

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES

C.I.A.P

RAPPORT D'ACTIVITÉ

**TROISIÈME CYCLE D'AUDITS
(SEPTEMBRE 2005 - JUIN 2006)**

- NOVEMBRE 2006 -

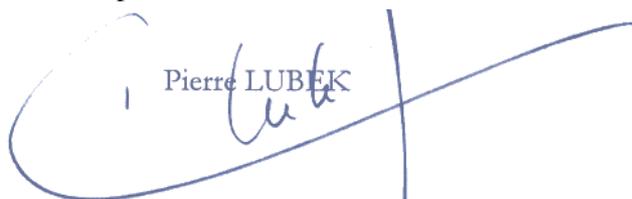
Avant-propos

Ce rapport annuel, le troisième établi par le Comité interministériel d'audit des programmes, est également le premier à retracer ce que représente la LOLF, lorsqu'elle cesse d'être un projet pour s'ancrer dans la réalité. Pour autant, il ne s'attache pas aux inévitables difficultés techniques de démarrage, inhérentes à l'instant de vérité que constitue le basculement d'un système budgétaire à un autre, lesquelles ont d'ailleurs peu ou prou été surmontées. Il convient de le lire dans la continuité des constats antérieurs, comme un approfondissement, à l'épreuve des faits, des lignes de forces déjà amorcées.

Le CIAP a, au fil de ses audits et de ses avis, dessiné un tableau en demi-teinte de la préparation des ministères à la LOLF, dont ce rapport ne rend naturellement que partiellement compte. En particulier, soucieux, à cette occasion, de mettre surtout l'accent sur ses propositions d'amélioration, il a établi un rapport qui relève avant tout les imperfections, les insuffisances, voire les freins aux évolutions nécessaires, et peut donner une perception trop sombre du « paysage lolfien ».

Pourtant, le travail accompli par l'ensemble des ministères a été considérable et mérite ici d'être salué. A côté des lacunes, le CIAP a relevé en effet – même sans s'y attarder dans ce rapport - des avancées prometteuses. On aurait tort de sous-estimer le mouvement engagé, tant par les responsables de programmes, pour s'approprier leur fonction, fût-ce trop timidement, que par les directions de soutien des ministères, pour les y aider, fût-ce encore de manière insuffisante (et le CIAP continuera d'œuvrer pour que les responsables de programmes, pivots du dispositif de performance, puissent exercer pleinement leur rôle). Il est clair que la perfection – même relative - ne pouvait être attendue d'emblée, et que, à ce stade, c'est avant tout la dynamique qui importe. L'ambition du CIAP est de contribuer fermement à la maintenir.

Pour autant, les risques d'installer sur la durée une application minimaliste ou formelle de la LOLF ne peuvent encore être écartés. En butte aux difficultés multiples auxquelles se heurtent aujourd'hui les gestionnaires, et face au risque d'une dérive de départ tendant à accentuer la complexité du dispositif tout en réduisant - jusqu'à les rendre dérisoires - les marges de manœuvre promises et escomptées, une forme de découragement pourrait prospérer. C'est pourquoi le CIAP plaide pour des progrès rapides et décisifs, qui passent, souvent, par une simplification, et par un retour aux principes fondamentaux qui sous-tendent la loi organique : adéquation des contours des programmes aux politiques publiques, globalisation, fongibilité et sincérité des crédits, réalité du pilotage des programmes par le dialogue de gestion, engagement des responsables de programmes sur la performance, exprimée par des objectifs stratégiques peu nombreux et des indicateurs lisibles, pertinents, et documentés.


Pierre LUBEK

Président du Comité interministériel d'audit des programmes

SOMMAIRE

<i>Avant-propos</i>	1
INTRODUCTION	4
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	6
1 - L'ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT : DES ÉVOLUTIONS ENCORE NÉCESSAIRES À PLUS OU MOINS BRÈVE ÉCHÉANCE	13
A. Le périmètre des programmes : des évolutions de deux ordres	13
1. Les changements de périmètre des programmes susceptibles d'affecter la pérennité ou le contour externe de leur mission de rattachement	13
2. Les changements de périmètre des programmes susceptibles d'affecter la structuration interne de leur mission de rattachement.....	15
B - Les actions des programmes : une amélioration souhaitable de leur lisibilité, qui peut être atteinte sans grande difficulté	18
2 - LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX PROGRAMMES : DES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU CHOIX DES OBJECTIFS MAIS DES MARGES DE PROGRÈS PERSISTANTES POUR LES INDICATEURS DE RÉSULTAT.....	20
A - Les objectifs de performance : une amélioration d'ensemble, mais inégalement répartie entre les critères de qualité attendus.....	20
1. Le critère de sélectivité	20
2. Le critère de représentativité des aspects essentiels de la conduite du programme	22
3. Le critère de l'équilibre entre les trois dimensions de la performance (efficacité socio-économique, qualité de service, efficacité de la gestion)	23
B - Le dispositif de performance des politiques interministérielles souffre encore d'un manque de cohérence apparente ou réelle.....	23
C - Les indicateurs de résultats : des marges de progrès importantes subsistent, qu'il s'agisse de leur pertinence ou de leur fiabilité.....	25
1. Les indicateurs souffrant d'un manque de pertinence.....	25
2. Les indicateurs souffrant d'un manque de fiabilité.....	26
D - L'extension aux dépenses fiscales du dispositif de performance associé aux PAP : une démarche délicate qui ne doit pas occulter la prise en compte de celles-ci dans l'analyse des coûts des actions de politique	27
3 - LE PILOTAGE ET LA DÉCLINAISON DES PROGRAMMES : UN NOUVEAU CADRE DE GESTION PUBLIQUE QUI SE MET EN PLACE À PAS COMPTÉS.....	29
A - Le pilotage des programmes : une prise en charge par les responsables de programmes de leur responsabilité managériale qu'il convient de consolider	29
1. Le pilotage par la performance n'est pas compatible avec une co-responsabilité de programme.....	30
2. Le rôle respectif des responsables de programme de politique, des directeurs de services de soutien et des secrétaires généraux de ministère doit être défini en fonction des principes fondamentaux de la LOLF.....	30
3. Un certain nombre de relations de tutelle sur les opérateurs doivent encore évoluer pour y donner place au responsable de programme comme à la démarche de performance.....	32

4. Le pilotage par la performance requiert que des moyens soient rapidement dégagés pour doter les responsables de programme d'outils de contrôle de gestion	33
B - La déclinaison des programmes : un réflexe de prudence quasi général qui s'est traduit par un processus particulièrement lourd et rigide, dont l'amélioration devrait s'amorcer en 2007	34
1. La cartographie des BOP et UO doit être simplifiée dans une logique d'optimisation des choix budgétaires et des dépenses	35
2. La déclinaison opérationnelle des programmes doit intégrer la dimension de la performance.....	36
4 - LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES CRÉDITS : UNE PRESCRIPTION DE LA LOLF EN QUÊTE DE SENS DANS LES MINISTÈRES	39
A - La justification synthétique par grands projets ou par grands déterminants	40
B - La justification des dépenses de personnel.....	41
C - La justification des dépenses de fonctionnement et d'intervention	42
D - La justification des dépenses d'investissement	43
E - La justification des subventions pour charges de service public	44
5 - L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS : DES BASES DE FIABILISATION POSÉES POUR LES PAP 2007	46
A - Une définition précise et exhaustive des fonctions de soutien	46
B - Une réduction nécessaire du périmètre des programmes et actions de soutien	47
C - L'exclusion pour la formation des coûts complets des déversements de crédits de politique publique entre eux.....	47
D - La fiabilisation des clés de répartition.....	48
E - Le choix de clés de répartition : la recherche de l'équilibre entre la pertinence et la simplicité.....	48
F - Une extension du périmètre des coûts complets, qui devrait mieux prendre en compte les dépenses fiscales	49
1. Les subventions pour charge de services publics.....	49
2. Les fonds de concours.....	49
3. Les dépenses fiscales.....	50

ANNEXES:

1. La méthode et l'organisation des travaux du CIAP au cours du 3ème cycle d'audits
2. Rapport d'avis du CIAP sur l'analyse des coûts
3. Liste des audits du 3^{ème} cycle
4. Liste des membres du CIAP
5. Adresse Internet de la documentation relative au CIAP

INTRODUCTION

Les commissions des finances du Parlement ont, par rapport d'information ¹, dressé un bilan de l'examen du projet de loi de finances 2006, qui est le premier à avoir été présenté intégralement selon les dispositions de la LOLF. Elles y ont toutes deux rappelé que la performance constitue une vraie priorité, tant dans les documents budgétaires que dans la discussion et le contrôle parlementaires.

