notamment pas les activités d'investigation, d'interpellation, d'escorte et de garde à vue réalisées par les services de police ou de gendarmerie. Aussi le coût complet d'une reconduite à la frontière reste inconnu. Ayant demandé, dans le cadre de son rapport spécial ⁽¹⁾, à ce qu'un tel coût soit renseigné, le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la volonté du MIIINDS de parvenir à une évaluation complète ;

– sur l'indicateur 4.2 *Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière* : celui-ci serait modifié, conformément aux demandes exprimées par les parlementaires lors du projet de loi de finances pour 2009, en *Taux de mesures d'éloignement effectif*, soit le calcul de l'écart entre les décisions d'éloignement et les mesures d'éloignement effectivement exécutées ;

– sur l'indicateur 4.3 *Nombre d'interpellations d'« aidants »* : Le Rapporteur spécial avait relevé qu'une telle dénomination pouvait être source de méprise quant à la réalité de l'action menée, les interpellations ne visant que les personnes participant ou profitant de l'immigration clandestine. De fait, l'indicateur verrait son intitulé modifié à compter de 2010 en *Nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs*.

Par ailleurs, le MIIINDS envisage de renvoyer en justification au premier euro (JPE) tous les indicateurs ou sous-indicateurs de coûts ⁽²⁾ et d'activité ⁽³⁾. Une telle décision paraît judicieuse : pour être peu liés à la performance, ces instruments d'analyse de l'activité n'en sont pas moins utiles au Parlement comme au citoyen.

C.– LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : UNE VISION ENCORE INCOMPLÈTE DE LA PERFORMANCE

D'un point de vue quantitatif, la mesure de la performance du programme 104 semble présenter quelques lacunes. En effet, si le programme compte 4 actions, seuls 2 indicateurs sont renseignés.

(1) Rapport n° 1198, annexe 27, de Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial.

(2) Exemple : sous-indicateur 3.1.4 Coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OPFRA.

(3) Exemple : sous-indicateur 4.1.3 Durée moyenne de rétention en CRA.

Il convient toutefois de préciser que l'action n° 13 *Aide au retour et à la réinsertion* n'avait pu faire l'objet d'un suivi *via* des indicateurs. En effet, ceci supposait la mise en œuvre de l'article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 créant un nouvel article L. 117-3 au code de l'action sociale et des familles. Cet article nouveau prévoyait l'ouverture d'une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Or la mise en place de cette aide a été suspendue du fait de son incompatibilité avec la réglementation communautaire.

Il n'en demeure pas moins que, eu égard aux trois autres actions, le suivi de la performance demeure parcellaire. Notamment, le Rapporteur spécial tient à souligner le fait qu'aucun indicateur n'est associé à l'action n° 12 *Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière* qui regroupe pourtant plus des trois-quarts des crédits du programme ⁽¹⁾ (76,5 %).

Le responsable du programme avance que, du fait de l'extrême hétérogénéité des actions menées et de l'émiettement des acteurs – opérateurs, associations, foyers de travailleurs migrants *etc.* –, « *le contenu de cette action est de nature composite et ne se prête pas à une analyse de la performance* », son suivi se limitant à la JPE. Une réflexion mérite néanmoins d'être menée quant à la création d'indicateurs dédiés à l'action n° 12. **Le suivi de la performance du programme 104 ne saurait en effet se limiter à moins d'un quart de ses crédits.** Au cours de son audition par le Rapporteur spécial, le responsable du programme a d'ailleurs précisé que le suivi d'indicateurs de crédits déconcentrés était envisageable.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers bénéficiaires d'une formation linguistique qui obtiennent le DILF*. Certes, l'apprentissage de la langue française est un facteur fort d'intégration. Cependant, il n'est pas certain que l'obtention du diplôme initial en langue française (DILF) puisse à elle seule résumer l'efficacité de la politique d'intégration ⁽²⁾, d'autant que les taux d'abandon ou de non entrée dans la formation sont particulièrement élevés (40 % environ).

La réussite au DILF n'est pas une fin en soi, elle n'est qu'un moyen permettant une intégration plus poussée. Aussi serait-il sans doute plus légitime et révélateur de suivre uniquement les personnes ayant obtenu le DILF – et donc considérées comme « intégrées » au niveau linguistique – puis d'évaluer leur insertion socio-économique en renseignant, par exemple, un indicateur composite agrégeant des sous-indicateurs tels que le taux d'accès à l'emploi, le taux de chômage ou le niveau de vie des étrangers détenteurs du DILF.

(1) Soit 59,5 millions d'euros sur les 77,8 millions d'euros de l'ensemble du programme 104 (AE = CP).

(2) L'indicateur 1.1 est rattaché à l'objectif n° 1 Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers.

D- LA CONTRACTUALISATION SYSTÉMATIQUE ENTRE LE MINISTÈRE ET SES OPÉRATEURS DOIT PERMETTRE UN PILOTAGE EFFICACE DE LEUR ACTION

● L'OFPRA, opérateur du programme 303

Conformément à la mesure n° 168 de la RGPP, un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé entre le MIIINDS et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le 9 décembre 2008. Il est conclu pour la période 2009-2011.

Le COM comprend trois parties. La première détermine les six objectifs assignés à l'OFPRA :

- apporter, en temps réel, une réponse de qualité à la demande d'asile ;
- assurer une meilleure protection des réfugiés ;
- garantir la qualité de l'avis en matière d'admission sur le territoire au titre de l'asile à la frontière ;
- développer la qualité des services d'appui au traitement de la demande d'asile ;
- développer et faire reconnaître l'expertise de l'office ;
- mettre en place un contrôle interne comptable.

La deuxième partie fixe les moyens affectés à l'OFPRA sur la période, en termes d'effectifs et de crédits alloués par l'État dans le cadre de sa subvention annuelle. Si les effectifs restent stables de 2009 à 2011, l'augmentation maîtrisée de la subvention doit permettre à l'OFPRA de maintenir ses délais d'instruction malgré les variations de la demande d'asile. Rappelons que la demande d'asile a augmenté de 19,7 % en 2008 par rapport à l'année précédente.

La troisième partie du COM a trait au suivi et à la gouvernance de celui-ci. Le suivi est assuré par le renseignement trimestriel de 19 indicateurs relatifs aux objectifs stratégiques et aux objectifs de gestion de l'OFPRA. La gouvernance s'incarne dans un comité de suivi du contrat qui se réunira à mi-parcours du COM et si une modification significative des conditions de l'activité de l'OFPRA le justifie.

● L'OFII, opérateur du programme 104

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), créé par le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009, est chargé de la mise en œuvre des politiques d'intégration du MIIINDS, laquelle était auparavant assurée par deux établissements publics aux compétences enchevêtrées, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

Dans un souci de rationalisation, le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé la suppression des doublons entre ces deux agences et la création, sur la base de l'ANAEM, d'un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration : l'OFII.

L'OFII est chargé de la mise en œuvre de l'ensemble du parcours d'intégration, c'est-à-dire des actions d'accueil et de formation ⁽¹⁾ conduites en faveur des étrangers primo-arrivants pendant les cinq premières années de leur séjour en France.

Un contrat d'objectifs et de performance sera établi pour la fin 2009 conformément à la décision du comité de suivi RGPP du 14 novembre 2008.

E.- LES MODIFICATIONS DE L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

La maquette budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* devrait connaître des modifications substantielles dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010. En effet :

– la loi de finances initiale (LFI) pour 2009 a prévu dans son article 157 la création d'un programme *Garantie de l'exercice du droit d'asile* nouveau ;

– le CIAP a, dans son avis du 20 février dernier, formulé plusieurs recommandations. Il préconise notamment la fusion des programmes 303 et 104 et l'inclusion du programme 301 *Développement solidaire et migrations*, actuellement inscrit à la mission *Aide publique au développement*, dans le champ de la mission *Immigration, asile et intégration*.

De fait, la maquette budgétaire pour 2010 pourrait aboutir à une mission intitulée *Immigration, asile, intégration et développement solidaire*, composé de trois programmes :

- le programme *Garantie de l'exercice du droit d'asile* (article 157 LFI) ;
- le programme *Développement solidaire* (nouvelle dénomination du programme 301) ;
- le programme résultant de la fusion des programmes 303 et 104.

Ces évolutions de l'architecture de la mission s'accompagneront de modifications quant au suivi de la performance. Est ainsi envisagée la réduction du nombre d'indicateurs, *via* notamment le renvoi en JPE des indicateurs de coût et d'activité (*supra*).

(1) Notamment la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes de nationalité étrangère via le diplôme initial en langue française (DILF).

Cependant, si les politiques relatives à l'exercice du droit d'asile et au développement solidaires seraient bien identifiées du fait de l'existence de programmes dédiés, il est à craindre que la visibilité, et partant, le suivi des actions d'intégration soit rendu plus difficile du fait de la fusion des programmes 303 et 104.

II.- L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE ENTRE 2007 ET 2008

A.- LE PROGRAMME *IMMIGRATION ET ASILE* : L'IMPACT DE LA FORTE CROISSANCE DES DEMANDES D'ASILE

● Concernant l'objectif n° 1 *Favoriser l'immigration du travail*⁽¹⁾, les résultats pour 2008 sont similaires à ceux de 2007. Toutefois, rappelons qu'il est envisagé de supprimer l'indicateur associé, lequel n'apparaît pas réellement adapté au suivi de l'objectif concerné (*supra*).

● La performance associée aux objectifs n° 2 et 3 – respectivement *Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile* et *Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur* – a été perturbée par la forte croissance de la demande d'asile en 2008 (+ 19,7 %). En effet, la prise en charge des demandeurs d'asiles reste en effet très dépendante de la durée d'instruction et de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CNDA. Or **l'augmentation substantielle de la demande d'asile en 2008 a alourdi la charge de travail des services instructeurs et partant, a mécaniquement allongé les délais de traitement.**

De fait l'évolution négative du délai de traitement des demandes d'asile s'est mécaniquement diffusée aux autres indicateurs de l'action n° 2, et notamment l'indicateur 2.1, relatif au *Pourcentages d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure*.

● L'objectif n° 4 *Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration clandestine* présente des résultats généralement conformes aux prévisions et globalement meilleurs par rapport à 2007.

B.- LE PROGRAMME *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : DES RÉSULTATS MÉDIOGRES

● Concernant l'indicateur 1.1 *Taux d'étrangers (non francophones) signataires du CAI qui obtiennent le DILF à l'issue de la formation prescrite dans le cadre du CAI à compter de 2007* :

(1) Intitulé nouveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

Avec une moyenne annuelle de 50 %, les résultats de 2008 sont très largement inférieurs à ceux de 2007, qui faisaient apparaître un taux de 92 %. Cependant, la base de calcul de l'indicateur ayant été modifiée, la comparaison reste délicate.

- Concernant l'indicateur 2.1 *Nombre de dossiers de demande de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par ETP d'agent instructeur* :

Avec 1 890 dossiers traités par ETP, les résultats de 2008 sont inférieurs à ceux observés en 2007 (2 039 dossiers). Une telle dégradation peut s'expliquer par le retard pris certaines préfectures pour s'approprier l'outil informatique de suivi des demandes de naturalisation PRENAT. Par ailleurs, selon le responsable de programme, cette dégradation « *est en partie optique* », du fait de l'apport temporaire de personnels.

C.- UNE MISSION ORIENTÉE VERS LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Placé sous l'autorité du secrétaire général du MIIINDS, le service de la stratégie du ministère comprend une mission de pilotage de la performance et du contrôle de gestion qui intervient dans trois domaines principaux: l'optimisation des organisations, la modernisation de l'État et le pilotage de la performance.

Cette structure, qui reste modeste (2 agents), anime des rendez-vous de pilotage trimestriels avec les directeurs, les responsables de programmes et les responsables de budget opérationnels de programmes (BOP) de l'administration centrale. Avec les 27 responsables de BOP déconcentrés, les relations sont établies sur la base d'échanges de notes et de courriers.

La mission apporte aux responsables de programme un appui à la réalisation et au pilotage du volet performance des PAP. Lors des réunions de pilotage trimestrielles, une analyse de la performance est réalisée en lien avec les responsables de BOP sur l'atteinte des objectifs, le taux de consommation des ressources et les actions correctrices éventuelles à mettre en œuvre. Enfin, un correspondant opérationnel est identifié pour chaque indicateur au sein des services.

Par ailleurs, un tableau de bord ministériel composé notamment des objectifs stratégiques du PAP et de leurs déclinaisons opérationnelles est élaboré trimestriellement en lien avec le service statistique ministériel.

Il est envisagé de renforcer le pilotage de la performance par la mise en place d'une cellule d'audit ou d'inspection rattachée à la mission et qui permettrait d'assurer un contrôle des procédures et de la fiabilité des données.

JUSTICE

Commentaire de M. René COUANAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- APPRÉCIATION SUR LA QUALITÉ DE LA PERFORMANCE	214
A.- LE PROGRAMME <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> : DE BONS RÉSULTATS, UNE INQUIÉTUDE QUANT AUX FRAIS DE JUSTICE	214
B.- LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> : DES OUTILS DE MESURE ENCORE EN ÉVOLUTION	215
C.- LE PROGRAMME <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> : UNE ADMINISTRATION QUI CONTINUE À SE TRANSFORMER.....	217
D.- LE PROGRAMME <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i>	217
E.- LES DEUX PROGRAMMES <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i>	218
II.- LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PERFORMANCE	218

Les trois premiers exercices conduits sous l'empire de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ont permis une amélioration remarquable de la gestion des crédits du ministère, qui se caractérisaient auparavant par une progression hors de contrôle des dépenses sur crédits évaluatifs (frais de justice par exemple) et par la formation d'une dette à l'égard du secteur associatif habilité de la Protection judiciaire de la jeunesse, dont la gestion comportait d'année en année d'importants impayés.

La Justice a bénéficié d'une priorité budgétaire du Gouvernement tout au cours des années de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation (2002-2007), et ses crédits ont continué à progresser en 2008 et 2009. Les emplois ont progressé parallèlement.

I.- APPRÉCIATION SUR LA QUALITÉ DE LA PERFORMANCE

Si l'activité du ministère de la Justice se mesure aisément, les résultats de la performance sont dans de nombreux cas difficiles à appréhender. Même si les objectifs et indicateurs de performance ont connu des ajustements depuis 2006, ils se caractérisent par une stabilisation, surtout en 2008 et dans le projet de loi de finances pour 2009. Les indicateurs non renseignés en résultat ou en cible sont aujourd'hui très peu nombreux.

Les conférences de performance menées avec la direction du Budget cette année ont procédé à un examen approfondi du système de mesure de la performance, qui devrait encore conduire à une simplification des dispositifs de mesure dans le prochain projet annuel de performance.

A.- LE PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE* : DE BONS RÉSULTATS, UNE INQUIÉTUDE QUANT AUX FRAIS DE JUSTICE

Les résultats de la performance de ce programme se rapprochent des cibles fixées. L'ensemble des juridictions a réussi à maîtriser ses délais en matière civile, composante majeure de l'évaluation de la performance.

Les cours d'appel ont poursuivi en 2008 la diminution de la durée de traitement des affaires civiles pour atteindre 11,9 mois. En revanche, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance présentent une légère hausse (+ 1,4 % pour les TGI) qui peut s'expliquer par les réformes importantes concernant la grande instance et l'instance.

Les indicateurs concernant la part des juridictions dépassant le délai moyen de traitement et l'ancienneté moyenne des affaires en stock permettent de valoriser les résultats affichés dans la maîtrise des délais.

De même, l'âge moyen des affaires civiles en stock présente une certaine stabilité pour les TGI (7 mois) et une amélioration concernant les cours d'appel, passant de 12 à 11 mois, ce qui permet de constater que les juridictions affichent un traitement élevé des affaires, tant quant au traitement du flux que du stock.

Les indicateurs de qualité *délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire, taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer et taux de cassation des affaires civiles*, ainsi que les indicateurs mesurant la charge de travail des magistrats et fonctionnaires, progressent favorablement.

On soulignera que le déploiement de CASSIOPEE, chaîne informatique destinée à remplacer les applications informatiques pénales aujourd'hui existantes dans les 175 TGI, devrait permettre au Ministère de disposer d'éléments statistiques de meilleure qualité, avec un périmètre plus large.

Une forte progression du taux de réponse pénale est constatée, que cela soit pour les majeurs et les mineurs ou pour les mineurs seuls : ce taux dépasse la cible de 80 %, confortant l'objectif d'une réponse systématique et adaptée à tous actes délictueux constatés. Toutefois, on ne sait si ce taux élevé est dû aux mesures de rappel à la loi ou aux autres mesures dites « de troisième voie ».

La progression constante des frais de justice, constatée dans un passé récent a été maîtrisée depuis trois ans, elle doit demeurer un objectif majeur du ministère de la Justice. L'année 2008 se caractérise par une hausse de près de 4,2 % du nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale, et la dépense en frais de justice au titre de l'action pénale a augmenté de 3,4 %. On constate que cette augmentation quasi proportionnelle des affaires et des dépenses conduit à un coût moyen stable. Il faut s'en féliciter compte tenu de l'impact des différentes revalorisations, très attendues par les professions apportant leur concours à la justice, intervenues au cours des années 2007 et 2008.

B.- LE PROGRAMME *ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE* : DES OUTILS DE MESURE ENCORE EN ÉVOLUTION

La direction de l'administration pénitentiaire a fait évoluer ses objectifs et indicateurs depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances afin de les recentrer sur les enjeux principaux du programme, de permettre une réelle mesure de la performance des services et de préciser plus clairement ce qui relève de ses missions.

L'indicateur relatif au coût d'une journée de détention a été supprimé ; il avait été relevé que cet indicateur était sujet à caution. En effet, une baisse du coût peut signifier soit un gain de productivité, soit une baisse de la qualité. La comparaison était en outre faussée par l'indisponibilité des coûts pour les maisons d'arrêt et les établissements pour peine en gestion déléguée. De plus, les dépenses

de fonctionnement en gestion déléguée incluent une partie des dépenses de personnel, et non les seules dépenses de produits et de services. Les outils adéquats pour l'indispensable comparaison entre les deux modes de gestion n'ont donc pas encore été trouvés.

Cet indicateur a été remplacé d'une part, par le suivi des nouvelles places créées pour mesurer la marge de manœuvre dont dispose l'administration pénitentiaire par rapport au taux d'occupation et, d'autre part, par le taux de performance de la production immobilière qui mesure le coût de la place des constructions nouvelles et leur délai construction. Cependant, les informations sur les coûts continuent d'être produites dans la justification au premier euro (JPE).

L'indicateur du nombre d'incidents a été complété en 2008 par la mention d'une interruption temporaire de travail du personnel agressé afin de restituer plus correctement le climat de l'établissement pénitentiaire et donc la qualité de la garde. Cependant il serait souhaitable de comptabiliser également les incidents ayant donné lieu au dépôt d'une plainte.

Les objectifs et indicateurs dont la série statistique est basée sur un même panier d'indicateurs non modifié depuis 2006 montrent une performance en progrès. Par exemple, l'indicateur *Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* montre une progression de 3,4 points.

Par contre, le changement d'une grande majorité des indicateurs (12 sur 18) dans le projet annuel de performance 2008, année de la première mesure, ne permet pas encore d'estimer la portée des résultats obtenus. Ceux-ci pourront être analysés pour l'année 2009.

Les écarts de prévision sont dus à l'augmentation, à partir de 2007, des publics pris en charge en milieu ouvert et en milieu fermé : au 1^{er} janvier 2009, 225 410 personnes sont sous la responsabilité de l'Administration pénitentiaire. Les publics pris en charge par la DAP s'élèvent à 66 178 personnes écrouées (62 252 détenus et 3 926 personnes non hébergées) et 159 232 personnes suivies en milieu ouvert, ce qui traduit une hausse de 6,3 % par rapport au 1^{er} janvier 2008.

Cette progression est de nature à perturber fortement les résultats. Les cibles ont toutefois été maintenues et atteintes pour ces trois dernières années, par exemple en matière d'insertion professionnelle.

Les points forts sont principalement axés sur le suivi des objectifs et indicateurs portant sur le milieu fermé. À l'inverse, les indicateurs de suivi du milieu ouvert sont encore en nombre limité et ne reflètent pas suffisamment l'activité des services de l'administration pénitentiaire.

La prévention de la récidive a été définie comme un objectif majeur de l'action de cette administration, qui procède actuellement à la consolidation et à la redéfinition des missions des services pénitentiaires de l'insertion et de la probation (organisation, moyens matériels et humains, gestion des ressources humaines). Des indicateurs du suivi de l'activité du milieu ouvert sont en cours d'écriture et devraient être testés en 2009 et 2010 dans les directions interrégionales.

C.- LE PROGRAMME *PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE* : UNE ADMINISTRATION QUI CONTINUE À SE TRANSFORMER

La très grande majorité des indicateurs démontre un progrès régulier dans la réalisation des objectifs entre 2006 et 2008. Certains ne sont pas renseignés du fait de difficultés méthodologiques. D'une manière générale, l'administration considère que l'introduction d'objectifs et d'indicateurs nationaux, qui s'est accompagnée d'une déclinaison régionale, a conduit à optimiser l'allocation des moyens afin d'assurer une même qualité de prise en charge des mineurs sur tout le territoire.

Dans leur très grande majorité, les résultats sont à la hauteur des prévisions. Il existe cependant des écarts de prévision, qui s'analysent de la manière suivante.

La cible a parfois été volontairement fixée de manière ambitieuse par rapport à l'existant de manière à mobiliser les acteurs pour sa réalisation. C'est le cas des délais de prise en charge (hors placement) pour lesquels les résultats sont encore en deçà de l'objectif ou des taux d'occupation des structures. L'objectif fixé par la loi d'orientation pour la justice de 2002 est la mise en œuvre des décisions de justice « sans délai ».

Il arrive que l'indicateur ne présente pas l'intérêt escompté en raison du caractère exogène des facteurs d'évolution de l'indicateur, comme le coût complet des mesures judiciaires. Ainsi le coût complet a augmenté en 2008, alors que des efforts importants ont été entrepris pour réduire le coût de fonctionnement des structures. L'évolution du taux des pensions, les effectifs fixés par structure quel que soit le taux d'occupation et les rémunérations, qui représentent près de 60 % des coûts, ont fait augmenter le total en masquant les progrès réalisés. Dès lors la cible ne présente que peu d'intérêt pour le responsable de programme qui s'attachera davantage à l'analyse fine des écarts sur les postes de dépense qu'à la maîtrise.

D.- LE PROGRAMME *ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE*

Les crédits de ce programme sont pour 95 % d'entre eux dévolus à l'aide juridictionnelle. Trois indicateurs sur six portent sur cette action, ce qui devrait faire l'objet d'un rééquilibrage.

La question peut être posée de la pertinence de ce programme, doté de crédits assez réduits, correspondant essentiellement à des dépenses à caractère automatique. Ces dépenses sont effectuées par des opérateurs sur lesquelles la Chancellerie exerce un pilotage dans la mise à disposition des crédits mis ne peut contrôler les dépenses, ni exercer de fongibilité. Les actions de ce programme pourraient donc rejoindre le programme Justice judiciaire, ainsi que la Cour des comptes le fait observer.

E.- LES DEUX PROGRAMMES CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme *Conduite et pilotage* a été scindé en deux dans le projet annuel de performance pour 2009 avec le transfert de l'essentiel des crédits et des emplois vers le nouveau programme correspondant à la mise en œuvre à titre expérimental du nouveau système d'information financière de l'État « Chorus ».

On soulignera seulement que l'important objectif *Optimiser la gestion des projets immobiliers* n'inclut pas dans son périmètre les projets réalisés en partenariat public privé (PPP), ce qui prive le Parlement d'une comparaison éclairante avec les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage classique. Reste également posée la question de l'intégration de l'opérateur AMOTMJ dans la démarche de performance du ministère. Une formalisation des relations entre l'État et l'agence, qui devrait aboutir à un contrat d'objectif, a été entreprise.

II.- LES INSTRUMENTS DE SUIVI DE LA PERFORMANCE

La mise en œuvre des indicateurs associés aux objectifs du programme *Justice judiciaire* ne paraît toutefois pas à elle seule suffisante pour mesurer la qualité de la justice. Le gestionnaire de programme attend une nette amélioration de cette mesure avec le déploiement de l'info centre Pharos, qui restituera des informations de natures différentes (données d'activité civile et pénale, ressources humaines, budget, notamment) et les croisera entre elles. Il sera ainsi possible d'analyser la performance réalisée par chaque juridiction d'un ressort et par le ressort dans son ensemble. Ce nouveau système permettra de compléter les indicateurs existants et de construire éventuellement de nouveaux indicateurs.

La répartition des indicateurs apparaît équilibrée. Tous les aspects significatifs de la politique publique menée sont couverts par des objectifs et des indicateurs. Il est à noter que lors de la dernière conférence de la performance, début mai 2009, la Mission d'évaluation des politiques publiques a proposé plusieurs modifications (déplacement et suppression d'indicateurs) de la maquette du programme. Ces propositions visent à rendre celle-ci plus lisible en regroupant certains indicateurs dans une thématique civile ou pénale et non selon un découpage par étape d'une procédure civile ou pénale.

L'Administration pénitentiaire définit son budget comme dorénavant tourné vers une logique de résultat, un périmètre de compétences et une enveloppe budgétaire déterminée.

Les objectifs et indicateurs du programme sont répartis entre qualité du service et efficacité. Les indicateurs à dominante socio-économique ont été intégrés dans la partie JPE. Une réflexion est en cours pour intégrer de nouveaux indicateurs socio-économiques dans la partie performance.

Tous les aspects significatifs de l'activité de la DAP sont couverts par des objectifs et des indicateurs. Toutefois l'évolution de la prise en charge de la population impose, comme il a été souligné, l'évolution des indicateurs : ainsi, l'évolution des mesures d'aménagement de peine devrait s'accompagner d'une réduction des indicateurs du milieu fermé et d'une augmentation des indicateurs de suivi du milieu ouvert, ou à tout le moins donner lieu à un rééquilibrage, afin de mieux tenir compte de la répartition du nombre de personnes suivies (environ 1/3 en milieu fermé et 2/3 en milieu ouvert).

Deux difficultés ont été identifiées s'agissant du pilotage du dispositif de performance. Le système d'information est en cours de construction, et l'administration ne dispose actuellement que d'outils insuffisamment adaptés aux métiers ; les outils disponibles étant hétérogènes et pour partie obsolètes (les systèmes GIDE ou OMAP, par exemple). Enfin, les outils restent insuffisants pour participer de manière significative à la performance (gestion de la formation, gestion des compétences, infocentres, gestion du patrimoine immobilier).

Le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* se prête à la mesure de l'activité ; toutefois il est plus difficile d'évaluer la performance pour ce qui concerne la qualité de la prise en charge. Au-delà du suivi de la récidive, il est difficile de définir une mesure « bien réalisée » ou de constater qu'un mineur est « bien pris en charge ». L'administration indique qu'aller plus loin dans cette définition (en considérant l'insertion sociale, scolaire, professionnelle, l'existence de difficultés psychiques ou psychiatriques, ou encore d'addiction) et développer des outils plus précis serait actuellement contraire aux lois fondamentales sur les libertés publiques.

Les 3 indicateurs d'efficacité socio-économique, renseignés « du point de vue du citoyen », sont peu nombreux par rapport aux 10 indicateurs de qualité du service (renseignés « du point de vue de l'utilisateur ») et aux 23 indicateurs d'efficacité (renseignés « du point de vue du contribuable »). Les indicateurs de qualité du service portent essentiellement sur la mesure d'une activité : de fait, la demande du citoyen vis-à-vis de la PJJ comporte essentiellement une obligation de moyen, celle qui consiste à extraire le mineur en danger ou délinquant de son milieu, tandis que la finalité de l'action éducative est peu définie par la législation.

Le programme est stable dans sa structure depuis 2006, et la liste des objectifs et des indicateurs est également assez stable. Elle va cependant évoluer dans le PAP 2010, la PJJ souhaitant réduire le nombre de ses objectifs et sous indicateurs, supprimer les indicateurs qu'elle ne peut matériellement pas renseigner, ceux qui ne sont plus pertinents compte tenu des évolutions et enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, mettre en concordance les objectifs avec les axes du projet stratégique national de la direction.

MÉDIAS

COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Commentaire de M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS QUI RESTENT PERFECTIBLES	222
A.– LA MISSION MÉDIAS : LES MARGES DE MANOEUVRE LIMITÉES DU RESPONSABLE DE PROGRAMMES	222
1.– Les crédits en faveur de la presse : une action défensive de soutien qui se prête difficilement à l'évaluation	222
2.– Le soutien à l'expression radiophonique locale : des subventions automatiques peu adaptées à la mesure de la performance	224
3.– L'audiovisuel extérieur : la persistance de lacunes quant au suivi de la performance . .	224
B.– LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LA FORMALISATION CONTRACTUELLE DES OBJECTIFS ET DES MOYENS	226
1.– La performance des sociétés de l'audiovisuel public : un pilotage contractuel.....	226
2.– Un effort d'harmonisation des indicateurs est possible	227
II.– L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE 2006 À 2008	227
A.– LA MISSION MÉDIAS	227
1.– Le programme 180 <i>Presse</i> : freiner l'érosion de la diffusion	227
2.– Le programme 312 <i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i> : l'impact de la réforme du FSER	228
3.– Le programme 115 <i>Audiovisuel extérieur de la France</i> : une visibilité réduite du fait des modifications de l'architecture budgétaire	228
B.– LES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE	230
1.– Le programme 841 <i>France Télévisions</i> : des résultats perfectibles en matière de gestion	230
2.– Le programme 842 <i>ARTE-France</i> : de bonnes performances sur la période	230
3.– Le programme 843 <i>Radio France</i> : des résultats positifs	230
4.– Le programme 845 <i>INA</i> : un service de qualité associé à une bonne gestion	230

I.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS QUI RESTENT PERFECTIBLES

A.- LA MISSION *MÉDIAS* : LES MARGES DE MANOEUVRE LIMITÉES DU RESPONSABLE DE PROGRAMMES

La mission *Médias* comporte quatre programmes, tous sous la responsabilité du directeur du Développement des médias :

- le programme 180 *Presse* ;
- le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* ;
- le programme 115 *Audiovisuel extérieur de la France* ;

– le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel public*, créé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009 et qui retrace les dotations budgétaires au bénéfice des sociétés France Télévisions et Radio France en compensation de la révision de leur régime publicitaire prévue par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. De fait, aucun indicateur n'est associé à ce programme, les objectifs et indicateurs de performance relatifs aux sociétés de l'audiovisuel public étant décrits dans le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel*.

- 1.- Les crédits en faveur de la presse : une action défensive de soutien qui se prête difficilement à l'évaluation

Le programme 180 *Presse* comprend actuellement dix indicateurs, quatre visant à mesurer la contribution du soutien public au développement de l'AFP et l'efficacité de la gestion de l'Agence, et six concernant les aides directes à la presse. Ces derniers cherchent à mesurer l'impact des aides sur la diffusion de la presse, sur la diversité des titres ainsi que l'effet de levier des aides à l'investissement.

Les indicateurs relatifs à l'AFP ont été élaborés en lien avec l'Agence et inscrits dans le contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'État le 18 décembre 2008 et couvrant la période 2009-2013.

Les aides publiques à la presse, pour leur part, participent à une politique publique qui a pour objectifs le maintien du pluralisme, le développement de la diffusion et le soutien à la modernisation du secteur. Le fait que les indicateurs prévus à cet effet mesurent des résultats qui restent assez largement indépendants de l'action du responsable de programme n'empêche toutefois pas d'apprécier la performance des dispositifs.

Si l'activité de l'AFP se prête relativement bien à un suivi de sa performance, l'Agence prenant des engagements objectifs de développement de son chiffre d'affaires⁽¹⁾ et d'efficacité de gestion⁽²⁾, il semble plus délicat de mesurer et d'analyser la performance des aides à la presse. Notamment, dans un secteur en grande difficulté, il s'avère malaisé d'isoler l'effet réel de ces aides quant à la diffusion⁽³⁾ et au nombre de titres de presse d'information politique et générale⁽⁴⁾.

En revanche, l'indicateur 5.1 *Effet de levier des aides directes à la presse*, lequel renseigne le rapport entre le montant total des projets soutenus et le montant des aides publiques attribuées pour soutenir ces projets, apparaît à la fois pertinent eu égard aux finalités de la politique de soutien à la presse, et relativement facile à calculer et à objectiver.

Il conviendrait toutefois d'enrichir cet indicateur ou d'en renseigner de nouveaux. En effet, actuellement, celui-ci porte sur l'efficacité de 3 aides seulement⁽⁵⁾ sur 14, et qui comptent pour 22,5 millions d'euros, soit environ 5 % du montant total des aides à la presse (438,5 millions d'euros en incluant l'aide au transport postal partiellement inscrite à la mission *Économie*). Certes, on peut considérer que la performance d'autres aides est évaluée au travers d'indicateurs tels que ceux liés à la diffusion ou aux nombres de titres (indicateurs associés aux objectifs 3 et 4). Néanmoins **il s'agirait, toutes les fois que cela est possible, de mesurer l'efficacité de chacune des aides publiques.**

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, **l'aide au transport postal** (242 millions d'euros) **continue de faire l'objet de deux inscriptions budgétaires distinctes**, au programme *Presse* de la mission *Médias* (83 millions d'euros) et au programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie* (159 millions d'euros). Or, ainsi que le rappelait à nouveau le Rapporteur spécial dans le cadre de son rapport au projet de loi de finances pour 2009⁽⁶⁾, outre le fait que la pertinence d'une telle distinction entre les deux aides est contestable – les deux dispositifs visant à la bonne distribution de la presse et non à un quelconque « développement des entreprises et de l'emploi » comme le laisse à penser l'intitulé du programme de la mission *Économie* – **un tel éclatement des crédits ne favorise ni la lisibilité budgétaire ni le suivi de la performance.**

Aussi conviendrait-il d'opérer leur regroupement au sein du seul programme *Presse* de la mission *Médias*. Cette recommandation ancienne fait aujourd'hui l'objet d'un large accord. Notre collègue M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*,

(1) Indicateurs 1.1 et 1.2.

(2) Indicateurs 2.1 et 2.2.

(3) Indicateurs 3.1 et 3.2.

(4) Indicateurs 4.1 et 4.2.

(5) Aide à la modernisation de la presse, aide au développement des services en ligne, aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

(6) Rapport n° 1198, annexe 29, de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial.

est lui aussi favorable à un tel regroupement au profit du programme *Presse*. La Cour des comptes le recommande également⁽¹⁾, de même que le Comité interministériel d'audit des programmes. La direction du Développement des médias, pilote du programme *Presse*, rejoint ces analyses.

2.— Le soutien à l'expression radiophonique locale : des subventions automatiques peu adaptées à la mesure de la performance

Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* a été créé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009. Il retrace l'aide publique aux radios associatives locales à faibles recettes publicitaires accomplissant une mission de proximité⁽²⁾, et résulte de la disparition du compte d'affectation spéciale *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*.

La budgétisation en 2009 de crédits qui précédemment correspondaient au produit d'une taxe sur les recettes publicitaires des radios et télévisions est justifiée par le fait que le produit de cette taxe devrait fortement diminuer à partir de 2009 en raison de l'arrêt progressif de la publicité sur les chaînes de France Télévisions, contributeur important à celle-ci. C'est le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), créé en 1982, qui est chargé de la gestion de cette aide.

Comme l'indique le responsable du programme, aucun des trois indicateurs⁽³⁾ ne dépend directement de son action. Par ailleurs, les crédits du programme sont des crédits d'intervention, dont l'attribution résulte de l'application de textes législatifs ou réglementaires *via* des subventions dites « automatiques ».

3.— L'audiovisuel extérieur : la persistance de lacunes quant au suivi de la performance

À l'image des deux programmes précédemment analysés, le programme 115 est doté d'indicateurs dont aucun ne dépend directement de l'action du responsable de programmes. Celui-ci joue davantage un rôle de pilotage et d'orientation des sociétés chargées de mettre en œuvre la politique audiovisuelle extérieure de la France, cette action trouvant sa concrétisation *via* la signature de contrats d'objectifs et de moyens (COM).

Le dispositif de mesure de la performance du programme 115 continue de présenter quelques lacunes, que le Rapporteur spécial a par ailleurs soulignées à plusieurs reprises, jusque-là sans être entendu. Ainsi, en 2009, le

(1) *Rapport du 5 juillet 2007 portant observations à la direction du Développement des médias et note d'analyse du programme Presse de mai 2009.*

(2) *Aides prévues à l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

(3) *Indicateur 1.1* : Part des radios bénéficiant d'une subvention sélective ; *Indicateur 1.2* : Part des subventions sélectives au sein du FSER ; *Indicateur 2.1* : Part moyenne des ressources propres des radios locales associatives au sein de leur chiffre d'affaires.

programme reste constitué d'une seule action qui, selon le projet annuel de performances (PAP), « *intègre les activités de l'ensemble du programme* », et ne dispose toujours que de deux objectifs (et six indicateurs, contre quatre l'année précédente) alors qu'il représente une part importante des crédits de la mission *Médias* (23 % avec 233,1 millions d'euros sur les 1 012,2 millions d'euros de l'ensemble de la mission) et regroupe des acteurs nombreux aux problématiques spécifiques (holding AEF, France 24, RFI, TV5 Monde, Médi 1).

À titre de comparaison, le programme nouveau *Soutien à l'expression radiophonique locale*, presque dix fois moins doté (26,5 millions d'euros), compte autant d'objectifs et seulement moitié moins d'indicateurs.

Le Rapporteur spécial renouvelle donc ses remarques afin que le dispositif de mesure de la performance du programme *Audiovisuel extérieur de la France* soit substantiellement enrichi et détaillé, en s'appuyant sur la nouvelle organisation de notre politique audiovisuelle extérieure et sur le COM qui traduit cette politique.

La politique audiovisuelle extérieure de la France avait fait l'objet de nombreuses critiques liées à l'empilement des structures avec la multiplicité des tutelles, aux coûts de fonctionnement, à l'adéquation insuffisante des modes de communication aux usages de chaque région du monde ou encore à l'absence de synergie entre des intervenants dont les missions sont pourtant complémentaires.

La création d'une société holding *Audiovisuel extérieur de la France* – AEF – ayant vocation à regrouper l'ensemble des participations publiques dans les sociétés de l'audiovisuel extérieur⁽¹⁾ (RFI, France 24 et TV5 Monde) doit permettre de remédier à une telle situation. En effet, AEF a pour mission de définir une stratégie globale et cohérente, donnant des priorités stratégiques claires en termes de publics visés et d'objectifs géographiques, ainsi qu'en termes de moyens de diffusion pour chaque zone géographique.

Cette nouvelle structure devrait également faciliter le pilotage par la performance du programme, un contrat d'objectifs et de moyens commun à l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel extérieur devant prochainement être conclu entre AEF et l'État. À terme, le groupe audiovisuel extérieur de la France devra mettre en place des outils communs de suivi de la gestion et des performances des sociétés. Cette harmonisation devrait permettre de présenter, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, des chiffres comparables d'une société à l'autre.

(1) À l'exception de *Canal France Internationale (CFI)* dont la vocation de coopération serait affirmée, la faisant de fait sortir du champ de l'audiovisuel extérieur.

B.— LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LA FORMALISATION CONTRACTUELLE DES OBJECTIFS ET DES MOYENS

1.— La performance des sociétés de l'audiovisuel public : un pilotage contractuel

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) ont été institués par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 par modification de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ils ont pour vocation de formaliser dans un cadre contractuel les relations entre un opérateur de l'audiovisuel public et son actionnaire unique, l'État, chaque partie au contrat prenant des engagements clairs dans une optique d'amélioration de la qualité du service rendu et de la performance.

Les COM constituent un outil de pilotage puissant et flexible grâce auquel l'État peut fixer avec chaque opérateur des objectifs adaptés et différenciés en termes de création, de programmation, de diversité culturelle, mais également d'efficacité et de productivité. Réciproquement, l'État s'engage, sur une période de 4 à 5 ans, à assurer aux opérateurs concernés un montant de ressources publiques leur permettant de remplir les objectifs prédéfinis.

Un tel engagement des pouvoirs publics sur les recettes est indispensable aux yeux d'entités qui, hormis l'Institut national de l'audiovisuel, sont des sociétés de droit privé agissant dans un contexte économique concurrentiel et particulièrement mouvant qui exige un minimum de visibilité budgétaire.

Les COM permettent ainsi de remédier à cette « myopie » budgétaire qui, jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année à la fin du mois de décembre, affecte les sociétés concernées. Si la présentation pluriannuelle des crédits devrait sensiblement atténuer cette incertitude, il n'en demeure pas moins que les COM constituent un outil moderne et indispensable de bonne gestion de la relation entre les sociétés de l'audiovisuel public et leur unique actionnaire, l'État.

Après des débuts timides, force est de constater que le recours aux COM s'est considérablement développé puisque France Télévisions, ARTE-France, Radio France, et l'INA y sont soumis. Dès lors qu'AEF aura conclu le sien, c'est l'ensemble des opérateurs audiovisuels bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public ⁽¹⁾ qui en seront dotés.

(1) Précédemment « redevance audiovisuelle », dont la dénomination a été modifiée par la loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009.

2.— Un effort d’harmonisation des indicateurs est possible

Le Rapporteur spécial rappelle qu’il est très attaché à la logique partenariale portée par les COM, dont les objectifs et indicateurs correspondent largement – mais pas encore totalement – à ceux des PAP. Le responsable de programmes assure que, dans le cadre de la négociation des nouveaux COM, l’harmonisation entre les indicateurs du PAP et des COM est « *activement recherchée* ». Le Rapporteur spécial estime pour sa part qu’**un effort d’harmonisation des indicateurs doit, sans plus attendre, être mené au sein du PAP**, afin de permettre une meilleure appréciation de la performance des différents opérateurs et de faciliter les comparaisons entre eux.

Ainsi, un indicateur similaire à l’indicateur 1.4 du programme 841 *France Télévisions*, *Taux de pénétration des sites Internet*, pourrait-il être renseigné au bénéfice des programmes 842 *ARTE-France*, 843 *Radio France* et 845 *Institut national de l’audiovisuel*. Le responsable de programmes souligne toutefois que « *la mesure de la performance sur Internet reste un domaine encore peu normalisé et très perfectible* », les indicateurs retenus résultant « *des choix opérés par les différents organismes en fonction de leur activité* ». Cependant, attendre une hypothétique « stabilisation » sur l’Internet conduirait à renoncer à agir.

De même, concernant les charges de personnels, les programmes 841 et 843 partagent le même indicateur 3.1 *Part des charges de personnel dans les charges d’exploitation*, tandis que les indicateurs associés aux programmes 842 et 845 font état respectivement de la *Part des charges de personnel dans les dépenses totales* et des *Frais de personnels rapportés aux dépenses totales*. Il pourrait sans doute être procédé à l’harmonisation du contenu et l’intitulé de ces indicateurs et, partant, renseigner un même indicateur commun à ces programmes. Le responsable de programmes se dit favorable à un tel effort d’harmonisation, tout en estimant nécessaire de continuer à tenir compte des spécificités des différents organismes.