Cette priorité a été posée par la LOLF qui prévoit, en son article 48, que l'examen et le vote du projet de loi de finances par le Parlement sont précédés de la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant, notamment, "la liste des missions, des programmes et *des indicateurs de performance* associés à chacun de ces programmes".

L'audit des programmes que le CIAP a conduit au cours de ce troisième cycle montre que si les objectifs et indicateurs des projets annuels de performances (PAP) joints au PLF 2006 traduisent une amélioration qualitative par rapport aux avant-PAP qui étaient présentés à titre indicatif à l'appui du PLF 2005, ils ne constituent pas encore pour les ministères le cœur de leur démarche pour l'optimisation de la dépense publique.

Le CIAP n'ignore pas l'ampleur et l'importance des travaux que chacun des acteurs de la réforme introduite par la LOLF a dû mener dans les quatre années qui se sont écoulées entre le vote de la loi organique et le dépôt du PLF 2006 devant le Parlement. Ces travaux ont permis d'élaborer le projet de loi de finances dans un cadre entièrement renouvelé, et d'assurer sans difficulté majeure, le transfert de l'exécution du budget depuis l'ancienne nomenclature dans la nouvelle.

Le CIAP n'ignore pas davantage que la plupart des pays de l'OCDE qui se sont lancés, avant la France, dans une démarche de performance, en sont encore aujourd'hui à poursuivre leurs travaux en vue de définir la notion même de performance, comme les critères permettant de l'évaluer et ses liens avec l'optimisation de la dépense publique.

Mais, fidèle au positionnement pédagogique qu'il a adopté depuis sa création, le comité s'attache dans le présent rapport d'activité, comme dans ses deux précédents, à dresser le tableau du chemin qui reste à parcourir pour atteindre les objectifs de la réforme posée par la LOLF. En illustrant ses recommandations par l'exemple de cas rencontrés au travers de ses audits, qui lui apparaissent encore éloignés de la cible de la réforme, voire à rebours de celle-ci, il n'entend pas stigmatiser les ministères concernés mais apporter une contribution concrète à l'ancrage de la démarche de performance au cœur de la gestion publique.

Les objectifs de performance assignés à une politique publique et les indicateurs de résultats qui les mesurent sont une traduction tangible de la démarche de performance.

Mais pour que celle-ci ait une portée réelle et soit de qualité, encore faut-il qu'elle serve de guide tout autant à la structuration budgétaire (missions, programmes, actions), qu'au pilotage et à la gouvernance des programmes, comme à la justification au premier euro et à l'analyse des coûts.

Aussi bien, ces différentes dimensions de la mise en œuvre de la LOLF ont été attentivement examinées lors de la conduite des audits, et se retrouvent dans les avis émis par le comité.

¹ Sénat - Rapport d'information n° 312 du 12 avril 2006.
Assemblée Nationale - Rapport d'information n° 3165 du 15 juin 2006.

Ce troisième cycle a consisté en vingt-deux missions qui ont mobilisé soixante membres des services d'inspection et de contrôle.

A la différence des deux précédents cycles, celui-ci n'a pas été exclusivement consacré à l'audit de programmes.

La première partie du cycle a en effet été consacrée à un audit thématique : à la demande du ministère délégué au budget et à la réforme de l'État, le CIAP a audité pour la quasi totalité du budget général la composante "Analyse des coûts" des PAP 2006.

Puis, au cours du 1^{er} semestre 2006, seize programmes (dont la liste est donnée en annexe) - douze du budget général et les quatre programmes formant la mission du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" -, ont été audités.

Les équipes qui ont réalisé l'audit de ces programmes ont pour la première fois pu analyser des projets annuels de performances comprenant toutes les parties informatives requises par la LOLF, ainsi que des Documents de Politique Transversale (DPT) dans leur format complet.

Elles ont, également pour la première fois, pu examiner les modalités d'exécution des programmes au travers des Budgets Opérationnels de Programmes (BOP) et des unités opérationnelles (UO).

Sont présentées ci-après les principales recommandations tirées par le CIAP de ce troisième cycle d'audits, dont les développements forment le présent rapport d'activité.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

I - L'ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Missions et programmes

1. Mission "Sécurité civile" : fusionner les deux programmes ; étudier l'intégration du programme fusionné dans une mission qui pourrait réunir les politiques publiques relatives à la sécurité des populations et recevoir cet intitulé.
2. Mission "Solidarité et intégration" : réduire le nombre de programmes de la mission, en partant du critère de la vocation finale des crédits figurant dans les programmes 177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables", 104 "Accueil des étrangers et intégration", 106 "Actions en faveur des familles vulnérables" et 157 "Handicap et dépendance".
3. Mission "Développement et régulation économiques" : concentrer le périmètre du programme 134 "Développement des entreprises" sur la finalité exprimée par son intitulé, par transfert de certaines de ses actions (1. Politique de l'énergie et des matières premières, 4. Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) vers d'autres programmes.
4. Mission "Recherche et enseignement supérieur" :
 - 4.1 Transférer du programme 141 "Enseignement scolaire public du second degré" dans le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" les Classes Préparatoires aux Grandes Écoles (CPGE) et les Sections de Techniciens Supérieurs (STS) dont les enseignants effectuent la totalité ou la majorité de leur service dans le supérieur ; identifier, au sein du P 141, dans une action miroir du P 150, les moyens dédiés aux CPGE et STS qui y seraient maintenus à partir de ce critère de répartition.
 - 4.2 Transférer du programme 172 "Orientation et pilotage de la recherche" dans le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire", les crédits d'allocations de recherche pour les étudiants.
 - 4.3 Envisager, à la suite du transfert ci-dessus, la suppression du P 172, par répartition du solde de ses crédits entre les programmes 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" et 194 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires".
5. Mission "Action extérieure de l'État" : supprimer le programme 151 "Français à l'étranger et étrangers en France", par répartition de ses crédits entre les programmes 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" (Action 1. Activité consulaire et Action 3. Maîtrise des flux migratoires) et 185 "Rayonnement culturel et scientifique" (Action 2. Service public d'enseignement scolaire à l'étranger).

6. Mission "Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales" : envisager la fusion des programmes 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés" (couvrant pour l'essentiel le 1^{er} pilier de la PAC) et 154 "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable" (centré sur le 2^{ème} pilier de la PAC) ; les évolutions successives apportées à la PAC, et notamment la mise en place graduelle de la réforme de 2003, permettent de moins en moins de distinguer les deux piliers et conduisent à une répartition arbitraire entre les deux programmes.

Actions

7. Programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" : mettre en place les outils d'information permettant de supprimer l'action 16 'Dotations globalisées aux établissements d'enseignement supérieur' et d'en répartir les crédits sur les actions 1. Licence, 2. Master et 3. Doctorat.
8. Programme 146 "Équipement des forces" : transférer la sous-action 'nucléaire' de l'action 5 (soutien) sur l'action 1 (composante interarmées).
9. Programme 157 "Handicap et dépendance" : revoir l'action 'Pilotage du programme' dans sa présentation dans le PAP, qui est sans rapport avec la finalité de ses crédits, ainsi que son traitement dans la partie Analyse des coûts ; fusionner les actions relatives à la lutte contre la maltraitance et à l'adaptation des lieux de vie des personnes handicapées (action 4) et des personnes âgées dépendantes (action 5).
10. Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile" : Découper l'action 2 'Affaires financières et logistique' en deux actions distinctes.

II - LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX PROGRAMMES

1. Axer les objectifs de performance sur les priorités, et non sur les différentes composantes de la politique publique portée par les programmes.
Ceci peut conduire à en réduire le nombre (programme 228 "Veille et sécurité sanitaires" : huit objectifs) mais parfois aussi à l'augmenter (programmes 227 : "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés" et programme 175 "Patrimoines" : respectivement quatre et trois objectifs).
Ceci peut aussi signifier de ne pas laisser à l'écart des activités, au motif qu'elles ne sont pas les plus consommatrices de crédits, lorsqu'elles présentent un enjeu de politique publique important. A titre d'exemple, dans le programme 614 "Surveillance et certification" : prévoir un objectif relatif à la navigation aérienne, essentielle pour la politique de sécurité portée par le programme.

2. Tendre au respect de l'équilibre entre les trois dimensions de la performance :
 - 2.1 A cet effet, accorder une place plus grande aux objectifs d'efficience (cas des programmes 150 "Formations supérieures et recherche universitaire", 228 "Veille et sécurité sanitaires", 153 "Gestion des milieux et biodiversité" et 134 "Développement des entreprises".
 - 2.2 Les objectifs d'efficience existants doivent parfois être clarifiés, leur expression, lorsqu'elle vise « l'optimisation », demeurant trop générale.
 - 2.3 Les indicateurs de résultats choisis pour mesurer l'atteinte des objectifs d'efficience doivent dépendre de l'action du service et leur amélioration doit être corrélée à celle, soit du service rendu, soit de son coût.

3. Mieux prendre en compte le besoin de cohérence des dispositifs de performance des politiques interministérielles :
 - 3.1 Au lieu d'être traités en dernière partie de l'élaboration des PLF, les documents de politique transversale devraient être discutés en première partie des conférences de performance, et en amont de l'examen du dispositif de performance de chacun des programmes qui y participent.
 - 3.2 La politique de recherche devrait donner lieu à un DPT, de façon à éviter le risque d'actions non convergentes ou insuffisamment coordonnées sur des domaines identiques. Un tel document, en outre, à l'instar de celui prévu pour l'enseignement supérieur, servirait de base, pour ce qui concerne les crédits d'État, à l'établissement de l'annexe générale relative aux formations supérieures et à la recherche.

4. Améliorer le dispositif d'indicateurs de résultats qui manque souvent encore de pertinence et de fiabilité :
 - 4.1 Trop d'indicateurs mesurent une activité et non une performance, sont plus sensibles à l'évolution d'effets exogènes qu'aux leviers d'action réels du responsable de programme. A titre d'exemple : dans le programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", l'indicateur *Part des produits à forte valorisation dans la production de l'industrie laitière française* est exclusivement lié aux tendances du marché.
 - 4.2 Ils comportent aussi très souvent des biais d'interprétation dans leurs résultats. Dans l'ensemble, les ministères ont bien identifié les indicateurs qui permettraient de mesurer de manière fiable les objectifs de performance mais ne les ont pas proposés, à défaut de disposer des outils de recueil des données adéquats. Dans ces conditions, il importe que les faiblesses et les biais qui affectent les indicateurs choisis par défaut soient clairement identifiés et mentionnés dans les projets et rapports annuels de performances. Parallèlement, les efforts doivent être consentis pour mettre en place les outils nécessaires à leur fiabilisation ou à la construction d'autres indicateurs fiables et pertinents. Enfin, la fiabilité d'un certain nombre des indicateurs de résultats proposés peut être aisément atteinte sans nécessiter des investissements particuliers. Par exemple, l'indicateur *Effet de levier de la participation financière de l'État dans les acquisitions de trésors nationaux* (programme 175 "Patrimoines") devient un indicateur fiable lorsque sont éliminés des termes du ratio, d'une part, la dépense privée, d'autre part, la dépense fiscale correspondant à l'achat de trésors nationaux par les entreprises pour leur propre compte.

III - LE PILOTAGE ET LA DÉCLINAISON DES PROGRAMMES

1. Mettre un terme aux cas de copilotage des programmes, facteur de dilution des responsabilités.

La coresponsabilité du pilotage d'un programme ne peut se concilier avec le principe de liberté-responsabilité à la base de la LOLF, sauf dans le cas exceptionnel du programme 146 "Équipement des forces", tenant à la nature duale de son contenu.

Les cas de pilotage collégial affirmé, comme au ministère de la culture, ou de pilotage parallèle de fait, comme au ministère de l'écologie, qui ne sont pas autrement motivés que par le souci de respecter les organigrammes des administrations centrales, ne sauraient perdurer sans risque de réduire, pour les programmes concernés, la réforme de la gestion publique impulsée par la LOLF à la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature du budget de l'État.

2. Définir clairement, en fonction des principes fondamentaux de la LOLF, à commencer par celui de liberté-responsabilité, le rôle respectif des responsables de programme de politique, des responsables des directions de soutien et des secrétaires généraux.

Les secrétaires généraux doivent être le bras armé des ministres dans les décisions d'arbitrage entre programmes. Ce rôle essentiel ne peut se concilier avec celui de responsable de programme, sans qu'ils se trouvent placés en position de juge et partie.

Les directions de soutien doivent être les gardiennes de la cohérence de l'action ministérielle, par la production des règles communes de gestion qui s'avèrent nécessaires. Elles doivent par ailleurs, s'agissant des fonctions ressources du ministère qui, par leur nature, dépassent le cadre des programmes, d'une part élaborer le cadre stratégique dans lequel elles s'inscrivent, d'autre part en assurer la gestion.

Mais les principes qui fondent la LOLF, parce qu'ils engagent les responsables de programmes sur des résultats, conduisent à attribuer à ceux-ci, et non aux directions de soutien, la responsabilité - en termes de décision - sur les ressources humaines et les moyens budgétaires mobilisés au service de la politique publique dont ils ont la charge.

Cela n'interdit pas que la mise en œuvre de ces décisions soit assurée, sur délégation des responsables de programme, par les directions de soutien agissant comme prestataire de service, en raison de leurs compétences et des avantages qu'apporte la mutualisation des ressources.

3. Faire évoluer les relations de tutelle pour y donner place au responsable du programme comme à la démarche de performance :

3.1 Il ne s'agit pas, en ce qui concerne la tutelle sur les opérateurs, d'en élargir le cercle, en ajoutant aux organes de tutelle habituels le responsable de programme, mais bien de tirer, en termes d'organisation administrative, les conséquences de l'émergence de celui-ci dans le contexte de la LOLF. Il s'agit que leur soit confiée la responsabilité des décisions, dont la mise en œuvre, ici encore, et pour les mêmes motifs de compétences et de mutualisation, peut être déléguée.

3.2 Doivent être renouvelés sans délai, pour qu'y soit prise en compte la démarche de performance, les contrats avec les opérateurs, lorsque l'atteinte des objectifs du projet annuel de performances dépend directement de leur action. C'est par exemple le cas pour l'École nationale de l'aviation civile, opérateur du programme 611 "Formation aéronautique", dont deux des quatre objectifs et indicateurs de performance sont relatifs à son activité.