II.— L’ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DE 2006 À 2008

A.— LA MISSION MÉDIAS

1.— Le programme 180 *Presse* : freiner l’érosion de la diffusion

Actuellement, les aides publiques à la presse visent à freiner le déclin de la diffusion des titres, à veiller au maintien du pluralisme et à accompagner les entreprises du secteur dans la poursuite de leur modernisation. Le Rapporteur spécial renouvelle sa demande que soit défini par la profession ce que sera le quotidien de « demain » afin d’adapter les aides à la gigantesque mutation à réaliser.

Les indicateurs rendent compte dans leur ensemble de la situation économique fragile du secteur de la presse. Dans un contexte notamment marqué par l'essor de la presse gratuite, la concurrence des autres médias (télévision, radio, Internet) et la désaffection des jeunes lecteurs, l'objectif de stabilité de la diffusion des titres aidés reste ambitieux, compte tenu de la tendance lourde d'une forte érosion des ventes.

L'inversion de la tendance générale en 2007, année électorale, ne s'est pas poursuivie en 2008. Cette année est marquée par une baisse des ventes des titres les plus aidés (-1,2 %) toutefois moindre que pour l'ensemble de la presse payante (-2,2 %).

De longue date, le Rapporteur spécial a appelé de ses vœux l'organisation d'un « Grenelle de la presse ». Dans un contexte de morosité du secteur, les « États généraux de la presse », officiellement lancés le 2 octobre dernier, ont fait écho à ce souhait. Ils devaient notamment permettre l'évaluation de dispositifs de soutien qui se caractérisent par leur extrême éclatement avec pas moins de 14 aides différentes. Le Rapporteur spécial plaide depuis longtemps pour une remise à plat du système d'aides afin d'optimiser le calibrage des différents dispositifs. Ainsi que l'a affirmé le Président de la République à l'occasion du lancement des États généraux de la presse, il convient de s'interroger sur « l'efficacité des aides publiques » de l'État, pour l'essentiel héritées du modèle issu de la Libération, afin « de vérifier que les règles créées à l'époque atteignent les buts fixés ».

2.— Le programme 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale* : l'impact de la réforme du FSER

L'environnement juridique n'est pas resté constant entre 2006 à 2008, ce qui rend difficile les comparaisons. Ainsi, l'entrée en vigueur de la réforme du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale en février 2007 a modifié les règles d'attribution des subventions sélectives, ce qui a eu un impact sur l'indicateur 1.1 renseignant la part des radios bénéficiant d'une subvention sélective. De fait, cette part s'est trouvée inférieure à la cible en 2006 (78 % par rapport à 80 %), augmentant fortement après la réforme (92 %).

3.— Le programme 115 *Audiovisuel extérieur de la France* : une visibilité réduite du fait des modifications de l'architecture budgétaire

Selon le responsable de programme « *Les profondes modifications apportées au suivi de la performance du programme 115 en 2009 ne permettent pas d'analyser la continuité par rapport aux années précédentes. Sur la période 2006 à 2008, le ministère des Affaires étrangères était seul en charge du suivi de la performance de ce programme.* ».

De simples observations peuvent donc être formulées quant à l'évolution de la performance des anciens programmes 116 *Chaîne française d'information internationale* et 844⁽¹⁾ *Radio France Internationale*, désormais inclus dans le programme 115.

Après seulement deux « années pleines » de diffusion, la chaîne France 24 (précédemment CFII) est encore en plein développement. Aussi les résultats ne sont-ils pas encore réellement significatifs.

Concernant RFI, trois indicateurs de performance étaient renseignés dans le cadre du programme 844, relatifs d'une part à l'audience du site Internet, et d'autre part à la masse salariale :

– en dépit d'un changement de méthodologie intervenu en 2007 qui empêche une vision claire de l'évolution de la réalisation de l'indicateur, on note une tendance à l'augmentation du nombre de visites du site Internet de RFI ;

– après une hausse entre 2006 et 2007, l'indicateur de maîtrise de la masse salariale présente des résultats plus satisfaisants, le ratio charges de personnel divisées par les charges d'exploitation étant inférieur à 50 % (49,8 %), contre près de 53 % en 2006. Le RAP 2008 souligne cependant qu'un tel résultat est en partie dû à la croissance importante des charges d'exploitations entre 2007 et 2008 (+ 10,8 %), provoquée notamment par la prise en charge par RFI de la subvention auparavant directement versée à la filiale Monte Carlo Doualya.

Les indicateurs de performance rattachés à l'activité de TV5 Monde⁽²⁾ présentent quant à eux des évolutions négatives, mais qui semblent dues en partie aux changements méthodologiques ayant affecté les outils de mesure. Ainsi :

– l'audience 2008 est en baisse de plus de 25 % par rapport à 2006 (- 27 %) avec 54 millions de téléspectateurs en audience cumulée hebdomadaire⁽³⁾, contre 73,7 millions en 2006. À cet égard, le rapport annuel de performances (RAP) nous apprend que les mesures d'audience, recalibrées en 2008 à l'initiative de la nouvelle direction, sont dorénavant « *plus précises mais moins généreuses en termes de résultats* » ;

– le coût annuel par téléspectateur présente également une dégradation substantielle avec une augmentation de 37,5 % entre 2006 et 2008. D'après le RAP, un tel résultat est dû aux effets conjugués de la baisse d'audience et de l'augmentation de la subvention versée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, ce qui a mécaniquement renchéri le coût par téléspectateur. Par ailleurs, en tenant compte du recalibrage des mesures d'audience évoqué précédemment, l'augmentation serait moins forte, de l'ordre de 12 %.

(1) Le programme 844 était inscrit à la mission Avances à l'audiovisuel public.

(2) Programme 115.

(3) Indicateur 1.1 du programme 115.

B.– LES PERFORMANCES GLOBALEMENT SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS BÉNÉFICIAIRES DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

1.– Le programme 841 *France Télévisions* : des résultats perfectibles en matière de gestion

Entre 2006 et 2008, la performance s'améliore concernant le soutien à la création et l'importance donnée aux dépenses de programmes. Les audiences diminuent, notamment du fait de la montée en puissance d'une nouvelle concurrence principalement portée par les chaînes de la TNT. Toutefois, les chaînes historiques publiques semblent bien résister.

La gestion de France Télévisions reste perfectible. La résorption de l'emploi précaire se poursuit, ce qui est un motif de satisfaction. En revanche, la société n'améliore pas sa performance concernant la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation, laquelle est restée quasiment stable depuis 2006 (35,5 % en 2006 et 2007, 35,2 % en 2008).

2.– Le programme 842 *ARTE-France* : de bonnes performances sur la période

ARTE-France présente de bonnes performances depuis 2006, à l'exception des audiences qui chutent de 3 points par rapport à cette même année. La concurrence de la TNT se fait ici ressentir. Cependant, le responsable de programme estime que « *la chaîne se maintient dans son univers de référence* ».

3.– Le programme 843 *Radio France* : des résultats positifs

Les résultats de la société sont tout à fait satisfaisants. Les audiences sont stables ou en augmentation, la diversité en termes de programmation musicale est au rendez-vous et la gestion est globalement maîtrisée, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation étant en hausse d'un point entre 2006 et 2008 (respectivement 56,9 % et 57,8 %). Notons que cette tendance haussière trouve en fait son explication dans une évolution négative des charges d'exploitation hors charges de personnel, ce qui dégrade mécaniquement le ratio. Les charges de personnels ralentissent d'ailleurs leur croissance, atteignant + 2,7 % en 2008 contre + 3 % en 2006.

4.– Le programme 845 *INA* : un service de qualité associé à une bonne gestion

La performance de l'INA est à la hauteur des attentes. Le projet de sauvegarde numérique intégrale des fonds menacés, initié en 1999 et qui doit durer jusqu'en 2015, progresse tandis que l'effort de mise à disposition des fonds auprès du grand public se poursuit avec succès. Les indicateurs de gestion, notamment les frais de personnels rapportés aux dépenses totales et les frais généraux rapportés aux charges d'exploitation, sont satisfaisants.

OUTRE-MER

Commentaire de M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– MIEUX PRISE EN COMPTE PAR LA NOUVELLE ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'OUTRE-MER, LA MESURE DE LA PERFORMANCE SE HEURTE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	232
A.– LA RÉFORME DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER DEVRAIT PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA PERFORMANCE	232
B.– LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> PEUVENT ENTRAVER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	233
1.– La collecte de l'information n'est pas optimale.....	234
2.– Les leviers du responsable de programme sont limités	236
<i>a) Certaines limites sont communes au budget de l'État.....</i>	<i>236</i>
<i>b) D'autres sont plus spécifiquement liées à la mission Outre-mer</i>	<i>236</i>
II.– LIMITÉ DANS SON CHAMP, LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE SE CARACTÉRISE PAR SON INSTABILITÉ	237
A.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE COUVRE UN CHAMP LIMITÉ	237
1.– Le dispositif de mesure de la performance couvre correctement les crédits de la mission	237
2.– Les dépenses fiscales, plus importantes que les crédits budgétaires, échappent à la démarche de performance.....	238
B.– L'INSTABILITÉ DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE NE FACILITE PAS L'INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS	239

Le présent commentaire portera sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*. L'unique responsable de programme, le délégué général à l'Outre-mer, a été auditionné par le Rapporteur spécial, après avoir répondu à un questionnaire écrit. La qualité des réponses fournies mérite à cet égard d'être saluée.

I.- MIEUX PRISE EN COMPTE PAR LA NOUVELLE ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'OUTRE-MER, LA MESURE DE LA PERFORMANCE SE HEURTE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

A.- LA RÉFORME DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER DEVRAIT PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA PERFORMANCE

- La mise en œuvre de la LOLF a considérablement renforcé la prise en compte, par le ministère chargé de l'outre-mer, de la performance des actions de politique publique dont il a la responsabilité.

Un suivi d'indicateurs existait déjà pour certaines de ces actions, en particulier dans les domaines du logement et de la continuité territoriale. La LOLF a permis d'approfondir et d'étendre ce suivi. Pour ce faire, un contrôleur de gestion a été recruté dès la fin de l'année 2002, avant la mise en place, en 2005, d'un pôle « contrôle de gestion » composé de trois contrôleurs, pôle rattaché au sous-directeur des affaires administratives.

- Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, l'organisation administrative du ministère chargé de l'outre-mer a profondément évolué, permettant de mieux identifier les services responsables du dispositif de mesure de la performance. En 2007, le ministère de l'Outre-mer a été transformé en secrétariat d'État à l'Outre-mer (SEOM), sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Depuis septembre 2008, une délégation générale à l'Outre-mer (DéGéOM) a succédé aux deux anciennes directions d'administration centrale du SEOM. La DéGéOM est composé de trois services, dont un service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État.

Au sein de ce service, **le département de la dépense de l'État est responsable de la démarche de performance** ; un contrôleur de gestion est chargé, à titre principal, du suivi des objectifs et des indicateurs. Le département de la dépense de l'État compte également un contrôleur de gestion de la politique transversale outre-mer, dont les actions sont recensées dans le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances. En outre, les services centraux de la DéGéOM et les services déconcentrés outre-mer sont fréquemment sollicités pour renseigner des comptes-rendus d'activité et de performance, qui concourent à la production des données figurant dans les documents budgétaires.

- Aux moyens humains, qui se résument donc pour l'essentiel à un équivalent temps plein travaillé (ETPT), il convient d'ajouter les moyens informatiques utilisés pour la mise en œuvre et le suivi de la performance, en l'espèce le projet dit « Hypérior ».

- Le SEOM a indiqué au Rapporteur spécial que **les coûts du contrôle de gestion de la mission *Outre-mer* ont significativement baissé en 2008**, sous la conjonction de deux facteurs :

- l'entrée du projet Hypérior en phase d'utilisation, moins onéreuse que la phase de mise en place (2005-2007) ;

- la création de la DéGéOM, qui a permis de confier les tâches de contrôle de gestion à un seul contrôleur pour l'ensemble de la mission, contre un par programme auparavant.

B.- LES SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION *OUTRE-MER* PEUVENT ENTRAVER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La mission *Outre-mer* ne finance qu'une part minoritaire de l'effort de l'État en faveur des collectivités ultramarines : 1,87 milliard d'euros de crédits de paiement en loi de finances pour 2009, pour un effort global estimé à 16,7 milliards. Le SEOM a donc en principe vocation à assurer la coordination de l'ensemble des politiques publiques conduites outre-mer, en gérant les seuls crédits spécifiques à l'outre-mer. Or, ce choix d'une « *logique de mission* » au détriment d'une « *logique de gestion* » n'a pas été clairement fait par le ministère chargé de l'outre-mer, ainsi que le regrettait la Cour des comptes dans son rapport public 2006.

Depuis, des avancées ont eu lieu : la création de la DéGéOM a notamment pour objet de renforcer la capacité d'évaluation du SEOM, tandis que certains des crédits non spécifiques à l'outre-mer ont été transférés vers les ministères compétents au fond. Ainsi, en loi de finances pour 2008, les crédits consacrés au financement des contrats aidés non spécifiques ont été transférés vers la mission *Travail et emploi*. Pour autant, le dispositif de mesure de la performance de la mission *Outre-mer* souffre encore du fait que certaines des actions financées par la mission ne relèvent pas directement ou pas exclusivement du SEOM. Cela se traduit par une information imparfaite et des leviers d'actions limités pour le responsable de programme.

1.— La collecte de l'information n'est pas optimale

Le SEOM a indiqué au Rapporteur spécial que les systèmes d'information existants « *ne permettent pas aujourd'hui une alimentation directe et automatisée des indicateurs retenus dans les projets annuels de performances des deux programmes de la mission Outre-mer* »⁽¹⁾. La DéGéOM collecte les données, puis les vérifie et les saisit manuellement en vue de leur exploitation.

La collecte de l'information s'opère pour l'essentiel auprès d'autres administrations, le SEOM n'ayant pas à proprement parler de services déconcentrés, **ou auprès d'organismes extérieurs**, comme par exemple l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Le tableau ci-après précise, pour chaque indicateur de la mission, la provenance des données.

Selon les réponses fournies au Rapporteur spécial, la diversité des sources d'information n'en altère pas nécessairement la qualité. Cependant, **certaines données sont particulièrement peu fiables**. Ainsi, l'indicateur 1.2 du programme 123 « *pose des problèmes importants de fiabilité à cause de remontées d'information partielles, tous les bailleurs sociaux n'étant pas en mesure de fournir les chiffres qui leur sont demandés* ».

(1) Réponses au questionnaire adressé au SEOM par le Rapporteur spécial.

SOURCE DES DONNÉES PERMETTANT DE RENSEIGNER LES INDICATEURS

Objectif	Indicateur	Source des données
Programme 138 <i>Emploi outre-mer</i>		
1 – Encourager la création et la sauvegarde d’emplois durables dans le secteur marchand	1.1 – Écart entre le taux de croissance de l’emploi salarié dans les entreprises d’outre-mer exonérés de cotisations sociales au titre d’une année et le taux de croissance de l’emploi salarié outre-mer au titre de la même année	ACOSS
	1.2 – Écart entre le taux de croissance de l’emploi salarié dans les entreprises d’outre-mer exonérés de cotisations sociales au titre d’une année et le taux de croissance de l’emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole	
2 – Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA	2.1 – Taux d’insertion des volontaires en fin de contrat	Tableau de suivi des corps du service militaire adapté (SMA).
Programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>		
1 – Mieux répondre au besoin de logement social	1.1 – Pourcentage des crédits de l’action n°1 "logement" engagés dans le cadre d’une convention d’action foncière	Directions départementales de l’équipement, à partir de données collectées le cas échéant auprès de sources externes (opérateurs sociaux et enquêtes pour les indicateurs 1.2 et 1.3).
	1.2 – Part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60% du plafond LLS	
	1.3 – Pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d’insalubrité	
2 – Encourager une approche partenariale pour l’aménagement et le développement durable de l’outre-mer	2.1 – Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées	Préfectures, hauts-commissariats et administrations supérieures.
	2.2 – Part des subventions octroyées sur l’action n°2 "Aménagement du territoire" pour des opérations ayant trait à la protection et à la valorisation de l’environnement outre-mer	
3 – Optimiser l’efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale	3.1 – Coût moyen des dispositifs de continuité territoriale corrigé de l’évolution du prix du pétrole	Services déconcentrés de l’État) Centre nationale des œuvres universitaires et sociales (CNOUS) Agence nationale pour l’insertion et la promotion des travailleurs d’outre-mer (ANT).
4 – Accompagner le développement des collectivités d’outre-mer	4.1 – Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française	Gouvernement de la Polynésie française, à partir des comptes administratifs.
5 – Optimiser l’aide aux victimes et aux collectivités ultra-marines touchées par les catastrophes naturelles	5.1 – Délai moyen de traitement des dossiers de demandes d’aides	Préfectures, hauts-commissariats et administrations supérieures.

Source : SEOM

2.– Les leviers du responsable de programme sont limités

a) *Certaines limites sont communes au budget de l'État*

● Le responsable des deux programmes de la mission *Outre-mer* doit remplir un certain nombre d'objectifs, à l'instar de ses homologues de l'administration d'État, en application notamment du décret du 11 août 2006 portant attribution d'une **indemnité de performance** en faveur des directeurs d'administrations centrales. Ces objectifs ne sont pas directement liés aux objectifs de performance tels qu'ils apparaissent dans les documents budgétaires, ce qui n'est pas spécifique au délégué général à l'Outre-mer.

● La mission *Outre-mer* partage avec les autres missions du budget de l'État la **problématique des opérateurs**, dont les résultats ne dépendent pas directement de l'action des responsables de programme. La mission *Outre-mer* compte un seul opérateur, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). Pour cet opérateur, la démarche de performance passe par la voie contractuelle.

Une convention d'objectif et de progrès (COP), signée pour la période 2006-2008, comporte un volet « objectifs et indicateurs » dont l'ANT a rendu compte chaque année. Pour la période 2009-2011, le projet de convention d'objectifs et de moyens (COM) comporte également un document de performance. Il est envisagé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, de créer un nouvel objectif et un nouvel indicateur d'efficacité socio-économique des dispositifs de formation et de qualification professionnelle en mobilité mis en œuvre par l'ANT.

b) *D'autres sont plus spécifiquement liées à la mission Outre-mer*

La satisfaction des objectifs de performance de la mission *Outre-mer* dépend, pour une part non négligeable, de facteurs qui échappent au responsable de programme, comme en témoignent les deux exemples suivants.

S'agissant du programme *Emploi outre-mer*, les résultats des indicateurs rattachés à l'objectif 1, qui tentent de mesurer le gain en emploi permis par les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale propres à l'outre-mer, dépendent largement « *de l'action de l'ensemble des acteurs économiques, publics et privés, et de la conjoncture économique, à la fois au niveau local, national et international* ».

S'agissant du programme *Conditions de vie outre-mer*, l'indicateur mesurant la *Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française* ne retrace nullement la performance de l'action conduite par le responsable de programme. Outre le fait que la part de la DGDE dans les investissements ne renseigne pas sur la bonne utilisation de ces crédits, le niveau global d'investissement réalisé dépend *in fine* du gouvernement de la Polynésie française. La cible, à savoir une baisse de

la part de la DGDE, pourrait être atteinte du seul fait de l'augmentation par la Polynésie du montant de ses investissements, donc sans lien direct avec l'action du délégué général à l'Outre-mer.

II.- LIMITÉ DANS SON CHAMP, LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE SE CARACTÉRISE PAR SON INSTABILITÉ

A.- LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE COUVRE UN CHAMP LIMITÉ

1.- Le dispositif de mesure de la performance couvre correctement les crédits de la mission

● Le pourcentage des crédits couverts par des indicateurs de performance est assez variable selon les actions concernées, ainsi que l'indique le tableau suivant.

PART DES CRÉDITS COUVERTS PAR DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Programme <i>Emploi outre-mer</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<i>Action Soutien aux entreprises</i>	97 %	97 %
<i>Action Aide à l'insertion et à la la qualification professionnelle</i>	74 %	74 %
Total programme	94 %	94 %
Programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<i>Action Logement</i>	100 %	100 %
<i>Action Aménagement du territoire</i>	97 %	97 %
<i>Action Continuité territoriale</i>	92 %	92 %
<i>Action Collectivités territoriales</i>	73 %	72 %
Total programme	82 %	82 %

Source : SEOM

● Chacune des deux actions du programme *Emploi Outre-mer* est couverte par au moins un indicateur de performance. En revanche, trois des sept actions du programme *Conditions de vie outre-mer* sont dépourvues d'indicateur. Pour chacune de ces trois actions, cette situation se justifie :

– l'action *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* représente à peine plus de 35 millions d'euros, dont 65 % correspondent aux crédits versés à l'Agence de santé des îles Wallis-et-Futuna. Eu égard à la spécificité des activités de cette agence, et au caractère composite des autres crédits de l'action, il ne paraît pas indispensable d'y associer un indicateur spécifique ;

– l'action *Insertion économique et coopération régionales* retrace un volume de crédits trop modeste (moins de 3 millions d'euros) pour qu'il soit utile d'y adjoindre un indicateur ;

— l'action *Fonds exceptionnel d'investissement* a été introduite dans le PAP 2009, en anticipation de la création dudit fonds par la loi pour le développement économique des outre-mer du 28 mai 2009. Si l'absence d'indicateur pouvait se justifier avant la création effective du fonds, il paraît désormais nécessaire de pouvoir mesurer la performance des crédits dont il disposera.

• Les indicateurs du programme *Conditions de vie outre-mer* comportent tous, à l'exception de l'indicateur 5.1, des sous-indicateurs. Leur présence ne facilite pas la lecture des documents budgétaires. Pour autant, elle répond à une préoccupation particulière à la mission *Outre-mer*, à savoir appréhender la diversité des collectivités ultramarines. La déclinaison en sous-indicateurs est donc pour l'essentiel géographique.

2.— Les dépenses fiscales, plus importantes que les crédits budgétaires, échappent à la démarche de performance

Le montant global des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* est près de deux fois supérieur au volume des crédits budgétaires : 3,3 milliards d'euros contre 1,87 milliard d'euros en 2009. Le rapport entre ces deux montants pose avec une acuité particulière la question de l'évaluation et de la mesure de la performance des dépenses fiscales, sujet auquel le Rapporteur spécial, membre de la mission d'information de la commission des Finances sur les niches fiscales, est particulièrement sensible ⁽¹⁾.

Depuis la loi de règlement pour 2007, les dépenses fiscales à forts enjeux font l'objet d'une présentation dans les rapports annuels de performances (RAP). Le RAP 2008 propose ainsi un développement sur le régime de la taxe sur la valeur ajoutée applicable dans les départements d'outre-mer. Pour autant, **il n'existe pas d'objectif ni d'indicateur de performance rattaché aux dépenses fiscales de la mission *Outre-mer***, aucune d'entre elles ne dépassant 2 milliards d'euros, seuil au-delà duquel la direction du Budget demande une proposition d'indicateur. Le Rapporteur spécial continue donc de s'interroger sur « *la pertinence de l'exercice auquel se livre le Parlement en analysant l'exécution des seuls crédits budgétaires, sans disposer d'une information suffisante sur l'emploi et l'efficacité de la dépense fiscale* » ⁽²⁾.

(1) Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, document Assemblée nationale n° 946, juin 2008.

(2) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, tome II, document Assemblée nationale n° 1001, juin 2008, page 239.

B.– L'INSTABILITÉ DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE NE FACILITE PAS L'INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

L'instabilité du dispositif de mesure de la performance est notamment liée aux **modifications successives de la maquette budgétaire** :

– transfert, dans le PAP 2008, des contrats aidés vers la mission *Travail et emploi* ;

– suppression, toujours dans le PAP 2008, du programme 160 *Intégration et valorisation de l'outre-mer*, entraînant en conséquence la création de nouveaux objectifs et indicateurs dans le programme *Conditions de vie outre-mer*, vers lequel certaines actions de l'ancien programme 160 ont été transférées.

D'autres indicateurs ont été remplacés par des indicateurs réputés plus appropriés. Ainsi, l'indicateur mesurant le *Pourcentage des crédits de l'action Logement engagés dans le cadre d'une convention de programmation urbaine* a été remplacé par un indicateur mesurant le *Pourcentage des crédits de l'action Logement engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière*, la convention de programmation urbaine n'ayant jamais pu être mise en œuvre.

En tout état de cause, **quelle que soit la légitimité des motifs de l'instabilité des indicateurs, celle-ci est préjudiciable à une analyse utile des résultats obtenus.** Il convient désormais d'entrer dans une ère de stabilité du suivi de la performance.

PILOTAGE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Commentaire de M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE CULTURE DE PERFORMANCE BIEN IMPLANTÉE.....	242
A.– LA MISE EN PLACE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	242
1.– Des indicateurs en quête de stabilité	242
2.– De l'utilité de la recherche de la performance.....	243
3.– La performance n'est pas seulement inscrite dans les RAP	243
B.– DES OBJECTIFS LARGEMENT ATTEINTS.....	243
II.– VERS UNE AMÉLIORATION ET UNE SIMPLIFICATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	244
A.– UNE NOUVELLE RÉDUCTION DU NOMBRE D'INDICATEURS ?	244
B.– LES AMÉLIORATIONS ATTENDUES.....	245
1.– L'indicateur 1.1 <i>Délai de transmission des comptes trimestriels</i>	245
2.– L'indicateur 3.1 <i>Réalisation du recensement</i>	245
3.– L'indicateur 4.1 <i>Délai d'enregistrement des entreprises</i>	246
4.– L'indicateur 5.1 <i>Taux de transmission par internet des données</i>	246
5.– L'indicateur 6.1 <i>Efficienc e des enquêtes ménage</i>	247

Les enjeux de performance portant sur l'exécution des missions emblématiques assurées par le programme *Statistiques et Études économiques* se prêtent à un suivi par des indicateurs dans la durée. Les chantiers nouveaux représentent des enjeux plus ponctuels, par définition limités dans le temps. Les indicateurs du projet annuel de performances (PAP) ont été principalement adaptés à partir d'outils existants pour le pilotage des activités.

I.- UNE CULTURE DE PERFORMANCE BIEN IMPLANTÉE

La collecte des éléments nécessaires à renseigner les indicateurs de performance a nécessité la constitution d'un réseau de correspondants de gestion dans les établissements régionaux et à la direction générale. L'animation de ce réseau s'est faite dès la fin 2006 via la mise en place d'un pôle de compétence situé dans une direction régionale.

A.- LA MISE EN PLACE DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1.- Des indicateurs en quête de stabilité

Les six objectifs inscrits dans le projet annuel de performances sont directement tirés du contrat pluriannuel de performances et portent sur les quatre points représentatifs des activités de l'INSEE. Ils sont associés à six indicateurs de performance dont la construction est souvent très technique et l'interprétation malaisée. Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a porté en 2008 un jugement assez sévère sur ces indicateurs dont l'un « *devrait être clarifié* », un deuxième « *devrait être reformulé* », un troisième « *pose un problème de principe* », un quatrième « *souffre de quelques anomalies formelles* » tandis que d'autres « *appellent de sérieuses observations* ».

Les indicateurs de performance initiaux étaient également marqués, pour certains, par une trop grande technicité et un manque de lisibilité flagrant, notamment pour les non spécialistes, qui rendaient nécessaire leur évolution.

Par ailleurs, certains indicateurs ont atteint un niveau maximal qu'il n'est plus possible de dépasser. C'est le cas pour le recensement, puisque 100 % des communes voient désormais leur population légale publiée selon la nouvelle méthodologie, sans qu'aucun retour en arrière ne soit possible. C'est aussi le cas du pourcentage moyen d'entreprises dont le dossier de création est traité dans la journée : avec un très bon résultat évoluant entre 99,89 % en 2006, 99,968 % en 2007 et 99,95 % en 2008, toute évolution paraît peu significative.

Toutes ces raisons (critiques du CIAT, trop grande technicité, marge de progression très faible voire nulle) ont conduit l'INSEE à faire évoluer, depuis 2006, la quasi-totalité de ses indicateurs. Il en résulte une certaine difficulté pour suivre l'évolution de la performance sur plusieurs années.

2.– De l'utilité de la recherche de la performance

La recherche de la performance et la mise en place d'indicateurs ont constitué, aux dires mêmes des responsables du programme, un excellent aiguillon pour bousculer certaines habitudes et remettre en question des méthodes de travail parfois anciennes. Même si certains collaborateurs ont pu s'interroger sur son intérêt, la démarche est saluée par une majorité d'agents. La culture du résultat semble en être améliorée, comme en témoigne la hausse de la productivité enregistrée qui a permis de faire face, sans trop de difficultés jusqu'à présent, aux réductions d'emplois consécutives au non remplacement d'un départ en retraite sur deux.

Le risque existe pourtant que soit mise en œuvre une politique qui privilégierait les actions faisant l'objet d'indicateurs de performance tandis que les autres pourraient être traitées avec moins d'attention.

3– La performance n'est pas seulement inscrite dans les RAP

La notion de performance n'était pas inconnue à l'INSEE puisque cet organisme fonctionne sur la base d'un contrat pluriannuel de performance (CPP) de trois ans (2007-2009). C'est d'ailleurs l'alignement sur le contrat qui guide la préparation des lois de finances annuelles.

On ne peut que regretter que l'INSEE ait renoncé à s'engager dans une démarche de certification de type ISO 9001, alors que d'autres administrations (les préfetures, par exemple) ont entrepris cette démarche avec quelque succès. S'il existe bien un souci de la qualité dans cette administration, elle n'est pas inscrite uniquement dans la performance au sens de la LOLF : l'Institut a, en effet, développé en interne ses propres indicateurs de qualité, malheureusement non publiés.

L'INSEE a, par ailleurs, développé des « indicateurs de vigilance » : lorsqu'un objectif est atteint, il est logique qu'il disparaisse et qu'il soit, si possible, remplacé par un autre. Pour autant, l'Institut continue à observer les résultats de l'indicateur en question de manière à éviter toute régression d'une situation qui pourrait être prématurément considérée comme définitivement acquise.

B.– DES OBJECTIFS LARGEMENT ATTEINTS

Les objectifs fixés pour le programme entre 2006 et 2008 ont été en grande partie atteints. Ils portent à la fois sur des activités emblématiques du programme *Statistiques et Études économiques* et sur les principaux chantiers engagés sur la période qui ont, notamment, apporté une innovation méthodologique majeure pour le recensement de la population et une réforme profonde du système d'enquêtes des statistiques structurelles :

– les résultats mettent en évidence les progrès réalisés par l’INSEE pour respecter les engagements européens en matière de délais de transmission des données macro-économiques et des indices économiques conjoncturels, notamment dans le contexte de la suppression d’une dérogation accordée à la France ;

– concernant le recensement de la population, les résultats montrent la réussite de la nouvelle méthodologie dont la mise en place a nécessité une période de cinq ans. Le recensement est désormais effectué de façon continue, à partir d’enquêtes annuelles ;

– l’enregistrement des créations d’entreprises dans le répertoire Sirene s’est considérablement amélioré grâce à l’accélération du traitement des liasses et à la priorité assurée à l’automatisation des traitements ;

– le nouveau système d’enquêtes des statistiques structurelles Resane, élaboré depuis plusieurs années, permet un allègement substantiel (64 %) de la demande d’information statistique adressée aux entreprises. Il permettra une mesure directe de la charge de réponse des entreprises à partir du projet de loi de finances pour 2010 ;

– l’efficacité de la collecte de l’enquête Emploi en continu fait l’objet d’un suivi de plus en plus approfondi. Les résultats attestent des efforts fournis pour améliorer les taux de réponse dans un contexte contraint et alors qu’une opération importante de rénovation de l’enquête est engagée.

II.- VERS UNE AMÉLIORATION ET UNE SIMPLIFICATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

A.- UNE NOUVELLE RÉDUCTION DU NOMBRE D’INDICATEURS ?

Bien que l’INSEE s’efforce de maintenir une certaine continuité dans le dispositif de mesure de la performance, un certain nombre d’évolutions ont été apportées pour prendre en compte les remarques formulées par le Parlement ainsi que les recommandations des différents audits.

Par ailleurs, des évolutions se sont imposées du fait de l’évolution des projets et applications. C’est le cas pour le renouvellement de l’indicateur sur le recensement qui répond à la fois à la demande du CIAP et au fait que la nouvelle méthodologie du recensement entre en régime de croisière, déplaçant ainsi les enjeux de la performance.

C’est le cas également pour la mesure de la charge de la réponse des entreprises aux enquêtes statistiques. La mise en œuvre de la refonte du système d’enquêtes des statistiques structurelles opérationnelle en 2009 permet une mesure directe de la charge exprimée en temps. Le nouvel indicateur, qui sera utilisé dans le projet de loi de finances pour 2010, sera plus pertinent et son usage s’imposera en lieu et place de l’actuel.

L'INSEE confirme par ailleurs la volonté de la direction du Budget du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique de limiter, semble-t-il dans un souci d'économie, le nombre total d'indicateurs de performance.

B.– LES AMÉLIORATIONS ATTENDUES

Suite à l'audit du programme réalisé par le CIAP au printemps 2008 mais aussi aux remarques parlementaires, l'INSEE a décidé d'apporter des modifications pour faciliter le suivi de la performance. L'institut s'efforce de prendre en compte les remarques formulées sur la lisibilité de ses indicateurs par les non spécialistes. Les modifications décidées ont été mises en œuvre pour partie dès le projet de loi de finances pour 2009 et le seront en presque totalité dans le projet de loi de finances pour 2010. Cinq des six indicateurs seront modifiés.

1.– L'indicateur 1.1 *Délai de transmission des comptes trimestriels*

Le CIAP recommandait de clarifier cet indicateur en retenant une cible portant sur le nombre de jours de retard cumulés dans une année. À partir de 2009 ce souhait est exaucé : le nouveau libellé de l'indicateur devient « *Nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion des comptes nationaux trimestriels et les dates prévues dans les engagements européens* ».

L'indicateur mettra donc en évidence, non plus le signe de la différence entre avances et retards, mais le nombre de jours de retard cumulés dans une année. La prévision pour 2009 est de trois jours de retard cumulés sur une année, la cible 2011 étant fixée à une seule journée.

2.– L'indicateur 3.1 *Réalisation du recensement*

L'indicateur 3.1 (*pourcentage de communes dont la population légale est publiée*) affichait invariablement un résultat égal à 100 %, certes rassurant mais peu susceptible d'évoluer à la hausse, ce qui est peu mobilisateur. Il est apparu nécessaire de reformuler l'indicateur afin de suivre plus précisément l'évolution de la performance à travers l'avancement des différentes phases de collecte et de traitement.

À l'issue de la période quinquennale de mise en place de la nouvelle méthodologie du recensement, il s'agit de ne plus mesurer la performance sur la publication des populations légales avant le 31 décembre de chaque année, mais de s'orienter vers une mesure de l'avancement des différentes phases de collecte et de traitement, qui permette de suivre plus fidèlement l'évolution de la performance sur plusieurs années.

À compter de 2009, l'objectif de performance est redéfini pour se centrer sur la réalisation de l'enquête de recensement dans les délais qui en assurent la qualité. Le nouveau libellé de l'indicateur 3.1 devient ainsi « *Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité* ».

Cet indicateur aura désormais pour objet de révéler le pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits. L'objectif de 99,965% est retenu, ce qui revient à ne tolérer pas plus de trois communes en échec. Il est toutefois permis de s'interroger sur la pertinence d'un indicateur qui ne devrait, si tout va bien, porter que sur trois communes par an, sur les quelque 36 783 que compte notre pays, et varier de seulement 0,035 %.

3.– L'indicateur 4.1 *Délai d'enregistrement des entreprises*

Particulièrement critique à l'égard de cet indicateur, le CIAP considérait dans son rapport que la réorientation de cet indicateur devait être envisagée car il risquait de devenir progressivement moins significatif ; plutôt qu'une moyenne des délais d'immatriculation, qui s'améliore structurellement avec l'informatisation de la chaîne de collecte des demandes, le CIAP suggérait d'envisager un indicateur plus sélectif, axé sur les situations les plus critiques comme la proportion d'immatriculations effectuées dans un délai supérieur à un nombre donné de jours.

Une réflexion sur un indicateur pertinent portant sur les situations les plus critiques est engagée à l'INSEE. Elle repose sur l'exploitation d'enregistrements des délais de traitement de chaque liasse de création. La mobilisation de ces informations nécessite la mise au point de traitements informatiques nouveaux et lourds, dont la réalisation est prévue dans le courant de l'année 2009.

Un nouvel indicateur pourrait être produit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 et non dans celui de 2010 comme indiqué initialement.

4.– L'indicateur 5.1 *Taux de transmission par internet des données*

Un nouvel indicateur, inscrit au projet de loi de finances 2009, s'intéressera à la mesure directe du coût administratif des obligations statistiques imposées aux entreprises. La cible fixée visait un allègement de 50 %. La réalisation montre un résultat qui dépasse l'objectif avec une réduction de 64 %, ce qui signifie que la demande d'information adressée aux entreprises sur l'exercice 2008 représente 36 % de la demande adressée sur la moyenne des exercices 2006-2007.

À partir du projet de loi de finances 2010, une mesure directe du point de vue des entreprises sera réalisée. Les nouveaux questionnaires des enquêtes annuelles adressés au premier trimestre 2009 aux entreprises, comportent une question sur le temps qui a été consacré pour répondre au questionnaire.

L'exploitation de cette déclaration faite par les entreprises est prévue pour la fin du premier semestre 2009. Elle permettra de suivre chaque année, à partir de 2009, l'évolution réelle du temps consacré par les entreprises pour répondre à ces questionnaires.

5.— L'indicateur 6.1 *Efficience des enquêtes ménage*

L'objectif consiste à redéfinir, dès 2009, l'indicateur pour le centrer sur l'efficience de l'enquête emploi. À partir du projet de loi de finances 2010, la présentation de l'indicateur sera encore modifiée pour en simplifier l'interprétation : l'indice d'évolution du coût unitaire de collecte, base 100 en 2006, sera défini comme le ratio entre la somme des coûts directs d'enquête (en euros constants) et le volume global de l'information collectée. Il restera fondé sur les mêmes concepts et sur les mêmes données actualisées que l'indicateur précédent.

La nouvelle méthodologie de l'indicateur s'appuie sur les données collectées depuis 2006 dans le cadre de la LOLF. L'année 2006 devient l'année de référence. Les années suivantes, l'indicateur est calculé en euros constants. Le principe est de compter le nombre d'informations collectées, chaque réponse étant pondérée par un facteur reflétant la difficulté de la question, difficulté que l'on estime proportionnelle au temps passé pour formuler la réponse. Le calcul du dénominateur revient donc à mesurer le temps d'interview. Dans le contexte du calcul de l'indicateur d'efficience, on ne chronomètre pas chacun des entretiens mais on a retenu le temps moyen estimé lors des tests de mise en place de l'enquête et qui servent de référence pour la rémunération des enquêteurs.

Comme nous pouvons le constater, cet indicateur restera relativement technique et son résultat sera converti en un indice. S'agissant d'un indicateur censé mettre en évidence un coût, pourquoi ne pas présenter tout simplement un résultat en euros et en centimes ? L'INSEE considère que l'objectif sera atteint tant que le résultat de l'indicateur restera inférieur ou égal à la valeur 110.

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Jean-Claude FLORY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 112	250
1.– D'importantes évolutions entre 2006 et 2008	250
2.– ... pour aboutir à un dispositif réduit et remanié	251
II.– COMMENTAIRES SUR LA PERFORMANCE OBTENUE	251
1.– Des résultats globalement positifs	251
2.– ... en dépit des limites du dispositif	252
3.– Les enrichissements envisagés	253
III.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 162	253
1.– Le PITE est un outil budgétaire aux caractéristiques spécifiques	253
2.– Une mesure de la performance imparfaite	254
IV.– COMMENTAIRES SUR LA PERFORMANCE OBTENUE	254
1.– La performance, un élément essentiel du programme	254
2.– Un dispositif étoffé à partir du PAP 2010	255

L'introduction de la performance constitue une novation fondamentale dans le pilotage des politiques publiques et dans la gestion des crédits de l'État, en privilégiant les critères de l'efficacité de l'action publique et de sa finalité sur le seul objectif de consommation des crédits. Toutefois, ses effets ne peuvent être valablement analysés qu'au bout de quelques années, après une phase incontournable d'apprentissage de la part des différents acteurs, portant à la fois sur la qualité des instruments de mesure de la performance (objectifs et des indicateurs) et sur les enseignements à tirer des résultats constatés.

Pour la période 2006-2008, l'appréciation globale de la performance du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* s'inscrit dans ce contexte d'apprentissage. Celui-ci a conduit à une forte évolution du dispositif de mesure, ce qui amoindrit sensiblement la qualité du suivi qu'il est possible de faire sur les trois années considérées.

I.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 112

1.- D'importantes évolutions entre 2006 et 2008 ...

En 2006, le dispositif d'évaluation de la performance du programme est établi sur la base de 7 objectifs et 15 indicateurs. Il se caractérise par :

– une couverture ambitieuse de tous les thèmes liés à la politique d'aménagement du territoire, couvrant aussi bien les enjeux de compétitivité que de cohésion territoriale ;

– des indicateurs établis en fonction de la destination des crédits (couverture numérique, montagne) ou de leur provenance (investissements internationaux, fonds structurels,...).

Trop étoffé, ce dispositif laisse une impression de faible lisibilité. En effet, les formulations de certains objectifs apparaissent trop complexes (objectifs 2 et 3 du PAP 2007⁽¹⁾) et la construction de certains indicateurs est finalement peu robuste (indicateurs 1.4⁽²⁾ et 3.1⁽³⁾ du PAP 2007).

(1) *L'objectif 2* Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale recouvre en fait deux objectifs distincts ; *l'objectif 3* Favoriser le développement durable dans le cadre du volet territorial des CPER et des fonds structurels est rendu difficilement mesurable compte tenu du caractère encore mal défini de la notion de développement durable.

(2) *Nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France*, insuffisant en l'état pour mesurer de façon claire la valeur ajoutée de l'action de l'AFII.

(3) *Pourcentage de conventions territoriales respectant leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre*, inapproprié puisque les volets territoriaux des contrats de projets ne comportent pas d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et que leur contribution au développement durable ne se limite pas à cette seule question de la réduction des gaz à effet de serre.

2.– ... pour aboutir à un dispositif réduit et remanié

Tenant compte des observations concordantes des parlementaires, de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes⁽¹⁾, des efforts importants ont été réalisés entre 2006 et 2008 pour simplifier le dispositif, le rationaliser et le rendre plus représentatif des actions menées par la DIACT.

Dans le PAP 2009, il finit par être stabilisé autour de trois objectifs clairement identifiés : l'efficacité économique (compétitivité et attractivité), les enjeux de solidarité et de cohésion territoriale, et l'efficience de l'action de la DIACT. Décliné en 10 indicateurs, il fait apparaître deux points notables :

– une attention particulière portée à l'impact des mesures prises sur les créations d'emplois (indicateurs 1.1 *Création d'emplois et PAT*, 2.1 *Créations d'emplois et contrats de site* et 2.3 *Créations d'emplois et PER*) ;

– la mise en évidence des politiques fortes engagées par le Gouvernement : pôles de compétitivité (indicateur 1.3) et pôles d'excellence rurale (indicateur 2.3).