4. Dégager rapidement des moyens pour doter les responsables de programme d'outils de contrôle de gestion, nécessaires au pilotage par la performance.
La responsabilité managériale des responsables de programmes ne peut trouver à s'exercer que si ceux-ci disposent d'outils leur permettant d'obtenir un suivi fin de la programmation des activités et des crédits correspondants, de procéder à une gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale et enfin de disposer de données fiables et régulières concernant les indicateurs de performance.
5. S'abstraire, dès 2007, dans la déclinaison des programmes du réflexe de prudence qui l'a marquée en 2006, pour que l'exigence d'efficacité de la dépense publique se traduise tout au long de la chaîne de responsabilité hiérarchique, par la mise en place du principe de liberté-responsabilité :
 - 5.1 La cartographie des BOP et UO doit être repensée dans une logique de simplification de la gestion et d'optimisation des choix budgétaires et des dépenses.
Doivent être supprimées les modalités de déclinaison des programmes qui ne répondent pas à cette logique, par exemple : la segmentation d'un programme en plusieurs BOP confiés à un même responsable, ou en plusieurs BOP formés de crédits répondant à la même finalité, ou encore les BOP mono-catégorie de dépenses (essentiellement de crédits de rémunération).
 - 5.2 La déclinaison opérationnelle des programmes doit encore intégrer la dimension de la performance.
A cet effet, les ministères ne peuvent faire l'économie de la formulation et de l'explicitation de leurs priorités au regard des orientations stratégiques et du dispositif de performance présentés dans leurs PAP. Cet approfondissement est nécessaire pour fournir aux différents échelons de services, chargés de leur mise en œuvre au travers des BOP et UO, le cadre de déclinaison des objectifs et indicateurs et de leur implication dans leur atteinte.
La conclusion de contrats pluriannuels de performance avec la direction du budget peut également constituer un levier de diffusion de la dimension de performance au sein des programmes.
Pour obtenir l'implication des services nécessaire à la réalisation de la performance, certains des objectifs ou indicateurs retenus dans les PAP, définis pour l'essentiel au seul niveau de l'administration centrale, devront évoluer, s'il se révèle impossible de les décliner, y compris en objectifs intermédiaires.

IV - LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES CRÉDITS

1. La justification au premier euro (JPE), élément de documentation des programmes prévu par la LOLF, contribue, comme leurs autres composantes, à inscrire la dépense publique dans une démarche d'efficacité et ne peut être conçue isolément.
Elle doit donc faire l'objet d'une mise en perspective dynamique, cohérente avec les objectifs assignés au PAP, et en lien avec les leviers d'action du responsable de programme. Elle doit aussi constituer un outil de pilotage du programme et, à cet effet, nourrir le dialogue de gestion et être partie intégrante du contrôle de gestion.
La crédibilité de l'exercice exclut des sous-évaluations budgétaires manifestes.

2. Utiliser davantage la justification synthétique par grands projets ou grands déterminants :
 - 2.1 Ce mode de justification, complémentaire à la justification analytique, est nécessaire pour produire de la lisibilité sur les opérations d'investissement lourd que la répartition des crédits, par titre et catégorie, ne donne pas systématiquement, selon le découpage en actions qui a été retenu pour le programme.

Encore faut-il, pour que la lisibilité soit complète, que la justification soit rapportée à la dimension pluriannuelle des opérations (cas des programmes d'armement par exemple).
 - 2.2 Ce mode de justification apparaît également indispensable lorsque les déterminants de la dépense constituent des éléments d'indicateurs de résultats (le coût de l'heure de vol pour les avions et hélicoptères dans les programmes de la mission "Sécurité civile", par exemple).
3. Améliorer sensiblement la justification des dépenses de personnel :
 - 3.1 La fiabilité des données relatives à la répartition des ETPT au niveau des actions requiert l'adaptation, prioritaire, des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH). En dépend également la fiabilité de l'analyse des coûts dont les ETPT constituent une clé essentielle de ventilation des dépenses de soutien et de services polyvalents.
 - 3.2 Les SIRH doivent aussi intégrer les catégories d'emploi, afin de fournir, au niveau des actions, les effets de structure ou de mesures catégorielles.
 - 3.3 La JPE doit présenter la politique suivie par le responsable de programme, en matière d'effectifs et de rémunérations ainsi que ses perspectives à court et moyen termes, au regard de l'évolution des activités, elle-même présentée en liaison avec les objectifs stratégiques du programme.
4. Axer la justification des dépenses de fonctionnement et d'intervention sur deux critères principaux, pour qu'elle dépasse le cadre du catalogue de données brutes, sans grande signification :

Premier critère : elle doit apporter un éclairage sur les conditions de mise en œuvre de la politique publique portée par le programme et sur l'évolution de celles-ci.

Second critère : elle doit être déterminée par les leviers d'action du responsable de programme et par le dispositif de performance présenté dans le PAP.
5. Compléter la justification des dépenses d'investissement, simplement décrites dans leur contenu, d'informations sur les objectifs des opérations, les gains qui en sont attendus, leur calendrier de mise en œuvre et leur coût prévisionnel par tranche annuelle.

Lorsque les équipements sont consubstantiels à la mise en œuvre des programmes, la politique suivie en ce qui les concerne doit être présentée au travers des déterminants choisis (exemple : le séquençage de la politique d'investissement immobilier retenu dans les programmes de la mission "Sécurité civile" : sécurité des biens et des personnes, rationalisation des implantations...).
6. Présenter la justification des subventions pour charges de service public suivant la nomenclature par destination des programmes.

De plus, après leur ventilation par destination, l'étendue et le niveau de justification de ces subventions doivent être comparables à ceux des autres crédits des programmes, c'est-à-dire faire l'objet d'une justification au premier euro par des déterminants physiques ou financiers pertinents.

La justification des subventions ne doit pas être limitée à la part des crédits consacrée aux activités de politique publique, telles qu'elles sont identifiées par les actions des programmes, mais concerner également la partie des crédits servant à assurer le fonctionnement courant des opérateurs.

V- L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS

Pour l'essentiel, les recommandations émises par le CIAP dans son rapport d'avis sur l'analyse des coûts dans les PAP 2006, diffusé en janvier 2006, ont été reprises dans la circulaire relative à la préparation des PAP 2007 et fournissent les bases d'une fiabilisation de cette analyse.

1. Donner une définition précise aux fonctions de soutien : les divergences d'interprétation constatées entre les ministères se sont traduites, dans les PAP 2006, par un traitement non homogène, ne permettant pas les comparaisons et faussant l'analyse globale.
2. Réduire le périmètre des programmes et actions de soutien aux crédits des services assurant des prestations indivises au bénéfice de plusieurs programmes ou actions de politique, ainsi qu'au pilotage général du ministère (fonctions d'état-major).
3. Exclure pour la formation des coûts complets les déversements de crédits de politique publique entre eux : de tels déversements brouilleraient la lisibilité de la structuration en missions-programmes-actions qui a été choisie par le Gouvernement et le Parlement pour la présentation du budget de l'État.
4. Fiabiliser les clefs de répartition, notamment la clé des effectifs et des ETPT, qui est la plus couramment employée, s'agissant du déversement de fonctions de soutien : recourir à cet effet, à des enquêtes-temps.
5. Faire reposer le choix des clés de répartition sur la recherche de l'équilibre entre la pertinence et la simplicité : si le choix d'une clé unique - masses financières ou ETP des actions de politique - a le mérite de la simplicité, il s'est avéré à l'analyse beaucoup trop fruste et producteur de résultats non pertinents. A l'inverse, le déversement "en cascade", par la mise en jeu de clés successives et différentes, est un processus trop sophistiqué, et lourd au regard des éléments financiers en jeu : pour la plupart des ministères, les crédits de soutien ne dépassent pas 15 % de leur budget.
Le meilleur choix entre ces deux extrêmes consiste à appliquer une clé à chaque grande rubrique de dépenses (immobilier, consommables, formation...), l'essentiel étant que les clés retenues soient les mêmes pour l'analyse des coûts et la justification au premier euro des crédits de soutien.
6. Étendre le périmètre des coûts complets aux subventions pour charges de service public, aux fonds de concours et aux dépenses fiscales.
S'agissant des dépenses fiscales, il apparaît nécessaire, eu égard à la place importante qu'elles occupent dans le financement des politiques conduites par l'État, d'aller au-delà de la seule "mise en évidence" qui est prévue par la circulaire, pour tendre à leur intégration dans les coûts des actions.

1 - L'ARCHITECTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT : DES ÉVOLUTIONS ENCORE NÉCESSAIRES À PLUS OU MOINS BRÈVE ÉCHÉANCE

Comme cela avait déjà été le cas pour les deux cycles précédents, les audits de ce troisième cycle conduisent à recommander des modifications de périmètre de programmes, au-delà des corrections déjà apportées en 2006 et pour 2007.

Par ailleurs, le découpage en actions de certains programmes devrait être revu pour en améliorer la lisibilité.

A. Le périmètre des programmes : des évolutions de deux ordres

1. Les changements de périmètre des programmes susceptibles d'affecter la pérennité ou le contour externe de leur mission de rattachement

Sont ainsi concernées, au nombre des programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle, les missions "Sécurité civile", "Sécurité sanitaire", et "Développement et régulation économiques".

- Mission "Sécurité civile" :

Deux options étaient possibles pour traduire cette politique dans le budget de l'État : l'une, qui reposait sur une conception étendue, articulant la gestion des risques et des crises avec les actions visant à les prévoir et les prévenir, dont l'adoption aurait conduit à la création d'une mission interministérielle ; l'autre, qui a finalement été retenue pour la maquette arrêtée par le Gouvernement en juin 2004, centrée sur le champ propre d'intervention de la Direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

En raison de l'impossibilité, résultant des termes mêmes de la LOLF, de constituer des missions mono-programme, ce choix a conduit à structurer l'action de la DDSC en deux programmes, dont l'audit du CIAP a montré le caractère artificiel insurmontable. Celui-ci résulte de l'imbrication forte, et souhaitable en terme d'efficacité et d'efficience de la gestion, des moyens d'intervention directe de l'État et de ceux consacrés à la coordination de l'ensemble des moyens de secours, lesquels impliquent, outre ceux de l'État (notamment les établissements de soutien opérationnel logistique et les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile), ceux des services départementaux d'incendie et de secours.

En plus des complexités de gestion auxquelles cette partition contrainte aboutit, et qu'il a illustré de nombreux cas précis, l'audit a montré les difficultés qu'elle engendre dans le choix des objectifs de performance et des indicateurs de résultat, qui se révèlent très généraux et ne traduisent généralement que l'objet du service et sa mesure en gestion.

S'agissant de l'évolution que devrait connaître nécessairement la mission au regard de la fusion, qu'il recommande, des deux programmes en un seul, le CIAP a proposé d'adjoindre à la réflexion en cours à ce sujet (visant à la suppression de la mission "Sécurité civile" et l'intégration des deux programmes fusionnés dans la mission "Écologie et développement durable" qui serait

renommée "Écologie et maîtrise des risques"²) une voie nouvelle : élargir le champ de l'actuelle mission "Sécurité sanitaire" à la *sécurité des populations*, dont la sécurité civile deviendrait une des composantes. Serait ainsi réunie dans une même mission la gestion de l'ensemble des risques et crises, qu'ils soient naturels ou sanitaires, auxquels sont exposées les populations.

- Mission "Sécurité sanitaire" :

L'équipe d'audit du programme n° 228 "Veille et sécurité sanitaires" a déduit de ses travaux d'analyse qu'il existait une très grande porosité entre ce programme et le programme 204 "Santé publique et prévention" relevant de la mission "Santé". Cette porosité résulte d'une frontière imprécise entre les notions de *sécurité sanitaire* et de *prévention sanitaire*. D'une part, elle est illustrée, notamment, par la difficulté de savoir si éviter l'exposition à un agent pathogène relève de la prévention - et donc du programme 204 -, ou de la veille sanitaire - et donc du programme 228. D'autre part, elle trouve sa traduction dans une chaîne de responsabilité unique, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

L'audit en a conclu que les contours donnés à ces deux programmes résultaient d'arbitrages théoriques et s'est prononcée pour leur fusion.

La difficulté, voire l'impossibilité, de traduire dans la réalité de leur mise en œuvre la distinction entre les politiques portées par chacun des programmes SPP et VSS, telle que l'a mise à jour l'équipe d'audit de celui-ci, peut conduire à envisager leur fusion comme opportune.

Toutefois, le comité a décidé de réserver son avis sur cette proposition, pour deux raisons.

D'une part, l'audit du programme "Santé Publique et Prévention", réalisé au début de l'année 2004, c'est-à-dire à une période où il s'agissait d'un projet de programme, avait conduit le CIAP à considérer qu'au regard de sa finalité (modifier les comportements individuels ou sociaux dans le sens d'une moindre morbidité), son existence distincte du programme "Veille et sécurité sanitaires" (centré sur une logique de prévention et de gestion de crises sanitaires) apparaissait justifiée. En revanche, le comité avait estimé, dans ce même avis de juin 2004, que devrait être fusionné dans le programme SPP le programme 136 "Drogue et toxicomanie" : le second n'est, pour l'essentiel, qu'un axe particulier (celui de la coordination interministérielle) de la politique portée par le premier.

D'autre part, les programmes 136 "Drogue et toxicomanie" (mission "Santé") et 206 "Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation" (mission "Sécurité sanitaire") feront l'objet d'un audit au cours du 1^{er} semestre 2007, dans le cadre du 4^{ème} cycle annuel d'activité du CIAP.

C'est pourquoi le comité a estimé préférable de renvoyer à l'issue de ces deux audits sa position sur la restructuration optimale des programmes relevant des deux missions "Santé" et "Sécurité sanitaire", position qui pourra de surcroît s'appuyer sur une analyse des conditions réelles de leur exécution, sans éluder l'option, évoquée suite à l'audit des programmes de la mission "Sécurité civile", d'élargissement du champ de la mission "Sécurité sanitaire".

- Mission "Développement et régulation économiques" :

L'audit du programme 134 "Développement des entreprises" a confirmé son caractère excessivement composite. Il appelle une révision de son contenu et de son architecture, que le CIAP souhaite voir intervenir dès la préparation du PLF 2008, en s'inspirant en particulier des principes suivants :

- concentrer le programme sur la finalité de son intitulé, correspondant aux actions visant explicitement le développement (y compris international) et la compétitivité des entreprises, ainsi que la formation et les mutations industrielles ;

² Voir en particulier :

Rapport d'information de M. Philippe MARINI au nom de la commission des finances du Sénat pour le Débat d'orientation budgétaire - juin 2006. Annexe II p.149

- redéployer l'action "Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information" vers les programmes 180 "Presse" et 105 "Action de la France en Europe et dans le monde", relevant d'autres missions, et vers le programme 199 "Régulation et sécurisation des échanges de biens et services", relevant de la même mission ;
- envisager la création d'un nouveau programme "Energie et matières premières", justifiée par l'importance des enjeux en termes d'approvisionnement, de maîtrise des coûts et d'environnement.