En 2009, le programme 112 est désormais doté d'un dispositif de mesure de la performance réduit et stabilisé⁽²⁾ autour d'instruments (objectifs et indicateurs) remaniés.

II.– COMMENTAIRES SUR LA PERFORMANCE OBTENUE

1.– Des résultats globalement positifs ...

La lecture des résultats obtenus pour l'ensemble des indicateurs entre 2006 et 2008 est globalement positive : entre 2006 et 2007, la moitié d'entre eux montre que les objectifs sont atteints. Cette proportion est stabilisée entre 2007 et 2008, mais les bons résultats concernent les indicateurs les plus stratégiques du programme.

Trois exemples suffisent à s'en convaincre.

Les résultats obtenus sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) sont positifs, démontrant l'efficacité de cet outil sur le maintien ou la création d'emplois dans les territoires. La bonne réalisation en 2008 de l'indicateur 1.2⁽³⁾, en nette progression par rapport à celle de 2007 et à la prévision pour 2008, reflète quant à elle l'efficacité des moyens mis en œuvre par la DIACT pour le traitement des dossiers de la PAT, dans un contexte économique où la rapidité et la fiabilité des procédures deviennent une exigence particulièrement importante.

(1) *Rapport d'audit du programme rendu le 4 mai 2007.*

(2) *Dans le PAP 2009, un seul indicateur a été modifié et un indicateur seulement a été supprimé par rapport au PAP 2008.*

(3) *Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours.*

Les résultats de l'indicateur 1.4 relatif à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ⁽¹⁾ mettent en évidence un renforcement de la valeur ajoutée de l'action de l'agence, signe de l'efficacité des efforts de restructuration entrepris en 2006 pour la recentrer sur sa mission de prospection des investisseurs étrangers. Cet indicateur, particulièrement critiqué lors de sa création en 2006, a fait l'objet d'ajustements successifs et semble désormais tout à fait opérationnel depuis le PAP 2009.

Quant à l'indicateur 3.1 retraçant le suivi des crédits d'État engagés au titre des CPER au sein du logiciel PRESAGE, les quelques problèmes techniques de conception rencontrés ont été surmontés et il présente désormais des qualités de fiabilité satisfaisantes. L'appropriation du logiciel par les services de l'État a d'ailleurs suffisamment progressé puisqu'il est utilisé comme outil interministériel de suivi des crédits engagés dans le cadre du plan de relance lancé en février 2009.

Pour les indicateurs dont les résultats sont en retrait par rapport aux objectifs fixés, des facteurs d'explication exogènes ont pu être trouvés. C'est le cas en particulier pour l'indicateur 1.2 ⁽²⁾, dont la contre-performance en 2007 s'explique par les délais de mise en place du nouveau régime de la PAT, la validation tardive par l'Union européenne du nouveau zonage applicable (mars 2007) ayant repoussé l'entrée en vigueur des textes d'application nationaux (mai 2007).

2.- ... en dépit des limites du dispositif

Le présent programme regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de la DIACT pour mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire décidée par le Gouvernement. La lecture de son volet performance doit tenir compte du fait qu'une large partie de l'action de la DIACT est difficilement mesurable par des indicateurs de performance budgétaire.

En effet, son rôle de coordination et d'impulsion interministérielle, qu'elle a pleinement joué en 2007 et 2008 pour la préparation et la finalisation de la nouvelle génération des contrats de projets, pour ses actions de réflexion menées dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne et pour son rôle d'interlocuteur de la Commission européenne dans la définition et la mise en œuvre de la nouvelle génération de fonds structurels, peut difficilement être quantifié et mesuré par des indicateurs budgétaires.

(1) Nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France..

(2) Pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours.

3.– Les enrichissements envisagés

Après trois années de fortes évolutions, la stabilité des objectifs et des indicateurs trouvée dans le PAP 2009 offre une maquette de la performance devenue opérationnelle, qui doit permettre une analyse pertinente de la performance obtenue sur les actions conduites dans les prochaines années.

Les seuls changements envisagés pour le PAP 2010 proviendraient de la prise en compte de nouvelles politiques prioritaires d'aménagement du territoire portées par la DIACT. Une en particulier a démarré en 2008, portant sur la redynamisation des territoires concernés par le redéploiement des armées. Un indicateur est encore actuellement à l'étude, axé sur l'évolution de l'emploi dans les territoires observés.

III.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 162

1.– Le PITE est un outil budgétaire aux caractéristiques spécifiques

Le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a été créé dans le but d'améliorer et d'accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées en mettant à disposition des préfets de région concernés une enveloppe budgétaire unique, dont les crédits sont prélevés sur les programmes de différents ministères et rendus fongibles.

C'est un outil réservé à des plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur, la coordination d'une pluralité de programmes et la nécessité d'une action rapide de l'État.

Né de la volonté d'expérimenter un nouveau mode de gestion, le PITE obéit à une logique de conception et de gestion spécifiques. Il occupe à ce titre une place à part dans l'architecture budgétaire car il déroge sur plusieurs points aux principes posés par la LOLF ⁽¹⁾.

Les particularités du PITE s'étendent également à son volet performance.

En effet, les actions de ce programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, s'apparentent à de mini-programmes étanches ⁽²⁾, rendant particulièrement délicate la détermination d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles.

Pour contourner cette difficulté, il a été décidé de n'associer à chaque action qu'un seul objectif, et un, ou au maximum deux indicateurs seulement.

(1) Ces spécificités du programme sont détaillées dans le rapport spécial n° 1198 annexe 31, p.118.

(2) Pour rappel, en 2006, la charte de gestion limite la fongibilité des crédits au périmètre de chacune des actions.

2.– Une mesure de la performance imparfaite

Cette adaptation est l'objet principal des critiques formulées à l'encontre du dispositif de performance du programme⁽¹⁾.

Le CIAP en particulier estime l'évolution du dispositif de performance depuis 2006 : « *globalement pertinente, sous la très importante réserve que l'option de resserrer sur un seul objectif par action et un seul indicateur par objectif constitue une vision trop pauvre pour rendre compte de la performance d'actions par nature complexes et pluridimensionnelles* »⁽²⁾.

Cette situation s'illustre parfaitement avec l'indicateur 4.1 de l'action 4 *PEI Corse*, qui se limite à mesurer la mise en œuvre d'un plan multidimensionnel à travers seulement l'évolution des délais de réalisation des projets. Cette formulation ne rend compte que de la dynamique d'engagement des crédits de l'État et n'apporte pas d'information concrète sur l'impact structurel du plan.

Une autre faiblesse du dispositif de performance est liée à la trop forte dépendance de certains indicateurs au contexte économique.

C'est le cas de l'indicateur 4.1 de l'action 1 *Le Rhin et la bande rhénane*, dont les résultats en baisse sont imputables au marasme des exportations de véhicules automobiles. Mais le même problème se rencontre avec l'indicateur 5.1 de l'action 5 *Filière bois*, qui mesure l'évolution du chiffre d'affaires de la branche exploitation forestière. Non seulement l'information complète permettant de renseigner cet indicateur n'est pas disponible avant un délai de deux ans après les exercices de référence, mais l'interaction avec le contexte économique est telle qu'il ne donne pas une traduction satisfaisante de la dynamique de l'action des pouvoirs publics sur le terrain.

IV.– COMMENTAIRES SUR LA PERFORMANCE OBTENUE

1.– La performance, un élément essentiel du programme

En dépit des réserves précédemment évoquées, la performance du programme sur la période 2006-2008 a été jugée suffisamment satisfaisante pour que celui-ci soit maintenu dans l'architecture budgétaire au-delà de sa période d'expérimentation qui s'achevait le 31 décembre 2008.

Les conclusions de l'audit du CIAP sont sans ambiguïtés : le PITE est un programme qui « *répond à des besoins et présente une plus-value réelle* »⁽³⁾.

(1) Cf. rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, P. 59-62.

(2) Cf. rapport d'audit du 23 mai 2008, p. 7.

(3) Cf. rapport d'audit du 23 mai 2008, p. 4.

L'exécution des exercices 2007 et 2008 a mis en évidence le lien vertueux établi entre l'utilisation de la fongibilité des crédits⁽¹⁾ et la bonne performance obtenue sur les actions. Or ce lien a été essentiel pour démontrer le bien-fondé de ce programme, justifier le maintien de ses spécificités en dépit des lourdeurs de gestion induites, et conserver la procédure de prélèvement des crédits sur les budgets des ministères concernés, quand ceux-ci pouvaient se montrer pour certains réticents à ce nouveau mode de fonctionnement.

Bien que reconduit en 2009 avec un périmètre réduit à seulement quatre actions, l'aspect performance de ce programme conserve une dimension tout à fait stratégique, plus précisément dans la mise en œuvre de deux actions.

En effet, pour les actions 2 *Eau en Bretagne* et 6 *Marais Poitevin*, les indicateurs sont porteurs d'un véritable enjeu financier⁽²⁾. Leur valeur d'affichage et d'information sur l'action menée par l'État est très importante, dans des domaines (qualité de l'eau pour l'action 2 et surface de prairies pour l'action 6) où la France est immédiatement condamnable par la Commission européenne si les objectifs assignés ne sont pas atteints. Il est donc absolument nécessaire que ces indicateurs soient conservés pour montrer la continuité de l'action de l'État dans ces situations sensibles.

2.– Un dispositif étoffé à partir du PAP 2010

Dès l'élaboration du PAP 2009, des modifications ont été apportées en vue d'améliorer la qualité du dispositif de performance du programme :

– un sous-indicateur complémentaire a été intégré à l'action 6 *Marais Poitevin* pour mesurer le niveau de protection des prairies par le biais d'une contractualisation et rendre ainsi compte de l'efficacité des contrats proposés aux agriculteurs ;

– certaines valeurs cibles ont été réajustées (pour l'indicateur 1.1, la prévision 2010 a été revue à 12 % contre 10 % dans le PAP 2008, pour l'indicateur 4.1, les bons résultats ont fait passer l'objectif de 50 % à 60 % pour 2011).

Pour le PAP 2010, il conviendrait :

– de doter l'action 4 *PEI Corse* d'indicateurs complémentaires, permettant ainsi de couvrir davantage la diversité des axes d'intervention menés (l'intégration de la dimension « eau », prépondérante sur cette action, s'avérerait particulièrement pertinente) ;

(1) En 2007, le mode de gestion du programme a été modifié pour élargir l'usage de la fongibilité des crédits, initialement limité au sein de chaque action, entre les différentes actions du programme.

(2) Dans le cadre de l'action 2, la France est potentiellement condamnable à une amende immédiate de 400 millions d'euros.

– de mettre en place des objectifs et des indicateurs pour l’action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*, nouvellement inscrite au programme dans le PAP 2009 sans volet performance. Deux indicateurs sont à l’étude, un relatif aux actions de renforcement de la surveillance des denrées animales consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe (décliné en deux sous indicateurs), et un autre sur la mise en œuvre du programme « jardins familiaux », mesurant le taux cumulé de foyers reconnus en situation de surexposition ayant fait l’objet de mesures d’accompagnement.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
POLITIQUES DE LA RECHERCHE**

Commentaire de M. Jean-Pierre GORGES, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.— LA QUALITÉ DE LA PERFORMANCE : DE BONS RÉSULTATS, UN IMPACT RETARDÉ POUR LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE	258
A.— LE PROGRAMME RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES	259
B.— LE PROGRAMME RECHERCHE SPATIALE	260
C.— LE PROGRAMME RECHERCHE INDUSTRIELLE	260
D.— LE PROGRAMME RECHERCHE DUALE	261
E.— LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	262
II.— LES LIMITES DU SYSTÈME DE SUIVI DE LA PERFORMANCE POUR CERTAINS PROGRAMMES	264

Le domaine de la recherche est décisif pour la croissance et la compétitivité de notre pays. La part importante du plan de relance consacrée à des investissements en matière d'enseignement supérieur et de recherche montre que l'Etat continue à être engagé.

On rappellera que la quasi-totalité de cette politique est mise en œuvre par les opérateurs (95 % des crédits des programmes recherche) et donc que la performance du programme est la résultante des performances de ces opérateurs. C'est à travers les contrats signés avec les opérateurs que se mesure, par les indicateurs, la mise en place des réformes.

Dans le cadre de la réorganisation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, a été créé par arrêté du 16 mars 2009 un service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche. Il aura pour mission de définir les indicateurs de performance et de répartir les moyens entre ces organismes de recherche.

I.- LA QUALITÉ DE LA PERFORMANCE : DE BONS RÉSULTATS, UN IMPACT RETARDÉ POUR LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Les principaux indicateurs en matière de recherche, et notamment ceux qui mesurent la production scientifique, sont souvent à évolutions lentes, et leur variation n'est perceptible que sur une assez longue période. Ils présentent en outre un décalage inévitable dans le temps entre les crédits alloués et leur traduction en termes de publications et de brevets et encore plus en termes de citations ou de redevances. Les inflexions de politique et de crédits n'ont donc pas d'effet mesurable à court terme.

On note sur les quatre dernières années le déclin de la part des publications françaises par rapport à l'Europe ou dans le monde, explicable dans la mesure où de nombreux pays émergents (ou pour l'Europe, les nouveaux adhérents) prennent une part croissante dans les publications. La part des grands pays baisse corrélativement. Le maintien de notre position en termes de citations est en revanche encourageant.

D'autres indicateurs montrent les effets de la politique initiée par le Gouvernement, comme le développement des financements sur projets, qui représente une part importante des financements hors salaires des laboratoires.

Un effort considérable a été accompli pour relancer l'investissement en recherche des entreprises, comparativement faible : cependant les résultats de l'accroissement du crédit d'impôt recherche (dépense fiscale rattachée au programme *Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire*), décidé fin 2008, et par des mesures de soutien à la recherche partenariale, ne seront mesurables que début 2010.

A. – LE PROGRAMME RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES

L'objectif de production des connaissances scientifiques au meilleur niveau international connaît aujourd'hui une compétition internationale renforcée avec l'entrée en concurrence d'acteurs très dynamiques, tant au niveau européen (Espagne, Pologne, par exemple) que mondial (Corée, Chine, Inde, Brésil). C'est dans ce contexte que doivent être analysés les résultats des indicateurs mesurant cet objectif. Entre 2002 et 2007, le nombre de publications des opérateurs du programme a crû de manière significative (+ 5 %) et supérieure au nombre total de publications de la France (3 %). Dans le même temps, le nombre de publications croissait de 13 % dans l'Union européenne et de 23 % dans le monde. Le résultat provisoire de 2008 confirme cette tendance de fond à une érosion de la part relative d'une production qui pourtant est croissante sur la moyenne période. La qualité des publications se maintient, si l'on se fie à l'indice de citation.

La progression se poursuit en matière de brevets déposés. Les ressources des redevances, par contre, subissent l'impact de la venue à expiration de quelques brevets fortement rémunérateurs.

Pour les contrats de recherche entre les opérateurs du programme et les entreprises, la baisse de l'indicateur pour les EPST pourrait être liée à l'augmentation importante des financements publics disponibles pour les projets partenariaux (Agence nationale de la recherche, Fonds unique interministériel pour les pôles de compétitivité, Agence de l'innovation industrielle), qui inciterait les entreprises à engager des projets partenariaux bénéficiant de ces aides plutôt qu'à établir des contrats de recherche avec ces opérateurs. La hausse de cet indicateur pour les autres opérateurs du programme pourrait être un effet du dispositif Carnot, qui incite les opérateurs labellisés « Carnot » à accroître leurs ressources contractuelles avec les entreprises. Ces tendances nécessitent toutefois, pour être significatives, une confirmation en 2009.

Les derniers chiffres disponibles pour le crédit d'impôt recherche (CIR) sont relatifs à l'année 2007. L'introduction en 2004 d'une part en volume et son passage en 2005 de 5 à 10 % des dépenses de R&D ont eu un effet très significatif sur l'intérêt des entreprises pour la mesure : le nombre de déclarants a augmenté de plus de 60 % entre 2003 et 2007, pour atteindre 9 400 environ en 2007.

Le CIR a fait l'objet d'une importante réforme en 2008 : suppression du plafond et de la part en accroissement, taux de 30 % jusqu'à 100 millions d'euros et de 5 % au-delà, taux de 50 puis 40 % pour les première et deuxième années d'entrée dans le dispositif. L'impact sur la recherche menée par les entreprises ne pourra être apprécié que progressivement, l'indicateur d'impact ne pouvant être estimé qu'à partir de 2010. **Le montant de la dépense fiscale du CIR devrait passer de 1,7 milliard d'euros en 2007 à 3,5 milliards en 2008.**

B.– LE PROGRAMME *RECHERCHE SPATIALE*

Comme pour le programme précédent, la baisse de la part française des publications, entamée en 2005 après une période de hausse, provient simultanément d'une diminution du nombre de publications françaises (337 en 2007) et d'une augmentation du nombre de publications européennes et mondiales. En revanche, l'indice de citation demeure à un niveau supérieur à celui du début des années 2000.

Malgré un taux de change défavorable, la situation commerciale d'Arianespace s'est renforcée en 2008 grâce à la confiance retrouvée des clients en la fiabilité technique et calendaire d'Ariane 5, et le sixième lancement de l'année fait suite à une série de 28 succès consécutifs.

La fiabilité des satellites développés par l'industrie française a tendance à augmenter, et se compare avantageusement à la concurrence ; à titre d'exemple, l'indicateur de bon fonctionnement des satellites géostationnaires français est de 82 % en 2008 (pour une prévision à 86 %), alors que l'indicateur correspondant pour les satellites fabriqués par l'industrie américaine est estimé à 73,5 % sur la même période. Les indicateurs de coût, délai et performance connaissent une légère amélioration.

C.– LE PROGRAMME *RECHERCHE INDUSTRIELLE*

L'analyse des éléments qui ont progressivement permis de renseigner les RAP depuis 2006 montre que les résultats progressent globalement.

Les prévisions, la plupart ambitieuses, de réalisation des indicateurs sont en règle générale atteintes et quelquefois dépassées. L'écart le plus important constaté porte sur l'indicateur *Produit des redevances sur les brevets rapporté aux dépenses de propriété intellectuelle pour les écoles du programme*. En effet, ses résultats sont étroitement corrélés, ainsi que le précise le RAP, aux résultats générés par les produits de la commercialisation d'une série particulière de brevets de l'Institut Télécom sur les turbocodes.

En outre, et en ce qui concerne spécifiquement OSEO innovation, les indicateurs présentés dans le PAP sont complétés par différents autres indicateurs (notamment le taux de remboursement à dix ans) qui éclairent les objectifs précis fixés à cet opérateur par la convention d'objectifs. Objectifs et indicateurs sont suivis par les instances de gouvernance de l'organisme, dans lesquels l'État est notamment représenté par le responsable du programme 192 et la direction du Budget.

L'indicateur relatif à l'ANR a été sorti du programme, le responsable de programme n'ayant pas de capacité à agir directement sur cette agence pour atteindre les objectifs fixés, conformément aux observations qui avaient été faites par le CIAP en 2007.

Un des points forts à souligner est la capacité des écoles relevant du programme à associer les partenaires économiques aux décisions des établissements pour améliorer le service rendu et le taux de placement des élèves. Des responsables d'entreprises sont ainsi présents dans les conseils d'administrations et les instances pédagogiques. En effet, de nombreux partenariats industriels, de moyen ou de long terme, sont développés en R&D avec les laboratoires des écoles. Ils permettent de concilier deux horizons de temps différents : le temps de maturation puis de validation de concepts scientifiques (3 à 8 ans) et celui du développement et de la valorisation industriels (1 à 5 ans).

La consolidation de ces partenariats permet d'asseoir le rayonnement des écoles et le niveau élevé du taux de placement de leurs diplômés. Cette connaissance favorise également la qualité de l'accompagnement des jeunes « entreprises technologiques » hébergées par les écoles dans leurs phases de création.

D.- LE PROGRAMME RECHERCHE DUALE

Ce programme voit chaque année ses crédits reconduits à la même hauteur, soit 195 millions d'euros. Le système de mesure de la performance lui est peu adapté, car les indicateurs ne reflètent que peu l'activité des organismes. Jusqu'à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, la direction générale de l'Armement (DGA), responsable des actions concernées aujourd'hui par le programme, ne disposait que de peu d'instruments de pilotage et la transparence de la conduite des projets était très limitée.

Le responsable de programme exerce aujourd'hui une réelle gouvernance et dispose d'instruments de pilotage : le contrat État-Centre national d'études spatiales (CNES) a institué une ligne Sécurité et défense, la gouvernance s'effectue par le comité de pilotage de l'équipe défense au CNES, un accord-cadre lie le CNES et la DGA sur la coopération en matière de recherche et technologie, enfin l'exécution du programme 191 fait l'objet d'un protocole entre DGA et CNES. Dans ce dernier document est déclinée de manière précise l'utilisation de la subvention au CNES.

La gouvernance s'exerce sous la forme d'une labellisation des projets du CNES qui ont une nature duale d'intérêt Défense. Un *reporting* a été mis en place avec deux indicateurs internes et deux indicateurs utilisés pour rendre compte de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, avec notamment un indicateur de la part de sous-traitance aux PME et PMI.

Il en est de même pour le CEA, pour lequel ont été institués un comité de pilotage interministériel de gouvernance, une cellule exécutive DGA et CEA et un comité scientifique. Les experts de la DGA et du CEA se réunissent pour une journée thématique annuelle afin de débattre des axes de recherche de l'année suivante ; le suivi des orientations données par la DGA est présenté dans des rapports d'avancement des différentes thématiques, enfin d'autres moyens comme

des visites de laboratoires et échanges scientifiques permettent au responsable de programme d'effectuer une veille technologique sur les programmes de recherche financés par la subvention accordée au titre du programme 191.

Les montants financiers du programme sont limités (195 millions d'euros) mais ils sont considérés comme suffisants pour opérer un effet de levier sur la recherche des deux organismes concernés, notamment grâce au pilotage qui a été décrit.

Ce programme ne comporte pour 2008 que deux indicateurs.

La réalisation de l'indicateur *Proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées* est conforme à la prévision, soit près de 90 %. Il confirme la réalité du pilotage établi pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

La cible pour l'indicateur portant sur le *Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI* n'a pas été atteinte (5 % au lieu de 18 %). L'administration indique que cette mesure est probablement sous-estimée car les informations remontées en provenance des organismes sont incomplètes. La valeur cible lui apparaît en tout état de cause trop élevée. Le Rapporteur spécial estime qu'il y a lieu de suivre avec attention la progression de cet indicateur et que des mesures positives doivent éventuellement être prises pour obtenir une amélioration tangible de ce pourcentage.

E.– LE PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Ce programme doté de 296,7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009 est placé sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP). Il a fait l'objet d'un rapport du CIAP rendu le 13 février 2009.

L'appartenance du programme 142 à la mission comme son rattachement au ministère chargé de l'agriculture sont justifiés. Le rapport d'audit estime cependant nécessaire que la concertation avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR) soit améliorée de manière à ce que le ministère chargé de l'agriculture soit davantage associé à la prise de décision en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Le système de mesure de la performance compte trois objectifs, assortis chacun d'un indicateur. Le comité a estimé que des objectifs et indicateurs complémentaires devraient venir enrichir le dispositif.

Afin d'établir une plus grande cohérence des politiques nationales de recherche et de formations supérieures, ce qui constitue une préoccupation majeure, plusieurs recommandations ont été formulées.

L'objectif 1 *Former des ingénieurs, des vétérinaires et de paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international* devrait être assorti, comme le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, d'un indicateur d'insertion à six mois, plutôt qu'à trois mois, pour plus de cohérence.

La mesure de cet objectif 1, faisant abstraction de l'ouverture à l'international, devrait être complétée par la proportion d'étudiants passant au moins quatre mois en formation à l'étranger au cours de leurs études.

L'objectif 2 *Organiser les formations dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* n'est assorti que d'un indicateur relatif au coût de fonctionnement moyen par catégorie de public formé. Pour que la qualité de service soit prise en compte, il est souhaitable de le compléter d'indicateurs identiques à ceux figurant dans le programme 150, comme, par exemple, le pourcentage d'établissements ayant développé une démarche d'assurance qualité.

Pour ces deux objectifs, les indicateurs devraient mesurer aussi les résultats des établissements sous contrat et non seulement ceux des établissements publics.

L'objectif 3 *Mobiliser les connaissances scientifiques et techniques en appui aux politiques publiques et au développement* est assorti d'un indicateur mesurant le taux d'activité relevant de l'appui aux politiques publiques du MAP, de fait uniquement pour le CEMAGREF, à partir de ses emplois et de ses publications. Le rapprochement entre l'enseignement supérieur et la recherche constituant une priorité d'action du ministère et justifiant le périmètre du programme, l'objectif devrait être complété par la mesure du taux de succès des équipes de recherche mixtes aux appels à projets. Pourrait aussi lui être adjoint un indicateur mesurant la performance des établissements à partir des évaluations de l'AERES.

Le programme 142 est mis en œuvre par 16 opérateurs, auxquels s'ajoutent 7 écoles privées et 2 établissements de recherche.

Le Comité préconise, pour faciliter la gouvernance interne du programme et permettre aux établissements de bénéficier pleinement des réformes de l'enseignement supérieur, de donner à ceux-ci, par la contractualisation, une plus grande autonomie dans la gestion de leurs personnels.

Quoi qu'il en soit, il serait souhaitable de présenter dans la justification au premier euro (JPE), à l'occasion du prochain PAP ou RAP, un ou plusieurs indicateurs de gestion des ressources humaines (par exemple un taux d'appui et d'encadrement administratif et technique par rapport au total des ETPT de l'action enseignement, ou un nombre d'élèves par enseignant).

Enfin, il serait important de mettre en relation le coût « élève » dans les écoles publiques et privées sous la forme d'un indicateur de gestion dans la JPE, en rendant comparables au préalable les dépenses prises en compte dans le calcul.

II.- LES LIMITES DU SYSTÈME DE SUIVI DE LA PERFORMANCE POUR CERTAINS PROGRAMMES

Le programme *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* se prête à la mesure de la performance dans la mesure où il est possible d'identifier les résultats de la recherche utilisés dans toutes les comparaisons internationales comme le volume et l'impact des publications scientifiques, le nombre de brevets et les redevances qu'ils apportent, ou encore la participation aux contrats européens. Ces indicateurs et objectifs sont d'ailleurs communs à la quasi-totalité des programmes de la mission interministérielle.

Deux difficultés méthodologiques existent, relatives au décalage temporel en matière de recherche et celle liée à la relation entre performances du programme et performances des opérateurs.

Sur le premier point, les efforts des producteurs d'information et en particulier l'OST ont permis de réduire les décalages à un niveau qui reste incompressible. Sur le second point, le ministère a mis en cohérence indicateurs du programme et indicateurs des opérateurs selon la logique suivante : les objectifs et indicateurs du programme sont pour l'essentiel des objectifs pérennes de la politique publique et applicables à l'organisme de recherche comme la production de connaissances au meilleur niveau international ou la valorisation de ces connaissances. En revanche, dans les contrats d'objectifs devront figurer, à côté des indicateurs du programme déclinés au niveau de l'opérateur, des indicateurs plus liés à la mise en œuvre des réformes.

La maquette du PAP 2008 a été refondue par rapport au PAP 2007 : deux programmes ont été fondus en un seul, à la suite d'un vote du Parlement sur les crédits des programmes, et la maquette du programme a été limitée à 7 objectifs et 16 indicateurs. Le travail de simplification est conforme aux préconisations du rapport d'audit du CIAP sur le nouveau programme 172.

Les particularités de la mesure de la performance pour le programme *Recherche duale* ont été décrites ci-dessus. On notera qu'un audit du CIAP est actuellement conduit afin de rapprocher le système de mesure de la performance de la réalité des activités des organismes.

La performance du programme *Recherche industrielle* est appréhendée au travers d'indicateurs d'efficacité et d'efficience. Les responsables continuent cependant à s'interroger sur la capacité à mesurer réellement la performance de ce programme aux différentes facettes, complémentaires et concourant toutes aux mêmes finalités. Il est, en effet, difficile de faire la part de ce qui est réellement imputable à l'État, et en particulier à l'action des services impliqués dans la mise

en œuvre du programme, de ce qui résulte de l'évolution de l'environnement social, économique et réglementaire des entreprises. La situation économique actuelle en montre bien les limites.

La mesure de l'efficacité apparaît facilitée lorsque l'action est prise en charge uniquement et directement par l'État ou un de ses opérateurs. Mais elle apparaît plus difficile lorsque les efforts sont à moyen ou long terme, comme pour les retombées des programmes de recherche, et tributaires de la conjoncture internationale et d'autres paramètres exogènes au programme.

L'évolution des indicateurs associés à certains objectifs montre que les services ne disposaient pas, préalablement, d'outils permettant d'appréhender la performance des actions du programme. Une évaluation du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) a néanmoins été conduite en 2007 par un cabinet extérieur. Il en a été de même en 2008 pour les pôles de compétitivité. Il pourrait cependant exister des indicateurs d'activités (taux d'engagement financiers, nombre d'entreprises aidées par exemple) ou de suivi de tel ou tel processus (délais moyens de traitement d'un dossier, unités d'œuvre consacrées...). Des indicateurs nouveaux sont donc progressivement introduits.

Les réflexions en cours visent à :

– poursuivre la réduction du nombre d'indicateurs dès 2010 (en moyenne 7 par programme actuellement) : distinguer mieux les indicateurs ayant leur place dans les PAP de ceux qui relèvent du pilotage interne aux ministères ;

– fiabiliser les systèmes de mesures en faisant régulièrement auditer les systèmes de mesure notamment en s'appuyant sur le dispositif d'audit interministériel (CIAP) ; et à plus court terme en s'appuyant sur les travaux de Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) récemment rattachée au ministre chargé du budget.

Le ministère, en négociation avec la direction du Budget, a récemment décidé, pour le PAP 2010, de faire évoluer certains des indicateurs, notamment, celui de l'écart des taux de croissance entre les entreprises aidées par OSEO innovation et ceux d'entreprises identiques et de supprimer par exemple celui sur la proportion des aides de l'ANR attribuées aux entreprises, le responsable de programme n'ayant pas de capacité à agir directement sur cette agence pour atteindre les objectifs fixés.

Néanmoins il n'est pas toujours possible de formaliser des indicateurs de performance adéquats. C'est en ce sens qu'on peut considérer qu'il existe, en effet, « des angles morts ». Le pilotage se fait alors avec des indicateurs d'activités, de qualité des *process* ou des études qualitatives.

Une des illustrations possibles porte sur la performance des pôles de compétitivité. Cette politique fait, depuis 2006, l'objet d'expérimentations d'indicateurs qui s'avèrent peu opérationnels. Ils ont donc été retirés des PAP. L'indicateur affiché dans le PAP 2009 *Évolution du nombre d'entreprises impliquées dans un pôle de compétitivité* permet en partie d'apprécier la montée en puissance des pôles et leur attractivité sur les entreprises. Il ne pourra toutefois pas être considéré comme un indicateur de performance à moyen terme. L'évaluation des pôles, conduite entre novembre 2007 et juin 2008, a conclu sur un état des lieux globalement positif, sans cependant permettre d'isoler un ou plusieurs indicateurs de performance pertinents. Cette politique devra faire l'objet d'évaluations qualitatives périodiques complexes, puisqu'il n'apparaît pas possible de trouver un indicateur de performance agrégatif. La mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances, dans ses travaux en cours sur l'évaluation et les perspectives des pôles, ne paraît pas pouvoir dégager un tel indicateur.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	269
I.– L'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE PORTE ESSENTIELLEMENT SUR LES OPÉRATEURS	270
A.– LES PROGRAMMES DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE NE SE PRÉTENT QUE PARTIELLEMENT À LA MESURE DE LA PERFORMANCE	270
B.– LA STABILITÉ DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS EST UNE CONDITION ESSENTIELLE DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	271
C.– LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LE COÛT LIÉ AU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE	272
II.– L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006 EST GLOBALEMENT POSITIVE	273
A.– LA LOLF A PERMIS DE STRUCTURER LE DIALOGUE DE GESTION ENTRE LE RESPONSABLE DE PROGRAMME ET LES OPÉRATEURS	273
B.– LA LOLF A CONTRIBUÉ À UNE MEILLEURE VALORISATION DES TRAVAUX DE RECHERCHE	274
C.– UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006	274
1.– Programme 187 <i>Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources</i>	274
2.– Programme 188 <i>Recherche dans le domaine de l'énergie</i>	275
a) <i>La performance du CEA</i>	275
b) <i>Performance de l'IFP</i>	276
3.– Programme 189 <i>Recherche dans le domaine des risques et des pollutions</i>	276
4.– Programme 190 <i>Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat</i>	277

III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	277
A.– MIEUX STRUCTURER LES CONTRATS DES OPÉRATEURS EN COHÉRENCE AVEC LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	277
B.– MIEUX ARTICULER LES ACTIONS DES PROGRAMMES AVEC LA STRATÉGIE NATIONALE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION.....	277
C.– SIMPLIFIER LES PROCÉDURES COMPTABLES DES OPÉRATEURS VIS-À-VIS DE LEURS TUTELLES	278

INTRODUCTION

Les programmes de financement de la recherche dans les domaines du développement durable ont en commun d'être principalement mis en œuvre par des opérateurs sur la base de contrats d'objectifs pluriannuels conclus avec l'Etat. Il s'agit :

– pour le programme 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et ressources* de six établissements publics de recherche finalisée : l'Institut national de recherche agronomique (INRA), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), le BRGM, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;

– pour le programme 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie* du Comité à l'énergie atomique (CEA), de l'Institut français du pétrole (IFP) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

– pour le programme 189 *Recherche dans le domaine des risques et pollution* de l'ADEME, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et dans le travail (AFSSET), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ;

– pour le programme 190 *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* de trois établissements publics : le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), le laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC) et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS).

Dans la mesure où la grande majorité des programmes est exécutée par les opérateurs, la marge de manœuvre des responsables de programmes dans le pilotage de la performance est limitée et se concrétise fondamentalement par l'instauration d'un dialogue de gestion sur l'élaboration et la mise en œuvre du contrat d'objectifs avec chaque opérateur. En effet, les performances du programme sont très souvent la résultante des performances des opérateurs.

I.- L'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE PORTE ESSENTIELLEMENT SUR LES OPÉRATEURS

A.- LES PROGRAMMES DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE NE SE PRÊTENT QUE PARTIELLEMENT À LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les programmes relatifs au financement de la recherche dans les domaines du développement durable ne se prêtent que partiellement à la mesure de la performance.

Celle-ci est effective lorsqu'il est possible d'identifier les résultats de la recherche utilisés dans toutes les comparaisons internationales, comme le volume et l'impact des publications scientifiques, le nombre de brevets et les redevances qu'ils apportent, ainsi que la participation aux contrats européens. Ces indicateurs et objectifs sont d'ailleurs communs à plusieurs programmes de la mission.

La mesure de la performance est en revanche plus délicate pour les activités spécifiques aux programmes de financement de la recherche comme l'expertise et l'appui auprès des pouvoirs publics ou la coopération avec les pays du Sud.

Une des difficultés vient des décalages temporels qui existent en matière de recherche. Les publications enregistrées en 2008 correspondent à des travaux de recherche achevés en 2006 et financés en 2004 et le délai est logiquement un peu plus long pour l'impact des publications. Les effets d'une politique de recherche s'apprécient sur une échelle de dix ans environ, l'existence d'indicateurs examinés sur une échelle de temps beaucoup plus courte ne facilite pas la mesure de la performance.

Une autre difficulté vient du fait que l'obtention de résultats et leur valorisation, dépendent d'une chaîne d'acteurs et d'une diversité de ressources, dont les ressources budgétaires ne sont qu'un des éléments, indispensable mais soumis à des effets de contexte (situation économique, évolution de la stratégie des acteurs industriels...).

Enfin, il existe des angles morts, comme l'appréciation *a posteriori* de l'utilité sociétale des recherches mais dont les services de l'administration avouent ne pas avoir les outils pour l'appréhender objectivement.

B.- LA STABILITÉ DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS EST UNE CONDITION ESSENTIELLE DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Chaque programme constitue un ensemble original d'organismes de recherche finalisés qui a vocation à les rapprocher sur des thématiques transversales servant de base à la structuration en actions. Les objectifs ont été déterminés de façon globale à l'ensemble du programme.

Les indicateurs ont été conçus dès la création de chaque programme pour mesurer les progrès réalisés par l'ensemble des opérateurs du programme sur les objectifs fixés. Ils ne prétendent pas mesurer de façon exhaustive l'ensemble des activités ou des résultats obtenus par les organismes, mais fournissent des indications représentatives de la dynamique attendue. Les cibles sont fixées en fonction des objectifs figurant dans les contrats d'objectifs des opérateurs et des résultats des années précédentes.

Les indicateurs et les cibles sont, le plus souvent, repris à l'échelle de chaque opérateur et intégrés dans chacun des contrats d'objectifs pluriannuels, où ils sont complétés par des objectifs et indicateurs propres à chaque opérateur et destinés à mesurer les effets des actions prioritaires menées au sein de l'établissement.

Les contrats fixent non seulement les grandes orientations scientifiques des établissements mais aussi les mécanismes qui permettent de rendre plus efficace l'utilisation des crédits publics comme la répartition des moyens à la performance ou encore la mise en œuvre d'une GRH dynamique, mécanismes dont l'efficacité est mesurée à travers des indicateurs spécifiques dans les contrats. Ainsi, des rapports de performance sont-ils établis pour apprécier aussi bien l'avancement conforme des projets de recherche, que l'intérêt manifesté par les industriels pour les applications en résultant ou encore l'efficacité des activités déployées du point de vue de la valorisation des résultats techniques obtenus.

Des adaptations progressives ont été apportées au dispositif des indicateurs permettant la mesure de la performance en tenant compte des spécificités liées aux activités de recherche et aux caractéristiques de l'action publique d'intervention. Ces adaptations se sont appuyées sur des orientations partagées avec l'ensemble des programmes de recherche sur le développement durable. Cependant, compte tenu du décalage temporel important entre le lancement d'un programme de recherche et des résultats valorisés par l'industrie, l'interprétation des observations par indicateurs chiffrés se doit de rester circonscrite.

D'une manière générale, les responsables de programmes auditionnés par le Rapporteur spécial considèrent désormais les indicateurs utilisés comme satisfaisants.

Le Rapporteur spécial est partisan d'une stabilisation des indicateurs. C'est en effet une condition pour assurer un suivi efficace de l'évolution de la performance.

En tout état de cause, le Rapporteur spécial estime que tout nouvel indicateur devrait permettre dans comparaisons, c'est-à-dire être des instruments de pilotage des activités permettant d'éclairer les choix et d'étayer les décisions.

Enfin, tout nouvel indicateur devrait permettre d'évaluer les retombées économiques des résultats de recherche des opérateurs, notamment au regard des efforts consentis par les pouvoirs publics.

C.- LA DIFFICULTÉ D'ÉVALUER LE COÛT LIÉ AU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE

Les responsables de programmes auditionnés ont tous confirmé que, malgré la difficulté d'évaluer exactement le coût de la mise en œuvre de la LOLF, celui-ci devait être relativisé.

Ainsi, en moyenne, l'activité de tutelle de chaque opérateur mobilise un à deux ETPT, en dehors du chef de bureau (ou du sous-directeur) et de son adjoint. Le renseignement des indicateurs de performance par ces agents, lors de l'élaboration des documents budgétaires, représente de l'ordre de deux semaines par an maximum.

La collecte des indicateurs est faite directement auprès des opérateurs concernés, et la fiabilité des données relève de la responsabilité de l'opérateur. Toutefois, le responsable de programme s'assure de la méthodologie servant de base aux calculs de ces données et de la cohérence des résultats dans le cadre du suivi de l'évolution des indicateurs. Les données de nature financière sont issues de l'arrêté des comptes de l'opérateur qui peuvent faire l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes (IFP, CEA).

Enfin, les indicateurs de bibliométrie pour l'ensemble des programmes recherche sont renseignés par l'Observatoire des sciences et techniques (OST) à partir de la base internationale « Thomson Reuters » et l'indicateur concernant « la satisfaction des usagers des expertises de l'IRSN » est renseigné par une enquête externe.

II.- L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006 EST GLOBALEMENT POSITIVE

A.- LA LOLF A PERMIS DE STRUCTURER LE DIALOGUE DE GESTION ENTRE LE RESPONSABLE DE PROGRAMME ET LES OPÉRATEURS

La démarche de performance selon les préceptes issus de la LOLF s'incarne à travers les contrats d'objectifs pluriannuels que l'État conclut avec ses principaux opérateurs. Véritables leviers du directeur de programme, ces contrats imposent un dialogue de gestion qui va au-delà du suivi régulier des organismes, notamment à travers leurs conseils d'administration, et du cadrage annuel de leurs activités via leurs budgets.

Ces contrats se réfèrent aux objectifs du programme ministériel de la LOLF sur lequel s'impute la dotation budgétaire de l'organisme. Les opérateurs contribuent ainsi à la mise en œuvre des politiques des programmes et participent à la réalisation de leurs objectifs.

Dès lors, la démarche de performance se traduit par des engagements vis-à-vis du responsable de programme. Les objectifs des opérateurs déclinent les objectifs des projets annuels de performance des programmes. Toutefois, ces objectifs très généraux sont complétés par des objectifs et indicateurs spécifiques de nature à impulser des évolutions concrètes particulières. Mis en synergie, l'ensemble des objectifs et indicateurs impriment à la dynamique de l'établissement ses évolutions de moyen terme, dans une logique de performance partagée avec le niveau ministériel.

En outre, l'introduction de la LOLF a favorisé la formalisation d'un dialogue de gestion entre l'État et chaque opérateur. Parmi de nombreux exemples, on peut citer la formalisation du dialogue entre le CEA et la DGEC qui se matérialise par la tenue deux réunions annuelles de travail en matière de performances. La première réunion (qui se tient au mois de mars) a pour objet de discuter des réalisations, des prévisions et des valeurs cibles des indicateurs dans le cadre de la préparation des documents budgétaires (RAP et PAP). La deuxième réunion (qui se tient à l'automne) a pour objet de faire un point sur l'exécution des indicateurs du programme en cours d'année.

Ceci participe à l'amélioration du suivi des activités de recherche du CEA par le responsable du programme. Par ailleurs, il convient de noter que la conférence annuelle de performance qui se tient entre la direction du Budget et le responsable du programme dans le cadre de la procédure budgétaire peut être une occasion de revoir les prévisions et les valeurs cibles des indicateurs dans le cadre des échanges au sein de l'administration. Enfin, les décisions prises par le responsable du programme sur le volet performances font l'objet d'une notification écrite au CEA à l'issue de la publication des documents budgétaires. Une démarche similaire est menée par les services de l'administration avec chaque opérateur.

B.– LA LOLF A CONTRIBUÉ À UNE MEILLEURE VALORISATION DES TRAVAUX DE RECHERCHE

L'introduction d'indicateurs portant sur la valorisation de la recherche comme le *Rapport entre le nombre de brevets déposés dans l'année sur le nombre de brevets faisant l'objet d'accord de licences d'exploitation ou de cession* semble, d'après les responsables de programmes auditionnés, constituer une véritable avancée en faveur de la valorisation de la recherche publique. En effet, une telle démarche a développé une culture de la valorisation systématique des travaux de recherche publique tout à fait nouvelle qui se traduit par une augmentation significative du nombre de brevets déposés.

C.– UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006

Les progrès réalisés par le programme sont satisfaisants et traduisent les efforts et les progrès réalisés par les opérateurs malgré certaines faiblesses qu'il conviendrait de dépasser dans l'avenir.

1.– Programme 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*

La performance globale évolue de façon significative sur la plupart des objectifs fixés. Le responsable de programme constate notamment une progression du volume et de la qualité scientifique des travaux, et une plus grande intensité de collaboration tant en Europe que dans les pays du Sud :

– la part des publications poursuit sa progression en référence européenne et reste stable en référence mondiale. Ce résultat est satisfaisant dans un contexte de forte progression européenne et mondiale qui conduit le programme 187 à voir sa part mondiale baisser et sa part européenne rester stable alors que le nombre brut de publications progresse ;

– le nombre de brevets déposés continue à progresser, ainsi que la part des brevets dans la production européenne dont le volume est resté stable pendant 3 ans ;

– en ce qui concerne la participation aux projets européens, si le taux de participation sur le 6^{ème} PCRD reste inférieur au taux de participation sur le 5^{ème} en revanche, le taux de coordination a progressé traduisant un plus fort leadership des équipes françaises. Il est à noter toutefois que cet indicateur est très sensible au périmètre de la mesure.

Un des points forts du programme réside dans l'identité forte et l'originalité des opérateurs dans leur domaine respectif, et de la qualité des réseaux qu'ils ont tissés dans l'espace européen de la recherche avec des partenaires homologues. Ces identités ont permis de développer deux puissants moteurs de progrès que sont d'une part les synergies et des collaborations, et, d'autre part, une saine émulation et une concurrence sur certains sujets.

Le revers de la médaille est que trop de coopération ou d'intégration pourrait conduire à un dispositif puissant plus autonome et moins réactif aux orientations souhaitées par les ministères de tutelle. La situation du CNRS qui pourrait être prise comme exemple en montre les limites et motive la réforme en cours de cet établissement qui a justement l'ambition de se structurer en instituts disciplinaires. À l'inverse, trop de concurrence et de compétition entre organismes pourrait conduire à des redondances sur certains sujets considérés comme très prometteurs ou limiter les efforts de mutualisation.

2.– Programme 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie*

a) La performance du CEA

En termes de « livrables » de recherches dans le nucléaire (mesurés par l'indicateur 1.1 du PLF 2009), qui constitue le cœur d'activités du CEA, celui-ci réalise globalement de bonnes performances sur la période de 2006-2009. Ainsi, il a atteint l'ensemble des jalons prévus en matière de recherche sur la gestion des déchets. Ces jalons ont été définis à la suite de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. En ce qui concerne les recherches relatives à l'amélioration de la compétitivité du parc nucléaire, plusieurs jalons attendus en 2008 (4 d'entre eux sur les 7 attendus) ont fait l'objet d'un report en 2009, voire en 2010, en conséquence, soit de problèmes techniques, soit de contraintes budgétaires. Ce résultat 2008 ne serait cependant pas représentatif de la performance de l'établissement sur la période de 2006-2009. Il convient de préciser que les reports des jalons en 2009 pour des raisons techniques ne le sont que de quelques mois.

Sur 2006-2009, le CEA a amélioré de façon régulière le taux de financement des industriels à ses recherches dans le domaine nucléaire (mesuré par l'indicateur 1.2 du PLF 2009) montrant la pertinence et la qualité de ses programmes par rapport à leurs besoins. L'objectif de 50 % est en ligne de mire. Il s'agit d'un objectif ambitieux dans la mesure où une part des recherches du CEA porte sur des thématiques de long terme (systèmes nucléaires du futur).

Dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie, on constate que le CEA a augmenté de manière significative sa performance sur 2006-2009 en matière de dépôts de brevets (indicateur 2.1 du PLF 2009), et ce au-delà des objectifs fixés (84 dépôts de brevets déposés en 2008 contre 41 brevets déposés en 2006 ; nombre de dépôts de brevets révisé à 90 en 2009 contre une prévision de 67 ; prévision 2010 de 95 dépôts de brevets). Ceci tend à s'expliquer par le fait que le CEA mène une politique très active en terme de dépôt de brevets qui donne aujourd'hui des résultats très satisfaisants. Il convient de noter la forte augmentation des brevets dans deux domaines à fort potentiel en 2008 : les micropiles à combustible pour les applications d'électronique nomade et les batteries utilisées à la fois pour le stockage en électricité issues des énergies renouvelables et dans le domaine des véhicules électriques ou hybrides.

En revanche, il convient de noter que la performance de l'établissement en matière de valorisation des recherches dans les nouvelles technologies de l'énergie (nouvelles technologies de l'énergie - mesurée par l'indicateur 2.1 et 4.1 du PLF 2009) est contrastée. Il en est de même en ce qui concerne l'évolution de la performance du CEA à faire progresser le taux de participation des industriels au financement de la recherche dans les nouvelles technologies de l'énergie sur la période de 2006-2009 (indicateur 2.2 du PLF 2009).

b) La performance de l'IFP

Dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie, sur la période 2006-2009, l'IFP a considérablement développé les recherches liées aux nouvelles technologies de l'énergie (CO2 maîtrisé et carburants diversifiés). Le résultat de cette orientation s'est traduit en 2008 par une accélération du nombre de dépôts de brevet dans ce domaine (78 en réalisation contre 55 en prévision).

Concernant l'action n° 3 *Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves* sur la période 2006-2009 : d'une part, l'IFP a rééquilibré en profondeur ses programmes « hydrocarbures » au profit de l'aval et plus particulièrement des transports (dont les véhicules hybrides) ; d'autre part, l'IFP a développé des activités de R&D sur les travaux permettant à ses partenaires de mieux combler le fossé entre recherche fondamentale et débouchés industriels. Ainsi, le contrat d'objectifs table sur une croissance de plus de 45 % de ses ressources propres d'ici 2010. Par ailleurs l'indicateur mesurant le produit des redevances par rapport aux charges directes de l'établissement atteint 18 % en réalisé contre 14 % en prévision au PAP 2008.

3.– Programme 189 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*

Concernant les indicateurs de bibliométrie, le responsable du programme observe un maintien des valeurs depuis 2006, ce qui est globalement positif et encourageant compte tenu de la concurrence de plus en plus rude à l'international. Concernant la participation au 6^{ème} PCRD, les objectifs ont été dépassés.

En revanche, les résultats de l'indicateur d'effet de levier spécifique à l'ADEME, qui vise à mobiliser l'argent privé sur des thématiques de développement durable sont en deçà de l'objectif *Deux euros de recherche privée pour un euro d'argent public*. Cette moindre performance s'explique en partie par la mise en place d'un fonds démonstrateur dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui a perturbé le programme de travail de l'Agence. Le Rapporteur spécial vérifiera toutefois que cette situation soit régularisée rapidement.

4.– Programme 190 *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*

S'agissant de l'objectif n° 1 *Développer les recherches partenariales dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*, la part des contrats sur les recettes est en retrait par rapport à la prévision compte tenu du ralentissement de l'activité fin 2008 malgré un bon niveau des carnets de commandes au 31 décembre 2008. En revanche, la cible a été dépassée dans le cadre de l'indicateur *Contrats de recherche avec les partenaires européens sur les recettes totales des organismes*, ce qui traduit une bonne insertion des opérateurs dans les réseaux européens.

S'agissant de l'objectif n° 2 *Mobiliser les ressources de la recherche publique et privée sur les nouvelles thématiques prioritaires*, la part des thématiques prioritaires est en net retrait en 2008 (48 % au lieu de 52 % prévu) car ces thèmes prioritaires ont changé en 2008 du fait de l'infléchissement du « Grenelle de l'environnement ». Le Rapporteur spécial entend néanmoins vérifier qu'en 2009 et 2010, les résultats soient bien meilleurs, le corps des priorités ayant été stabilisé.

S'agissant des objectifs n° 3, 4 et 5, les résultats sont satisfaisants : le nombre de publications dans les revues scientifiques internationales connaît une forte augmentation, l'effet de levier pour développer les innovations technologiques dans le domaine de la construction aéronautique civile augmente et la part de marché de l'industrie aéronautique atteint la cible fixée (56 %).

III.– LES PISTES ENVISAGEABLES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

A.– MIEUX STRUCTURER LES CONTRATS DES OPÉRATEURS EN COHÉRENCE AVEC LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

L'adoption de la loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adoptée le 10 février 2009 a des répercussions importantes sur l'orientation des crédits budgétaires relatifs aux programmes 187 à 190. Il convient donc de veiller à ce que les nouveaux contrats d'objectifs, en cours de négociation avec les opérateurs des programmes, déclinent les priorités du Grenelle, les objectifs et les indicateurs qui y sont associés.

B.– MIEUX ARTICULER LES ACTIONS DES PROGRAMMES AVEC LA STRATÉGIE NATIONALE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Quel que soit le programme concerné, l'activité dont les indicateurs rendent le moins bien compte est l'activité d'appui des opérateurs aux politiques publiques. Pourtant, il s'agit d'un objectif jugé important pour le programme, car les problématiques du Grenelle de l'environnement sont encore très peu portées

par les entreprises, et relèvent le plus souvent de politiques publiques, qu'elles soient à l'échelon local par des collectivités (commune, intercommunalités, départements, agences de bassin, régions), des gouvernements et leurs départements ministériels (ministère de l'Agriculture et de la pêche, MEEDDAT, ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur, ministère de la Santé) principalement en France pour ou des organisations supranationales (Europe, Nations Unies, conventions régionales).

La démarche actuelle consiste à établir une mesure déclarative du temps passé par les personnels des établissements sur des activités d'expertise.

Un travail de réflexion important a été engagé par les opérateurs du programme 187 qui ont organisé un séminaire de lancement le 27 mars 2009 afin d'approfondir la question de l'expertise en vue d'établir une charte nationale de l'expertise. L'action de l'administration en termes de pilotage scientifique est conduite à une échelle qui dépasse le strict périmètre des opérateurs de chaque programme et vise à renforcer les liens avec la recherche universitaire et multidisciplinaire ainsi qu'avec les autres programmes de recherche finalisée. Qu'il s'agisse des groupes de concertation sectoriels (GCS) initiés par la DGRI en 2007, ou des défis de la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) en cours d'élaboration, les orientations proposées visent à renforcer le rôle intégrateur de la recherche finalisée et à engager une réflexion pour articuler les actions du programme 187 avec les objectifs prioritaires qui seront retenus dans la SNRI.

Le Rapporteur spécial considère cette démarche louable et invite les responsables des programmes de la MIREs à mener une réflexion globale sur l'articulation des actions de chaque programme de financement de la recherche avec les priorités nationales qui seront identifiées dans la SNRI.

C.- SIMPLIFIER LES PROCÉDURES COMPTABLES DES OPÉRATEURS VIS-À-VIS DE LEURS TUTELLES

Il est apparu au cours de l'audition du responsable du programme 188 que certains opérateurs, comme le CEA par exemple, sont sollicités par plusieurs directions générales de l'administration pour présenter leur comptabilité. Or, il apparaît que le formalisme requis par chaque administration est différent ce qui implique une charge de travail supplémentaire liée au retraitement des données.

Le Rapporteur spécial invite donc les différentes directions concernées à désigner un interlocuteur unique assumant la réconciliation des comptes découlant de la LOLF et à tout le moins à mettre en place un document unique à remplir par les opérateurs.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS

**Commentaires de MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER,
Rapporteurs spéciaux**

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES	281
A.– LES TRAITS COMMUNS AUX TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	281
1.– Les caractéristiques de la mission au regard de l'analyse de la performance	281
2.– Des indicateurs communs aux trois programmes	281
3.– La proposition d'un nouvel indicateur commun aux trois programmes	282
4.– Une piste de <i>benchmark</i> des performances de l'ensemble des gestionnaires de régime de retraite	283
5.– Des conventions d'objectifs et de gestion en cours de négociation	283
B.– LE PROGRAMME 198 <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES</i>	284
1.– Les indicateurs permettent d'identifier et d'étendre les bonnes pratiques	284
2.– La création d'un indicateur mesurant les effets de la réforme de 2008	284
3.– Les conventions d'objectifs et de gestion	284
4.– La performance du programme depuis 2006	285
C.– LE PROGRAMME 197 <i>RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS</i>	285
1.– Les spécificités de l'action de l'établissement national des invalides de la marine	285
2.– La modernisation de l'établissement national des invalides de la marine	285
3.– La création d'un indicateur mesurant les dépenses de gestion pour un euro de pension versée	286
4.– La performance du programme depuis 2006	287

D.– LE PROGRAMME 195 <i>RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET AUTRES</i>	287
II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i>	288
A.– LE PROGRAMME 741.....	288
1.– Les indicateurs de performances.....	288
2.– La modernisation de la chaîne des pensions.....	289
3.– La performance du programme depuis 2006	290
B.– LES PROGRAMME 742 ET 743	290

I.- LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITES

A.- LES TRAITS COMMUNS AUX TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

1.- Les caractéristiques de la mission au regard de l'analyse de la performance

La mission *Régimes sociaux et de retraites* présente une double caractéristique au regard de l'analyse de la performance.

D'une part, les dépenses qui y sont autorisées sont obligatoires. Elles concernent, dans leur quasi-totalité, des versements de prestations vieillesse à des pensionnés et ayants droit relevant de régimes spéciaux de retraites. Les indicateurs se concentrent donc sur la bonne gestion des caisses en charge du service des prestations, en termes de coût et de service rendu à l'utilisateur. Il est également possible de définir des indicateurs de contexte, mesurant l'effet d'une réforme, comme cela existe, pour la réforme des retraites des fonctionnaires de 2003, dans le programme 741 du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

D'autre part, les dépenses sont mises en œuvre par des opérateurs constituant un budget opérationnel de programme unique dans chaque programme. L'analyse de la performance doit donc également porter sur les relations entre l'opérateur et le responsable de programme et notamment sur l'existence de conventions d'objectifs et de gestion.

Du fait de ces deux caractéristiques, la marge de manœuvre du responsable de programme est limitée puisque sa tâche consiste à contrôler la mise en œuvre, par des opérateurs, d'un programme se résumant à des dépenses obligatoires. Il reste toutefois comptable du coût et de la qualité du service rendu par les caisses de retraite. Un tel contrôle est rendu possible par la signature de conventions d'objectifs et de gestion.

2.- Des indicateurs communs aux trois programmes

Les traits communs aux trois programmes ont conduit à la définition d'indicateurs identiques, mesurant les coûts de gestion pour un euro de prestation servie, le coût unitaire d'une primo-liquidation, le délai entre l'échéance du premier versement et le versement effectif ainsi que le taux de récupération des indus.

La comparaison entre caisses reste toutefois difficile.

D'une part, on constate une hétérogénéité des régimes, avec un clivage entre les régimes « ouverts », dans lesquels de nouveaux cotisants sont comptabilisés chaque année, et les régimes « fermés », en extinction – ceux du programme 195.

D'autre part, certains régimes – ceux des marins et des mines – doivent fournir un travail administratif plus important, notamment pour assurer les reconstitutions de carrière de leurs pensionnés.

Enfin, les modes de calcul des indicateurs – notamment des coûts de gestion – ne sont pas les mêmes pour tous les opérateurs. Ces différences de méthode sont notamment liées à l'absence de comptabilité analytique dans certains régimes, ce qui rend impossible la ventilation des coûts entre les différentes fonctions. À titre d'exemple, aucune comptabilité analytique n'a été mise en place à la caisse de retraite des personnels de la RATP. En revanche, du fait de l'existence d'un tel outil au sein du régime des mines, les indicateurs qui lui sont associés sont plus fins car les coûts peuvent être ventilés entre les différentes fonctions. Les rapporteurs spéciaux encouragent les différentes caisses de retraites à développer un système de comptabilité analytique et à mener un travail commun visant à harmoniser ces modes de calcul, ce qui permettrait de réaliser des comparaisons entre gestionnaires.

Les coûts liés au renseignement des indicateurs du projet annuel de performance apparaissent minimes pour les trois programmes. En effet, les caisses gestionnaires disposent d'indicateurs de contrôle de gestion, qui permettent un renseignement rapide et à moindre coût du projet annuel de performances.

3.– La proposition d'un nouvel indicateur commun aux trois programmes

Les derniers exercices ont été caractérisés par des sous-dotations sur certains programmes, conduisant les caisses à assumer des charges de trésorerie du fait des insuffisantes dotations versées par l'État. Une subvention mal calibrée est en effet source de coûts pour les caisses gestionnaires. Elles doivent assumer des dépenses dépassant leurs recettes, ce qui les conduit à puiser dans leur trésorerie ou à emprunter. Dans les deux cas, il existe un coût – coût d'opportunité pour les produits financiers qui ne seront pas perçus, coût réel pour les charges financières.

Par ailleurs, l'objectif des programmes de la mission vise à assurer l'équilibre des régimes subventionnés. Il est donc cohérent qu'il existe un indicateur permettant d'évaluer la capacité du responsable de programme à atteindre cet objectif.

Même s'il est vrai que la programmation pluriannuelle devrait réduire les cas d'écarts flagrants entre dotation et exécution⁽¹⁾, il pourrait être envisagé de construire un indicateur mesurant :

– soit l'excédent ou le déficit constatés en fin d'année sur chaque caisse. Cet indicateur permettrait d'avoir une idée précise du coût supporté par les caisses du fait de dotations sous-calibrées ;

– soit l'écart entre la dotation prévue en loi de finances initiale et le besoin effectivement constaté en exécution. Un tel indicateur pourrait être calqué sur l'indicateur 3.1 du programme 741 du compte d'affectation spéciale *Pensions*. Cette mesure serait davantage orientée vers l'évaluation de la capacité du responsable de programme à calibrer correctement les dotations inscrites en loi de finances initiale.

Dans les deux cas, un tel indicateur présenterait l'avantage de mesurer la performance directe du responsable de programme, et non celle des opérateurs comme l'ensemble des indicateurs actuels.

4.– Une piste de *benchmark* des performances de l'ensemble des gestionnaires de régime de retraite

La direction de la Sécurité sociale (DSS) a développé des indicateurs communs à l'ensemble des gestionnaires de régimes de retraite. Tous ne les renseignent pas encore – notamment la caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF. La généralisation de ces indicateurs permettrait d'élargir le spectre de la comparaison entre régimes, ce qui la rendrait plus pertinente. À terme, une intégration de ces indicateurs dans le projet annuel de performances offrirait au Parlement la possibilité de mieux appréhender les résultats obtenus par les gestionnaires.

5.– Des conventions d'objectifs et de gestion en cours de négociation

Les rapporteurs spéciaux rappellent que l'établissement d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) est un élément central dans le contrôle exercé par le responsable de programme sur les opérateurs et encourage les parties prenantes à signer ces conventions le plus tôt possible et à y inclure les indicateurs de performances prévus dans le PAP.

Si les régimes des mines et de la SEITA sont déjà couverts, les régimes de la RATP et des marins devraient être couverts par de telles conventions dans les mois qui viennent. La négociation entre le régime de la SNCF et l'État n'a en revanche pas commencé.

(1) Sous réserve toutefois de changements imprévus des comportements des agents au regard des modifications des données des régimes de base.

B.– LE PROGRAMME 198 *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES*

1.– Les indicateurs permettent d'identifier et d'étendre les bonnes pratiques

Du fait des similitudes entre les deux régimes, la comparaison des performances de la caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF (CPRSNCF) et la caisse de retraite des personnels de la RATP (CRPRATP) est utile car elle permet d'identifier les bonnes pratiques pour les étendre.

À titre d'exemple, les délais de paiement par la CPRSNCF de la première pension (indicateur 2.3) affiche des résultats inférieurs à ceux de la CRPRATP. Celle-ci poursuit une procédure d'anticipation interne permettant de ne pas faire subir au nouveau retraité de décalage entre son dernier salaire et sa première pension. La CPRSNCF pourrait s'inspirer des bonnes pratiques de son homologue de la RATP pour améliorer sa performance sur ce point, même si leurs procédures sont actuellement différentes ⁽¹⁾.

2.– La création d'un indicateur mesurant les effets de la réforme de 2008

L'un de vos rapporteurs spéciaux a évoqué, avec le responsable de programme, l'hypothèse de la création d'indicateurs mesurant les effets de la réforme des régimes de retraites de la SNCF et de la RATP, réalisée à l'automne 2008. Le responsable de programme a fait valoir que de tels indicateurs ne correspondraient pas aux objectifs du programme, limités à l'équilibre des régimes et à leur bonne gestion. Pourtant, le programme 741 du compte d'affectation spéciale *Pensions* recense des « indicateurs de contexte » mesurant les effets de la réforme des retraites des fonctionnaires de 2003 ⁽²⁾. Sur ce modèle, il pourrait être envisagé de construire des indicateurs mesurant, à la SNCF et à la RATP, l'âge moyen de départ à la retraite, la durée moyenne de cotisation ainsi que les économies réalisées par l'État et les coûts supportés par les entreprises du fait de la réforme.

3.– Les conventions d'objectifs et de gestion

Une convention d'objectifs et de gestion (COG) est actuellement en cours de discussion entre l'État et la CRPRATP. Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, liés à la qualité du service à l'utilisateur, y seront intégrés et comprendront notamment ceux du projet annuel de performances, ce qui leur conférera la portée d'instruments de gestion. Ces conventions définiront des objectifs regroupés autour de quatre axes : l'amélioration de la qualité du service à l'utilisateur, l'amélioration de l'efficacité de la caisse, la garantie de la sécurité financière et la lutte contre la fraude, l'optimisation des systèmes informatiques.

(1) Versement des pensions en début de trimestre à la SNCF, en fin de mois à la RATP.

(2) Indicateur 2.1 : âge moyen à la date de radiation des cadres ; indicateur 2.2 : durée moyenne de cotisation ; indicateur 2.3 : part des agents concernés par la décote et par la surcote.

Comme indiqué plus haut, les négociations sur une COG liant la CPRSNCF à l'État n'ont en revanche pas été entamées. La convention devrait être articulée autour d'axes semblables.

L'entrée en vigueur prochaine du décret confiant la tutelle des caisses de retraite des régimes spéciaux aux seuls ministres chargés des comptes et de la sécurité sociale pourrait conduire à ce que l'actuel responsable du programme 198 ne soit plus associé aux travaux de préparation de la COG du régime de la SNCF ainsi qu'au suivi de l'exécution des COG des deux caisses du programme 198. Cette évolution, décidée par le comité de modernisation des politiques publiques, pourrait poser la question de la détermination du ministère compétent pour l'exercice de la responsabilité du programme 198.

4.– La performance du programme depuis 2006

La CPRSNCF se distingue par une bonne maîtrise des coûts depuis 2006 mais n'arrive pas à améliorer les délais de versement de la première pension. La CRPRATP assure le versement de toutes les premières pensions dans les délais et paraît avoir, au cours de l'année 2008, réussi à maîtriser ses coûts après une inflation après sa création.

C.– LE PROGRAMME 197 *RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS*

1.– Les spécificités de l'action de l'établissement national des invalides de la marine

Les indicateurs associés au programme montrent que la performance de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) est, dans l'ensemble, inférieure à celle des autres caisses de la mission. Une part de cette différence est due aux spécificités de l'action de l'ENIM

La tâche de l'établissement est en effet plus complexe car il constitue un régime « pluri-métier ». Il couvre trois populations distinctes – les armements « au commerce », les armements à la pêche et les conchyliculteurs – alors que les autres caisses servent une population homogène.

De plus, les reconstitutions de carrière sont souvent plus complexes dans le cas de marins ayant servi dans différents pays, pour différents employeurs, que dans le cas d'un salarié de la RATP ou de la SNCF ayant effectué l'ensemble de sa carrière dans l'entreprise.

2.– La modernisation de l'établissement national des invalides de la marine

La gestion de l'ENIM a été critiquée par un rapport de la Cour des comptes de 2006, portant sur les exercices 1995 à 2002. La Cour a notamment pointé les défaillances de ses systèmes d'information et de contrôle de gestion.

L'ENIM s'est depuis engagé dans un vaste mouvement de modernisation informatique. D'une part, il a défini un schéma directeur des systèmes d'information pour la période 2007-2010. Ce schéma permettrait d'automatiser certaines tâches réalisées manuellement et de renforcer les contrôles. La modernisation de l'application de gestion des pensions devrait permettre des gains de productivité. L'application de recouvrement sera refondue, ce qui permettra notamment des règlements par prélèvement automatique. Le programme a pris un an de retard et devrait aboutir en 2011. D'autre part, l'ENIM a été adossé au système informatique de la CNAM en ce qui concerne le versement des prestations en nature. En d'autres termes, l'établissement utilise les outils de liquidation et de paiement des prestations mis à disposition par la CNAM. L'opération ayant été plus complexe à réaliser que prévu, de nombreux réglages sont encore nécessaires pour atteindre une utilisation optimale. Par ailleurs, les prestations en espèce ne pourront être intégrées du fait de la trop grande complexité de l'opération.

La négociation de la convention d'objectifs et de gestion a été suspendue dans l'attente de l'aboutissement du projet de réforme statutaire de l'établissement. La convention serait organisée autour de trois axes – la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires propres au secteur, la qualité du service aux usagers, les coûts de gestion –, accompagnés d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Les rapporteurs spéciaux insistent sur les efforts de modernisation de l'ENIM et l'encouragent à poursuivre dans cette voie. Il souligne le fait que ces efforts se déroulent alors que le siège de l'établissement est en train d'être délocalisé de la place Fontenoy à La Rochelle, ce qui ne facilite pas le travail engagé sans en nier toute l'utilité.

3.– La création d'un indicateur mesurant les dépenses de gestion pour un euro de pension versée

Contrairement aux autres régimes de la mission, le régime des marins ne voit pas sa performance mesurée au regard des dépenses de gestion pour un euro de prestations « vieillesse » servies. Il existe un tel indicateur pour les dépenses d'assurance maladie et d'action sociale, ce qui a peu de signification dans la mesure où la subvention de l'État est fléchée, à 99 %, vers la branche retraite du régime.

Par souci de cohérence avec les autres indicateurs de la mission et l'objet de la subvention versée par l'État à l'ENIM, il semble nécessaire de ne plus mesurer la dépense de gestion au regard des prestations d'assurance-maladie et d'action sociale mais par rapport aux pensions de retraites servies. On aurait alors un indicateur « dépenses de gestion pour un euro de pensions de retraites servies ». Un tel indicateur pourrait être mis en place à condition de préciser, dans le projet annuel de performances, les deux réserves suivantes.

D'une part, comme l'a fait remarquer l'ENIM à vos Rapporteurs spéciaux, un tel indicateur ne saurait être comparé directement aux performances des autres caisses de la mission, en raison des particularités du régime mentionnées plus haut.

D'autre part, le mode de calcul des coûts de gestion doit être semblable dans tous les régimes. La mise en place du nouvel indicateur devra impliquer une coordination entre les différentes caisses de retraite pour harmoniser le calcul de leurs indicateurs mesurant les dépenses de gestion.

4.– La performance du programme depuis 2006

L'ENIM affiche des résultats contrastés depuis 2006. L'investissement réalisé aujourd'hui dans ses systèmes informatiques devrait lui permettre d'améliorer sa performance à moyen terme.

D.– LE PROGRAMME 195 *RÉGIME DE RETRAITE DES MINES, DE LA SEITA ET AUTRES*

Le programme 195 retrace des subventions octroyées à des régimes en extinction, notamment ceux des mines et de la SEITA. Les enjeux de performances y sont donc moins centraux que dans les autres programmes de la mission, même si deux éléments peuvent être relevés.

D'une part, le régime des mines a réalisé des efforts importants depuis 2005, à la suite de l'adossement du régime à la Caisse des dépôts qui assure sa gestion administrative. Ses coûts sont en effet plus élevés que ceux des autres régimes, en raison d'un héritage historique qui confère à ses salariés un statut protecteur, même après leur intégration au sein de la Caisse des dépôts.

Depuis 2005, le nombre de salariés a diminué de 300 à 200 et un contrôle accru est porté sur la qualité. Par ailleurs, a été fixé l'objectif de maintenir stable l'indicateur mesurant les coûts de gestion pour un euro de prestations versées. Du fait de la baisse tendancielle de la dépense de l'ordre de 2 % à 3 % par an, cela revient à viser une diminution d'une même ampleur des frais de gestion. A également été signée une convention d'objectifs et de gestion associant trois des quatre indicateurs du projet annuel de performances, ce qui leur confère une réelle portée car ils deviennent instruments de gestion. Enfin, un projet de charte de gestion entre la Caisse des dépôts et l'État est en cours de négociation et devrait permettre une amélioration de la qualité de service de la Caisse.

L'amélioration de la performance du régime des mines et de la SEITA depuis 2006 est remarquable. Tant les moyens mis en œuvre – comptabilité analytique, COG, charte de gestion – que les résultats obtenus distinguent les gestionnaires – Caisse des dépôts et association pour la prévoyance collective – des autres caisses de la mission.

D'autre part, un élément important de la performance, ne figurant pas dans les indicateurs du bleu budgétaire, réside dans la mise en œuvre du **programme de cession du patrimoine immobilier de la CANSSM**, visant à alléger la subvention d'équilibre versée par l'État. Un programme de l'ordre de 580 millions d'euros, concernant trente immeubles de nature différente – résidentiel, hôtels, mixtes –, était prévu sur les années 2008 et 2009. Du fait d'un montant de cessions plus important en 2008, les objectifs de cessions devraient être respectés en dépit du retournement du marché immobilier. Les rapporteurs spéciaux saluent la persévérance de la direction du Budget qui a permis la mise en œuvre de ce programme.

II.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Comme dans le cas de la mission *Régimes sociaux et de retraites*, les dépenses du compte d'affectation spéciale *Pensions* sont obligatoires, ce qui réduit les marges de manœuvre du responsable de programme. Il a toutefois été prévu des indicateurs de contexte, ou indicateurs d'efficacité socio-économique, permettant d'évaluer les résultats de la réforme des retraites des fonctionnaires de 2003 ⁽¹⁾, ce qui paraît bienvenu.

Si le programme 742 est mis en œuvre par un opérateur – la Caisse des dépôts –, le programme 741 implique différents services de l'État. Ce dernier cas ne permet pas une identification claire du responsable de la chaîne de pensions mais cette situation devrait évoluer avec la réforme en cours.

Dans le cas du programme 741, le service des pensions a dû développer des outils de contrôle de gestion pour renseigner les indicateurs. Un système de contrôle de gestion formalisé devrait être mis en place une fois l'organisation de la chaîne des pensions stabilisée, c'est-à-dire à l'horizon de l'année 2012.

A.– LE PROGRAMME 741

1.– Les indicateurs de performances

L'existence **d'indicateurs de contexte**, visant à évaluer les impacts de la réforme de 2003, est bienvenue, même si le responsable de programme ne dispose pas de leviers pour agir sur leur évolution. Ils permettent en effet de suivre les effets de la loi votée par le Parlement et constituent, à ce titre, une évaluation en continu de la réforme. Ces indicateurs ont été améliorés au fil du temps et pourraient être définitivement stabilisés.

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Deux indicateurs sont liés aux objectifs du programme. D'une part, la qualité de la gestion n'est mesurée que par un seul indicateur, mesurant le coût d'une primo-liquidation. La chaîne des pensions est en effet partagée entre le service des pensions, qui les calcule et les liquide et dont le chef est responsable du programme 741, et les centres de paiements régionaux (CRP), dépendant de la direction générale des finances publiques, qui les paie ⁽¹⁾. Ainsi, le programme 156 mesure la performance des CRP par le biais de trois indicateurs. D'autre part, l'écart entre la prévision et l'exécution est mesuré dans le présent programme, conformément à l'objectif d'équilibre du compte.

L'évolution de la chaîne des pensions, décrite ci-dessous, devrait permettre de la placer sous l'autorité d'un responsable unique⁽²⁾, auquel il pourrait être appliqué l'ensemble des indicateurs relatifs à la bonne gestion. Ces indicateurs pourraient être comparés à ceux de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), pour permettre d'identifier et d'étendre les bonnes pratiques.

2.– La modernisation de la chaîne des pensions

Une vaste réforme de la chaîne des pensions a été entreprise à la suite des décisions prises dans le cadre du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007. Du fait des gains de productivité et de la meilleure qualité de service qu'elle devrait générer, elle constitue un élément central de la performance et devrait aboutir à l'horizon de l'année 2012.

En raison de la mise en place d'une nouvelle organisation, une économie de 1 200 ETP – 900 ETP dans les ministères et 300 ETP au sein du service des pensions et des centres régionaux de paiement – pourrait être réalisée du fait de la mise en place d'un processus industrialisé de liquidation des pensions. Alors que la préparation des dossiers se fait actuellement sous format papier et nécessite des échanges entre ministères, elle sera désormais informatisée. Les effectifs affectés à cette tâche dans les ministères pourraient être réduits de moitié, les personnels restant formant des pôles d'expertise.

La qualité du service serait également renforcée car, comme le requiert le dispositif du compte individuel de retraite ⁽³⁾, les agents publics pourront suivre tout au long de leur carrière l'évolution de leurs droits à la retraite. Le droit à l'information sur la retraite, prévu dans la réforme de 2003, serait donc rendu possible et assuré notamment *via* la mise en place d'un guichet unique – centres d'appels et site Internet – dès 2010.

(1) *Les crédits de fonctionnement des CRP sont recensés dans le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

(2) *Probablement le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, dont le responsable est le directeur général des finances publiques.*

(3) *Article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.*

Enfin, **une nouvelle organisation administrative sera mise en place**, avec la création d'un service à compétence nationale placé sous l'autorité du directeur général des finances publiques, clarifiant les responsabilités. Le chef de ce service aura autorité sur l'ensemble de la chaîne des pensions, depuis l'information des agents au cours de leur carrière jusqu'à la liquidation et au paiement des ayants droit.

Cette réforme passe par une modernisation importante des systèmes d'information. Une évolution des systèmes informatiques est rendue nécessaire pour simplifier les tâches de préparation des dossiers en rationalisant les procédures de collecte et de consolidation des données de carrière et de liquidation. Par ailleurs, une application unique « Retraites », utilisable sur l'ensemble du territoire par le service des pensions et les centres régionaux de paiements, facilitera la liquidation et le paiement. Enfin, la diffusion de l'information par Internet nécessite une évolution du site Internet du service des pensions.

3.— La performance du programme depuis 2006

Les coûts sont sous contrôle depuis 2006 et la qualité de la prévision demeure. Les premiers effets de la réforme des retraites de 2003 se font sentir.

B.— LES PROGRAMME 742 ET 743

La performance du FSPOEIE peut être comparée à celle des régimes de la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Par conséquent, le calcul de la rémunération du gestionnaire devrait être harmonisé avec celui des autres caisses de ces régimes. Par ailleurs, il est regrettable que le coût d'une primo-liquidation soit impossible à calculer du fait du morcellement de la tâche entre les ministères et le gestionnaire, ce qui empêche toute comparaison, sur cet indicateur, avec les autres régimes.

Depuis 2006, l'amélioration de la performance du FSPOEIE, géré par la Caisse des dépôts, est constante et doit être saluée.

La performance du programme 743, dont le responsable est le chef du service des pensions, n'est pas évaluée car la quasi-totalité des crédits est alimentée par des missions du budget général.

***RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	292
I.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : UN EXERCICE PARTIEL COMPTE TENU DU VERSEMENT AUTOMATIQUE DES CRÉDITS	293
A.- UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE GAGE DE TRANSPARENCE ET DE SIMPLICITÉ.....	293
B.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE UTILE MALGRÉ LES MARGES DE MANŒUVRE LIMITÉES DU RESPONSABLE DE PROGRAMMES.....	295
II.- L'ÉVOLUTION POSITIVE DE LA PERFORMANCE : RÉSULTAT DE L'AMÉLIORATION ET DE LA CRÉATION D'OUTILS PROPRES A OPTIMISER LA GESTION DES CRÉDITS DEPUIS 2006	296
A.- UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INDICATEURS MESURANT L'EFFICACITÉ DES SERVICES POUR GÉRER LES CRÉDITS	296
B.- LA CRÉATION D'OUTILS DE GESTION AU NIVEAU CENTRAL ET DÉCONCENTRÉ AU SERVICE DE LA PERFORMANCE.....	299
C.- UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006.....	301

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*, regroupant les crédits des concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122), présente deux caractéristiques majeures : d'une part, elle ne retrace qu'une infime partie des versements de l'État aux collectivités, l'essentiel étant financé par des prélèvements sur recettes de l'État (plus de 90 % en moyenne depuis 2006) ; d'autre part, elle ne peut se soumettre que très partiellement à la démarche de performance initiée par la LOLF puisque la très grande majorité des crédits est versée conformément à des critères de répartition « automatiques » étroitement encadrés par la loi et les règlements.

Les comptes d'avances aux collectivités territoriales (programmes 832 et 833) n'entrent pas à proprement parler dans la catégorie des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales mais répondent à la même logique d'automatisme des versements, au point que le programme 832 ne comporte aucun objectif ni indicateur de performance. Les quatre indicateurs associés au programme 833 mesurent quant à eux des objectifs de qualité de service et d'efficacité de gestion, à travers la bonne exécution par les services de l'État de ses obligations à l'égard des collectivités bénéficiaires.

S'il en résulte que l'évaluation de la performance de ces programmes ne peut que s'avérer partielle, il n'en demeure pas moins que l'architecture budgétaire actuelle doit être conservée pour deux raisons. D'abord elle répond à un objectif de transparence et de simplicité conforme à l'article 7 de la LOLF (I). Ensuite elle donne lieu à des efforts importants de la part des responsables de programmes pour améliorer, autant que faire se peut, la performance des services de l'administration à travers l'amélioration et la création d'outils propres à optimiser la gestion des crédits (II).

I.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : UN EXERCICE PARTIEL COMPTE TENU DU VERSEMENT AUTOMATIQUE DES CRÉDITS

Dans son rapport pour 2008, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) soulignait que, compte tenu du versement automatique des dotations, la mission RCT comportait encore des programmes dépourvus de dispositifs de performance (programme 120 et 121) et proposait, comme le rapport spécial du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2008, de regrouper les quatre programmes actuels dans un programme unique qui s'intégrerait à la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le Rapporteur spécial constate toutefois que le maintien de l'architecture budgétaire actuel de la mission RCT a le mérite de la simplicité et de la transparence en identifiant, pour chaque niveau de collectivité, l'effort budgétaire consenti par l'État (A). De plus, malgré les marges de manœuvre limitées du responsable de programmes, la démarche de performance n'est ni nulle ni inutile (B).

A.- UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE GAGE DE TRANSPARENCE ET DE SIMPLICITÉ

La mission RCT est composée de quatre programmes structurés selon une approche organique, par type de collectivité. Comme l'a indiqué M. Edward Jossa, responsable de programmes au cours de son audition, **lors de la mise en place de la LOLF, deux autres approches avaient été étudiées :**

– **une approche mettant l'accent sur la logique interne des concours apportés** (dotations « automatiques » / subventions attribuées sur projet ou dossier). Cette approche présentait l'avantage de rendre compte des deux types d'instruments utilisés par l'État en matière de dotations. Cependant, elle aurait nécessairement induit des retraitements afin de mesurer clairement l'aide apportée aux différents niveaux de collectivités locales. En outre, la question de la place laissée dans ce type d'architecture aux crédits relevant du fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'aurait pas manqué d'être posée ;

– **une approche privilégiant la nature des ressources des collectivités (investissement/fonctionnement).** Cette approche n'a pas été retenue car elle ne correspondait pas à la logique d'intervention que poursuit l'État en matière de concours financiers, plus axée sur les compensations de charges, la péréquation et l'aide à l'investissement. Sur le moyen terme, une telle architecture aurait d'ailleurs pu présenter des points de blocage dans le cadre de dotations relevant à la fois de l'investissement et du fonctionnement (comme c'est le cas par exemple dans le cadre de la dotation de développement urbain créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009).

Après étude de ces différentes options, l'architecture budgétaire par niveau de collectivités territoriales est ainsi apparue comme la plus pertinente.

Le Rapporteur spécial note en effet que cette architecture présente trois avantages majeurs :

– d'une part, elle est **immédiatement compréhensible par l'élu et le citoyen** et s'inscrit ainsi dans la démarche de transparence et de lisibilité qui inspire toute la LOLF ;

– d'autre part, elle **donne une indication intéressante sur le volume des dotations budgétaires que l'État consacre à chaque niveau de collectivités locales**. À ce titre, les lignes de la mission RCT tendent à regrouper de plus en plus de dotations versées par l'État aux collectivités locales. Ainsi par exemple, en 2007, les crédits du *Concours particulier de la DGD pour les bibliothèques municipales et départementales de prêt*, initialement inscrits au sein de la mission *Culture*, ont été placés sur les lignes de l'action 3 du programme 122 de la mission RCT. De la même façon, en 2009, certaines dotations versées aux collectivités d'outre-mer, précédemment inscrites au sein de la mission *Outre-mer*, ont été « rapatriées » sur le programme 122 ;

– enfin, cette architecture budgétaire est **conforme à l'article 7 de la LOLF**, qui dispose que chaque programme « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions* ». En effet, comme le soulignait la Cour des comptes dans son relevé d'observations provisoires (ROP) sur la note d'exécution budgétaire de la mission pour l'année 2008, les « *modes de répartition et de gestion de ces dotations étant différents* » selon les niveaux de collectivités visés, « *cette structuration en programmes distincts, donne une vue claire, bien que limitée au champ de la mission, des financements alloués par l'État* ».

Ainsi, **le Rapporteur spécial confirme l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle « la mission RCT est (...) autant fonctionnelle qu'organique ; elle constitue un exemple d'identité entre la structure du budget et celle de l'organisation administrative facilitant la gestion budgétaire ».**

En outre, compte tenu du versement automatique des crédits, un autre découpage budgétaire ne permettrait pas au responsable de programmes d'augmenter ses leviers d'actions pour améliorer la démarche de performance existante.

B.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE UTILE MALGRÉ LES MARGES DE MANŒUVRE LIMITÉES DU RESPONSABLE DE PROGRAMMES

Malgré le versement automatique des dotations de l'État aux collectivités territoriales à partir des critères fixés par la loi et les règlements, la démarche de performance, dans le cadre de la mission, s'avère utile.