2. Les changements de périmètre des programmes susceptibles d'affecter la structuration interne de leur mission de rattachement

Au regard des programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle, trois missions sont concernées : "Solidarité et intégration", "Recherche et enseignement supérieur" et "Action extérieure de l'État".

Par ailleurs, l'audit du programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés" a montré qu'à plus ou moins longue échéance, sa fusion avec le programme 154 "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural" devrait être envisagée au regard de l'évolution de la politique communautaire.

- Mission "Solidarité et intégration" :

L'audit du programme 177 "Politiques en faveur de l'inclusion sociale" réalisé au cours du 2^{ème} cycle d'audits du CIAP avait montré que deux des autres programmes de la mission, intitulés "Accueil des étrangers et intégration" (104) et "Actions en faveur des familles vulnérables" (106), tendent aux mêmes fins et visent en grande partie les mêmes populations. Leur coexistence se traduirait par des rigidités de gestion et un amoindrissement de l'efficacité de la politique d'inclusion sociale.

Le CIAP avait en conséquence recommandé la réunion des trois programmes dès le PLF 2006 et non, comme le souhaitait le ministère concerné, postérieurement à la réorganisation de l'administration centrale, dont la structure actuelle a en fait servi de base au découpage tel qu'il a été opéré.

Force est de constater, pour le regretter en raison des arguments forts présentés pour encourager cette fusion, qu'au stade du PLF 2007, celle-ci n'est toujours pas envisagée, la seule modification apportée concernant le changement d'intitulé du programme "Politiques en faveur de l'inclusion sociale", renommé "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables".

De surcroît, ce programme contient dans son action 1 'Prévention de l'exclusion', dotée en LFI 2006 de 60 M€ de crédits de paiement, 41 M€ au titre d'allocations et aides sociales aux personnes âgées et aux personnes handicapées, qui devraient figurer, comme l'a montré l'audit, au cours de ce 3^{ème} cycle, du programme 157 "Handicap et dépendance", dans le périmètre budgétaire de celui-ci.

Ce dernier audit confirme la nécessité, non seulement de resserrer la structure interne de la mission "Solidarité et intégration", mais également de procéder à une affectation des crédits dans les programmes les plus conformes à leur vocation finale.

Certes, le programme "Handicap et dépendance" ne rassemble pas tous les moyens que l'État consacre aux populations concernées. Par exemple, le programme 102 "Accès et retour à l'emploi" comprend des crédits dévolus au financement de mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées ; le programme 169 "Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant" comporte les pensions militaires d'invalidité et des crédits d'appareillages ; au

programme 230 "Vie de l'élève" figurent des dotations pour l'action en faveur des élèves atteints d'un handicap...

Cela n'enlève rien au fait qu'à tout le moins, pour un même ministère, doivent être réunis les crédits destinés à la même finalité, dès lors que celle-ci est portée par un programme qui lui est dédié.

- Mission "Recherche et enseignement supérieur" :

Les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les sections de techniciens supérieurs (STS), qui rassemblent plus de 200 000 étudiants, bien que ressortissant à l'évidence aux formations supérieures, sont comprises dans le programme 141 "Enseignement scolaire public du second degré".

La raison de ce rattachement est d'ordre fonctionnel : les charges de fonctionnement sont supportées par les établissements du second degré et les enseignants sont des professeurs du second degré dont les services peuvent être partagés avec des classes du secondaire.

En conclusion de l'audit, réalisé au début de l'année 2004 dans le cadre du 1^{er} cycle, du programme 141, alors à l'état de projet, le CIAP avait considéré que la prévalence de la logique d'organisation fonctionnelle sur la logique pédagogique pouvait se justifier, à partir du moment où les crédits concernés ne représentaient pas une part significative de ce programme et où il n'existait pas de système permettant d'individualiser les moyens consacrés aux CPGE et STS.

Toutefois, l'audit, effectué au cours de ce 3^{ème} cycle, du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" a montré que le rattachement des CPGE et STS au programme 141 présentait plusieurs inconvénients, essentiellement dans l'optique de la mise en place du processus, dit de "Bologne", d'organisation des études en trois niveaux structurants (Licence, Master et Doctorat - LMD) :

- la reconnaissance des années d'étude en CPGE passe la plupart du temps par une convention entre l'établissement et l'université qui dispense des formations similaires (il existe déjà un système de double inscription qui peut générer des doubles comptages d'étudiants) ;
- le rattachement des CPGE et STS au programme 141 interdit une politique globale de formation au niveau L, comparable à la norme européenne ;
- le responsable du programme 150 ne détient pas tous les moyens nécessaires à la politique dont il est responsable et qui se traduit par des indicateurs spécifiques de résultats inscrits dans le PAP (objectifs 1 : Répondre aux besoins de qualification supérieure et 2 : Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation) ;
- les élèves des CPGE et STS relèvent, pour ce qui concerne les aides aux étudiants, du programme 231 "Vie étudiante", dont le responsable - le directeur de l'enseignement supérieur - est aussi celui du programme 150 ; la corrélation entre les deux programmes 150 et 231, qui est évidente et nécessaire, n'est donc pas établie sur l'ensemble des populations étudiantes.

Au vu de ces inconvénients en terme d'efficacité de la politique publique en cause et parce que ces dépenses sont significatives au regard du programme audité, le CIAP a révisé son précédent avis et recommandé le rattachement au programme "Formations supérieures et recherche universitaire" des CPGE et STS dont les enseignants effectuent la totalité ou la majorité de leur service dans le supérieur. Pour clarifier la situation entre les deux programmes, il a également suggéré que les moyens dédiés aux CPGE et STS, qui seraient maintenus, à partir de ce critère de répartition, dans le programme 141, soient identifiés au sein de celui-ci dans une action miroir du programme 150.

Dans le même souci de cohérence au regard des finalités des politiques suivies, - qui a d'ailleurs conduit le ministère, dans la réorganisation de son administration centrale, à confier au responsable du programme 150 le pilotage de la recherche universitaire -, le CIAP a considéré que les crédits correspondant aux allocations de recherche pour les étudiants devaient être transférés du programme 172 "Orientation et pilotage de la recherche" dans le programme "Formations supérieures et recherche universitaire".

Cette recommandation de transfert des allocations de recherche a amené le CIAP à estimer que le programme "Orientation et pilotage de la recherche", se trouverait alors amputé des deux-tiers (326,7 M€ en LFI 2006) de ses crédits et que, dès lors, sa suppression devrait être opérée, par répartition de ceux-ci entre les programmes 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" et 194 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires".

Le CIAP n'a en revanche pas recommandé que soit transférée sur ce dernier programme la partie recherche universitaire du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire".

Certes, le CIAP reconnaît la solidité des arguments en faveur d'un tel transfert, tant ceux avancés par le Parlement - très forte concentration de crédits sur le programme 150, volonté de mieux identifier l'effort de recherche dans sa globalité -, que celui ajouté par la mission d'audit : simplification de la gestion, du suivi et de l'évaluation des unités mixtes de recherche (UMR) qui n'émargent au programme 150 que pour la part de leurs crédits émanant de la Direction de l'enseignement supérieur.

Mais le comité a estimé que la LOLF n'est pas le cadre approprié pour effectuer la réforme fondamentale qui consisterait à unifier le dispositif de recherche dans notre pays. L'existence de deux programmes distincts ne fait que refléter la dualité actuelle du dispositif de recherche - illustrée par le statut de l'enseignant-chercheur -, que le ministère a traduit au mieux dans le cadre de la LOLF en structurant les deux programmes de façon identique (actions, objectifs, indicateurs), pour ce qui concerne le volet recherche.