Les indicateurs des **programmes 119 et 122** ont été définis sur la base de deux grands types d'objectifs :

– **évaluer les résultats obtenus en termes d'efficacité socio-économique des politiques poursuivies par l'État à travers le versement de concours financiers aux collectivités locales.** Cette approche renvoie aux finalités des dotations : par exemple, le renforcement de la péréquation et le soutien à l'intercommunalité (indicateurs de l'annexe relatif aux prélèvements sur recettes dans le PAP et le RAP fournis au Parlement) ou encore le soutien à l'investissement des collectivités locales : indicateurs de la dotation globale d'équipement des communes (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) par exemple ;

– **mesurer l'efficacité de la gestion des dotations.** Cet objectif est décliné dans les indicateurs de performance tels que le délai de notification des dotations ou le nombre et la nature des rectifications effectuées sur les dotations (indicateurs du programme 122 relatifs à l'activité de la direction générale des Collectivités locales (DGCL).

Par ailleurs, le responsable des **programmes 120 et 121** a indiqué au cours de son audition, qu'il se fixe également des objectifs qui ne sont pas directement inscrits dans les documents remis au Parlement, et notamment celui de **consommer à 100 % les crédits dus aux collectivités locales concernées.**

Le responsable de programmes dispose également de la capacité d'utiliser le mécanisme de fongibilité des crédits :

– **pour assurer une consommation de 100 % des crédits de paiement :**

Dans le cadre du programme 119, la cible concernant le taux de consommation des crédits de la DGE et de la DDR en autorisations d'engagement (AE) est de 100 % et est atteinte. En crédits de paiement, la cible est de 100 % mais peut ne pas toujours être atteinte soit que les opérations d'investissement ont été arrêtées, soit qu'elles ont été minorées. Toutefois, grâce à la fongibilité des crédits de paiements entre DGE des communes et DDR, il est possible de pallier les ouvertures insuffisantes de crédits de paiement sur la DGE des communes et de répondre aux mieux aux demandes de versement présentées par les collectivités. Il convient cependant de signaler que les marges de fongibilité de la DDR vers la DGE des communes tendent à se rétrécir du fait de la montée en puissance de la DDR depuis 2004 et de l'augmentation de la consommation des crédits de paiement (17 millions d'euros en 2004, 38 millions d'euros en 2005, 59 millions d'euros en 2006, 78,5 millions d'euros en 2007 et 102,4 millions d'euros en 2008, soit 78 % des CP ouverts en LFI).

– pour respecter les obligations législatives et constitutionnelles auxquelles est soumis l’État en matière de concours financiers aux collectivités territoriales : à titre d’illustration, le mécanisme de fongibilité a dû être utilisé au sein du programme 120 en 2008 afin de payer à la collectivité de Saint Martin la dotation globale de compensation prévue à l’article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007. En principe, la dotation générale de compensation (DGC) de Saint Martin devait être alimentée par la DGE du programme 119 et la dotation générale de décentralisation (DGD) du programme 121. Or, le décret de virement qui devait réaliser le mouvement de crédits n’ayant pu être pris à temps par la direction du Budget, une avance de trésorerie a été imputée sur la DGE des départements (programme 120).

Le principal « point faible » de la mission RCT en matière de performance réside dans le fait que le responsable des programmes n’a pas toujours la main sur l’ensemble de la réalisation des objectifs qu’il a défini. Ainsi, dans le cadre de l’annexe relative aux prélèvements sur recettes par exemple, l’évaluation des améliorations de la péréquation entre les collectivités dépend principalement de décisions politiques dont il n’a pas la maîtrise. Néanmoins, le rôle d’expertise joué par les services de la DGCL dans le cadre de réformes permet de proposer aux acteurs politiques des scénarii d’évolution des dotations favorables à une plus grande péréquation entre les collectivités locales.

II.– L’ÉVOLUTION POSITIVE DE LA PERFORMANCE : RÉSULTAT DE L’AMÉLIORATION ET DE LA CRÉATION D’OUTILS PROPRES A OPTIMISER LA GESTION DES CRÉDITS DEPUIS 2006

Le Rapporteur spécial constate que, globalement, l’évolution de la performance des services de l’administration dans la gestion des crédits, est positive (C) et s’explique par la mise en place d’indicateurs (A) et d’outils de gestion (B) améliorés au fil des ans.

A.– UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INDICATEURS MESURANT L’EFFICACITÉ DES SERVICES POUR GÉRER LES CRÉDITS

Depuis la mise en place de la mission, le nombre et la nature des indicateurs ont pu être modifiés pour améliorer l’évaluation de la performance des programmes 119 et 122. Le responsable de programme a indiqué que cet effort prend acte des observations de la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l’année 2006.

– S’agissant du programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*, conformément à l’engagement pris lors du questionnaire parlementaire dans le cadre du projet de loi de finances 2007, la mesure de la performance de la seconde part de la dotation de développement rural a été mise en œuvre dans le PLF 2008. Les investissements réalisés au titre de la première part de la DDR sont désormais distingués de ceux réalisés au

titre de la seconde part au sein de l'objectif n° 1 *Promouvoir les projets de développement local* du programme 119. Les indicateurs illustrant cet objectif ont été modifiés en ce sens.

De plus, l'ordre d'apparition dans le PAP 2008 des indicateurs *Évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF* et *Pourcentage des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* a été inversé, cette présentation permettant de montrer que les résultats du premier indicateur découlent notamment des objectifs du second. En effet, dans l'autre sens, la présentation présentait un biais : elle a eu pour conséquence, dans les premières années de son application, de réduire le nombre d'opérations financées par de la DGE et d'affecter au passage l'effet de levier de la DGE sur le volume global des investissements.

En outre, ainsi que le soulignait déjà la Cour des comptes et l'a rappelé le rapport du CIAP de juillet 2008, **l'indicateur mesurant *Évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF* présentait des éléments plus informatifs qu'opérationnels**. Il a donc été décidé de le **supprimer** dans le PAP 2009.

– S'agissant du programme 122 *Concours spécifiques et administration*, deux indicateurs ont été complétés par l'ajout de sous-indicateurs de nature quantitative afin d'améliorer la mesure de la réalisation des objectifs auxquels ils sont rattachés.

L'indicateur unique de l'objectif *Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL* a été complété par la comptabilisation du *Nombre de textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL parus dans l'année*.

Au sein de l'objectif *Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation*, l'indicateur *Nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute* a été complété par le nombre moyen de mises en ligne par semaine.

De plus, dans le cadre de l'exercice 2009, l'effort d'affinage de la mesure de la performance du programme 122 et de l'annexe relative aux prélèvements sur recettes a été renforcé avec la création de nouveaux indicateurs :

– L'indicateur 3.2 de l'objectif n° 3 du programme 122 a été complété par deux sous-indicateurs nouveaux. L'indicateur 3.2 *Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs* de l'objectif n° 3 *Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales* rend compte du nombre de rectifications opérées en cours de gestion à la suite de la prise en compte d'une donnée erronée de critère de répartition (erreur

externe aux services de la DGCL). Ces données sont une composante de celles recensées à l'indicateur 3.1 *Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année*. Afin d'offrir une vision complète et rapide la proportion de rectifications dues à des erreurs externes par rapport au total des rectifications effectuées en cours de gestion, deux sous-indicateurs à l'indicateur 3.2, permettant de mesurer le montant moyen (en euros) et le volume (en %) des rectifications dues à des erreurs externes ont été créés. L'intitulé de l'indicateur a par conséquent été complété de la façon suivante : *Nombre, montant moyen et volume des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)*.

– Un objectif et un indicateur de performance nouveaux ont été créés dans l'annexe relative aux prélèvements sur recettes.

L'article 110 de la loi de finances initiale pour 2008 a modifié le code général des collectivités territoriales afin de procéder à la création d'un Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles.

En effet, certains sinistres, bien qu'importants pour les collectivités territoriales concernées, ne relèvent pas d'une ampleur telle ou sont trop localisés pour qu'ils justifient la mise en œuvre de la solidarité nationale (au titre du programme 122). Pour répondre à ces cas de figure, l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales a créé un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, doté de 20 millions d'euros en 2008 prélevés sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (prévue à l'article 6-IV de la loi modifiée n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987) et géré comme un prélèvement sur les recettes de l'État. Dans la mesure où le fonds est un prélèvement sur recettes, le critère « durée de l'opération » n'est pas nécessairement le plus pertinent (il n'y a plus ni AE, ni CP). Un indicateur de mesure de la réactivité à traiter la demande des collectivités affectées par une catastrophe naturelle a cependant été créé.

Cette réforme a justifié la **suppression de l'objectif n° 1 du programme 122 *Soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles et de l'indicateur 1.1 associé à cet objectif***. Cet objectif avait pour objet de s'assurer de la réalisation rapide des opérations financées au titre du dispositif budgétaire « réparation des dégâts causés par les calamités publiques ». Or, la durée des opérations non clôturées avait nécessairement vocation à dépasser le délai de 5 ans. Néanmoins, plusieurs opérations nouvelles devraient être financées en 2009 par le biais de ce dispositif.

Il apparaît ainsi que le responsable des programmes 119 et 122 cherche à faire évoluer de la façon la plus pertinente possible les indicateurs évaluant la performance de la gestion des crédits qui y sont rattachés, et ce afin de prendre en considération les évolutions de périmètre de ces programmes ainsi que les observations extérieures qui ont pu être portées sur ce thème depuis la création de la mission RCT.

B.- LA CRÉATION D'OUTILS DE GESTION AU NIVEAU CENTRAL ET DÉCONCENTRÉ AU SERVICE DE LA PERFORMANCE

La gestion des crédits de la mission RCT est assurée, en administration centrale, par environ 20 personnes, dont la majorité de cadres A, relevant de la sous-direction des Finances locales et de l'action économique, du cabinet du directeur général des Collectivités locale et du cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales. Au niveau déconcentré, plus d'une centaine d'interlocuteurs sont recensés, les préfectures étant les unités opérationnelles.

Les dépenses de fonctionnement de la DGCL ont été maintenues en 2007 et 2008 à 1 100 000 euros par an en AE/CP (hors dépenses informatiques comptabilisées en investissement). Pour 2009, un budget de 1 089 014 euros en AE et 1 093 213 euros en CP maintient cette tendance.

Le principal point fort de la mission RCT en matière de performance, et plus largement de la gestion des concours financiers versés aux collectivités territoriales, a été la création d'outils propres à garantir une gestion optimisée des dotations. Ces outils devraient, dans l'avenir, continuer à faire l'objet d'adaptations et d'évolutions afin de faciliter et de rendre plus performante la gestion des concours financiers.

En effet, les gestionnaires des quatre programmes de la mission RCT disposent de différents outils afin de garantir un suivi précis de l'exécution budgétaire tout au long de l'exercice et de récolter les informations nécessaires à la détermination des indicateurs de performance :

– **les chartes de gestion** relatives aux quatre programmes de la mission RCT : elles définissent les rôles et les objectifs respectifs de chacun des acteurs ainsi que les règles de gestion financières des crédits ;

– **l'application INDIA** : les restitutions fournies par cette application sont utilisées pour assurer un suivi de l'utilisation et de la consommation des crédits au niveau local ;

– **« l'outil de remontée des informations de préfectures » (ORIP)** : cet outil, disponible sur le site Intranet de la DGCL, a été mis en place en 2006 afin de combler l'absence de restitution détaillée fournie par une application informatique comptable de niveau central. Il permet d'assurer un suivi de l'utilisation et de la consommation des crédits au niveau local. Cet outil, qui repose sur des données déclaratives, permet d'opérer un suivi très minutieux par l'administration centrale de l'activité des préfectures sur les sujets suivants :

- suivi de la couverture par les CP des AE des années antérieures de certaines dotations (DGE, DDR, réparation des dégâts causés par les calamités naturelles) ;

- demandes de crédits complémentaires nécessaires au niveau local afin de payer les états de dépense fournis par les collectivités (DGE des départements ou des communes par exemple) ;
- bilans d'exécution budgétaire ;
- et transmission des données relatives aux indicateurs de performance des différents programmes ;

– **le Flash Finances Locales (FFL)** : le FFL prend la forme d'une lettre sous format électronique envoyée chaque semaine à l'ensemble des correspondants locaux de la DGCL. Cet outil est un moyen efficace de transmission de l'information en matière budgétaire et comptable ;

– **les réunions et correspondances informelles avec les différentes unités opérationnelles** : afin d'assurer un suivi fiable et précis des crédits de titres 3 et 5, tous issus du BOP 3 du programme 122, le RBOP entretient avec chaque responsable d'UO des échanges permanents à partir des restitutions fournies par l'application ACCORD. Les tableaux de suivi sont actualisés chaque mois et des rencontres pour faire le point sur les dépenses réalisées et prévues sont organisées environ une fois par trimestre avec la direction informatique en particulier.

Enfin, **en matière de prélèvements sur recettes**, la DGCL s'est dotée en 2006 d'une interface informatique avec l'ensemble des préfetures, baptisée **COLBERT départemental**. Cette interface permet la collecte de l'ensemble des données fournies par les préfetures dans le cadre du calcul de la DGF, l'envoi automatique des fiches de notification des dotations ou encore le calcul des acomptes de la DGF au niveau local. Cet outil évite les ruptures dans la chaîne de transmission des informations et contribue donc à fiabiliser le processus d'ordonnancement des dotations. Les montants des dotations transmis aux préfetures transitent ainsi directement des bases de données de la DGCL dans les états financiers prêts à l'impression que le préfet transmet alors au trésorier-payeur général. Cette procédure limite donc les risques de ressaisie.

Afin de supprimer totalement ces risques sur l'ensemble de la chaîne comptable, la DGCL poursuit l'objectif d'une interface de l'exploitation Colbert départemental avec CHORUS. Cette interface permettrait en effet de supprimer les risques liés à la ressaisie par les comptables du Trésor. La mise en place de l'interface pose néanmoins la question (non résolue à ce stade) de la gestion du référentiel permettant d'associer un code INSEE ou SIREN (pour les EPCI) et le RIB d'une collectivité. Cette question, doit trouver une résolution dans les prochains mois. Enfin, il est à noter que depuis l'automne 2008 et afin d'optimiser l'utilisation de cet outil, des formations, menées par les agents du bureau des concours financiers de l'État de la DGCL, sont organisées au profit de l'ensemble des utilisateurs de Colbert départemental.

C.- UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE L'ÉVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS 2006

Le présent rapport propose d'apprécier l'évolution de la performance de la **mission RCT** depuis 2006 au regard des quatre principaux objectifs qui irriguent l'ensemble des programmes, ainsi que la gestion des prélèvements sur recettes :

– **accompagner l'investissement des collectivités locales** : L'analyse des résultats depuis 2006, montre que **l'objectif visant à réduire les effets d'une trop grande concentration ou de saupoudrage des crédits de la DGE des communes et de la DDR est globalement atteint par l'action opérée au plan local par les préfets**. Ceux-ci tendent, en effet, à opérer une plus grande sélection dans le choix des projets les plus « mûrs », cette tendance valant surtout pour les investissements réalisés au titre de la DGE des communes. S'agissant de la DDR, le recentrage des crédits sur les projets les plus structurants est moins marqué. Cela résulte de la nature même des projets éligibles, notamment à la deuxième part de la DDR, qui, en visant au maintien et au développement des services publics en milieu rural, sont plus nombreux, plus hétérogènes et moins structurants. Il n'en demeure pas moins que la DGCL devrait poursuivre son effort de recentrage des crédits pour que l'effet incitatif des deux dotations sur les investissements des collectivités locales soit accru ;

– **renforcer la péréquation entre les collectivités locales** : les résultats en termes de performance relatifs à cet objectif sont principalement évalués **à partir de la méthodologie retenue par les professeurs Gilbert et Guengant dans le cadre de leur étude pour le Commissariat Général du Plan (CGP) sur la péréquation**. Les premiers résultats de l'étude quinquennale ont été communiqués à la DGCL au cours de l'été 2007. Ils permettent de renseigner l'indicateur sur la période 2001 à 2006. Ils devraient être actualisés au printemps 2009 par les services de la DGCL, en relation avec les deux chercheurs. La DGCL a en effet passé une convention avec le CNRS afin de devenir acquéreuse de cette application et de pouvoir *in fine* l'utiliser comme un outil à la fois de mesure de l'efficacité péréquatrice des dotations, mais également d'aide à la décision dans le cadre de la préparation des nouvelles dispositions législatives sur les dotations. L'appropriation de cet outil devrait constituer un moyen d'évaluation de la péréquation à moyen terme ;

– **aider les collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles** : Comme cela a d'ores et déjà été indiqué, les services de la DGCL ont participé à la création, en loi de finances pour 2008, d'un fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles. Ce fonds est destiné aux collectivités touchées par des catastrophes très localisées dont l'ampleur ne justifie pas la mise en œuvre de la solidarité nationale. Dans la mesure où le fonds est géré en prélèvement sur recettes, le critère « durée de l'opération » n'est pas nécessairement le plus pertinent (il n'y a plus ni AE, ni CP). Un indicateur de mesure de la réactivité à

traiter la demande des collectivités affectées par une catastrophe naturelle a cependant été créé. **Les premiers résultats ne seront connus qu'en 2010, à l'occasion de l'écriture du RAP 2009 ;**

– **proposer un service efficace aux différents interlocuteurs de la DGCL** (pouvoirs publics, préfectures,...) : à ce titre, **les résultats obtenus depuis 2006 dans le cadre des indicateurs rattachés à l'objectif n° 2 : *Garantir une gestion adaptée aux contraintes des collectivités locales* sont très satisfaisants.** Il apparaît en effet, que les rectifications opérées dans le cadre du calcul de la DGF sont plus liées à des données erronées prises en compte comme base de calcul qu'à des erreurs de calcul à proprement parler. Ainsi, en 2006, 71 % des rectifications opérées ont eu pour base des erreurs de données, pour atteindre un taux de 84 % en 2007, et de 92 % en 2008. En termes de parution des dotations sur le site Internet de la DGCL, les résultats sont aussi très satisfaisants : la date de mise en ligne de la dotation forfaitaire des communes est ainsi passée du 10 février en 2006 au 6 février en 2008. En 2009, cette dotation a été mise en ligne le 9 février en raison d'un problème de chargement des montants sur le site Internet.

À cet égard, la création d'outils de gestion adaptés constitue une avancée remarquable. En effet, auparavant, la qualité de l'information budgétaire était affectée par les insuffisances des applications du palier 2006 pour la tenue cohérente des trois comptabilités prescrites par l'article 27 de la LOLF. Parmi ces insuffisances, celle des liaisons entre les logiciels ACCORD–LOLF et NDL sont particulièrement pénalisantes. Les modalités de suivi de la consommation des AE étant différentes dans les deux applications, elles donnent des restitutions différentes. La couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement est par conséquent difficile à gérer. Par ailleurs, l'infocentre INDIA restitue les seules dépenses payées, mais pas les dépenses mandatées, alors que la connaissance des dépenses mandatées et non encore payées est précieuse en fin de gestion. Le DGCL a fait état d'un autre dysfonctionnement apparu en 2008 : l'absence de restitution par l'infocentre INDIA des minoration d'autorisations d'engagement faites par les ordonnateurs secondaires dans NDL. Pour pallier ces insuffisances des applications interministérielles, le responsable de programme a donc mis en place en 2006 l'outil de remontée des informations de préfectures (ORIP) afin d'assurer un suivi de l'utilisation et de la consommation des crédits au niveau local. Sa fiabilité fait l'objet d'un constat partagé par les services du CBCM et de la direction du budget.

Sur le moyen ou long termes, il est important de noter que les coûts liés à la maintenance et aux évolutions d'ORIP et de COLBERT départemental ne sauraient diminuer. En effet l'arrivée de CHORUS, prévue en 2010, ne devrait pas permettre la remontée de données liées aux critères de performance. Selon le DGC, CHORUS ne devrait permettre un suivi de l'historique des données qu'avec deux ans de recul, les données antérieures étant entreposées et non directement accessibles aux utilisateurs du progiciel. Cette limitation pourrait même dégrader la qualité de suivi des autorisations d'engagement, lequel est parfois nécessaire sur nettement plus que deux ans, par exemple pour les « subventions pour travaux divers d'intérêt local » de l'action n° 1 du programme 122.

Le Rapporteur spécial estime donc que les applications ORIP et COLBERT devraient conserver leur utilité. Pour ce faire, il est indispensable que des évolutions de COLBERT départemental soient programmées et mises en œuvre afin de permettre un « raccordement » de cet outil à l'infocentre CHORUS.

S'agissant enfin de la performance des services de l'administration pour la gestion du compte d'avances aux collectivités territoriales (programme 833), les résultats des quatre indicateurs sont en progrès réguliers depuis 2006 : les dates de versements mensuels sont quasiment toutes respectées, l'estimation des émissions de rôles est devenue très fine, et le recouvrement des trop-perçus a été accéléré. On est donc désormais très proche des objectifs ultimes de 100 %. Le programme garantit de mieux en mieux, aux collectivités bénéficiaires, des versements mensuels susceptibles d'être intégrés de manière fine dans des plans prévisionnels de trésorerie. L'amélioration de la performance passe par une consolidation du dispositif de contrôle interne et un suivi permanent en cours d'année du résultat des indicateurs. Le respect des règles édictées est régulièrement rappelé à la fois au réseau des comptables de la DGFIP et au réseau préfectoral en relation avec la direction générale des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

SANTÉ

Commentaire de M. Gérard BAPT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILE À APPLIQUER À LA POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE ET DE PRÉVENTION	306
A.– Le poids modeste des crédits de l'État	306
B.– Des phénomènes de moyen ou long terme.....	307
II.– TROIS ANS DE PERFORMANCE : LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UN BILAN POUR UNE MISSION DONT LES CONTOURS SONT APPELÉS À ÊTRE SENSIBLEMENT MODIFIÉS DÈS 2009	307
A.– <i>Santé publique et prévention</i> : des comparaisons trop perturbées.....	308
B.– <i>Offre de soins et qualité du système de soins</i> : une structuration bienvenue	308
C.– <i>Drogue et toxicomanie</i> : une simplification justifiée, à partir de 2008	308
III.– QUELLES PRÉCONISATIONS POUR UNE MEILLEURE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ?	309
A.– Coordonner PAP et PQE, pour une vision globale de la politique de prévention et de santé publique	309
B.– Améliorer les indicateurs de qualité du système de soins	309
C.– Modifier substantiellement le volet performance associé à la santé publique et à la prévention	310

Les août 2003 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ont prévu, respectivement pour le projet de loi de finances initiale et pour le projet de loi de règlement, que des projets et rapports annuels de performances leur seraient associés, afin de disposer des outils indispensables pour juger des résultats des actions menées au regard des moyens budgétaires consentis.

L'examen du projet de loi de règlement pour 2008 est l'occasion d'opérer un retour critique sur l'introduction, depuis l'exercice 2006, d'une méthode d'évaluation de la performance des politiques publiques et d'en tirer un bilan provisoire.

I.- UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DIFFICILE À APPLIQUER À LA POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE ET DE PRÉVENTION

On notera avant tout que le budget de la mission *Santé* ne se prête qu'avec difficulté à l'exercice de l'évaluation de la performance, pour deux raisons principalement.

A.- Le poids modeste des crédits de l'État

Le premier obstacle tient à ce que l'État joue essentiellement en matière de santé publique un rôle de pilotage et d'impulsion, les principaux financements provenant de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, s'agissant de la prévention pour ces dernières. Les crédits de la mission en 2008 s'élèvent en effet à 430 millions d'euros¹. Son volet performance n'a donc pas vocation à évaluer l'efficacité globale de la politique de santé publique et de prévention, dont l'État n'a pas la maîtrise directe : c'est pourquoi les indicateurs de performance de la mission sont principalement orientés vers la mesure de l'efficacité de dispositifs parfois très spécifiques ou de celle des opérateurs des différents programmes.

C'est le cas pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, qui ne représente que 0,1 % de l'ensemble des dépenses globales au titre de cette politique, et pour lequel les indicateurs s'orientent donc par exemple vers les efforts fournis par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) pour atteindre les objectifs nationaux qui figurent dans leurs contrats signés avec l'État, ou vers la mesure de l'efficacité respective des stages extra-hospitaliers, de l'année recherche ou du stage en médecine générale, tous trois réservés aux internes en médecine. Ce rôle mineur, sur le plan budgétaire, de l'État explique la nécessaire articulation des indicateurs de performance de la mission avec les programmes de qualité et d'efficience (PQE) qui permettent de suivre l'efficience de la dépense dans le champ de la sécurité sociale.

¹ Les changements de périmètre qui affectent la mission en 2009 conduisent à renforcer le poids financier de celle-ci, qui s'établit désormais à un peu plus de 1,1 milliard d'euros, avec notamment le rattachement des programmes Protection maladie et Veille et sécurité sanitaires.

Introduits par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, les programmes de qualité et d'efficacité publiés chaque année en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale représentent en effet la transposition de la logique « objectifs-résultats » à l'œuvre dans les projets annuels de performances.

Le PQE « Maladie » constitue ainsi un complément indispensable au suivi de la performance globale des actions de prévention et de santé publique, en particulier s'agissant de son objectif n° 2 qui porte sur « *le développement de la prévention* ». Les indicateurs associés s'articulent autour de deux axes principaux : le suivi des grands risques de santé publique, d'une part, en termes de prévalence de l'obésité et du surpoids chez l'enfant et en matière de pratiques addictives ; les politiques préventives en général, avec une surveillance particulière de l'efficacité des dispositifs de dépistage de trois types de cancers, du taux de couverture vaccinale de la population et enfin, en matière de santé bucco-dentaire, de l'indice carieux des enfants. La part prépondérante prise par l'assurance maladie dans le financement de la politique de santé publique invite donc à une lecture croisée de ces deux documents.

B.– Des phénomènes de moyen ou long terme

D'autre part, les indicateurs de santé publique se caractérisent par une certaine inertie ; leur évolution n'est en effet généralement sensible que sur une période de moyen terme à long terme. Ainsi, entre 2006 et 2008, il est rare d'observer une progression des résultats sur les trois années consécutives. Ce constat peut également être dressé au regard des indicateurs de suivi des cent objectifs annexés à la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, et dont les indicateurs de performance de la mission ont souvent repris l'esprit. Dans le cadre de son évaluation de la mise en œuvre de la loi, le Haut conseil de la santé publique (HCSP) a établi que seuls 54 objectifs peuvent en réalité faire l'objet d'une évaluation en 2009.

Outre les obstacles liés à la complexité de la formulation de certains indicateurs de suivi, à la fixation d'échéances d'évaluation ou aux délais d'obtention des données, la difficulté à mesurer les effets d'une action publique sur la morbidité ou la mortalité est indéniable.

II.– TROIS ANS DE PERFORMANCE : LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UN BILAN POUR UNE MISSION DONT LES CONTOURS SONT APPELÉS À ÊTRE SENSIBLEMENT MODIFIÉS DÈS 2009

La mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance de la mission *Santé* s'est effectuée de manière relativement contrastée selon les programmes. On reconnaîtra sans difficulté l'amélioration progressive de la qualité des indicateurs et des capacités de recueillir et de traiter les données. En cela, c'est un bilan globalement positif qui peut être dressé pour ces trois années de performance. Les exercices à venir doivent toutefois être l'occasion d'une

stabilisation des objectifs et des indicateurs et d'un approfondissement de l'évaluation, grâce à une meilleure justification des résultats obtenus et une amélioration de la qualité des données recueillies.

A.– Santé publique et prévention : des comparaisons trop perturbées

Après une période de tâtonnements qui témoigne de la difficulté pour les services de s'approprier une démarche de performance à destination d'une politique qui ne s'y plie qu'avec difficulté, le volet performance du programme *Santé publique et prévention* s'est progressivement stabilisé. Ainsi, dix indicateurs ont été, de façon tout à fait justifiée, supprimés en 2006 et 2007 sur le programme *Santé publique et prévention*, soit que des obstacles s'opposaient au renseignement en temps et en heure de certains indicateurs, soit que ces derniers reposaient sur des données déclaratives peu fiables, soit enfin qu'ils constituaient davantage des outils de mesure des moyens de l'action publique que de son efficacité. L'exercice 2008 s'est caractérisé par une stabilité des indicateurs.

Toutefois, dès 2009, des changements importants sont venus affecter le nombre et la nature des indicateurs de performance, changements qui ont d'ailleurs vocation à être poursuivis en 2010. Le suivi des indicateurs en sera donc perturbé, ce qui occasionnera une perte de lisibilité de l'évolution de la performance des actions menées. En effet, la fusion des programmes *Santé publique et prévention* de la mission *Santé* et *Veille et sécurité sanitaires* de la mission *Sécurité sanitaire* au sein d'un nouveau programme *Prévention et sécurité sanitaire* a conduit à la suppression de huit indicateurs au total et à la mise en place de trois nouveaux indicateurs.

B.– Offre de soins et qualité du système de soins : une structuration bienvenue

A contrario, la période 2006-2008 a vu une amélioration et un enrichissement progressifs des indicateurs de performance associés au programme *Offre de soins et qualité du système de soins* : alors qu'il ne disposait au départ que de trois indicateurs, il est aujourd'hui structuré autour de six indicateurs, qui s'attachent à mesurer la performance des principaux acteurs et dispositifs du programme, dont on reconnaîtra le caractère très limité au plan budgétaire (127 millions d'euros) : la Haute autorité de santé (HAS) comme l'agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH) sont désormais partie prenante de la démarche de performance.

C.– Drogue et toxicomanie : une simplification justifiée, à partir de 2008

Sur la même période, le programme *Drogue et toxicomanie* s'est illustré par son étonnante stabilité ; seules quelques améliorations ponctuelles ont été apportées à quatre indicateurs. Il était toutefois permis de douter de la pertinence d'un éventail aussi large d'indicateurs pour un budget d'un peu plus de 26 millions d'euros, ce dont témoigne par exemple la mesure du nombre de

reprises de dispositifs expérimentaux jugés pertinents par d'autres administrations et partenaires : le passage de deux à six reprises sur la période considérée n'apporte en effet aucun éclairage particulier sur l'efficacité de la politique de lutte contre la toxicomanie. C'est donc à raison que le rattachement de cette politique, au titre d'une action, au programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* en 2009, s'est accompagné de la substitution aux quatre indicateurs préexistants d'un indicateur unique mesurant le taux de réalisation des différents objectifs du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies couvrant la période 2008-2011.

III.— QUELLES PRÉCONISATIONS POUR UNE MEILLEURE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ?

A.— Coordonner PAP et PQE, pour une vision globale de la politique de prévention et de santé publique

Une forte porosité caractérise, on l'a dit, l'évaluation de la performance de la mission *Santé* et les programmes de qualité et d'efficience (PQE) attachés au projet de loi de financement de la sécurité sociale. On remarque ainsi que le suivi de la prévalence du tabagisme quotidien dans la population, de la consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de quinze ans ou du taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein, est opéré dans l'une et l'autre approches.

Dès lors, il semblerait opportun que cette coordination apparaisse de façon plus évidente au sein du suivi de la performance de la mission *Santé*. Le volet performance pourrait ainsi utilement **renvoyer aux indicateurs de suivi mis en place dans le cadre des PQE**, d'autant que ceux-ci font souvent l'objet d'explications plus détaillées que dans le projet annuel de performances. Un travail d'harmonisation gagnerait donc à être engagé sur ce point ; celui-ci aurait également l'avantage de mettre l'accent sur l'importance qui est celle d'un suivi conjoint de l'évolution des financements respectifs de l'État et de la sécurité sociale pour disposer d'une image fidèle de l'efficacité globale de la politique de prévention et de santé publique.

B.— Améliorer les indicateurs de qualité du système de soins

La faible ampleur budgétaire du programme *Offre de soins et qualité du système de soins* et la mise en place prochaine des agences régionales de santé (ARS) militent en faveur d'une dissémination des crédits du programme, signant la disparition de ce dernier. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, une telle suppression est à l'étude dans la perspective du projet de loi de finances pour 2010. Elle n'en signifierait pas pour autant celle des indicateurs actuellement associés aux acteurs et aux dispositifs du programme, auxquels un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées.

– **Le centre national de gestion (CNG)**, mis en place fin 2007 à destination du personnel hospitalier, doit, en tant que nouvel opérateur de l'État, pouvoir faire l'objet d'une évaluation, que celle-ci soit d'ailleurs organisée dans le cadre du projet annuel de performances ou du PQE « Maladie » rattaché au projet de loi de financement de la sécurité sociale. En effet, le CNG étant également financé par l'assurance maladie et une contribution des établissements de santé, **il serait tout à fait opportun que la mesure de son efficacité intervienne dans le cadre des finances sociales.**

– Un nouvel indicateur, opportunément introduit en 2008, mesure le pourcentage des étudiants en médecine s'orientant vers la médecine générale. Si l'on ne peut que souscrire à la possibilité ainsi ouverte de mesurer l'efficacité des stages extra-hospitaliers proposés en deuxième cycle et en internat, – en particulier au vu de la désaffection constatée des étudiants vis-à-vis de la médecine générale –, il conviendrait néanmoins de renforcer la portée de cette évaluation, en mesurant **non seulement la part des étudiants qui s'orientent vers la médecine générale, mais également la part de ceux qui continuent à terme de la pratiquer.**

C.– Modifier substantiellement le volet performance associé à la santé publique et à la prévention

Les bouleversements qui caractérisent le programme *Santé publique et prévention* en 2009, avec le rattachement des crédits dédiés à la veille et à la sécurité sanitaires, ont occasionné un remaniement conséquent des indicateurs associés au nouveau programme. Un certain nombre de modifications pourraient néanmoins venir encore renforcer la qualité de la démarche de performance.

– L'indicateur relatif au suivi du délai de transmission des certificats de décès a été supprimé en 2007 au motif qu'une expérimentation d'un certificat électronique, d'ailleurs prévue par la loi de santé publique du 9 août 2004, avait été initiée. Or, à ce jour, seule une centaine d'établissements de santé auraient recours à cette procédure de télétransmission. Les lacunes de la veille et de la statistique en matière de mortalité révélées par l'épisode de la canicule d'août 2003 militent en faveur du **rétablissement d'un indicateur de suivi du déploiement du certificat électronique de décès** dans les établissements de santé et les maisons de retraite dans un premier temps, où sont déclarés 75 % des décès, puis auprès des médecins libéraux dans un second temps. Un tel indicateur aurait bien entendu vocation à disparaître lorsque la généralisation du système de télétransmission aura été atteinte.

– Le volet performance du programme *Santé publique et prévention* comporte des indicateurs qui ne relèvent que très partiellement de la marge de manœuvre de l'État. C'est notamment le cas pour le suivi de la consommation d'alcool ou de la prévalence du tabagisme dans la population : l'État n'intervient que par le biais du financement d'associations ou en matière de prévention, à travers les campagnes menées par l'INPES ou encore par le service de téléphonie

Drogues Alcool Tabac Info Service (DATIS), le financement des centres dédiés à l'alcoologie incombant entièrement à l'assurance maladie, qui contribue également à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme à travers les actions financées par le fonds national de prévention, d'éducation et d'information en santé (FNPEIS). S'agissant de la politique de prévention en santé publique dans sa globalité, l'effort financier de l'État représente en effet autour de 350 millions d'euros contre 5 à 6 milliards d'euros pour l'assurance maladie. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence du maintien d'indicateurs qui ne relèvent que marginalement des capacités d'action de l'État. Comme le préconise le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son cinquième rapport d'activité publié en novembre 2008, « *les indicateurs relatifs à des politiques publiques sur lesquelles les responsables de programme ne disposent que de leviers d'action partiels doivent être supprimés en tant qu'indicateurs de performance* ». Il conviendrait de ne les retenir, le cas échéant, qu'en tant qu'indicateurs de contexte ou de politique transversale, afin de ne pas biaiser l'analyse de la performance à travers la mesure d'une action qui ne relève pas essentiellement du programme concerné. Une telle réorganisation permettrait en outre de **se concentrer sur les leviers d'action réels du responsable de programme**.

— Enfin, et manière plus large, on ne peut que regretter que le volet performance du programme *Santé publique et prévention* soit si peu orienté vers la prise en compte des disparités régionales dans l'accès à la santé et à la prévention. Nul doute pourtant que les résultats fournis au titre de certains indicateurs masquent des contrastes territoriaux parfois importants. Il serait par exemple utile de disposer de données relatives aux écarts régionaux constatés en matière de participation au dépistage organisé du cancer du sein. **La lutte contre les inégalités de santé doit en effet demeurer un objectif prioritaire du programme** et est d'ailleurs invoquée comme telle dans sa présentation stratégique. La mise en place des agences régionales de la santé (ARS) au début de l'année 2010 sera l'occasion de revoir l'approche privilégiée par les indicateurs de performance, et de **les cibler davantage sur la détection des inégalités de santé**. Selon les informations communiquées au Rapporteur spécial, ce travail de refonte est pleinement engagé par la direction générale de la santé (DGS). On ne peut que souhaiter de le voir aboutir dès le projet de loi de finances pour 2010.

SÉCURITÉ

Commentaire de M. Michel DIEFENBACHER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS STABILISÉS	314
II.– UN CADRE DE GESTION DISTINCT DU CADRE BUDGÉTAIRE	314
III.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE RENOUVELÉE	315

I.- DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS STABILISÉS

D'une manière générale, les objectifs et les indicateurs de performance retenus pour la mission *Sécurité* ont été stabilisés et sont globalement pertinents. Le cadre du projet de loi de finances pour 2008 comprenait au total pour le programme *Police nationale* 10 objectifs, 19 indicateurs et 14 sous-indicateurs. Dans le souci de stabiliser les objectifs et indicateurs et permettre ainsi des comparaisons d'une année sur l'autre, les objectifs et 17 indicateurs étaient identiques à ceux des années antérieures. Quelques ajustements ont été apportés afin de réaliser une convergence maximale dans les actions communes avec le programme *Gendarmerie nationale*. Tous les indicateurs présentaient en 2008 des séries historiques (100 % des données étaient renseignées contre 86 % en 2007 et 56 % en 2006).

Ainsi, les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* partageaient en 2008 89 % de leurs objectifs (8 objectifs sur 9 hors action spécifique et missions militaires) et 78 % de leurs indicateurs (14 indicateurs sur 18 hors action spécifique et missions militaires).

Le projet de loi de finances pour 2009 comprenait au total pour la police 9 objectifs, 18 indicateurs et 14 sous-indicateurs. Dans le souci de stabiliser les objectifs et indicateurs et permettre ainsi des comparaisons d'une année sur l'autre, les objectifs et 16 indicateurs sont identiques à ceux des années antérieures. Quelques ajustements ont été apportés afin de réaliser une convergence maximale dans les actions communes avec le programme *Gendarmerie nationale*.

Comme indiqué dans le commentaire spécifique du rapport annuel de performances pour 2008, les résultats des indicateurs de performance sont remarquables, notamment en matière de lutte contre la délinquance, de taux d'élucidation et de lutte contre l'insécurité routière.

II.- UN CADRE DE GESTION DISTINCT DU CADRE BUDGÉTAIRE

D'une manière générale, le cadre budgétaire correspond à la description des crédits sans rapport avec les modalités réelles de leur gestion.

Comme l'observe la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2008 sur la mission *Sécurité*, « *Les actions ne sont ni un cadre de budgétisation ni un cadre d'exécution des dépenses. Elles constituent seulement un cadre particulier de présentation des crédits du programme. Ce cadre n'est utilisé que pour décrire les crédits demandés dans le PLF (PAP du « bleu » annexé au PLF) ou ceux consommés (RAP annexé à la loi de règlement).* »

Lors de l'exécution budgétaire, les dépenses sont en principe imputées sur des actions, imputation qui s'est révélée complexe dans la réalité. Il en résulte des écarts importants entre les crédits demandés par action (PAP) et ceux consommés (RAP). La ventilation des crédits des programmes entre plusieurs actions obéit en effet à une logique d'objectifs de politiques publiques et non une logique de gestion comme les BOP et les UO qui sont calés sur l'organisation des services. »

La Cour des comptes a également observé, de manière générale, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2008, que « *la programmation, la gestion et le suivi budgétaires bénéficient rarement de l'apport de la mesure de l'efficacité des actions mises en œuvre. De manière générale, le lien n'est encore fait que très exceptionnellement entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire.* »

Cette réflexion est en adéquation avec l'analyse développée l'an dernier par la Cour sur l'exécution 2007 pour la mission *Sécurité* pages 172 à 184 de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007.

Le déficit d'appropriation de la démarche de performance est patent si l'on considère, avec la Cour des comptes, que la police ne dispose pas d'outils permettant d'établir un lien entre les résultats obtenus et les ressources budgétaires. Pour la gendarmerie, la situation n'est guère différente puisque certains éléments d'architecture budgétaire ne favorisent pas, selon la Cour des comptes, « *l'engagement du corps dans une véritable démarche de performance* ». Comme pour la police d'ailleurs, les indicateurs sont assortis de valeurs cibles, mais aucun ne donne la mesure de la productivité du service, faute de corrélation avec les moyens déployés. Il est impossible de les relier avec les effectifs ou les crédits mobilisés pour conduire les actions rattachées aux programmes.

Votre Rapporteur spécial souligne donc, une nouvelle fois, qu'au-delà des indicateurs de résultats, opérationnels, il reste à définir et mettre en œuvre une série d'indicateurs de productivité et d'efficacité.

III.- UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE RENOUVELÉE

Le rapport spécial de la commission des Finances sur les crédits de la Sécurité prévus par le projet de loi de finances pour 2009 avait, à l'automne dernier, insisté sur le renouvellement de la démarche de performance dans la police et la gendarmerie : le rapprochement des deux forces, avec le transfert de la gendarmerie sous l'autorité du ministère de l'Intérieur au 1^{er} janvier 2009, doit faciliter la mise en œuvre des chantiers suivis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Votre Rapporteur spécial avait énuméré ces chantiers : le développement de la police scientifique, la poursuite de la réorganisation de la sécurité publique (diminution des effectifs de CRS, mise en place des compagnies de sécurisation, développement des unités territoriales de quartier, impulsion nouvelle donnée aux groupes d'intervention régionaux, diminution des gardes statiques), une meilleure mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie génératrice d'économies.

Le deuxième rapport d'étape de la RGPP, du 13 mai 2009, met en évidence l'avancement de plusieurs chantiers : la réduction des missions périphériques des forces de sécurité, la rationalisation des structures de formation, une meilleure coordination des forces de police en région parisienne, la rationalisation des outils de police technique et scientifique, la rationalisation et la mutualisation de la fonction ressources humaines.

D'autres chantiers sont moins avancés, notamment la poursuite du processus de réajustement territorial entre la police et la gendarmerie auquel votre Rapporteur spécial est très favorable.

Enfin, c'est dans le domaine de la mutualisation des fonctions de support que des progrès restent surtout à accomplir, en particulier en matière de systèmes d'information et également dans le domaine immobilier.

La mutualisation des moyens de la police nationale et de la gendarmerie nationale est actuellement en œuvre dans quatre domaines :

- au titre de l'activité purement opérationnelle, notamment en matière d'utilisation et de gestion des fichiers, ou des réseaux de radiocommunication ;
- en matière de soutien logistique et de passation de marchés publics ;
- dans la fonction immobilière ;
- en matière de ressources humaines.

Avec le redéploiement territorial des zones de police et de gendarmerie, les chantiers de mutualisation des moyens et d'élimination des structures redondantes sont les plus prometteurs pour permettre aux forces de sécurité de faire mieux et moins cher.

SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Georges GINESTA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– DES RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉPENDANTS DES ALÉAS CLIMATIQUES.....	318
A.– PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS</i>	318
B.– PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS	320
II.– UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI FAIT TOUJOURS DÉBAT	321
A.– LA RÉFLEXION SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION <i>SÉCURITÉ CIVILE</i> N'A JAMAIS ABOUTI	321
B.– LES SERVICES TERRITORIAUX DE DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE SONT CONSIDÉRÉS COMME DES « UNITÉS DÉLOCALISÉES » DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	322

I.- DES RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉPENDANTS DES ALÉAS CLIMATIQUES

A.- PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

La nature même des actions *Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts* et *Secours à personne par hélicoptères* se prête difficilement à la mesure de la performance. Compte tenu du caractère par essence imprévisible de ces missions et des aléas liés en particulier aux conditions climatiques, les variations des indicateurs retenus doivent systématiquement faire l'objet d'un commentaire analytique.

Dans le programme *Interventions des services opérationnels*, l'indicateur sur la *Disponibilité opérationnelle des aéronefs de la base d'avions de la sécurité civile (BASC)* s'apprécie par flottille (12 bombardiers d'eau amphibies Canadair, 9 bombardiers d'eau terrestres Tracker, 2 bombardiers d'eau terrestres polyvalents Dash-8, 3 avions de coordination, d'investigation et de liaison Beechcraft 200). Les résultats sont globalement satisfaisants depuis 2006, puisque la disponibilité des flottilles s'améliore et se rapproche des prévisions, voire les dépasse. Il convient cependant de noter qu'une partie de ces bons résultats doit être imputée à l'activité aérienne réduite constatée en 2008, le seul résultat plutôt décevant étant celui de la disponibilité de la flottille des avions de liaison qui a connu une baisse sensible.

La disponibilité des avions de liaison a connu une baisse sensible en 2008, baisse qui résulte principalement de pannes récurrentes dont le diagnostic a parfois été difficile. Le vieillissement des appareils de cette flottille n'est pas non plus étranger à ces résultats décevants. Seule la flotte d'avion de coordination, d'investigation et de liaison enregistre des résultats peu encourageants en matière de disponibilité opérationnelle. L'amélioration des taux devra passer nécessairement par le remplacement des appareils les plus anciens.

L'indicateur sur le *Coût total de l'heure de vol de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile de Marignane (BASC)*, resté stable en 2006 (5 946 euros) et 2007 (6 103 euros), a sensiblement augmenté en 2008 (7 352 euros). Cette hausse ne résulte pas d'une augmentation des moyens budgétaires affectés à cette action, qui restent stables, mais de la part des coûts fixes liée à la diminution du nombre d'heures de vol réalisées en 2008 (5 738) par rapport à 2007 (8 172) et 2006 (7 786). Cet indicateur ne paraît donc pas représentatif car il dépend, en particulier, du niveau d'activité aérienne qui est lié à l'intensité de la saison feux, laquelle est elle-même largement tributaire des conditions météorologiques. Il serait souhaitable que la direction de la Sécurité civile (DSC) réfléchisse à une redéfinition de l'indicateur pour éviter ou réduire ces biais induits par les aléas climatiques.

L'indicateur sur la *Disponibilité des véhicules terrestres spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) durant la saison des feux* fait apparaître un progrès très net qui doit toutefois être relativisé par le changement de périmètre de calcul, uniquement sur la période de la saison feux, c'est-à-dire de juin à septembre.

L'indicateur *Pourcentage des effectifs des UIISC en opérations ou disponibles pour intervention* présente entre 2006 et 2008 des résultats très proches de la cible pour 2010 (80 %). Il n'est sans doute pas totalement pertinent car le niveau d'activité et d'engagement opérationnel dépend uniquement d'aléas événementiels ponctuels de durée et d'intensité variées et variables.

L'indicateur sur le *Taux de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères*, en légère baisse par rapport à 2007 et 2006, reste à un niveau satisfaisant (77 % en 2008, 78,3 % en 2007 et 79,1 % en 2006). Le taux maximal atteignable est en effet de l'ordre de 80 %, en raison de l'immobilisation incontournable des hélicoptères pour les visites de maintenance. Cette légère baisse relative à l'ensemble de la flotte est en grande partie imputable aux résultats constatés sur les hélicoptères du type Écureuil qui voient leur taux de disponibilité passer de 91 % en 2007 à 73,5 % en 2008.

L'indicateur *Coût total de l'heure de vol de la flotte d'hélicoptères du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC)* reste stable en 2008 (2 978 euros) par rapport à 2007 (2 850 euros), malgré une hausse du coût du carburant. Le nombre d'heures de vol réalisées reste, lui aussi, assez stable (17 753 en 2008, 17 348 en 2007). L'activité aérienne de la flotte d'hélicoptères reste globalement stable et ne subit pas les mêmes fluctuations que la flotte d'avions (feux de forêt).

L'indicateur mesurant le *Coût de l'opération de secours par hélicoptère par personne secourue* reste stable en 2008 (4 629 euros) par rapport à 2007 (4 661 euros), avec un nombre de personnes secourues en augmentation (11 420 en 2008, 10 607 en 2007). Cet indicateur reste difficile à interpréter, car seul le coût des opérations de secours est présenté, alors que les hélicoptères de la sécurité civile interviennent également dans le cadre des opérations de police, de lutte contre les feux de forêts, de transport de personnes et de fret. Il serait aussi probablement utile pour l'État de faire figurer en face de ce coût les avantages que nos concitoyens retirent de ces interventions. Cet avantage pourrait être mesuré selon des méthodes analogues à celles employées pour déterminer l'intérêt collectif d'un investissement public, notamment routier (coût d'évitement du mort).

S'agissant des indicateurs mesurant le *Délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs (engins de guerre et colis piégés)*, les résultats sont meilleurs que les prévisions : par exemple pour les engins de guerre un délai d'intervention moyen de 6,64 jours en 2008 contre une prévision de 8 jours.

B.– PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

Les deux indicateurs (*Mobilisation des colonnes de renfort* et *Nombre d'hectares brûlés*) associés à l'objectif d'*Optimisation des mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt* sont complexes à construire, à comprendre et donc à interpréter. Ces deux indicateurs sont des ratios mesurant le nombre de colonnes de renfort engagées et le nombre d'hectares brûlés, rapportés au nombre de secteurs classés en risque sévère durant la saison feux (afin de limiter l'effet aléa climatique). Pour les colonnes de renfort, il s'agit d'optimiser leur pré-positionnement ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort prévisionnelles passe de 0,04 % en 2006 à 0,03 % en 2007 et 0 % en 2008, pour une cible de 0,12 % en 2009 ; l'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort curatives passe de 0,04 % en 2006 à 0,08 % en 2007 et 0,06 % en 2008, pour une cible de 0,06 % en 2009 (plus les ratios sont bas et plus la performance est satisfaisante). Pour le nombre d'hectares brûlés, l'indicateur passe de 3,9 en 2006 à 5,7 en 2007 et 7,8 en 2008, pour une cible de 15 en 2008 et 2009. La direction de la Sécurité civile (DSC) conclut de ces résultats que sa stratégie de pré-positionnement des moyens terrestres et aériens en ressort consolidée. Le Rapporteur spécial ne sait s'il faut conclure que les cibles sont peu ambitieuses ou que les indicateurs sont peu significatifs...

L'indicateur sur l'*Accidentologie des sapeurs pompiers* passe de 0,27 % en 2006 à 0,23 % en 2007 et 0,21 % en 2008, pour une cible de 0,31 % en 2008 et 2009. On ne peut que se féliciter de résultats en baisse et nettement inférieurs aux cibles. Le Rapporteur spécial rappelle ses remarques des années précédentes demandant à ce que l'on distingue les différents types d'accident du travail (accidents en intervention, accidents de trajet, accidents de sport ou en entraînement).

L'indicateur relatif à l'*École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)* mesure l'*Attrait des formations proposées par l'École (nombre d'élèves inscrits en formation rapporté au nombre de formations proposées)*. Les résultats passent de 90 % en 2006 à 83 % en 2007 et 92 % en 2008, pour une cible de 97 % en 2010. Le Rapporteur spécial aurait souhaité que l'on évalue l'activité de l'ENSOSP sur un critère présentant un enjeu plus substantiel, comme par exemple le coût annuel d'un élève ou le niveau de connaissance acquise (notes) dans certaines matières clés, opérationnelles ou managériales, s'agissant d'élèves officiers.

Le seul indicateur des projets annuels de performance relatif aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) mesure le *Taux d'adhésion des SDIS au réseau de communication interopérable Acropol – Antares*. Cet indicateur est constitué de données transmises par les SDIS et est consolidé par la DSC. Le rythme d'adhésion des SDIS est pour l'heure en légère avance sur les prévisions (28 % des sapeurs pompiers équipés de terminaux Antares pour un prévisionnel de 20 % fin 2008). Les prévisions 2009 (40 %) devraient *a priori* être réalisées.

Au-delà des documents budgétaires, la DSC a mis en place depuis deux ans les indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS), qui sont publiés dans le document de politique transversale (DPT) en application de la loi de finances pour 2007⁽¹⁾. Il s'agit d'outils d'aide à la décision locale désormais très utilisés par les présidents des conseils d'administration des SDIS. Le Rapporteur spécial espère qu'il contribuera à affermir le pilotage par la performance et la modération budgétaire.

II.— UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE QUI FAIT TOUJOURS DÉBAT

A.— LA RÉFLEXION SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION *SÉCURITÉ CIVILE* N'A JAMAIS ABOUTI

Plusieurs ministères concourent à la sécurité civile : Intérieur, mais aussi Agriculture, Écologie et Santé. Les corps de contrôle sont unanimes à constater le caractère artificiel de la séparation en deux programmes de la mission *Sécurité civile*, dans sa limitation actuelle aux services dédiés exclusivement à la sécurité civile du ministère de l'Intérieur. Les deux programmes de la mission ont le même responsable. Aucune fongibilité ne peut intervenir en gestion entre les deux programmes, et tout transfert entre eux nécessiterait une loi de finances rectificative, comme en 2006 pour financer l'achat du douzième *Canadair*. Les deux programmes ont un champ d'action trop étroit pour permettre de définir des BOP de taille suffisante.

Le Rapporteur spécial note que le nouveau cadre budgétaire de programmation pluriannuelle (2009–2011) a conduit au regroupement de plusieurs petites missions pour permettre une fongibilité et pour faire face aux aléas de dépense tout au long de cette période de trois ans. Ce nouveau cadre budgétaire limite également le nombre de missions interministérielles, qui sont en pratique très difficiles à gérer.

Le ministère de l'Intérieur a abandonné l'idée, un temps soutenue, de créer une mission interministérielle regroupant les actions des ministères participant à la sécurité civile, tant pour la prévention (Agriculture, Écologie) que pour la lutte contre les risques (Intérieur, Santé). Le cadre du document de politique transversale (DPT) sur la sécurité civile, privilégiant le rôle du ministère de l'Intérieur (et en particulier de la DSC) paraît alors le mieux à même de faire vivre cette interministérialité⁽²⁾.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial rappelle le souhait qu'il a émis l'an dernier de réfléchir à un regroupement de la mission *Sécurité civile* avec d'autres missions ou programmes gérés par le ministère de l'Intérieur, ainsi la *Sécurité* (police et gendarmerie), les *Relations avec les collectivités territoriales* ou l'*Administration générale et territoriale de l'État* (préfectures).

(1) Adopté à la suite d'un amendement du Rapporteur spécial.

(2) Voir infra.

Le document de politique transversale (DPT) sur la sécurité civile restitue la cohérence et la complémentarité des actions des différents départements ministériels autour de la protection de la population. Ce document, créé en 2006, s'est enrichi au fil des années, et comporte notamment, depuis 2008, des éléments d'information relatifs aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ces éléments ont eux-mêmes été enrichis dans le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2009 par l'insertion de 16 des 20 indicateurs de performance des SDIS. Ces indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours (INSIS) ont été élaborés par un groupe de travail piloté par la DSC et associant toutes les parties concernées afin de permettre de mesurer les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre, d'optimiser l'allocation des ressources, et de favoriser ainsi un pilotage plus aisé des SDIS.

La DSC est toutefois consciente que le DPT être doit faire l'objet d'une présentation plus dynamique afin de refléter de façon plus concrète les actions interministérielles en matière de sécurité civile. C'est la raison pour laquelle un poste de chargé de mission « suivi des politiques publiques » a été créé en 2009 au sein de la sous-direction de l'administration et de la logistique (SDAL) afin de modifier profondément le contenu du DPT du projet de loi de finances pour 2011. Sa mission consistera notamment à mettre en place un véritable réseau des correspondants des différents ministères concernés qui pourront, lors de rencontres régulières, apporter réellement leur contribution à l'élaboration du DPT pour en faire un véritable instrument de pilotage.

B.- LES SERVICES TERRITORIAUX DE DIRECTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE SONT CONSIDÉRÉS COMME DES « UNITÉS DÉLOCALISÉES » DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les moyens aériens de la sécurité civile sont directement placés sous l'autorité de l'administration centrale. La base d'avions et la base d'hélicoptères, implantées en province, sont des « unités délocalisées », et non des services déconcentrés qui seraient alors dotés de l'autonomie de gestion voulue par la LOLF. La DSC indique qu'elle a choisi cette construction pour des raisons de contrôle budgétaire, l'engagement de moyens sur des catastrophes naturelles (incendie...) ayant rapidement des coûts très importants (carburants, produits retardants, heures de vol...).

Les indicateurs associés sont donc élaborés par l'administration centrale, à partir de données fournies par les deux bases précitées. Ceux portant sur les moyens terrestres sont renseignés par l'état-major (administration centrale) des formations militaires de la sécurité civile (Formisc) à partir d'informations issues des échelons locaux. Les indicateurs retenus portent essentiellement sur l'efficacité, dans la mesure où des indicateurs de coût peuvent répondre à cette qualification. Des indicateurs d'efficacité socio-économique devraient représenter les avantages économiques apportés par les activités des moyens aériens à la collectivité. Des indicateurs de qualité du service pourraient sans doute être élaborés, mais leur éventuelle mise en œuvre serait difficile tant il est parfois peu aisé d'identifier le bénéficiaire final du service rendu par les aéronefs.

La fiabilité des indicateurs résulte, pour l'essentiel, de celle des données budgétaires utilisées et des données physiques fournies par les unités délocalisées du groupement des moyens aériens (GMA). Le responsable de programme indique que cette fiabilité est globalement assurée, mais il n'existe pas encore de processus de contrôle interne ou de certification au sens que ces expressions revêtent en comptabilité générale. Il conviendrait sans doute de réfléchir à terme sur des indicateurs reliant les coûts optimisés de mise en œuvre des moyens aériens aux indices de satisfaction résultant de la préservation des vies humaines et des biens par suite de l'engagement des aéronefs.

Les indicateurs relatifs aux services de déminage sont renseignés au niveau central à partir des informations remontant des différents centres de déminage. Leur fiabilité est assurée par un contrôle de cohérence.

L'expérience tirée des trois dernières années a amené la DSC à mettre en œuvre un véritable contrôle de gestion avec l'élaboration de tableaux de bord d'activité et le développement de nouveaux outils informatiques de gestion budgétaire. La DSC dispose d'un contrôleur de gestion affecté à la sous-direction de l'administration et de la logistique (SDAL), qui exerce une mission transversale pour l'ensemble de la direction. Par ailleurs, le commandement des FORMISC et le GMA disposent respectivement de trois et d'un contrôleur de gestion pour leurs besoins spécifiques.

SÉCURITÉ SANITAIRE

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES</i>	327
A.– UN VOLET PERFORMANCE QUI PEINE À IMPOSER SA COHÉRENCE	327
1.– Des handicaps à surmonter	327
2.– Des lacunes à combler	328
B.– DES MARGES D'AMÉLIORATION CERTAINES.....	329
II.– LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i>	330
A.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT ENTRAVÉE PAR LA CAPACITÉ D'ACTION LIMITÉE DU RESPONSABLE DE PROGRAMME.....	330
1.– L'incomplète intégration du contrôle de gestion dans l'organisation administrative.....	330
2.– Le rôle limité du responsable de programme.....	331
B.– UN DISPOSITIF RATIONALISÉ MAIS INCOMPLET.....	333
1.– Un dispositif qui a tendance à se resserrer	333
2.– Un dispositif de mesure de la performance qui couvre trop peu les crédits du programme.....	334

L'exercice 2009 signe la disparition de la mission, dont les deux programmes, – l'un relatif à la veille et à la sécurité sanitaires, l'autre orienté vers la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation -, sont désormais respectivement rattachés aux missions *Santé* et *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*. Si la démarche de performance relative à la sécurité alimentaire est demeurée intacte, tel n'est pas le cas pour les actions de veille et de sécurité sanitaires, qui rejoignent en réalité les crédits relatifs à la santé publique et la prévention au sein d'un nouveau programme. Cette fusion a ainsi justifié une réduction importante du nombre des indicateurs de performance associés.

L'exercice 2008 n'est donc pas révélateur s'agissant du volet performance de la mission : une nouvelle cohérence doit en effet être construite pour chacun des deux programmes au sein de leur nouvel environnement.

I.- LE PROGRAMME VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRES

A.- UN VOLET PERFORMANCE QUI PEINE À IMPOSER SA COHÉRENCE

1.- Des handicaps à surmonter

La mise en place d'une démarche d'évaluation de la performance de la politique de veille et de sécurité sanitaires s'est révélée délicate, pour deux raisons principalement :

– La première tient à l'importance budgétaire toute relative du programme. Ses crédits initiaux s'établissent en effet à 166 millions d'euros en 2008. S'il était doté de 286 millions d'euros en 2006, il convient toutefois de rappeler le poids représenté par le fonds de concours dit « Biotox » qui abondait alors ce programme : hors fonds de concours, la dotation initiale du programme en 2006 était limitée à 103 millions d'euros. Cette faible ampleur permet de comprendre l'inadaptation des premiers pas de la performance : ainsi, en 2006, douze indicateurs jalonnaient le programme, ce qui était incontestablement excessif au vu du budget concerné. La réduction à neuf du nombre des indicateurs, dès 2007, est donc apparue opportune, d'autant plus qu'elle est allée de pair avec des redéfinitions et la suppression concomitante des indicateurs dénués de pertinence ou impossibles à renseigner.

On peut néanmoins toujours s'interroger sur l'utilité de disposer d'un nombre aussi important d'indicateurs au titre de la politique menée par l'État en matière de veille et de sécurité sanitaires. Il s'explique en réalité par le foisonnement des actions menées et la très forte dissémination des crédits qui l'accompagne.

– En effet, – et c’est le second point caractéristique de ce programme –, outre les subventions aux nombreuses agences sanitaires chargées de la mise en œuvre de ces actions, de multiples petites interventions sont financées par le biais principalement des directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales (DDASS et DRASS) ou encore par le direction générale de la santé (DGS). Ainsi, la politique de veille, de surveillance, d’expertise et d’alerte mobilise-t-elle, indépendamment des opérateurs, l’intervention, entre autres, des centres antipoison, des centres de coordination et de lutte contre les infections nosocomiales ou encore du Haut conseil de la santé publique. Dans ce contexte, il est donc malaisé de construire un système d’évaluation complet ou du moins suffisamment représentatif des finalités du programme et des acteurs qui les portent.

2.– Des lacunes à combler

Cette situation est à l’origine d’une démarche de suivi de la performance qui manque de lisibilité, du fait de ses lacunes.

Un premier type d’indicateurs concerne les principaux opérateurs du programme, à savoir les agences sanitaires. Toutefois, en 2008, seules l’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et l’Agence de la biomédecine (ABM) font l’objet d’une évaluation directe de leur activité. Ni l’Établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), pourtant doté de 55 millions d’euros en 2008, ni l’Agence française de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail (AFSSET), ni l’Institut de veille sanitaire (InVS) ne sont retracés dans le volet performance. **Il importe donc de généraliser au plus vite le suivi de la performance des agences sanitaires. Le Rapporteur spécial demande en conséquence que l’ensemble des établissements soit soumis à une évaluation des performances.**

Un second type d’indicateurs s’efforce de mesurer l’efficacité de dispositifs plus ponctuels. La diffusion de l’information sanitaire et des alertes est par exemple mesurée par le nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie « DGS Urgent », tandis que l’objectif d’amélioration de la qualité de l’eau distribuée par les réseaux de service public est assorti de deux indicateurs. On peut à cet égard s’étonner de la place ainsi prise par cet objectif au vu de la faiblesse des crédits consacrés à cette action. L’amélioration de la qualité de l’eau est incontestablement un enjeu de santé publique, que le plan national santé environnement 2004-2008 (PNSE) a d’ailleurs jugé prioritaire ; il n’en demeure pas moins que de nombreuses autres actions mobilisant des moyens financiers équivalents, voire supérieurs, ne font l’objet d’aucun suivi dans le projet annuel de performances : c’est le cas de l’ensemble des dispositifs de lutte anti-vectorielle, des opérations relevant du programme civil de défense à destination de la médecine d’urgence en situation de crise ou des actions de surveillance des milieux de vie qui participent également de la mise en œuvre du PNSE.

B.– DES MARGES D'AMÉLIORATION CERTAINES

Si la très forte dispersion des crédits du programme *Veille et sécurité sanitaires* explique les difficultés rencontrées pour imposer une démarche de performance pleinement cohérente, un certain nombre d'améliorations pourraient toutefois être rapidement apportées.

- Il semble en premier lieu indispensable que les opérateurs qui sont des acteurs centraux du programme fassent l'objet d'une évaluation qui puisse être retracée dans le projet annuel de performances.

Nul doute en effet que les agences sanitaires sont toutes engagées dans une procédure de contractualisation de leurs objectifs et de leurs moyens avec l'État : pour autant, leur absence du volet performance ne permet pas d'avoir une visibilité suffisante quant à l'efficacité de leur action.

C'est en particulier le cas de l'EPRUS, qui occupe une place centrale dans le programme. On notera avec satisfaction que le souci d'évaluer l'activité de l'EPRUS ait été prise en compte dès 2009, à travers le suivi du coût de fonctionnement de l'établissement par rapport à son budget total. On regrettera néanmoins que cet indicateur ne donne aucune information tangible relative à l'activité de l'EPRUS. Il conviendrait en effet de substituer à cet indicateur de stricte performance financière un indicateur permettant de suivre l'efficacité de sa gestion du stock national santé ou les résultats atteints dans le cadre de la mise sur pied de la réserve sanitaire, qui constituent ses deux missions phares. De la même manière, il est indispensable d'opérer un suivi de l'efficacité de l'AFSSET dans son rôle essentiel de tête de réseau.

On comprend aisément que la fusion opérée en 2009, donnant naissance à un nouveau programme, ait conduit à la suppression de certains indicateurs. L'AFSSAPS sera ainsi évaluée à travers le seul prisme de son délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM), l'indicateur relatif au rapport entre le nombre d'anomalies détectées au regard des contrôles effectués ayant été abandonné : on ne peut que souscrire à ce recentrage, *a fortiori* au regard de la fonction centrale que revêt l'activité d'AMM pour l'agence.

On comprend alors d'autant moins que des agences au cœur de la politique de sécurité sanitaire ne soient pas intégrées à la démarche de performance.

- Afin de ne pas encombrer excessivement le volet performance du nouveau programme *Prévention et sécurité sanitaire*, qui accueille désormais les crédits affectés à la veille et à la sécurité sanitaires, **il conviendrait de renoncer à un certain nombre d'indicateurs insuffisamment pertinents, afin de construire une démarche de performance adaptée autour des opérateurs du programme** : ceux-ci réunissent en effet en 2008 plus de 140 millions d'euros, soit près de 85 % des crédits du programme, ce qui justifie amplement que leur évaluation soit prioritaire.

A contrario, le suivi du pourcentage des communiqués de presse de la DGS repris par la presse, s'il témoigne de la volonté d'évaluer les capacités de la direction à faire relayer l'information sanitaire, apparaît anecdotique au regard des objectifs du programme. Il faut donc approuver son abandon en 2009, au même titre que le suivi du nombre de professionnels de santé inscrits à « DGS-Urgent », qui ne concernait que les médecins libéraux et dont les biais étaient trop importants, comme avait pu le souligner le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Il est toutefois regrettable que les deux indicateurs relatifs à l'amélioration de la qualité de l'eau subsistent tels quels : on pourrait en effet envisager de ne retenir que l'indicateur le plus représentatif de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau ou celui pour lequel la marge d'amélioration est la plus importante. Le cas échéant, le maintien des indicateurs relatifs à des dispositifs spécifiques doit passer par une justification suffisante de leur pertinence, en indiquant par exemple précisément quels sont les acteurs concernés et dont la performance est évaluée et pour quelles missions. **Le Rapporteur spécial regrette que des indicateurs non pertinents aient été maintenus dans le projet annuel de performances pour 2009 ; il conviendra, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, d'en envisager une refonte.**

II.- LE PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

A.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT ENTRAVÉE PAR LA CAPACITÉ D'ACTION LIMITÉE DU RESPONSABLE DE PROGRAMME

1.- L'incomplète intégration du contrôle de gestion dans l'organisation administrative

Anticipée par la mise en place d'indicateurs de contrôle de gestion en 2004, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a toutefois nécessité la création d'indicateurs nouveaux pour l'élaboration du projet annuel de performances (PAP).

Le coût du contrôle de gestion ne pèse pas directement sur le programme 206, puisque les moyens humains qui y sont consacrés relèvent du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Il existe au sein de la direction générale de l'Alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture et de la pêche une mission d'appui au pilotage de la performance, composée de six agents dont deux sont affectés au contrôle de gestion. Dans les services déconcentrés, 15 équivalents temps plein travaillent occupent des postes de contrôleurs de gestion. Il est toutefois difficile d'isoler, dans les tâches de ces agents, le temps consacré à renseigner les indicateurs du PAP.

La collecte des informations nécessaires au renseignement des indicateurs est encore assez largement manuelle. Seuls trois des six indicateurs figurants dans le PAP 2009 sont automatisés, calculés grâce à l'application NOMADE (Nouvel outil de management et d'aide à la décision) ; il s'agit des indicateurs 1.1, 2.3 et 3.1 (cf. tableau ci-après). Les trois autres indicateurs sont renseignés au moyen de calculs effectués par l'administration centrale (indicateurs 2.1 et 5.1) ou d'informations collectées auprès de sources extérieures : laboratoires (indicateur 3.1) et directions départementales des services vétérinaires (indicateur 4.1). **Le Rapporteur spécial encourage vivement la généralisation de l'automatisation du calcul des indicateurs du PAP**, qui permettra de renforcer la fiabilité des informations et de leur traitement.

2.- Le rôle limité du responsable de programme

Une première limite, assez classique, résulte de l'existence d'un opérateur du programme. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) reçoit depuis le programme 206 une subvention pour charges de service public de près de 54 millions d'euros, soit environ 10 % des crédits de paiement du programme en 2009. L'AFSSA et l'État sont certes liés par un contrat d'objectifs et de moyens, mais la performance de l'Agence n'est pas mesurée dans les documents budgétaires, et le responsable de programme n'en infléchit pas directement les résultats.

Plus fondamentalement, ainsi que l'indique la DGAI, « de nombreux indicateurs du PAP ne dépendent pas directement de l'action du responsable de programme. Les indicateurs relatifs aux non-conformités décelées au cours des inspections (indicateurs 1.1, 3.1 ou 4.1) sont des indicateurs qui révèlent la non-application de la réglementation par les différents acteurs. Pour atteindre les cibles fixées, le responsable de programme dispose de moyens limités : pédagogie auprès du public cible, augmentation de la pression de contrôles, meilleur ciblage des contrôles par affinement de l'analyse de risques »⁽¹⁾. Le programme 206 retrace pour l'essentiel des actions d'inspection, qui se prêtent assez peu à la mesure de la performance, et sur lesquelles les leviers à la disposition du responsable de programme sont limités.

(1) Réponses au questionnaire adressé par le Rapporteur spécial.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif n° 1 : S'assurer que les conditions de production des végétaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement
Indicateur 1.1 : Taux des non conformités au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires
Objectif n° 2 : Améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique tout en maîtrisant les dépenses publiques dans les filières animales
Indicateur 2.1 : Taux d'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)
Indicateur 2.2 : Taux de régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués avec les usagers
Objectif n° 3 : S'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux soient conformes aux normes de santé publique vétérinaire
Indicateur 3.1 : Taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans les domaines
Objectif n° 4 : Réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale
Indicateur 4.1 : Taux d'infection à <i>Salmonella enteritidis</i> des élevages des poules pondeuses
Objectif n° 5 : S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente
Indicateur 5.1 : Évolution du coût unitaire prévisionnel d'une inspection sous démarche qualité

Dans ces conditions pourrait être envisagé le transfert de certains indicateurs, notamment d'activité et de coûts, vers la partie du PAP relative à la justification au premier euro (JPE) des crédits.

B.– UN DISPOSITIF RATIONALISÉ MAIS INCOMPLET

1.– Un dispositif qui a tendance à se resserrer

Depuis 2006, les objectifs et indicateurs ont assez largement évolué. Cette évolution a consisté pour l'essentiel à supprimer des indicateurs :

– à la demande de la direction du Budget qui, dès 2007, plaidait pour un recentrage du dispositif sur les indicateurs les plus pertinents ;

– du fait de l'entrée en extinction d'actions financées depuis le programme 206. Ainsi, l'indicateur mesurant la *Dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales* a été supprimé dans le PAP 2009, l'élimination des farines animales arrivant à terme en 2010.

De nouvelles évolutions devraient survenir dans le PAP 2010, notamment la suppression bienvenue de l'indicateur mesurant le *Taux de régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures évalués*, qui s'apparente plus à un indicateur d'activité qu'à un indicateur de performance. À ce stade, il aurait davantage sa place dans la partie du PAP présentant la JPE. **Le Rapporteur spécial encourage ces réorganisations en appelant des améliorations pour les exercices 2009 et surtout 2010.**

Le Rapporteur spécial rappelle que la suppression d'indicateurs ne peut être le seul fil conducteur de la réorganisation du dispositif de mesure de la performance. La création d'indicateurs mieux appropriés ou la redéfinition d'indicateurs existants doit également être étudiée.

2.– Un dispositif de mesure de la performance qui couvre trop peu les crédits du programme

Trois des sept actions du programme ne sont pas couvertes par un indicateur de performance :

– l'action *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*, qui finance pour l'essentiel la subvention à l'AFSSA ;

– l'action *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*, correspondant aux crédits de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés ;

– l'action *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire*, nouvellement créée en 2009, qui devrait être assortie d'un indicateur en 2010.

Le taux de couverture des crédits par le dispositif de mesure de la performance est encore plus problématique. En effet, selon la DGAI, les indicateurs permettent d'évaluer l'utilisation de 114,7 millions d'euros, soit moins de 20 % des crédits. Il paraît nécessaire de rappeler que **la démarche de performance a avant tout pour objet de mesurer l'efficacité de l'emploi des deniers publics**. Cet objectif ne saurait être atteint avec un si faible taux de couverture.

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Jean-Marie BINETRUY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION AU REGARD DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE.....	336
II.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE	336
A.– LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE FOURNIT UN EFFORT IMPORTANT DE MODERNISATION	336
1.– La mise en place des outils nécessaires	336
2.– La diffusion de la culture de la performance	337
B.– LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, DU PERSONNEL ET DU BUDGET : UN PÔLE D'EXPERTISE	337
C.– LES OPÉRATEURS DOIVENT ÊTRE PILOTÉS EN FONCTION DE LEUR PERFORMANCE.....	338
III.– LES INDICATEURS SONT DE NATURE TRÈS VARIABLE SELON LES PROGRAMMES	338
A.– INDICATEURS DES PROGRAMMES 106 <i>ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES</i> ET 157 <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i>	338
B.– INDICATEURS DU PROGRAMME 137 <i>ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES</i>	339
C.– INDICATEURS DU PROGRAMME 124 <i>CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES</i>	339
IV.– LA PERFORMANCE DEPUIS 2006	340

I.- LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION AU REGARD DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* présente trois particularités au regard de l'analyse de la performance.

- La mise en œuvre des politiques publiques de la mission se caractérise par le rôle central qu'y jouent les **opérateurs**. La quasi-totalité des crédits d'intervention de la mission n'est pas mise en œuvre directement par l'État, mais par des établissements publics – Agence française de l'adoption –, les caisses d'allocations familiales – pour le versement de l'allocation de parent isolé, du revenu de solidarité active ou de l'allocation adulte handicapé – ou par des associations – assurant les tutelles ou curatelles pour le compte de l'État ou développant des actions dans le domaine de la famille ou du droit des femmes.

Le responsable de programme ne dispose donc que de leviers d'actions indirects pour atteindre les objectifs fixés. Son rôle consiste principalement dans le contrôle de ces différents opérateurs et notamment dans l'établissement de conventions d'objectifs et de gestion prévoyant des indicateurs de performance.

- La mission dispose d'un **programme support** dont l'objet n'est pas la mise en œuvre d'une politique publique mais la gestion matérielle des services des ministères sociaux. Les objectifs de performance qui lui sont assignés sont conditionnés par cette particularité.

- **L'appréciation des résultats des politiques publiques est malaisée car leur impact est dilué et indirect.** Les objectifs de ces interventions – par exemple, le retour à l'emploi de certaines catégories de la population ou la réduction du taux de pauvreté – ne peuvent être atteints qu'en coordination avec de nombreux autres acteurs publics ou privés – par exemple, Pôle Emploi, les départements ou les associations. Par ailleurs, les résultats dépendent de facteurs exogènes qui échappent largement au responsable de programme, comme le taux de croissance du produit intérieur brut ou la politique de l'emploi.

II.- LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE SE MET PROGRESSIVEMENT EN PLACE

A.- LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE FOURNIT UN EFFORT IMPORTANT DE MODERNISATION

1.- La mise en place des outils nécessaires

La direction générale de l'Action sociale (DGAS), chargée des programmes 106, 157 et, depuis la loi de finances initiale pour 2009, 304, a lancé un vaste chantier visant à mettre en place les outils nécessaires à la mise en œuvre de la démarche de performance.

D'une part, la DGAS cherche à diffuser les méthodes de contrôle de gestion au sein des services déconcentrés et des opérateurs. Pour cela, elle a défini des tableaux de bord visant à suivre l'évolution de leur activité et alignant les indicateurs sur les objectifs stratégiques de la mission.

D'autre part, deux nouveaux systèmes informatiques ont été mis en place, qui ont pour but d'assurer la remontée des données collectées sur le terrain vers le niveau central. SOLEN est utilisé pour la réalisation d'enquêtes ponctuelles alors que CINODE permet de renseigner les rapports annuels de performances.

2.- La diffusion de la culture de la performance

La culture de la performance doit s'ancrer progressivement au sein des ministères sociaux et les efforts déjà engagés doivent être poursuivis. Le renseignement des indicateurs au niveau déconcentré doit être systématisé. Le niveau central ne pouvant assurer un contrôle étendu des données remontées du terrain, les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) doivent s'engager à assurer la qualité des informations transmises au responsable de programme.

Les dialogues de gestion entre responsable de programme et de BOP devraient faire l'objet d'un effort important dès cette année. Un guide de bonnes pratiques devrait également être édité et permettre de partager entre BOP les meilleures procédures.

B.- LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, DU PERSONNEL ET DU BUDGET : UN PÔLE D'EXPERTISE

La direction de l'Administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) dispose de l'expertise technique nécessaire à la mise en œuvre de la démarche de la performance au sein des ministères sociaux. Elle met à disposition des directions d'administration centrale des ministères sociaux son réseau de contrôleurs de gestion.

Du fait de la nature de sa mission, la DAGPB est bien équipée pour mettre en œuvre la démarche de performance au sein du programme 124 dont elle a la charge, du fait notamment de l'existence d'un contrôle de gestion. Des dialogues de gestion entre responsable de programme, responsable de BOP et responsables d'unités opérationnelles (UO), au sein d'une région donnée, sont organisés. La direction procède enfin à une analyse comparative des performances des BOP du programme.

C.– LES OPÉRATEURS DOIVENT ÊTRE PILOTÉS EN FONCTION DE LEUR PERFORMANCE

L'inclusion d'indicateurs de performances dans le dialogue entre responsables de programme et les opérateurs se fait progressivement. Ces indicateurs peuvent être ceux du rapport annuel de performances, ce qui leur confère alors une portée supérieure.

Le Rapporteur spécial salue notamment l'évolution entamée par le service des droits des femmes et de l'égalité, chargé du programme 137. Désormais, l'octroi de subventions aux associations est conditionné par une analyse de leurs résultats. Par ailleurs, les subventions ne sont plus accordées au titre de leur fonctionnement mais « fléchées » vers des actions précises. Enfin, la structure financière des associations est surveillée de façon à anticiper et traiter en amont une éventuelle dégradation.

III.– LES INDICATEURS SONT DE NATURE TRÈS VARIABLE SELON LES PROGRAMMES

Dans l'ensemble, les indicateurs de performance de la mission couvrent correctement les priorités des différents programmes. Ils sont toutefois inégalement renseignés. Or, cette condition est nécessaire pour permettre l'évaluation de la performance de l'administration.

La nature des indicateurs peut être très variable selon les programmes.

A.– INDICATEURS DES PROGRAMMES 106 ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES ET 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE

Les indicateurs associés aux programmes 106 et 157 sont de deux natures différentes. D'une part, certains sont des **indicateurs d'efficacité socio-économique**, dits « de contexte ». Ils livrent une information sur l'efficacité d'un dispositif, sans permettre d'évaluer la performance du responsable de programme qui ne dispose d'aucun levier d'action pour agir sur leur évolution. C'est le cas, au sein du programme 106, des indicateurs 2.1 et 2.2 qui mesurent les effets de la loi du 23 mars 2006 en faveur des bénéficiaires de minima sociaux⁽¹⁾ ou de l'indicateur 3.1 qui évalue ceux de la loi du 5 mars 2007 concernant la réforme des tutelles et curatelles⁽²⁾.

D'autre part, **les indicateurs mesurent la performance d'un opérateur** – qualité du service ou maîtrise du coût – et donc, indirectement, celle du responsable de programme qui est chargé de le contrôler. Ainsi, le programme 106

(1) Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

(2) Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

prévoit des indicateurs de la performance de l'agence française de l'adoption (indicateur 3.1), du service national d'accueil téléphonique des enfants en danger (indicateur 4.1) ou des associations gérant les mesures de tutelles et curatelles (indicateur 5.2). Au sein du programme 157, les indicateurs de l'objectif 1 concernent les maisons départementales des personnes handicapées, ceux de l'objectif 2 les établissements et services d'aide par le travail et ceux de l'objectif 4 ceux de la plate-forme téléphonique de l'Association française pour la bienveillance des personnes âgées et/ou handicapées.

Le projet annuel de performances pour 2010 devrait définir de nouveaux indicateurs relatifs aux crédits affectés au revenu de solidarité active. Il est probable que le choix soit fait de privilégier les indicateurs « de contexte », comme la réduction du taux de pauvreté, en cohérence avec l'objectif assigné au haut-commissaire aux solidarités actives, ou le taux de retour à l'emploi.

B.- INDICATEURS DU PROGRAMME 137 *ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES*

Les indicateurs de l'objectif 1 du programme 137 dépassent largement les moyens du responsable de programme et ne donnent qu'une vision très partielle de l'action publique en matière de droits des femmes. **L'établissement du document de politique transversale, voté à l'initiative de votre Rapporteur spécial, permettra de mieux évaluer cette politique interministérielle** en couvrant l'ensemble des actions menées dans ce domaine par l'administration.

C.- INDICATEURS DU PROGRAMME 124 *CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES*

La performance du programme 124 est évaluée au regard d'indicateurs mesurant la performance de chaque direction financée sur ses crédits.

L'existence de ce programme concentrant la quasi-totalité des crédits de personnel de la mission conduit à la mise en place de certains indicateurs qui apparaissent non conformes à l'esprit de la LOLF et n'apportent aucune information utile au Parlement.

L'activité des directions d'administration centrale est ainsi évaluée par une majorité des indicateurs du programme. Plusieurs d'entre eux se révèlent sans grand intérêt par rapport aux objectifs habituellement assignés aux indicateurs de performance – mesure du coût, de la qualité de service ou de l'efficacité socio-économique. À titre d'exemple, il est artificiel de mesurer la performance de la direction de la Sécurité sociale en fonction du nombre de programmes de qualité et d'efficacité auxquels une trajectoire d'évolution a été assignée (indicateur 5.2) ou du taux d'atteinte des objectifs des conventions d'objectifs et de gestion du régime général (indicateur 5.1) – la mesure quantitative de ces objectifs paraissant en outre peu fiable.

Par ailleurs, la mesure des délais de transposition des directives et de publication des décrets d'application des lois, même si elle se retrouve dans d'autres programmes, ne paraît pas avoir sa place dans le PAP. D'une part, elle est inutile quand aucune directive ou loi n'a été votée. D'autre part, elle a été critiquée par le comité interministériel d'audit des programmes car ces deux tâches dépendent de nombreux acteurs – Conseil d'État, autres ministères... – dont l'action échappe au responsable de programme.

Au final, il pourrait être envisagé de supprimer les indicateurs 3.1, 3.2, 5.1 et 5.2, dont le renseignement constitue une charge pour l'administration sans présenter d'utilité pour le Parlement.

Par ailleurs, trois indicateurs mesurent la performance de la direction support, la direction de l'Administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). Ils concernent la réactivité du service des ressources humaines (indicateur 6.1) et la maîtrise des coûts (indicateurs 7.1 et 7.2). Il serait souhaitable que ces indicateurs évoluent de manière à pouvoir comparer la performance du programme avec celle d'autres programmes « supports » d'autres ministères. La direction du Budget a lancé un chantier à cette fin. Le Rapporteur spécial soutient ce projet qui permettra d'améliorer l'information du Parlement et de diffuser les bonnes pratiques au sein des directions supports de l'administration.

IV.– LA PERFORMANCE DEPUIS 2006

Au sein des programmes 106 et 157, la performance est très variable selon les opérateurs. Dans l'ensemble, elle est toutefois encore insuffisante, avec notamment des coûts souvent trop élevés, et laisse entrevoir les difficultés rencontrées par les nouvelles structures comme les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou l'Agence française de l'adoption.

La performance du programme 124 est, dans l'ensemble, en progrès, en dépit de cibles peu ambitieuses. La maîtrise des coûts depuis 2006 – dépenses de fonctionnement et d'entretien – est remarquable.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Henri NAYROU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION AU REGARD DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE.....	342
A.- UNE MISSION COMPOSÉE DE TROIS PROGRAMMES DÉSÉQUILIBRÉS DONT LES CARACTÉRISTIQUES AFFECTENT L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	342
B.- DES LIENS ENCORE INSUFFISANTS ENTRE PERFORMANCE ET LEVIERS D'ACTION	343
II.- DES RÉSULTATS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES	345
A.- LE PROGRAMME <i>SPORT</i>	345
B.- LE PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i>	346
C.- LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</i>	347

I.- LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION AU REGARD DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

A.- UNE MISSION COMPOSÉE DE TROIS PROGRAMMES DÉSÉQUILIBRÉS DONT LES CARACTÉRISTIQUES AFFECTENT L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* est l'une des plus petites du budget général de l'État au regard de ses moyens financiers et humains. Elle regroupe comme son intitulé l'indique, trois politiques mais ses trois programmes ne recourent pas les contours de ces politiques :

- le *sport* fait l'objet d'un programme cohérent et pilote ;
- les politiques en faveur de la *jeunesse et de la vie associative* sont regroupées au sein d'un même programme dans la mesure où leurs objectifs se recourent en partie ;
- et un troisième programme, n° 210, intitulé *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, dit programme *support*, regroupe l'ensemble des moyens humains et la majeure partie des moyens d'intérêt commun nécessaires à la mise en oeuvre des politiques conduites en faveur du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

Cette répartition programmatique n'a pas évolué depuis la création de la mission en 2004. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait pourtant préconisé dès juin 2007 de structurer le budget en un programme unique.

Cette architecture pose en effet deux problèmes : d'une part, la réunion des emplois de la mission dans le programme *support* nuit à la bonne gestion des ressources humaines, et d'autre part, les politiques de la *jeunesse et de la vie associative* peinent parfois à trouver une cohérence commune.

Elle n'a pas permis aux responsables des deux programmes opérationnels de disposer de l'ensemble des leviers nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Car le responsable du programme *Conduite et pilotage* n'intervient pas comme prestataire de service au bénéfice des deux autres programmes mais comme un responsable de programme de plein exercice. Il dispose à cet effet de crédits de paiement représentant 55 % environ des crédits de la mission.

Cette hypertrophie, comme l'a souligné l'ensemble des rapports du CIAP et de la Cour des comptes, tend à réduire considérablement au niveau national la lisibilité et le pilotage des programmes *Jeunesse et vie associative* et *Sport* composés essentiellement de dépenses d'intervention (respectivement 97 % et 67 %).

Cette architecture a donc nui au développement du contrôle de gestion comme instrument de pilotage.

Ces observations ne peuvent être que réitérées par le Rapporteur spécial quand bien même l'organisation retenue a été admise par la direction du Budget.

Le Rapporteur spécial tient aussi à souligner que le périmètre et donc les compétences du ministère ont beaucoup fluctué, quasiment chaque année depuis 2002. Cette instabilité chronique a bien sûr des conséquences sur la mise en œuvre de la LOLF et sur le pilotage des programmes. En effet, comment piloter de façon pertinente, efficace et efficiente une mission dont les trois programmes, ministériels et expression d'une politique publique par définition, changent si souvent d'horizons d'intervention? Comment conduire de façon moderne des programmes opérationnels quand un programme support regroupe plus de la moitié des crédits? Quelle direction stratégique proposer quand les périmètres sont fluctuants? **Est-il normal par exemple, qu'aucun objectif, ni indicateur n'ait été redéfini à la suite du regroupement avec le ministère de la santé en 2007?**

Une évolution de la maquette budgétaire et des structures est annoncée pour le projet de loi de finances 2010, liée notamment à la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et aux derniers changements de périmètres ministériels, avec la création du Haut Commissariat à la jeunesse.

B.- DES LIENS ENCORE INSUFFISANTS ENTRE PERFORMANCE ET LEVIERS D'ACTION

L'évaluation de la performance dans un domaine d'une grande multiplicité d'intervenants autres que l'État où les effets de levier sont nombreux et parfois conséquents, ne peut reposer exclusivement sur des indicateurs chiffrés. **Le Rapporteur spécial souhaiterait que les exposés stratégiques des responsables de programme donnent un meilleur éclairage sur le contexte dans lequel s'est située leur action.** Il conviendrait par exemple, que figure dans ces exposés stratégiques une estimation des sommes de plus en plus importantes consacrées par les collectivités territoriales aux politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative.

Qu'il s'agisse du Rapporteur spécial, de la Cour des comptes comme du CIAP, chacun s'est accordé pour considérer que le dispositif de performance présenté à l'appui des PAP et des RAP ne formait pas encore un ensemble abouti. Les articulations entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition d'une politique publique ne sont pas toujours évidentes. Par exemple, l'indicateur 2.2 du programme *Jeunesse et vie associative*, donne le rapport du coût de fonctionnement des offices, l'office franco-québécois pour la jeunesse (l'OFQJ) et l'office franco-allemand pour la jeunesse (l'OFQJ), au nombre de

jeunes échangés. L'OFQJ pâtit des fortes augmentations des prix du pétrole et des coûts de transport aérien. L'indicateur est donc en baisse, mais cela n'apprend rien ni sur le nombre des échanges, ni sur la qualité des échanges, ni a fortiori, sur l'intérêt de ces politiques.

De plus, le manque de fiabilité d'un trop grand nombre d'indicateurs, dû à des problèmes de méthodologie, est encore à regretter. Les données des indicateurs sont collectées au travers d'enquêtes (auprès des services déconcentrés du ministère, de fédérations sportives, etc...) en utilisant les bases de données informatiques du ministère (recensement des équipements sportifs par exemple) ou en confiant la collecte des données à des organismes spécialisés. Le travail de structuration et de modernisation via la dématérialisation de la collecte des informations en vue de renseigner et fiabiliser les indicateurs, n'est pas encore achevé. L'indicateur 6.1 du programme *Jeunesse et vie associative*, qui se rapporte à l'objectif complexe *Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers* est un exemple parmi d'autres. Il se limite à la proportion des diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue, sept mois après la délivrance du diplôme. Certes, cette donnée est intéressante mais pas suffisante. La réalisation serait de 71 % en 2008 pour 64 % en 2007, légèrement inférieure à l'objectif (73 %). Toutefois, comme l'indiquent les commentaires techniques, le taux de réponse à l'enquête n'est qu'à peine plus de 50 % (en diminution par rapport à 2007) et les résultats sont très contrastés selon les diplômés.

Autre aspect du choix de ces indicateurs, c'est leur nombre limité imposé par le ministère du Budget, tant pour eux que pour les objectifs auxquels ils sont associés. **Le Rapporteur spécial, a tenu dans ses rapports successifs, à souligner les inconvénients qu'il y a à circonscrire l'évaluation des politiques de cette mission à un nombre aussi réduit d'indicateurs.**

Ainsi, le nombre d'objectifs a été ramené entre 2005 et 2008, de 27 à 16, ce qui a donné davantage de lisibilité à la stratégie d'ensemble. Ce recentrage n'a pas été opéré sur les indicateurs. On notera au final, une diminution de leur nombre de 39 à 34, souvent accompagnée de la création de sous-indicateurs, avec de nouvelles valeurs cibles.

Les valeurs cibles ont elles-mêmes souvent connu des modifications sensibles d'une année sur l'autre, voire des suppressions, préjudiciables à la continuité de la mesure de la performance. À titre d'exemple, on note dans le PAP 2009, des résultats inférieurs aux prévisions pour l'indicateur 1.1 *Qualité du service rendu pour l'information relative à la vie associative*, et une prévision 2009 inférieure à celle de 2008. L'explication en est laconique : « *Compte tenu des résultats de l'expérimentation nationale de cet indicateur en 2007, les anciennes prévisions 2008-2010 sont irréalistes. Par conséquent, les cibles sont modifiées pour le PAP 2009* ». **Le Rapporteur spécial préconise que le choix des cibles soit mieux argumenté et les écarts constatés par rapport à celles-ci, mieux justifiés.**

Cinq opérateurs sont rattachés à la mission, ils regroupent 30 établissements publics. Le CNDS, dont la mission contribue de façon conséquente à la politique du sport, est incontestablement le principal opérateur de la mission. L'INSEP, autre opérateur phare, est en train de vivre de profondes modifications avec son projet de refondation financé en partie dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Au cours des dernières années, s'est opéré progressivement un recentrage de la tutelle des opérateurs au sein des directions opérationnelles (par exemple, pour les CREPS gérés depuis le PAP 2009 par le programme *Sport*) ce qui va dans le sens d'une amélioration de la gestion de ces établissements.

Leur contribution à la performance des programmes se fait progressivement avec l'introduction depuis trois ans d'indicateurs de performances dans le dialogue entre responsables de programme et opérateurs, et la mise en place d'une démarche de contractualisation, initiée avec le CNDS en 2007 mais non encore généralisée auprès de tous les opérateurs.

II.- DES RÉSULTATS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES

La stratégie de performance des programmes repose sur un ensemble d'objectifs et d'indicateurs dont la définition et la mesure traduisent la cohérence et la pertinence.

Le bilan de l'évolution de la performance est positif, avec des résultats qui traduisent en majorité des progrès, du fait tant de l'amélioration du taux de renseignement des indicateurs que de ceux qui indiquent une évolution positive.

Mais l'analyse met aussi en évidence un degré de maîtrise des indicateurs disparate selon les programmes, les programmes 163 et 210 n'ayant pas encore stabilisé leurs objectifs et indicateurs, contrairement au programme 219, à l'élaboration duquel les services et les établissements ont été associés dès la mise en place de la LOLF.

A.- LE PROGRAMME *SPORT*

Le programme *Sport* se prête particulièrement bien à la mesure de la performance, l'évaluation des résultats faisant en effet partie de la culture sportive. Au sein de la mission, c'est ce programme qui bénéficie du dispositif de performance le plus pertinent et achevé. La stratégie de performance du programme se traduit par une finalité unique qui est de « *promouvoir (...) la pratique physique et sportive, à tout niveau, ainsi que les valeurs qu'elle véhicule* ».

La déclinaison de cette finalité en objectifs opérationnels et en indicateurs est d'autant plus logique que la structuration de l'architecture du programme en quatre actions pérennes, est pertinente.

Néanmoins, environ 50 % des indicateurs concernent une masse financière difficile à évaluer et pour la moitié d'entre eux, leur mesure est confiée à un tiers, le CNDS principalement.

Des incohérences subsistent en raison d'articulations compliquées entre choix des indicateurs, résultats, atteinte de l'objectif et définition d'une politique publique. On citera dans le PAP 2009 les mauvais résultats de l'objectif n° 7, *optimiser les coûts de gestion des subventions allouées aux associations*, justifié par un effet pervers lié à la fixation d'un montant de subvention plancher. Le dispositif devrait être corrigé en augmentant le montant du plancher. Mais cet objectif est en quelque sorte une négation de l'effet levier et semble avoir été conçu principalement pour une économie de frais de gestion. De plus il n'est pas cohérent avec l'objectif de développement du sport pour tous et avec la politique de subvention du programme *Jeunesse et vie associative*.

B.- LE PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Pour le programme *Jeunesse et vie associative*, la question de la définition d'indicateurs suffisamment pertinents pour valoriser l'action propre du ministère dans un domaine largement interministériel reste non résolue.

Ce programme hétérogène a été découpé artificiellement en 5, puis 4 actions dans le PAP 2009, qui ne couvrent qu'une faible partie des deux champs indiqués dans son intitulé. Il ne regroupe pas toutes les actions conduites par l'État en faveur de la jeunesse ou en faveur des associations, et il ne correspond pas non plus aux seules actions impliquant la jeunesse et la vie associative. En fait, c'est un programme réservoir qui inclut toutes les actions opérationnelles non rattachées au programme *Sport* conduites par l'ancien ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative (MJSVA).

La stratégie de performance n'est pas encore fixée autour d'objectifs et d'indicateurs suffisamment stables d'une année sur l'autre pour autoriser un suivi pluriannuel, sans lequel l'appréhension des performances et de leur évolution dans le temps ne peut être réellement significative.

Il convient d'observer que certains indicateurs ne dépendent que partiellement de l'action du responsable de programme : par exemple, l'indicateur 4.1 qui mesure « *le nombre de départements ayant une dotation en postes FONJEP comprise entre 80 % et 12 % d'une dotation théorique* ». D'autres n'ont pas de lien direct avec les crédits dévolus au dispositif concerné : par exemple, les crédits alloués pour la rénovation des centres de vacances n'entrent pas en ligne de compte lorsque l'on mesure l'activité de contrôle de la sécurité des accueils collectifs de mineurs. Autre exemple, on observe pour l'indicateur 1.2 relatif à la « *qualité du service rendu par le réseau d'information jeunesse* », une amélioration de ses résultats : comment faut-il comprendre l'impact de ce bon résultat sur l'action correspondante « *Promotion des actions en faveur de la jeunesse* » puisqu'elle voit ses crédits amputer de 15 %.

Il n'y a toujours pas de contrat de performance avec le seul opérateur de ce programme, l'INJEP ; cette démarche est annoncée dans le cadre de la réforme en cours de l'établissement.

Et le dispositif actuel de performance, après de nombreux ajustements chaque année, évalue aujourd'hui l'impact de seulement 58 % des crédits du programme.

La mise en place d'un document de politique transversale (DPT), permettant de rendre compte des crédits issus des différents départements ministériels réellement utilisés en direction des jeunes, serait véritablement très utile.

C.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Pour le programme *Conduite et pilotage*, la mesure de la performance commence à se stabiliser autour d'indicateurs aujourd'hui tous renseignés, même si la déclinaison au niveau des programmes opérationnels dans une logique de contrôle de gestion n'est pas évidente (au regard par exemple de la politique immobilière, ou de la mutualisation des achats).

La direction du budget avait demandé dès 2007 à faire figurer des indicateurs de performance identiques dans les programmes de soutien, pour trois types de fonction, la gestion des ressources humaines, l'informatique et l'immobilier. Ce sont par exemple, l'indicateur 3.2 relatif à la dépense moyenne de fonctionnement par agent, ou le 3.3 qui mesure l'efficacité bureautique.

Le Rapporteur spécial a régulièrement souligné depuis le début de la législature, la faiblesse du dispositif, avec des indicateurs souvent compliqués, sans grand intérêt, éloignés des objectifs, et qui se limitent à de simples mesures de l'activité.

Il faut mentionner les lacunes de l'indicateur 1.3 sur « l'efficacité RH (gérants/gérés) », puisque ne sont pas pris en compte les 2 800 personnels (sur 7 000 ETPT au total) gérés en commun avec le ministère de l'Éducation nationale. Cet indicateur qui exclut 40 % des ETPT, couvre pourtant à lui seul 63 % des crédits du programme.

L'analyse de la performance traduit une situation contrastée, fortement perturbée par des biais de mesure introduits par la réduction des effectifs, notamment en matière immobilière et informatique. En effet, l'indicateur d'efficacité bureautique ne peut être interprété sans le recours à des données externes, tel l'état du parc informatique. La même remarque vaut pour le taux d'occupation des locaux, qui ne reflète pas vraiment les performances du programme, mais seulement le niveau d'utilisation des surfaces. Un tel indicateur aurait sans doute davantage sa place au sein de la partie relative à la justification au premier euro (JPE) des annexes budgétaires.

En 2009, le volume total des crédits de paiement évalués par les indicateurs du dispositif est de 75 % des crédits.

Pour conclure, **l'une des principales interrogations du Rapporteur spécial reste l'adaptation des programmes, des objectifs et indicateurs aux profondes réformes de structures qui sont en cours**, dans le cadre des réformes décidées par le Conseil de modernisation de l'État, notamment la réorganisation de l'administration centrale, la refonte des services territoriaux et la réforme des établissements comme l'INSEP, l'INJEP et les CREPS.

TRAVAIL ET EMPLOI :
ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES,
SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES

Commentaire de M. Gaëtan GORCE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.— UN PROGRAMME COMPOSITE, DONT LA PERFORMANCE EST DIFFICILE À MESURER.....	350
1.— Une maquette budgétaire fréquemment revue et peu lisible	350
2.— Les effets de la crise économique et sociale sur le programme	351
II.— TROIS EXERCICES MARQUÉS PAR UNE VOLONTÉ DE RATIONALISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	352
1.— La formation professionnelle reste le parent pauvre du suivi de la performance.....	352
2.— L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques reposent sur des obligations légales	353
3.— Le développement de l'emploi met essentiellement en jeu des mécanismes d'exonération de charges et de réduction fiscale.	354
III.— DES EFFORTS DE SUIVI ET D'ANALYSE DE LA PERFORMANCE À POURSUIVRE	354
1.— Stabiliser les outils de suivi de la performance	355
2.— Mesurer l'efficacité de la dépense fiscale	356
3.— Mieux refléter l'action des responsables de programme	356

Depuis trois ans, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est pleinement applicable. Rompant avec une approche quantitative, cette réforme budgétaire ambitionne de placer le rapport coût/efficacité des politiques publiques au cœur de la préparation et de l'examen du projet de loi de finances. L'attention portée à la performance est assurément louable ; encore faut-il que celle-ci puisse être mesurée de manière objective.

L'examen des indicateurs de performance au sein du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* illustre les limites de cette démarche. L'audition du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), complétée par une réunion de travail avec le magistrat de la Cour des comptes chargé du suivi de l'exécution budgétaire de la mission, ont permis au Rapporteur spécial de constater la difficulté de plier les politiques de l'emploi à des indicateurs arbitraires mais aussi de souligner l'exigence d'une mobilisation de tous les crédits en faveur de l'emploi. Ces échanges se sont prolongés en **une concertation sur les indicateurs du projet de loi de finances pour 2010**.

I.— UN PROGRAMME COMPOSITE, DONT LA PERFORMANCE EST DIFFICILE À MESURER

Au sein de la mission *Travail et emploi*, le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* totalise un peu moins de la moitié des crédits ⁽¹⁾ ; il a subi d'importantes variations de périmètre sur 2006-2008 au gré des réorientations des politiques de l'emploi et, pour 2009, il ne tient pas compte des mesures anti-crise regroupées dans un programme et une mission *ad hoc*.

1.— Une maquette budgétaire fréquemment revue et peu lisible

La structure de la mission a été largement réaménagée au cours des trois dernières années. Composée de trois programmes en 2006 (n° 102, 103 et 133), la mission a vu son format redéfini pour passer à deux programmes en 2008 : le programme n° 133 *Développement de l'emploi* a ainsi été fusionné au programme n° 103 désormais intitulé *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, tout en étant amputé de son objectif n° 4 relatif à l'insertion par l'activité économique.

Dans la maquette budgétaire 2008, la répartition des crédits consacrés à la politique de l'emploi a continué à manquer d'homogénéité et de lisibilité alors qu'elle aurait dû conduire à distinguer les aides destinées à mobiliser des

(1) Pour 2009, le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* n'est pas épargné avec des crédits en baisse de 2,8 %, atteignant 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,13 milliards d'euros en crédits de paiement

entreprises pour créer des emplois et dispenser des formations, relevant en théorie du programme n° 103, et celles destinées à encourager des personnes à chercher un emploi ou à suivre des formations sans accès immédiat à une entreprise qui ont davantage leur place dans le programme n° 102. Le DGEFP, responsable unique des deux programmes, a fait savoir au Rapporteur spécial que son objectif était de fusionner ceux-ci en un seul programme pour 2010, conformément aux recommandations du Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) ⁽¹⁾.

Ces changements ont induit une réduction du nombre d’objectifs et d’indicateurs du programme n° 103 ainsi fusionné. Certains dispositifs ont été regroupés au sein d’un même objectif et seuls les indicateurs les plus significatifs du point de vue des résultats de la politique de l’emploi ont été retenus.

D’autres modifications pourraient, en 2010, transformer la structure du programme et le nombre d’indicateurs : ainsi, le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 ⁽²⁾ relatif à la direction générale de la Compétitivité, de l’industrie et des services (DGCIS) a organisé le transfert du secteur des services à la personne et de la tutelle de l’Agence nationale des services à la personne à cette nouvelle direction qui relève d’un autre programme *Développement des entreprises et de l’emploi* au sein de la mission *Économie* ; il est donc envisagé de supprimer l’indicateur correspondant dans la mission *Travail et emploi*.

La nouvelle maquette qui en résulterait diminuerait encore la lisibilité des politiques publiques de l’emploi.

2.– Les effets de la crise économique et sociale sur le programme

La crise économique sans précédent qui frappe notre pays depuis l’automne 2008, et l’aggravation concomitante du chômage, pèsent très directement sur les dispositifs d’*Anticipation des mutations économiques et développement de l’emploi* de la mission *Travail et emploi*. Comme le Rapporteur spécial le soulignait dans son analyse du projet annuel de performance (PAP) pour 2009 ⁽³⁾, les politiques de l’emploi ne sont plus adaptées à la situation et à l’évolution prévisible du marché du travail.

Le retournement de la situation de l’emploi ne s’est pas traduit non plus par une révision des indicateurs de performance ; le responsable du programme justifie ce choix par le souci de garantir au Parlement que les outils de mesure de la performance mis à sa disposition ne varient pas en fonction de la conjoncture. Pour autant, ces indicateurs, comme il l’a reconnu devant le Rapporteur spécial, « *ne peuvent être totalement imperméables au contexte économique et social* ».

(1) *Rapport d’activité du CIAP pour 2008 : Cinquième cycle d’audits (septembre 2007- juillet 2008)*, p.29.

(2) *Publié au Journal officiel du 13 janvier 2009*

(3) *Rapport spécial de M. Gaëtan Gorce (Annexe n°46 au rapport n°1198 sur le projet de loi de finances pour 2009)*.

Concrètement, le Gouvernement a été conduit, dans le cadre de la mission *Plan de relance de l'économie*, à mobiliser de manière plus volontariste des outils déjà existants, en particulier les contrats aidés ou les cellules de reclassement personnalisé, dont la performance est déjà mesurée dans le PAP *Travail et emploi*. En revanche, les nouveaux crédits consacrés à l'amélioration de l'accompagnement des salariés licenciés économiques dans leur recherche d'emploi, au soutien des actions de formation pour les demandeurs d'emploi ou à l'appui de l'effort des partenaires sociaux pour revaloriser l'indemnisation du chômage partiel ne font l'objet que d'une évaluation très indirecte.

II.- TROIS EXERCICES MARQUÉS PAR UNE VOLONTÉ DE RATIONALISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Cet effort de rationalisation a induit une réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs, dans le souci d'améliorer la cohérence et la lisibilité des politiques en centralisant les objectifs et indicateurs de performance. Pour le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, de 2006 à 2009, le nombre d'objectifs stratégiques a été considérablement réduit de 9 à 6 et le nombre d'indicateurs de 25 à 16, au risque d'affaiblir la démarche de performance.

1.- La formation professionnelle reste le parent pauvre du suivi de la performance

Étant donné la faiblesse relative de la participation de l'État dans le financement de la formation professionnelle, le dispositif de suivi de la performance dans le PAP demeure assez lacunaire. Ainsi deux indicateurs transversaux (4.1 et 4.2) portent-ils sur le contrôle des fonds de la formation professionnelle et affichent une évolution positive depuis 2006. Le résultat réalisé en 2008 de l'indicateur relatif à la part des entités contrôlées dans le champ de contrôle dépasse d'ailleurs nettement à la fois la prévision pour 2008 et la cible pour 2009 ; ce résultat paraît excessivement positif et il interroge la pertinence de l'indicateur.

Proposition n° 1

Dans le but d'améliorer l'information du Parlement, un nouvel indicateur transversal présentant le « nombre de stagiaires de la formation professionnelle » pourrait être créé. Il pourrait être renseigné en s'appuyant sur les travaux d'évaluation menés par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Plus spécifiquement, depuis 2006, un indicateur est consacré aux Ateliers Pédagogiques Personnalisés (APP) intitulé *Taux d'accès à une formation qualifiante à l'issue d'une formation en APP* dont le résultat est relativement stable avec une légère progression en 2008.

Plusieurs indicateurs mesurent également la performance d'opérateurs de l'État tels que l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA) : taux de placement dans l'emploi durable des stagiaires de l'AFPA ayant obtenu un titre professionnel délivré par le ministère de l'emploi, taux de placement dans l'emploi durable des stagiaires de l'AFPA six mois après leur sortie de la formation... Ils présentaient, sur les exercices 2006-2008, un bon niveau de performance alors même que l'Association risque d'être démantelée dans les prochains mois. De fait, la décentralisation de la formation professionnelle à compter du 1er janvier 2009 a justifié **la suppression de ces indicateurs du PAP au profit d'un mécanisme de conventionnement avec les régions**. Le Rapporteur spécial ne peut que déplorer que la Représentation nationale soit privée d'information sur un sujet aussi important.

2.- L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques reposent sur des obligations légales

Les indicateurs portant sur les dispositifs d'anticipation active des ressources humaines (l'aide au conseil GPEC – gestion prévisionnelle des emplois et des compétences⁽¹⁾, et EDEC – engagements de développement de l'emploi et des compétences) présentent des évolutions positives depuis 2006 sans tous atteindre la prévision et la cible fixées. Ces données agrégées ne permettent pas une analyse fine du déploiement de ces dispositifs dans les différents secteurs économiques.

Proposition n° 2

L'indicateur 2.1 « Part des entreprises de moins de 300 salariés ayant engagé une démarche de GPEC 6 mois après avoir bénéficié d'un appui conseil » demeurerait pourrait être décliné en sous indicateurs en fonction des secteurs économiques.

En matière d'accompagnement des conséquences sur l'emploi et les territoires des restructurations, les résultats des deux indicateurs relatifs aux plans de sauvegarde de l'emploi et aux cellules de reclassement sont en hausse sur les derniers exercices. Néanmoins, les résultats de l'indicateur portant sur les conventions de reclassement personnalisées⁽²⁾ (CRP) (taux de reclassement à l'issue de la CRP) enregistrent une baisse durable sur 2007-2008.

(1) La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a instauré une obligation triennale de négociation sur la GPEC dans les entreprises de plus de 300 salariés et l'État soutient dans les plus petites entreprises le développement de la GPEC grâce à une aide au conseil.

(2) Créées par la loi du 18 janvier 2005, elles sont obligatoires pour permettre un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de 8 mois pour les salariés victimes d'un licenciement économique.

Le Rapporteur souligne que ces dispositifs reposent – au moins partiellement – sur des obligations légales ou conventionnelles ; **le DGEFP ne dispose donc que d'un levier d'action limité au seul rôle d'impulsion.**

Enfin, malgré une dégradation ponctuelle des résultats en 2007, l'indicateur portant sur le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage enregistre une évolution positive significative et affiche même en 2008 un niveau de réalisation supérieure à la prévision et à la cible.

3.– Le développement de l'emploi met essentiellement en jeu des mécanismes d'exonération de charges et de réduction fiscale.

Les dispositifs correspondant à l'action n° 3 consacrée au développement de l'emploi correspondent à des aides directes au secteur des hôtels –cafés – restaurants (HCR), à des dispositifs de soutien à la création et à la reprise d'entreprises ainsi qu'à des mesures liées au développement de nouvelles formes d'emploi. S'y rattachent également des crédits de compensation de diverses exonérations de cotisations sociales ⁽¹⁾ et une importante dépense fiscale au profit des services à la personne, qui représentent ensemble trois fois le montant des crédits budgétaires de l'action.

Outre deux indicateurs de suivi de la croissance de l'emploi dans le secteur HCR (hôtellerie-café-restauration) et de survie ou de pérennité à 3 ans des entreprises créées grâce aux mesures emplois, en hausse depuis 2006, un seul indicateur sur le taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne permet d'appréhender très imparfaitement cette dépense sociale et fiscale.

III.– DES EFFORTS DE SUIVI ET D'ANALYSE DE LA PERFORMANCE À POURSUIVRE

Globalement, au sein du programme 103, chaque action est assortie d'un indicateur dans les RAP 2006, 2007 et 2008. La part des crédits consommés couverts directement par un indicateur de performance stratégique, qui s'établit à 76 % contre 80 % pour l'autre programme principal n° 102 de la mission *Travail et emploi*, marque cependant le pas. Le dispositif de suivi de la performance paraît perfectible.

(1) *Liées :*

- à l'embauche du 2ème au 50ème salarié dans les zones de revitalisations rurales (ZRR) ;
- aux organismes d'intérêt général en zones de revitalisation rurale ;
- aux gains et rémunérations des correspondants de presse ;
- à la zone franche Corse ;
- à l'obligation de nourriture dans le secteur des hôtels – cafés – restaurants (HCR) ;
- à l'abattement de 10 points dont bénéficient les particuliers - employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel ;
- aux entreprises ou organismes prestataires de services à la personne.

1.– Stabiliser les outils de suivi de la performance

Au cours des trois dernières années, les indicateurs du programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* ont fortement varié : en moyenne, **seulement 12 indicateurs stratégiques⁽¹⁾ sont stables, soit environ 60 % par exercice**. Plus précisément, sur les 25 indicateurs que comportait le PAP en 2006, 9 ont été supprimés et 4 ont été modifiés dès l'année suivante tandis que 4 étaient encore supprimés en 2008 et 2009. Après une période de foisonnement, il paraît tout à fait normal que se soit manifesté un souci de rationalisation et d'amélioration de la pertinence des indicateurs.

Plus préoccupante est la pratique consistant à écarter les indicateurs dont les résultats sont insuffisants ou ceux que les services ne parviennent pas à renseigner. Ainsi, l'indicateur relatif au taux de rupture des contrats d'apprentissage ou celui relatif au taux d'obtention de la qualification en contrat d'apprentissage, présents dans les PAP de 2006 et 2007 puis supprimés en 2008, se heurtaient à des difficultés de collecte de l'information, tenant au retard avec lequel les données étaient disponibles ou aux carences du système d'information.

Proposition n° 3

Afin de limiter l'instabilité des indicateurs et d'inciter les services à adapter leurs systèmes d'information, tout indicateur nouvellement créé ou modifié devrait être conservé dans le PAP et le RAP pendant une durée minimale de trois ans.

Cette instabilité des indicateurs, comme le rappelle la Cour des comptes⁽²⁾, empêche le Parlement, faute de disposer de séries continues, de mesurer l'efficacité de la dépense publique. À tout le moins, le dispositif de suivi de la performance devrait reposer sur **des indicateurs dont la stabilité serait garantie pendant trois années**.

(1) - Part de la masse financière contrôlée sur la masse financière contrôlable

- Nombre d'entités contrôlées sur le nombre d'entités contrôlables

- Part des salariés de 45 ans et plus dans les publics bénéficiaires des ADEC

- Part des premiers niveaux de qualification dans les publics prioritaires des ADEC

- Nombre d'emplois créés par rapport au nombre d'emplois supprimés, à l'échéance des conventions de revitalisation

- Taux de plans de sauvegarde de l'emploi comportant la mise en place d'une cellule de reclassement

- Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement

- Taux de reclassement à l'issue de la convention de reclassement personnalisé (CRP)

- Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue de l'apprentissage

- Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, + 45 ans)

- Taux de croissance de l'emploi dans le secteur HCR

- Taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne

(2) Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2008), mai 2009, p.117

2.– Mesurer l'efficacité de la dépense fiscale

Une première évaluation des dépenses fiscales avait été réalisée à l'occasion du rapport annuel de performances 2007 pour deux dépenses fiscales à fort enjeu. Ces chiffrages ont été reconduits dans le cadre du PAP 2009 :

– d'une part, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, la réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile par un particulier, définie à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts ;

– d'autre part, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, la fourniture des services à domicile, rendus aux personnes physiques par une association ou une entreprise agréée par l'État, qui ouvre droit, outre le bénéfice du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée prévu au i de l'article 279 du code général des impôts, également à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *sexdecies* du même code.

Le Rapporteur spécial juge néanmoins insuffisants les indicateurs, comme le taux de croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne (indicateur 5.2), qui y sont consacrés eu égard aux sommes en jeu.

Bien entendu, dans la mesure où le niveau même de la dépense est établi par la direction générale des finances publiques, la performance de ces dépenses fiscales n'est pas directement liée à l'action du responsable de programme. Mais cette évaluation, et la création d'indicateurs de performance pertinents, est essentielle afin d'éclairer le Parlement dans son choix entre dépense fiscale et dépense budgétaire.

3.– Mieux refléter l'action des responsables de programme

Dans le programme *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, certains indicateurs ne dépendent que très indirectement de l'action du responsable de programme, comme le taux de croissance de l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (indicateur 5.1) incorporé au programme depuis 2008. La pertinence de tels indicateurs est sujette à caution. Soucieux de ne pas se priver de tout outil de mesure de l'efficacité des dépenses qui se rattachent à l'action n° 3 du programme, le Rapporteur spécial préconise le maintien de cet indicateur, qui pourrait néanmoins être **utilement repensé à l'occasion de l'instauration du taux de TVA réduit dans ce secteur.**

Proposition n° 4

Pour tenir compte de la mise en place du taux réduit de TVA dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, l'indicateur 5.1 pourrait être redéfini en rapportant le montant de la dépense fiscale au nombre d'emplois créés.

D'autres dispositifs, en revanche, tels que la mise en œuvre des plans de sauvegarde de l'emploi ou des cellules de reclassement résultent d'obligations légales sur lesquels le DGEFP n'a pas de levier d'action. En toute logique, **ce type d'indicateur n'est pas pertinent pour mesurer l'efficacité de la dépense publique**. Il pourrait être remplacé avantageusement par des travaux d'évaluation menés par la DARES, à condition que la collecte des données en autorise une publication rapide.

Dans une moindre mesure, l'impact de l'action du responsable de programme paraît assez faible sur le taux de retour à l'emploi des personnes en contrat d'alternance, dans la mesure où l'intervention de l'État se caractérise principalement par l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.

TRAVAIL ET EMPLOI :
POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Commentaire de M. Frédéric LEFEBVRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS QUI TRADUISENT LES PRIORITÉS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI.....	360
1.– Une structuration des programmes qui reste déséquilibrée	360
2.– Les moyens dédiés à la performance ont été renforcés à partir de l'exercice 2006	361
II.– DEPUIS 2006, LES INDICATEURS DU PAP ONT ÉTÉ CORRIGÉS ET PERFECTIONNÉS	362
1.– La rationalisation des indicateurs de performance du programme <i>Accès et retour à l'emploi</i>	362
2.– Un programme <i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i> dont la nature se prête mal à une logique de performance	363
3.– La spécificité du programme-support Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.....	364
III.– PLUSIEURS ANOMALIES PERTURBENT ENCORE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	364
1.– Remédier à l'indisponibilité ou au manque de fiabilité des données	365
2.– Améliorer le suivi de la performance des opérateurs de l'État.....	365
3.– Garantir la déclinaison opérationnelle des indicateurs de performance	366

L'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a inauguré une nouvelle gestion des finances publiques, basée sur une logique de résultat. Elle a obligé l'administration à identifier les objectifs ou les indicateurs pertinents pour mesurer la performance et rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

Sur les trois premiers exercices 2006-2008, l'élaboration des projets annuels de performances par les responsables des programmes *Accès et retour à l'emploi* (délégué général à l'Emploi et à la formation professionnelle, DGEFP), *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* (directeur général du Travail) et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* (directeur de l'Administration générale et de la modernisation des services, DAGEMO) a permis une lisibilité accrue des politiques de l'emploi déclinées en programmes et actions, assortis d'objectifs et d'indicateurs.

Cet effort, déjà méritoire, pourrait encore être approfondi afin de stabiliser et de perfectionner le dispositif de suivi de la performance. Le Rapporteur spécial salue à cet égard l'initiative du Président et du Rapporteur général de la commission des finances. Au-delà de l'audition des principaux responsables de programmes, il lui semble que cet exercice doit également **permettre au Parlement de prendre toute sa part dans la concertation visant à définir les indicateurs du projet de loi de finances pour 2010.**

I.- DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS QUI TRADUISENT LES PRIORITÉS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

La LOLF a été l'occasion, au-delà de l'apparente complexité de la structure de la mission, de lancer une réflexion sur la pertinence des objectifs et des indicateurs afin de mesurer la performance mais également de rendre compte au Parlement.

1.- Une structuration des programmes qui reste déséquilibrée

La structure de la mission *Travail et emploi* est particulièrement complexe et déséquilibrée⁽¹⁾. Quatre programmes la composent : les deux principaux programmes *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, dont notre collègue Gaétan Gorce est le Rapporteur spécial, et *Accès et retour à l'emploi* ont été confiés à Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, et à M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, tandis que le ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, M. Brice Hortefeux, conserve la responsabilité des programmes *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, dont les montants de crédits sont plus modestes.

(1) Rapport spécial de M. Frédéric Lefebvre (Annexe n°45 au rapport n°1198 sur le projet de loi de finances pour 2009)

De cinq programmes en 2006, la mission est passée à quatre, en 2008, avec la fusion des programmes n° 133 *Développement de l'emploi* et n° 103 *Accompagnement des mutations économiques*, à l'exception de l'objectif 4 du programme n° 133 relatif à l'insertion par l'activité économique qui a été intégré au programme n° 102 *Accès et retour vers l'emploi*. Pour 2010, le DGFP envisage de réduire encore ce nombre en fusionnant les deux programmes dont il est responsable. Le Rapporteur spécial souligne que **cette fusion aboutirait à une très forte concentration (93 %) des crédits de la mission au niveau d'un seul programme**, ce qui nuirait à la lisibilité de la politique de l'emploi mise en œuvre par le Gouvernement et à son évaluation par le Parlement.

2.– Les moyens dédiés à la performance ont été renforcés à partir de l'exercice 2006

Avant même la pleine application de la LOLF, deux des responsables des programmes de la mission *Travail et emploi* avaient entrepris de réorganiser leurs services afin d'assurer un suivi de la performance. De ce point de vue, la LOLF n'a fait qu'accélérer et systématiser un processus largement engagé.

La délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle, qui suit aujourd'hui le programme *Accès et retour à l'emploi*, avait déjà expérimenté la territorialisation des politiques de l'emploi qui avait rendu nécessaire le suivi des dispositifs, et notamment des contrats aidés, grâce à la fixation d'objectifs et d'indicateurs. La mise en place en 1997 de la globalisation des crédits a ainsi justifié la création d'un bureau dédié au contrôle de gestion⁽¹⁾. Il assure les fonctions de programmation et de pilotage des contrats aidés (plus de 300 000 contrats en 2008) et contribue aux missions techniques de la DGEFP dans la mise en place de tableaux de bord (dispositifs jeunes, insertion par l'activité économique...). Il assure le renseignement des indicateurs des PAP et leur consolidation ; il vient également en appui des services déconcentrés (élaboration des maquettes de BOP, accès aux données...).

De son côté, la direction de l'Administration générale et de la modernisation des services – responsable du programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* – disposait avant 2006 de ratios de fonctionnement qui avaient pour objectif d'analyser les écarts entre régions et qui permettaient l'allocation des crédits aux services déconcentrés. Les indicateurs mis en place avec les PAP ont néanmoins été repensés afin qu'ils comprennent une cible et puissent faire l'objet d'un suivi. Un bureau du contrôle de gestion a été plus spécifiquement chargé de mesurer la performance⁽²⁾ ; il apporte un appui méthodologique aux services (centraux et déconcentrés) dont la traduction concrète en 2008 a consisté en la rédaction d'un guide de contrôle de gestion destinés aux secrétaires généraux des DRTEFP.

(1) Le bureau est placé au sein du département financement, dialogue et contrôle de gestion. Il est composé de 10 personnes, dont 7 agents de catégorie A.

(2) Au sein de la sous-direction des finances et du dialogue de gestion, le Bureau du Contrôle de Gestion (CDG) est un bureau de mission chargé de la définition, la mise en cohérence et la diffusion des dispositifs et méthodes de contrôle de gestion (2 ETPT).

En revanche, au sein du programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, peu d'indicateurs susceptibles de sous-tendre et de valider une démarche de performance préexistaient à la LOLF. Lorsqu'ils existaient (par exemple, l'indice de fréquence des accidents du travail), ils n'étaient pas utilisés dans le cadre d'une démarche globale de performance. La plupart sont donc des indicateurs nouveaux qui ont été forgés en 2006. Aujourd'hui, la mesure de la performance relève de deux services au sein de la direction générale du travail : d'une part, le département de l'animation de la politique du travail et du contrôle qui est en charge du suivi des BOP territoriaux et des dialogues de gestion avec les services déconcentrés et, d'autre part, le bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion qui élabore le PAP et le RAP.

II.— DEPUIS 2006, LES INDICATEURS DU PAP ONT ÉTÉ CORRIGÉS ET PERFECTIONNÉS

Au cours des trois exercices budgétaires 2006-2008, le nombre d'objectifs stratégiques du programme *Accès et retour à l'emploi* a été réduit de 7 à 3 et le nombre d'indicateurs de performance de 29 à 17. Les deux autres programmes de la mission ont connu une rationalisation moins brutale, le nombre de leurs indicateurs restant quasiment stable, avec une réduction de 13 à 12 pour le programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* (5 objectifs contre 6 en 2006) et de 13 à 11 pour le programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* (5 objectifs contre 7).

1.— La rationalisation des indicateurs de performance du programme *Accès et retour à l'emploi*

La réorganisation des programmes de la mission et la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs menées depuis 2006 visaient à améliorer la cohérence et la lisibilité des politiques de l'emploi, en recentrant les objectifs et les indicateurs de performance du programme *Accès et retour à l'emploi* sur les actions en faveur des demandeurs d'emploi financées par l'Etat.

Ces modifications répétées des périmètres des programmes ont entraîné **une relative instabilité des indicateurs**. Certains indicateurs, comme le taux d'insertion dans l'emploi durable des personnes sortant d'une structure d'insertion, ont été supprimés pour être transférés dans un autre programme (ex-133) avant d'être rétablis dans leur programme d'origine.

Le nombre d'indicateurs a également été revu dans le PAP 2007 (29 indicateurs dénombrés dans le PAP 2006, contre 18 dans le PAP 2007). Cette rationalisation a, par exemple, justifié la suppression en 2007 de l'indicateur relatif au taux de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, qui reflétait davantage l'activité de l'Agefiph que de celle de l'État.

Signe d'une stabilisation progressive de la maquette budgétaire, ce nombre est demeuré globalement stable sur le dernier exercice puisque seuls 4 indicateurs ont fait l'objet d'une modification entre 2007 et 2008. Dans le PAP 2009, des adaptations assez importantes ont été apportées pour prendre en compte la création de Pôle emploi et la mise en place de nouveaux dispositifs en faveur des jeunes. Toutefois, 12 indicateurs sur une moyenne de 20 par an sont demeurés inchangés sur toute la période 2006-2009, soit une stabilité théorique moyenne de 60 %.

L'objectif affiché pour le PAP 2010 est une stabilisation des indicateurs qui paraît au Rapporteur spécial souhaitable compte tenu des profondes modifications intervenues ces dernières années. Néanmoins, de nouveaux ajustements seront nécessaires afin de tenir compte de l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion prévu par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

2.– Un programme *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* dont la nature se prête mal à une logique de performance

Globalement, le dispositif de mesure de la performance du programme 111 traduit une certaine stabilité. Là encore, les modifications les plus importantes ont été opérées dans le PAP 2007 en vue de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs. Depuis lors, à l'exception de deux indicateurs sur l'ANACT et le travail illégal qui ont été supprimés, l'évolution a été très mesurée privilégiant des aménagements progressifs. Il est proposé de reconduire l'ensemble des indicateurs de 2009 dans le PAP 2010.