- Mission "Action extérieure de l'État" :

Lorsqu'il avait audité, à la demande du ministère des affaires étrangères, le projet d'architecture budgétaire élaboré au printemps 2003, le CIAP, prenant en compte la maquette finalement retenue par le Gouvernement et rendue public avant la clôture de l'audit, avait estimé que le projet de programme "Français à l'étranger et étrangers en France" figurant dans cette maquette ne répondait pas aux critères de la LOLF.

Le programme associe en effet des activités déployées en direction, d'une part, des français à l'étranger, d'autre part, des étrangers en France, qui, si elles peuvent dans certains cas être gouvernées par des principes de réciprocité, n'en poursuivent pas moins des finalités distinctes, mises en œuvre par des moyens différents.

Le CIAP avait par ailleurs relevé que la séparation des réseaux diplomatique et consulaire, le premier figurant dans le programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde", le second dans le programme 151 "Français à l'étranger et étrangers en France", rendait impossible l'achèvement de la réforme, engagée par le ministère au nom de l'efficacité, en vue de l'institution de « budgets pays ».

Le CIAP avait en conséquence recommandé la suppression de ce programme 151, et sa répartition entre les programmes 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" (actions 1. Activité consulaire et 3. Maîtrise des flux migratoires) et 185 "Rayonnement culturel et scientifique" (action 2. Service public d'enseignement scolaire à l'étranger).

L'audit du programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde", réalisé au cours de ce 3^{ème} cycle, a conduit le CIAP à confirmer sa recommandation de suppression du programme "Français à l'étranger et étrangers en France".

En effet, les frontières entre ces deux programmes méconnaissent le rôle croissant de relais des ambassades confié aux consuls et consuls généraux et renforcent la "verticalisation" des crédits, à rebours du processus de globalisation des moyens alloués aux postes à l'étranger, engagé par le ministère des affaires étrangères depuis plus de dix ans, dans un souci d'optimisation de la dépense.

Sans méconnaître le fait que l'architecture budgétaire actuelle est le fruit de débats longs et réfléchis, le CIAP estime qu'elle devrait être révisée, la dispersion des services à l'étranger dans différents programmes privant le ministère d'une vision globale du réseau des postes et de son pilotage par la performance.

- Mission "Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales" :

L'audit, au cours de ce 3^{ème} cycle, du programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", qui couvre pour l'essentiel le 1^{er} pilier de la politique agricole commune (PAC), a montré qu'il sera difficile de faire l'économie de sa fusion à terme avec le programme 154 "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable", lequel est centré, pour sa part, sur le 2^{ème} pilier de la PAC.

A l'origine de la PAC, la distinction était sans appel entre, d'une part, le dispositif des organisations communes de marché par produit, constitutives du 1^{er} pilier, qui assuraient un soutien indirect des revenus agricoles par des interventions économiques sur les marchés, d'autre part, les actions structurelles du 2^{ème} pilier, orientées, sous forme d'aides directes, vers la modernisation de l'appareil de production.

Avec la réforme de la PAC introduite en 2003, cette distinction perd de sa signification.

En effet, entrée en vigueur dans notre pays pour partie en 2005 (conditionnalité) et pour partie en 2006 (découplage), cette réforme place la question du respect de l'environnement au cœur du dispositif de la PAC (conditionnalité) et supprime (avec le découplage) le lien obligatoire entre le produit et l'attribution de l'aide.

L'audit du programme 227 a illustré par divers cas les difficultés que pose cette évolution dans la répartition des actions entre les deux programmes au regard des finalités de la politique, répartition qui, en définitive, a pour seul critère l'organisation de l'administration centrale du ministère.

Les frontières de périmètre entre les deux programmes ne sont pas clairement établies au regard des finalités qui leur ont été conférées, lesquelles en tout état de cause, peuvent désormais difficilement être distinguées au regard des évolutions successives apportées à la PAC.

B - Les actions des programmes : une amélioration souhaitable de leur lisibilité, qui peut être atteinte sans grande difficulté

Niveau d'explicitation des finalités ou modalités de l'intervention publique, destiné à éclairer la portée de l'autorisation parlementaire, les actions doivent, à cet effet, permettre une analyse de coûts pertinente au regard de la démarche de performance dans lesquelles elles s'inscrivent.

En ce sens, elles forment un tout indissociable avec les objectifs et indicateurs du programme ainsi qu'avec la justification des crédits au premier euro.

Les recommandations formulées par le CIAP ont pour objet d'améliorer la lisibilité des actions des programmes dans le cadre de cette définition.

Elles peuvent être illustrées par les exemples suivants tirés de ce 3^{ème} cycle d'audits.

- Programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" :

Son action (n°16) "Dotations globalisées aux établissements d'enseignement supérieur" ne permet pas de connaître la destination des crédits alloués (hors contrat) aux universités pour les formations LMD, en sus des dotations contractuelles accordées pour chacun de ces trois niveaux de formation, faisant l'objet d'une action particulière.

Le ministère, dans sa réponse au rapport d'audit recommandant la suppression de cette action et la ventilation de ses crédits sur les actions LMD, en a justifié l'existence par le défaut d'outil d'information lui permettant d'effectuer, dans l'immédiat, une répartition de la dotation globalisée par niveau de formation. Il s'est engagé à la résorber progressivement.

- Programme 146 "Équipement des forces" :

Le CIAP a estimé justifié le découpage en actions par "milieu" (interarmées, terre, mer et air), complété d'une action de soutien d'ensemble. Il a toutefois recommandé une modification de périmètre entre elles, à savoir : le transfert de la sous-action "nucléaire" de l'action 5 (soutien) à l'action 1 (composante interarmées), d'une part, parce que celle-ci comporte déjà trois sous-actions visant le nucléaire, d'autre part, parce qu'ainsi l'action 5 gagnerait en lisibilité en représentant, de manière homogène, la conduite des programmes d'armement réalisée par la délégation générale à l'armement (DGA).

Le CIAP a également recommandé que la grille des sous-actions - niveau d'information indispensable dans le PAP pour expliciter le contenu d'un programme de cette taille budgétaire - soit revue pour correspondre aux "capacités" (sous-systèmes de force) définies par la loi de programmation militaire.

- Programme 157 : "Handicap et dépendance" :

La seule lecture du PAP 2006 conduit à considérer qu'une de ses actions doit entièrement être revue. Intitulée 'Piloteage du programme', elle y est d'abord présentée comme exclusivement orientée vers la mise en place de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA). Mais la justification au premier euro révèle ensuite qu'elle ne comprend que des crédits de subventions versées à diverses associations. Enfin, en analyse des coûts, elle est entièrement déversée sur l'action n° 3 'Ressources d'existence' de ce même programme, au motif donné que les crédits correspondent à la "mise en place de la nouvelle branche de protection sociale dédiée à la dépendance" (la CNSA). Or, non seulement ces crédits ne sont pas destinés à la mise en place de la CNSA mais, de plus, l'action n° 3 est précisément la seule du programme sur laquelle la CNSA n'a aucune compétence.

Par ailleurs, le CIAP a considéré que l'action 5, qui vise les personnes âgées dépendantes sous le seul angle de la lutte contre la maltraitance et l'adaptation de leurs lieux de vie, devrait logiquement être fusionnée avec l'action 4, qui concerne, avec les mêmes finalités, les personnes handicapées.

- Programme 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile" :

Relevant que l'action 2 'Affaires financières et logistique' agrège des crédits aux finalités différentes, le CIAP a recommandé leur individualisation par deux actions distinctes : une action 'Affaires financières' regroupant la gestion des emprunts et les écritures d'ordre et une action 'Logistique' réunissant les moyens de fonctionnement et d'investissement des services d'administration centrale, des services déconcentrés et des services à compétence nationale.