Certains de ces indicateurs dépendent directement du responsable de programme via l'action de la direction générale du travail (par exemple, le délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche) ou des services d'inspection du travail (la part des contrôles portant sur cinq priorités de la politique du travail).

D'autres indicateurs sont sous la responsabilité des opérateurs de l'État (l'ANACT et l'AFSSET), dans l'activité desquels le responsable de programme n'intervient pas directement. Un indicateur comme l'indice de fréquence des accidents du travail dans les secteurs à plus forts risques ne dépend que partiellement du responsable de programme dans la mesure où celui-ci a un rôle d'impulsion dans la politique de prévention ; cependant, il est étroitement lié à l'évolution de l'activité économique et à l'effort de prévention consenti par les entreprises et les partenaires sociaux, qui par nature échappent au responsable de programme.

3.– La spécificité du programme-support Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

Le programme n° 155 regroupe **des fonctions d'état-major et de soutien** de la mission déclinées en quatre axes de performance stables sur 2006-2008 :

- le développement du pilotage stratégique ;
- la rénovation de la gestion des ressources humaines ;
- la qualité de l'évaluation des politiques publiques ;
- l'amélioration de l'accueil et de l'information des publics.

L'évolution majeure a concerné la réorganisation des objectifs couvrant l'axe sur la rénovation de la gestion des ressources humaines. Dans le PAP 2007, cet axe de performance comportait trois objectifs. Cependant, la mission *Travail et Emploi* est dotée, depuis mars 2007, d'un nouveau schéma stratégique de gestion prévisionnelle des ressources humaines, présenté au ministère chargé de la Fonction publique. Pour décliner ce schéma en termes de performance, tout en améliorant la lisibilité du PAP 2008, il a été procédé au regroupement en un seul des trois objectifs précédents. De même, les indicateurs ont tous été révisés, à l'exception de celui sur la dispersion territoriale des vacances de postes. À ce titre cinq indicateurs ont été supprimés et deux créés.

Par ailleurs, à compter du PAP 2008, l'indicateur portant sur le taux de satisfaction des usagers suite à un contact avec les services du ministère a été limité aux contacts de moins d'un an avec les DDTEFP. La formulation précédente incluait les contacts des usagers remontant à plusieurs années et englobait trop de services, alors que le grand public prend contact avec la mission essentiellement dans les DDTEFP.

Pour le PAP 2009, deux indicateurs ont été supprimés et un nouvel indicateur (part des crédits déconcentrés gérés au niveau régional) a été créé en remplacement. Cet indicateur tire la conséquence de l'affirmation de l'échelon régional comme niveau de pilotage et de gestion des politiques publiques avec la création des DIRECCTE.

III.– PLUSIEURS ANOMALIES PERTURBENT ENCORE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Force est de constater, avec le Comité interministériel d'audit des programmes ⁽¹⁾, que des progrès sont encore nécessaires dans la disponibilité et la fiabilité des données collectées au titre de la performance ainsi que dans le pilotage des BOP et des opérateurs par les responsables de programme de la mission *Travail et emploi*.

(1) Rapport d'activité du CIAP pour 2008 : Cinquième cycle d'audits (septembre 2007- juillet 2008), p.35.

1.– Remédier à l'indisponibilité ou au manque de fiabilité des données

Sur les trois derniers exercices budgétaires, une proportion importante des indicateurs de performance continue à ne pas être renseignée de manière satisfaisante quand ces indicateurs ne sont pas simplement supprimés faute de disposer au moment de la rédaction du RAP des données nécessaires. Le programme *Accès et retour à l'emploi* illustre assez cette situation : l'indicateur 6.2 « effet levier de la subvention État sur le chiffre d'affaire des entreprises adaptées n'est pas renseigné dans le RAP 2008 car les données relatives au chiffre d'affaires net pour 2008 » ne sont transmises aux DRTEFP qu'en mai 2009, trop tard pour être intégrées. Cette situation s'avère extrêmement préjudiciable à la démarche de performance dans la mesure où elle empêche le Parlement de **disposer de séries de données complètes**, pourtant indispensables à toute évaluation.

Proposition n° 1

Afin de limiter l'instabilité des indicateurs et d'inciter les services à adapter leurs systèmes d'information, tout indicateur nouvellement créé ou modifié devrait être conservé dans le PAP et le RAP pendant une durée minimale de trois ans.

Pour remédier à cette insuffisante disponibilité des indicateurs, les responsables des programmes de la mission *Travail et emploi* ont consenti **un effort particulier pour améliorer leurs systèmes d'information**. Depuis 2008, la collecte des données nécessaires à la mesure de la performance du programme *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est réalisée avec un nouveau logiciel dénommé « Système collaboratif d'analyses décisionnelles », (SYCLADES). Cet applicatif, propre à la mission, centralise les données élémentaires des indicateurs de performance du PAP ainsi que les données des indicateurs des BOP (indicateurs intermédiaires). Un effort analogue serait bienvenu, pour le programme *Accès et retour à l'emploi*, afin de permettre de calculer des indicateurs tels que l'effet levier des concours de la mission dans les structures de l'insertion par l'activité économique (7.2) restés jusqu'ici en blanc.

2.– Améliorer le suivi de la performance des opérateurs de l'État

Au sein du programme *Accès et retour à l'emploi*, la mesure de l'efficacité du nouvel opérateur Pôle emploi, mis en place par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi, constitue un enjeu fondamental pour le responsable de programme. Plusieurs indicateurs du PAP 2009 ont pour objectif de mesurer l'efficacité et l'efficience de Pôle emploi : l'objectif 2, qui vise à « *améliorer l'efficacité du service rendu à l'usager par l'opérateur unique* », compte sept indicateurs et l'objectif 3, intitulé « *Accompagner vers l'emploi les personnes les plus éloignées du marché du travail* », comporte deux indicateurs supplémentaires.

Proposition n° 2

L'indicateur 2.2 du PAP 2009 *Délai moyen de satisfaction d'une offre déposée auprès de l'opérateur unique* pourrait être modifié cet indicateur afin de s'appuyer sur le délai de recrutement par l'intermédiaire de Pôle emploi.

En complément, le dispositif de mesure de la performance de Pôle emploi est décliné dans la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui contient une liste d'une trentaine d'indicateurs de moyens et de résultats, ainsi que dans les conventions régionales conclues entre les services déconcentrés de l'État et les directions régionales de Pôle emploi.

Proposition n° 3

Pour chaque opérateur, le PAP devrait justifier de la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens ; il pourrait comporter une synthèse des indicateurs correspondants.

Plus généralement, la contractualisation est conçue comme un outil de pilotage de la performance des opérateurs : la DGEFP a établi des contrats d'objectifs et de moyens avec le Centre Inffo, l'Agence nationale des services à la personne, le CNASEA ⁽¹⁾, dans lesquels figurent des objectifs et indicateurs de performance. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de coordonner les indicateurs du PAP et ceux des conventions conclues avec les opérateurs.

3.– Garantir la déclinaison opérationnelle des indicateurs de performance

L'analyse de la performance au moyen des BOP territoriaux fait partie intégrante du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Proposition n° 4

Pour chaque opérateur, le PAP devrait justifier de la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens ; il pourrait comporter une synthèse des indicateurs correspondants.

L'indicateur 3.2 *Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des CIE, CAE, contrats d'avenir et CI-RMA comparativement à une population témoin* pourrait être supprimé à l'initiative de la DGEFP et contre

(1) S'agissant de l'Agence de services de paiement, issue de la fusion du CNASEA et de l'agence unique de paiement, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens sera signé en 2009 avec cet opérateur. Pour mémoire, la performance de l'AFPA était également mesurée jusqu'en 2008 grâce à plusieurs indicateurs mais la compétence formation ayant été décentralisée aux régions depuis le 1^{er} janvier 2009, ceux-ci n'ont pas été repris dans le PAP 2009.

l'avis de la direction du Budget. *En dehors de l'intitulé qui devrait être modifié pour tenir compte du contrat unique d'insertion. Ce type d'indicateur participe-t-il encore de la performance ou s'agit-il plutôt de l'évaluation d'un dispositif de la politique de l'emploi ? N'y a-t-il pas concurrence avec les évaluations de la DARES ?*

Les BOP renseignés par les responsables de programme comportent une partie performance avec d'une part des indicateurs déclinant les priorités nationales, qui permettent notamment de comparer la performance des régions entre elles et des indicateurs régionaux, définis par les directeurs régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle en fonction de leurs priorités régionales.

Dans le cadre du dialogue de gestion initial, ces indicateurs et les résultats obtenus sont discutés. Sur le programme *Accès et retour à l'emploi*, le bureau du contrôle de gestion établit ainsi des tableaux de synthèse et des cartographies permettant au responsable de programme de situer les régions entre elles. Il établit également pour chaque région, un bilan de performance en fonction des objectifs stratégiques définis par le responsable national.

Pourtant, comme le relevait la Cour des comptes ⁽¹⁾, les responsables de programme ne disposent pas dans les RAP des informations adaptées pour assurer le pilotage des BOP et des opérateurs. Les résultats présentés ne sont définitifs qu'après la fin de l'exercice, trop tardivement pour être utiles. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial déplore que **les données des RAP soient élaborées exclusivement pour l'usage du Parlement et soient déconnectées des indicateurs opérationnels utilisés pour les BOP.**

(1) *Rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (exercice 2008), mai 2009, p.116.*

VILLE ET LOGEMENT :
VILLE

Commentaire de M. François GOULARD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA DISPARITION DU FINANCEMENT ÉTATIQUE DE LA RÉNOVATION URBAINE	370
II.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉFAILLANTS	370
III.– UNE ORGANISATION SANS CESSE RÉFORMÉE	371

La politique de la Ville a concerné de 2006 à 2008 deux programmes qui lui étaient spécifiquement dédiés, *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*.

L'appréciation de la performance en matière de politique de la Ville de heurte à un certain nombre de difficultés.

I.- LA DISPARITION DU FINANCEMENT ÉTATIQUE DE LA RÉNOVATION URBAINE

En premier lieu, la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine dans le cadre du programme budgétaire *Rénovation urbaine* s'est traduite par une forte impulsion en matière de conventionnement d'opérations de rénovation alors que les crédits budgétaires n'ont été ouverts qu'en proportion moindre et consommés encore moins. Cette situation, qui était justifiée au départ par l'absence de besoin immédiat de crédits, s'est soldée par le report sur les exercices futurs des besoins de financement (la « bosse » de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) puis par le transfert au 1 % logement des charges de financement que l'État s'était engagé à assumer.

L'exercice 2008 a donc été le dernier à prévoir le financement budgétaire du programme de rénovation urbaine par l'État, le programme budgétaire *Rénovation urbaine* ayant été supprimé en loi de finances initiale pour 2009.

L'appréciation de la performance pour le PNRU porte donc sur une action publique qui n'est plus à la charge de l'État.

II.- DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉFAILLANTS

En deuxième lieu, depuis 2006, les indicateurs de performance ont connu une grande instabilité et sont encore insuffisamment renseignés dans le cadre du RAP pour 2008.

Dans le RAP pour 2006, deux des trois indicateurs censés apporter des informations sur la progression de l'objectif n° 1 de renforcement de l'attractivité du logement en zone urbaine sensible du programme *Rénovation urbaine* n'ont pu être renseignés, le troisième a été supprimé lors de l'élaboration du projet annuel de performances pour 2007. Dans le cadre du RAP pour 2007, un seul indicateur (sur deux) est renseigné et en définitive un seul indicateur subsiste en 2008 : le *taux de couverture des démolitions par des reconstructions*.

Le premier indicateur associé à l'objectif n° 2 d'amélioration du cadre de vie des zones urbaines sensibles manquait dans les RAP 2006 et 2008 et deux autres indicateurs introduits en 2008 n'ont pas été renseignés par le RAP. Les indicateurs associés à l'objectif n° 4 de maîtrise des coûts et des délais du PNRU ont fait l'objet de retraitements et le RAP pour 2008 fait état de « difficultés de mesure ».

Pour le programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, les trois indicateurs associés à l'objectif n° 1 de renforcement de la mixité des secteurs prioritaires manquent pour chacune des trois années 2006 à 2008. Il en est de même de l'indicateur d'amélioration de l'encadrement éducatif et des chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, sauf dans le RAP pour 2006. Le suivi des indicateurs associés à l'objectif n° 3 (de 2006 et 2007) de soutien de l'innovation, de capitalisation et de diffusion de l'information est rendu impossible puisque trois indicateurs sur quatre ont été supprimés lors de l'élaboration du PAP 2007, un autre indicateur introduit dans le PAP 2007 n'a été renseigné qu'en 2008 et l'indicateur résiduel du PAP 2006 a été abandonné lors de la préparation du PAP 2008. Seuls les indicateurs associés à l'objectif n° 4 d'optimisation des fonds dédiés au programme sont renseignés et augmentés d'une année sur l'autre.

III.- UNE ORGANISATION SANS CESSÉ RÉFORMÉE

Au plan politique, avec le rattachement du secrétariat d'État chargé de la politique de la Ville auprès du ministre du Travail, comme au plan administratif, avec l'action conjointe de la délégation interministérielle à la Ville (DIV) et d'importants opérateurs, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), les structures dédiées à la politique de la Ville sont soumises à un processus de réorganisation constante.

Le deuxième rapport d'étape de la RGPP du 13 mai 2009 considère comme prioritaire de renforcer l'efficacité et la cohérence de la politique de la ville. Il annonce que ses moyens seront concentrés sur les quartiers les plus en difficulté afin de réduire les écarts socio-économiques entre ces quartiers et la moyenne nationale. Le pilotage de ces moyens sera également renforcé pour en garantir l'efficacité. Il annonce la mise en œuvre du rassemblement des services de l'État intervenant dans le domaine de la cohésion sociale, de la vie associative et de l'égalité des chances au sein d'une direction qui intégrera les actuelles directions régionales de la jeunesse et des sports, la mise sous l'autorité du préfet de région des services régionaux de l'Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSE) au sein des directions régionales chargées de la cohésion sociale (DRJSCS), et dans le cadre de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale. Enfin, il est prévu de réviser la mission et le périmètre de la délégation Interministérielle à la Ville (DIV) pour la recentrer sur le secrétariat général du Comité interministériel à la ville (CIV).

Au plan budgétaire, et pour les exercices 2006 à 2008, la ligne de partage de gestion entre la DIV et l'ACSE a sans cesse fluctué. L'organisation demeure compliquée alors que la DIV a désormais la co-tutelle de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). Dans les faits, la subvention pour charges de service public de l'EPIDE inscrite au programme *Équité sociale et territoriale et soutien* s'est élevée à 26 millions d'euros en AE et CP en 2008 alors que la DIV

n'a pas bénéficié d'information particulière sur l'exécution de ces crédits. Elle pourrait siéger au conseil d'administration de l'EPIDE alors qu'actuellement elle y est représentée sans droit de vote. Cet exemple illustre les difficultés d'exercice de la tutelle de la délégation interministérielle sur les opérateurs financés par le budget de la Ville.

COMPTES SPÉCIAUX :

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

***PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS***

Commentaire de M. Yves DENIAUD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.- LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	374
A.- LES OBJECTIFS DE CESSIONS ONT ÉTÉ EN GRANDE PARTIE RÉALISÉS	374
B.- MAIS OBJECTIFS ET INDICATEURS DEVRAIENT COUVRIR LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	375
II.- LES PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES	377

I.- LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Les éléments ci-après portent, à quelques exceptions près, sur les programmes *Dépenses immobilières* et *Contribution au désendettement de l'État* du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le programme *Entretien des bâtiments de l'État* ayant été créé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur le dispositif destiné à apprécier sa performance.

A.- LES OBJECTIFS DE CESSIONS ONT ÉTÉ EN GRANDE PARTIE RÉALISÉS

Les indicateurs mesurant la performance des programmes du CAS ont été légèrement ajustés au cours de la période 2006-2008. Ils sont centrés sur les opérations de vente, l'augmentation de la performance immobilière au travers des opérations de remploi de produits de cessions et sur la qualité des évaluations domaniales. Aucune évolution significative n'est envisagée pour le projet de loi de finances de 2010.

La création du CAS a permis de centraliser les produits de cession et d'unifier les méthodes de cession, aux administrations de bénéficier dans des délais très courts des retours sur les produits ; il a permis de suivre les dépenses associées. Mais l'absence de vision pluriannuelle de la présentation du compte d'affectation spéciale dans les PAP et les RAP empêche de suivre les opérations dans leur globalité (les cessions s'effectuent à un instant donné et les dépenses financées sur ces cessions s'étalent dans le temps, parfois sur plusieurs années).

La cible de résultats associée à l'indicateur portant sur l'identification de bâtiments susceptibles d'être cédés a été ajustée car les services ont aisément atteint l'objectif attendu. Cela illustre la mobilisation des administrations et du service France Domaine.

L'indicateur portant sur les réductions de coûts d'exploitation pour les opérations faisant l'objet d'un dossier de remploi des produits de cessions a également été supprimé en cours de période, des biais ayant été identifiés.

L'indicateur nouveau qui l'a remplacé depuis la loi de finances pour 2009, portant sur le rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de remploi), permet de suivre le ratio de surface occupée par agent. Il permettra, quand il sera renseigné, de mesurer l'avancement des ministères vers la cible de 12 m² par agent. Il faudra bien sûr que le service France Domaine s'assure que les calculs de surface effectués par les ministères soient sincères et normalisés, ce qui est encore loin d'être le cas.

Le CAS immobilier ne constitue cependant qu'un élément parmi d'autres de la politique immobilière de l'État. Les progrès que traduisent ces indicateurs ne mesurent pas les résistances de certaines administrations ni les difficultés à traduire dans les faits la réduction des coûts immobiliers ou l'augmentation du rendement d'occupation des bureaux.

Le service France Domaine a décidé de lancer une enquête depuis 2007 permettant de suivre l'évolution des surfaces de bureaux occupés par l'État. Conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, ces résultats figureront dans les prochains documents budgétaires remis au Parlement.

Les cessions immobilières sont très largement sujettes aux aléas du marché immobilier. Les résultats de l'année 2008, par exemple, attestent du retournement rapide et sensible du marché à mi-année. Prévus à 600 millions d'euros, ils s'établissent à quelque 395 millions d'euros, contre 800 millions d'euros les deux années précédentes. Ces résultats ne traduisent pas la subite défaillance de l'administration et sont extérieurs à son action.

Le retournement du marché explique ainsi également les résultats mitigés de l'indicateur sur le volume des cessions réalisées sur des biens identifiés l'année précédente (du fait du rallongement de procédures et de l'attentisme des acquéreurs potentiels).

B.– MAIS OBJECTIFS ET INDICATEURS DEVRAIENT COUVRIR LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Le programme *Contribution au désendettement de l'État* est alimenté par une proportion des produits de cessions. Sa performance est donc mécaniquement liée au volume des cessions et aux exceptions faites à la règle de retour (85 % en général). C'est pourquoi le service France Domaine a décidé de ne pas associer d'objectifs au programme.

S'agissant d'une politique nouvelle et d'un outil budgétaire (le CAS) mis en place fin 2005, les indicateurs se rapportant aux cessions immobilières ne préexistaient pas. Il en va de même pour les indicateurs du programme *Entretien des bâtiments de l'État* créé dans la loi de finances pour 2009.

Ces indicateurs constituent des outils de pilotage du responsable de programme mais ne sont pas à ce jour diffusés sur le territoire. Pour l'un des indicateurs cependant (le pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente), les informations pourraient facilement être suivies par les échelons locaux dans la mesure où ce sont ces échelons qui pilotent les procédures de cession. Dans un souci de ne pas alourdir leur charge, il n'a pas été demandé aux services locaux des Domaine de servir cet indicateur.

À ce jour, l'ensemble des indicateurs du programme *Dépenses immobilières* est renseigné par l'administration centrale. Il est prévu le même dispositif pour le programme *Entretien des bâtiments de l'État*.

Dans la mesure où les indicateurs sont renseignés au niveau central par une équipe très réduite, il n'est pas mis en place de dispositif de contrôle interne non plus que de certification. Il en serait autrement si les indicateurs étaient servis par le réseau des services locaux des Domaines.

À terme, lorsque les outils le permettront (Chorus notamment), le service France Domaine indique que les programmes du CAS devraient pouvoir prendre en compte un suivi des ratios d'occupation pour les bureaux et leur coût d'exploitation, deux indicateurs importants pour un gestionnaire immobilier.

Le responsable de programme fait valoir que l'idée de faire reposer sur le CAS un véritable tableau de bord immobilier pour l'ensemble des services de l'État, comme souhaité par le Rapporteur spécial, ne peut être mis en œuvre dans la mesure où les programmes qu'il supporte sont loin d'enregistrer la totalité de la dépense immobilière de l'État. Aussi, le service France Domaine devrait, comme il a commencé à le faire l'an dernier, enrichir les documents budgétaires d'informations sur les autres chantiers (loyers budgétaires, schémas prévisionnels de stratégie immobilière – SPSI...).

S'agissant du programme *Entretien des bâtiments de l'État*, il est rappelé que son assiette, encore modeste et appelée à s'élargir, ne couvre pas l'entretien de la totalité du parc immobilier de l'État. Elle repose en effet sur le seul parc des locaux de bureaux soumis à loyers budgétaires. Elle ne prend pas non plus en compte les biens culturels ou ceux des opérateurs de l'État (non soumis à loyers budgétaires pour le moment). Le choix a été fait de centrer les objectifs du programme sur la nature de l'entretien réalisé. L'idée est de promouvoir l'entretien préventif en lieu et place de celui de l'entretien curatif, plus coûteux sur le long terme. L'idée est aussi de mettre l'accent sur les audits techniques et énergétiques des bâtiments ainsi que sur la réalisation des contrôles réglementaires, ce qui va dans le sens d'une partie des préoccupations du Rapporteur spécial. À terme bien entendu, la montée en charge du programme permettra de préciser les plans pluriannuels d'entretien et de s'assurer que le parc de l'État (bureaux en particulier compte tenu de l'assiette du programme) est correctement couvert.

Le temps consacré au renseignement des indicateurs est estimé par le service France Domaine à l'équivalent de quelques journées par an tout au plus.

II.- LES PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Comme l'a déjà exprimé le Rapporteur spécial, les différentes activités de programme *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* gagneraient à être rattachées à des organismes ou blocs budgétaires intervenant à titre principal dans le même domaine : caisses d'allocations familiales, ministère chargé de la solidarité, ministère des Affaires étrangères... De même l'activité du programme *Prêts pour le développement économique et social* gagnerait à être rapprochée du programme *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économiques*⁽¹⁾.

Les trois indicateurs du compte de concours financier ne sont certes pas dénués d'intérêt (*Rapidité du traitement des dossiers de demande d'avance des agents de l'État en fonction à l'étranger pour la prise en location d'un logement, Effet de levier d'un prêt pour le développement économique et social, Pérennité des entreprises soutenues*). La crise économique et financière actuelle pourrait perturber fortement les résultats des deux derniers indicateurs.

Enfin le Rapporteur spécial estime que le caractère disparate du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ne favorise pas la définition et le suivi d'une stratégie de performance.

(1) Devenus programme Développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie dans la loi de finances pour 2009.

COMPTES SPÉCIAUX :

PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

*AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS*

Commentaire de M. Camille de ROCCA-SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION NE PERMETTENT PAS DE LUI APPLIQUER LES CRITÈRES HABITUELS D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	380
II.– LE CHOIX DES INDICATEURS DE PERFORMANCE NE POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ QU'À LA MARGE.....	381
A.– LES INDICATEURS DU PROGRAMME 731 <i>OPÉRATIONS EN CAPITAL INTÉRESSANT LES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	381
1.– Les indicateurs actuels.....	381
2.– Les possibilités d'amélioration de l'information du Parlement.....	382
<i>a) L'amélioration des indicateurs de performance</i>	382
<i>b) Des compléments au rapport relatif à l'État actionnaire</i>	383
B.– LES INDICATEURS DU PROGRAMME 742 <i>DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT</i>	384
C.– LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT.....	385
III.– LA PERFORMANCE DEPUIS 2006.....	385

I.- LES PARTICULARITÉS DE LA MISSION NE PERMETTENT PAS DE LUI APPLIQUER LES CRITÈRES HABITUELS D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

L'agence des participations de l'État (APE), service dont le directeur général est responsable du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, a pour mission d'assurer la garantie des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire. Elle veille à l'augmentation de la valeur des participations de l'État, à la maximisation de leur prix de cession et à la bonne gouvernance des entreprises de son périmètre.

L'APE ne peut se voir appliquer les critères classiques d'évaluation de la performance.

D'une part, l'articulation entre unités opérationnelles (UO), budgets opérationnels de programme (BOP) et responsable de programme n'est pas source d'enjeux, puisque l'agence constitue un service « d'état-major », dont les effectifs sont d'environ 55 agents et dont l'action n'est relayée ni par des services déconcentrés ni par des opérateurs. L'analyse de l'appropriation de la démarche de performance par le service se limite donc aux choix des indicateurs recensés dans le projet annuel de performances.

D'autre part, le cœur de son action résidant dans le contrôle exercé sur les sociétés incluses dans son périmètre, il est difficile de quantifier sa performance car les décisions stratégiques, qui détermineront l'évolution de la valeur de la participation de l'État, restent largement du ressort des directions générales des entreprises concernées. Les indicateurs choisis se concentrent donc sur les résultats obtenus par les entreprises, sans essayer d'évaluer la part de l'APE dans la réussite ou l'échec de l'entreprise. Un tel choix paraît néanmoins raisonnable car il est impossible d'évaluer quantitativement l'action directe du service. Il est également adapté car l'agence reste comptable de la bonne gestion des entreprises publiques et de leurs résultats et serait tenue pour responsable dans l'hypothèse où une société de son périmètre adoptait des choix stratégiques erronés⁽¹⁾.

Enfin, la nomenclature budgétaire ne permet pas une évaluation de la bonne utilisation des crédits affectés au fonctionnement de l'APE dans le cadre du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Le financement de l'agence est assuré par le programme *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*.

(1) Rappelons que l'APE a été créée à la suite de plusieurs dysfonctionnements dans le contrôle de l'État sur les entreprises publiques, notamment France Télécom, dans le but d'éviter la reproduction des erreurs passées.

II.- LE CHOIX DES INDICATEURS DE PERFORMANCE NE POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ QU'À LA MARGE

Les indicateurs sont adaptés aux particularités de l'agence et permettent d'appréhender les résultats de son action. Ils se distinguent par une stabilité dans le temps remarquable. Les mêmes indicateurs se retrouvent depuis la création du compte en loi de finances initiale pour 2006, les modifications n'étant faites qu'à la marge avec, par exemple, la création d'un indicateur 1.5 relatif aux dividendes dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 ou la simplification de l'indicateur 1.4 relatif à l'endettement dans le PAP pour 2009. Ils sont enfin renseignés systématiquement.

Par ailleurs, l'annexe « jaune » relative à l'État actionnaire complète utilement les informations transmises dans le projet annuel de performances et permet de couvrir l'ensemble de l'action de l'agence, y compris son action en matière d'amélioration de la gouvernance.

A.- LES INDICATEURS DU PROGRAMME 731 *OPÉRATIONS EN CAPITAL INTÉRESSANT LES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

1.- Les indicateurs actuels

Le choix des indicateurs du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* est satisfaisant. Ces indicateurs couvrent les deux objectifs fixés à l'APE – valorisation des participations et opérations de cession – et permettent d'appréhender la situation globale des entreprises qu'elle contrôle.

D'une part, la valorisation des participations est appréhendée par le biais d'indicateurs relatifs à la rentabilité, à la structure financière et aux versements de dividendes des entreprises du périmètre. Ces indicateurs dépassent le cadre du compte d'affectation spéciale dont la fonction est de centraliser les produits des cessions d'actifs pour les affecter à des opérations sur le capital des entités ainsi qu'à des opérations de désendettement. Ils sont toutefois nécessaires car ils permettent d'appréhender indirectement la performance de l'agence.

Le renseignement de ces indicateurs nécessite un travail important d'établissement de comptes combinés⁽¹⁾ des entités du périmètre. Ces comptes sont nécessaires pour calculer des indicateurs consolidés au niveau du portefeuille de participations de l'État. Leur production requiert notamment le retraitement de l'ensemble des opérations impliquant deux entités du périmètre (opérations intragroupes et retraitements de combinaison). Ces retraitements sont réalisés selon les modalités décrites dans le manuel de combinaison, qui est revu

(1) *Les comptes combinés concernent des entités dont la cohésion résulte de liens économiques ou organisationnels. Dans le cas présent, ce lien est la présence de l'État en tant qu'actionnaire. Ils se distinguent des comptes consolidés qui sont produits sur la base d'un lien capitalistique ou par une relation de contrôle, comme si les entités ne formaient qu'une seule entité.*

annuellement par un groupe de personnalités qualifiées. Ce travail est mené par le pôle audit-comptabilité du service, avec l'aide d'un prestataire dont la rémunération annuelle est de l'ordre de 200 000 euros. Il n'a toutefois pas pour but exclusif de renseigner le projet annuel de performances. L'établissement de comptes combinés résulte en effet de l'application de l'article 142 de la loi relative aux nouvelles régulations économiques ⁽¹⁾, qui prévoit l'insertion de ces comptes en annexe du rapport relatif à l'État actionnaire. Ceux-ci permettent également à l'agence d'évaluer et de piloter sa performance globale.

D'autre part, les opérations de cession sont évaluées au regard de l'écart entre le prix de cession et la valeur de marché de la participation et de la rémunération des conseils de l'État. La combinaison de ces deux indicateurs permet d'appréhender la performance de l'agence dans la défense des intérêts patrimoniaux de l'État sur les opérations de marché.

2.– Les possibilités d'amélioration de l'information du Parlement

a) L'amélioration des indicateurs de performance

• Une amélioration possible pourrait consister en la **déclinaison des indicateurs de rentabilité selon les différents secteurs d'activité des entreprises du périmètre**. Une telle évolution pourrait permettre de comparer la performance des sociétés couvertes par l'APE avec leurs concurrentes directes. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, une réflexion a été engagée sur ce sujet et devrait aboutir dans le projet annuel de performances pour 2010. Il existe néanmoins plusieurs obstacles méthodologiques, notamment la définition des entreprises comparables au sein d'un secteur, qui pourraient faire obstacle à la mise en œuvre d'un tel exercice de comparaison.

• **Le Rapporteur spécial a également envisagé la possibilité de comparer la rentabilité opérationnelle des capitaux engagés (indicateur 1.1) à leur coût**. L'écart mesuré par un tel indicateur permettrait d'appréhender la valeur créée pour l'actionnaire public, ce que ne peuvent mesurer les indicateurs de rentabilité actuels, calculés sur une base comptable.

Il existe deux méthodes principales pour calculer le coût du capital d'une société :

– la méthode indirecte : le coût moyen pondéré du capital est reconstitué à partir des titres financiers émis par la société. Il est fonction de la structure financière de l'entreprise et du coût des fonds propres et de la dette ;

– la méthode directe par application du modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF), qui additionne, au coût de l'actif sans risque, une prime de risque, représentant le risque de marché, pondérée par un indice représentant le risque propre à la société.

(1) Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

Dans les deux cas, il pourrait être possible de calculer le coût du capital de chaque entreprise puis de calculer un coût global du portefeuille de l'agence, en procédant à des pondérations adéquates.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, il existerait toutefois des obstacles méthodologiques importants attachés à l'élaboration d'un tel indicateur agrégé, liés notamment à la très grande hétérogénéité du portefeuille de l'État.

Du fait de ces obstacles, et en raison de la qualité des indicateurs actuels du PAP, il ne semble donc pas nécessaire de procéder à l'établissement de ce nouvel indicateur.

b) Des compléments au rapport relatif à l'État actionnaire

Certaines informations pourraient, sans être élevées au rang d'indicateurs, venir compléter le jaune budgétaire consacré aux participations de l'État.

- L'application des principes de bonne gouvernance constitue un champ sur lequel l'action de l'agence peut porter des effets directs. Elle est toutefois malaisée à mesurer quantitativement, ce qui explique l'impossibilité de définir un indicateur de performance s'y rapportant. Il y est toutefois fait référence dans l'annexe jaune où sont donnés les résultats d'une enquête interne à l'agence, permettant d'évaluer la mise en œuvre des principes de la charte de bonne gouvernance promue par l'APE.

De même, **il pourrait être éclairant de compléter l'annexe par des informations relatives aux rémunérations des dirigeants des entreprises publiques.** Un point sur l'application, au sein des entreprises du périmètre, du code de bonne conduite publié en décembre 2008 par le mouvement des entreprises de France (MEDEF) et l'association française des entreprises privées (AFEP) et de l'article 25 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 ⁽¹⁾ pourrait être utile.

- Le jaune pourrait également être complété par la **comparaison entre l'évolution d'un indice boursier de référence – CAC 40 ou SBF 500 – et celle du portefeuille de sociétés cotées de l'État.** Une telle comparaison ne saurait être élevée au rang d'indicateurs puisque l'agence ne dispose pas de liberté de gestion dans l'allocation des actifs. Elle ne peut donc être rendue comptable d'une sur-performance ou d'une sous-performance par rapport au marché. Par ailleurs, le portefeuille de sociétés cotées de l'État présente un déséquilibre important car il est composé à hauteur de 80 % de valeurs du secteur de l'énergie, ce qui rend son évolution très dépendante de cette ligne.

(1) Cet article prévoit notamment l'encadrement, par décret, des rémunérations de dirigeants des entreprises publiques.

Toutefois, en dépit de ces limites, une telle comparaison permettrait d'avoir une idée de l'évolution relative des participations de l'État. Elle pourrait suppléer les indicateurs sectoriels de performance, mentionnés plus haut, dans l'hypothèse où ceux-ci ne pouvaient être mis en place.

B.- LES INDICATEURS DU PROGRAMME 732 DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT

Les deux indicateurs du programme 732 sont en adéquation avec les objectifs du programme, visant à affecter les produits de cessions d'actifs au désendettement de l'État. Ils mesurent le montant de dettes remboursées du fait des ventes de participations ainsi que les économies réalisées sur les versements de taux d'intérêts.

- **De tels indicateurs dépassent la capacité d'action de l'agence** car leur évolution dépend des arbitrages réalisés par le Gouvernement qui décide de l'utilisation des produits de cessions d'actifs. Ils correspondent toutefois à la fonction du compte d'affectation spéciale, conçu pour flécher ces ressources vers l'objectif de désendettement.

- L'affectation des produits de cessions d'actifs au désendettement se comprend dans un objectif de réduction de la dette publique brute. Une telle opération n'a toutefois aucun impact sur le niveau de la dette nette.

Par ailleurs, une opération de cette nature n'est pas sans conséquences sur les recettes du budget de l'État.

Il est vrai que, selon la théorie financière, la rentabilité de l'actif ne peut être comparée au taux d'intérêt de la dette car le couple rentabilité risque n'est pas comparable. En d'autres termes, le revenu de l'un est nécessairement supérieur au coût de l'autre car l'État prend un risque plus important que son créancier. Par ailleurs, en vendant son actif, l'État vend les revenus futurs qui lui sont associés. En théorie, il n'existe donc pas de pertes de revenus pour l'État. L'opération de remboursement de la dette par cession d'actifs est neutre : si elle diminue les revenus de l'actionnaire public, elle réduit parallèlement son exposition au risque.

Sur le plan budgétaire toutefois, une telle opération conduit à une perte de recettes nettes pour l'État puisque, si une économie est réalisée sur les intérêts de la dette, l'État ne perçoit plus les revenus tirés de ses actifs. En d'autres termes, le patrimoine financier de l'État génère chaque année des recettes supérieures au coût de la dette qui le finance et ce gain net, même s'il est la conséquence d'une prise de risques, trouve une traduction dans le budget.

Si l'objectif de réduction de la dette publique est légitime et nécessaire, il ne faut donc pas omettre le fait qu'il s'accompagne d'une perte nette de ressources pour l'État. La prise en compte de cet élément est nécessaire pour comprendre les limites de cet indicateur, dont la modification n'est toutefois pas souhaitable.

C.– LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Comme indiqué plus haut, les crédits finançant les frais de fonctionnement de l'agence relèvent du programme *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*. Il est donc impossible d'intégrer des indicateurs relatifs à la gestion de l'APE au sein de la mission *Participations financières de l'État*.

Il serait toutefois possible de compléter le tableau des effectifs, livré dans le jaune budgétaire, par la mention des départs de cadres chaque année. Il semble en effet exister un *turn-over* relativement important au sein de l'agence. Ses cadres ne demeurent pas suffisamment au sein du service et ont tendance à quitter l'agence après un temps relativement court. Alors que l'APE investit dans la formation de son personnel, elle voit son retour sur investissement limité et ne peut pleinement profiter de l'expérience acquise par ses agents.

À défaut de le constituer en tant qu'indicateur de performance, l'évolution du *turn-over* des cadres pourrait être évoquée dans le jaune budgétaire.

III.– LA PERFORMANCE DEPUIS 2006

De 2006 à 2008, la performance des entreprises publiques, mesurée par les indicateurs de l'objectif 1 du programme 731, est en progrès, ce qui s'explique notamment par la croissance économique qui a caractérisé la période. Les résultats des opérations de cession (objectif 2) sont également satisfaisants, les indicateurs montrant que ces ventes sont souvent réalisées à un « bon prix ».

La performance du programme 732, qui échappe largement au responsable de programme, est en revanche plus contrastée, avec notamment un résultat pour 2008 inférieur aux attentes.

Le Rapporteur spécial insiste sur la qualité du travail réalisé par l'agence des participations de l'État. Une fois réalisés les derniers ajustements prévus pour le projet annuel de performances pour 2010, leur stabilisation définitive pourrait être envisagée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 24 juin 2009 à 16 heures 15, la Commission a procédé à l'examen du présent rapport.

Le Président Didier Migaud. Nous en venons maintenant à l'examen du rapport d'information sur la performance dans le budget de l'État. Comme vous le savez, mes chers collègues, l'ensemble du budget fonctionne depuis plus de trois ans selon la logique de performance qui est une des grandes nouveautés de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF.

Mais, cette réforme, pour entrer pleinement dans les faits, suppose un effort de longue haleine, et tous les ministères n'étaient pas également prêts à basculer dans les nouveaux modes de fonctionnement. Certains Rapporteurs spéciaux ont pu constater que la performance risquait de se réduire à un exercice de communication à notre intention, un jeu d'apparence, dans la mesure où le lien est parfois très ténu entre le niveau des crédits et la qualité de la performance des services.

Or, c'est le Parlement qui a voulu la réforme. Nous avons un devoir de vigilance : il nous faut montrer aux administrations que les efforts considérables qu'elles ont déployés pour mettre en œuvre la LOLF répondent bien à notre attente.

C'est pourquoi, en janvier dernier, avec le Rapporteur général Gilles Carrez, nous avons demandé aux Rapporteurs spéciaux de rencontrer les responsables de programmes pour faire le point. Il s'agissait de soumettre à la réflexion commune deux grandes questions : la performance est-elle au rendez-vous depuis 2006 et sinon pourquoi ? Le Parlement a-t-il, pour en juger, les éléments d'information nécessaires et sinon, comment les améliorer ?

Je remercie nos Rapporteurs spéciaux d'avoir conduit avec les ministères un travail approfondi d'analyse et de dialogue, retracé dans ce rapport.

Nous avons demandé aux quatre membres de la MILOLF de dégager les principales conclusions de cet exercice collectif.

Ils ont d'abord constaté une forte demande en faveur de la stabilisation du dispositif du suivi de la performance, après trois années de rodage. Pour améliorer nos outils, ils insistent sur la nécessité de fiabiliser les indicateurs, de développer le commentaire et la mise en perspective des résultats présentés dans les documents budgétaires et de favoriser les comparaisons entre indicateurs d'une mission à l'autre.

Je dois dire que ce dispositif est somme toute récent et qu'il n'est pas anormal que l'on tâtonne encore sur le nombre et la pertinence des indicateurs.

Avec Alain Lambert, nous avons pu observer, en nous rendant au Canada il y a quelques années, que la stabilisation recherchée avait pris plusieurs années.

Plus généralement, la MILOLF appelle à une plus grande appropriation des objectifs et des indicateurs de performance, ce qui suppose notamment de mieux articuler les conférences de performance avec les conférences budgétaires.

Je note, en tout cas, que les RAP, qui ont demandé un effort formidable à l'administration, sont des documents plus lisibles, dont on comprend mieux le sens.

Par ailleurs, je considère que l'on a abordé la discussion du projet de loi de règlement, cette année, de manière insatisfaisante. Les commissions élargies sont une bonne procédure pour ce qui est de la loi de finances initiale mais, pour la loi de règlement, il convient que notre Commission, qui sera, aux termes du nouveau Règlement, la commission des Finances, de l'économie générale « et du contrôle budgétaire », renforce son activité de contrôle et particulièrement auditionne plus de responsables de programme, au cours de réunions auxquelles elle conviera les rapporteurs pour avis concernés. Quant au comité d'évaluation et de contrôle, bientôt mis en place, il se concentrera sur quelques grandes politiques transversales, un travail à laquelle la commission des Finances contribuera.

Avec le Rapporteur général, nous souhaitons organiser prochainement un séminaire de réflexion sur la façon de faire progresser nos méthodes de contrôle.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Ce rapport sur la performance doit être utile aussi aux responsables de programme et aux administrations. L'intérêt porté par les parlementaires à cette question est certainement le meilleur gage de diffusion de la culture de la performance.

M. Charles de Courson. Nous devons reconnaître le travail considérable et de qualité accompli par les fonctionnaires et nous pourrions convier tous les responsables de programme pour leur remettre et présenter notre rapport : ils doivent savoir qu'ils ont l'appui de la commission des Finances dans la démarche de performance.

Le Président Didier Migaud. Nous le ferons à la rentrée.

M. Jean-Michel Fourgous. Il serait intéressant de développer le *benchmarking* et, pour cela, de chercher à harmoniser les indicateurs utilisés avec ceux qui sont employés dans les autres pays européens.

M. Jean Launay. Je souhaite évoquer un point particulier, celui de la mission *Pouvoirs publics*. Il y a eu beaucoup de commentaires au sujet de l'exécution du budget de l'Élysée en 2008 mais je tiens à souligner qu'il s'agit d'une mission de dotations, qui, en d'autres termes, ne dispose pas d'indicateurs de performance et que la bonne manière de travailler sur ces comptes est de comparer exécution et prévision, ce que je ferai en ma qualité de rapporteur

spécial. Je serai destinataire, le 10 juillet prochain, du rapport sur l'exécution des comptes 2008 et je ne manquerai pas d'en faire l'usage qu'il convient.

Le Président Didier Migaud. Il est clair, pour nous tous, qu'en tant que rapporteur spécial des dotations de cette mission, vous êtes seul en mesure de présenter un travail au nom de la commission des Finances.

Mes chers collègues, je vous propose, en application de l'article 145 du Règlement, d'autoriser la publication de ce rapport d'information qui est, plus que tout autre, un travail de l'ensemble de notre Commission.

Il en est ainsi décidé.

*

* *