Le ministère dans sa réponse au rapport d'audit s'est engagé à opérer ce redécoupage au stade du PLF 2008.

2 - LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX PROGRAMMES : DES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU CHOIX DES OBJECTIFS MAIS DES MARGES DE PROGRÈS PERSISTANTES POUR LES INDICATEURS DE RÉSULTAT

La comparaison de la liste des objectifs et indicateurs présentée, à titre d'information, en annexe au PLF 2005, avec celle produite à l'appui du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques pour le PLF 2007, montre les progrès accomplis par les ministères en vue de resserrer le dispositif de performance associé aux programmes sur les priorités de l'action publique.

Les travaux des missions parlementaires de suivi de la LOLF, comme ceux des deux assemblées à l'occasion de la discussion sur le PLF 2006, joints aux analyses effectuées par la Cour des comptes et aux missions d'audit du CIAP, ont sensiblement contribué aux améliorations constatées.

Des équipes d'audit de ce 3^{ème} cycle ont ainsi pu relever la pertinence du choix des objectifs proposés pour un certain nombre de programmes.

Si d'autres ont été conduites à recommander que ce choix soit encore amélioré, et, dans le cas de politiques interministérielles, mieux coordonné, toutes ont mis en évidence la faiblesse des indicateurs de résultats, en terme de pertinence ou de fiabilité.

A - Les objectifs de performance : une amélioration d'ensemble, mais inégalement répartie entre les critères de qualité attendus

1. Le critère de sélectivité

Le nombre élevé d'objectifs proposés pour un programme donné ne saurait être interprété *a priori* comme le signe d'un défaut de sélectivité. Le périmètre du programme, comme les finalités de la politique qu'il porte, peuvent le justifier.

C'est, par exemple, le cas pour le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" (10 Md €), dont l'audit a validé les treize objectifs, dans la mesure où il poursuit trois finalités :

- apporter au plus grand nombre d'étudiants un niveau de connaissance et de qualification élevé, reconnu au plan international et former les élites de la nation ;
- développer la formation à/et par la recherche et concourir, avec les organismes de recherche, à la constitution d'un pôle français de référence scientifique et technologique de niveau mondial ;
- développer la culture scientifique par la diffusion des travaux de recherche, la conservation et la valorisation des collections scientifiques.

C'est également le cas pour le programme 161 "Intervention des services opérationnels" (255,4 M €) de la mission "Sécurité civile" :

Quatre de ses six objectifs concernent en effet chacun une mission directe et sensible de l'État dans la mise en œuvre de cette politique : le secours à personne par hélicoptère, le déminage, le

traitement des risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques ainsi que la lutte contre les incendies de forêts par des moyens aériens.

En sens inverse, le CIAP a estimé qu'au regard du périmètre des programmes et des finalités de la politique qu'ils portent, le nombre d'objectifs était, dans un cas, trop important, et dans deux autres cas, insuffisant :

- Objectifs trop nombreux :

Dans le programme 228 "Veille et sécurité sanitaires", l'objectif (n°8), qui vise à l'accroissement du nombre de greffes d'organes, n'a pas de lien avec son périmètre mais intéresse en revanche directement le programme 171 " Offres de soins et qualité du système de soins". Si le nombre d'objectifs a été ramené de huit à six pour le programme 228 dans le PLF 2007, cet objectif y est maintenu. Sauf s'il est accompagné d'un changement de périmètre, ce maintien n'apparaît pas justifié.

- Objectifs en nombre insuffisant :

Dans le programme 146 "Équipement des forces" :

Le comité a estimé que la limitation des objectifs à la maîtrise des coûts et délais des programmes d'armement était trop limitatif par rapport aux finalités et enjeux du programme. Il a préconisé que le dispositif de performance soit complété pour rendre compte du coût au regard des fonctionnalités et des références mondiales comparables, pour traduire le degré de satisfaction des armées utilisatrices en qualité et ergonomie, ainsi qu'en coût de maintenance, et, enfin, pour exprimer le respect des objectifs de la loi de programmation militaire.

Dans le programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés" :

L'audit a souligné la pertinence de la présentation d'un objectif d'impact "Contribuer au développement économique des filières agricoles et agroalimentaires", assorti de trois ratios qui, à la fois, constituent de véritables indicateurs de contexte de la situation économique des exploitations et explicitent le choix des quatre objectifs de performance retenus. Mais il a estimé qu'il manquait des objectifs pour mesurer les réformes structurantes mises en œuvre par le ministère, qu'il s'agisse de la réforme des offices agricoles ou du développement des systèmes d'assurances-récolte cofinancés par les agriculteurs.

Dans le programme 175 "Patrimoines" :

L'audit a souligné le caractère réellement transversal au programme des trois objectifs qu'il contient ainsi que la pertinence des trois axes de mesure de la performance retenus, telle que l'équipe l'a notamment vérifiée dans leur déclinaison au sein de la Direction des Musées de France. Le CIAP a toutefois estimé qu'il manquait un objectif pour illustrer un axe structurant de la politique, - la protection du patrimoine - et a proposé, soit d'élargir à cet axe la définition du premier objectif "Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines", soit d'en faire un objectif à part entière. Les missions qui consistent à identifier les biens que la collectivité entend transmettre aux générations futures, en s'assurant de la conservation de ce qui fait leur valeur d'intérêt commun, en leur conférant un statut juridique d'exception protégeant cette valeur et en contrôlant le respect de ce statut en quelque main que se trouvent ces biens, constituent en effet le préalable des autres missions patrimoniales auxquelles ont été appliqués les objectifs de performance, et représentent une part, non négligeable, de l'activité des services relevant du programme.

2. Le critère de représentativité des aspects essentiels de la conduite du programme

Ces aspects essentiels visent tant les actions les plus consommatrices de crédits que celles qui présentent les enjeux de politique publique les plus importants.

Certains programmes ne les prennent pas encore en compte, ou de manière insuffisante dans le choix de leurs objectifs.

- les actions les plus consommatrices de crédits non couvertes par des objectifs :

S'il est devenu rare, ce cas existe encore. Le CIAP l'a ainsi rencontré dans le programme 614 "Surveillance et certification" de la mission "Contrôle et exploitation aériens", qui ne comporte pas d'objectif dans le domaine de la sûreté des aéroports, alors que les crédits qui sont consacrés à cette activité, portés à l'action 5, représentent la plus importante dotation du programme (30 % en AE).

- les actions à enjeu de politique publique le plus important :

C'est encore le cas pour le programme précédent dont l'action 6 'Opérateurs de navigation aérienne' n'est pas illustrée par un objectif, alors que la navigation aérienne est essentielle pour la politique de sécurité portée par le programme.

C'est également le cas pour le programme 161 "Intervention des services opérationnels" de la mission "Sécurité civile", dont l'objectif n°6 vise à réduire le délai moyen de satisfaction des demandes de déminage d'engins de guerre. Sans minimiser cette activité qui reste essentielle, le CIAP a estimé que pour les citoyens et les services publics (notamment de transports), l'intérêt porte aussi, et surtout, sur le traitement des engins explosifs improvisés. Dès lors, le délai d'intervention sur ces missions devrait également être mesuré. Cette recommandation a été prise en compte dans le PLF 2007.

Enfin, le critère de représentativité des aspects essentiels de la conduite du programme ne peut faire l'économie de la prise en compte des dépenses fiscales dans la démarche de performance.

Pour la première fois, dans le cadre de la préparation du PLF 2007, les conférences budgétaires ont inclus dans le périmètre de discussion les dépenses fiscales rattachées aux programmes, que les ministères concernés ont été invités à justifier, tout autant que leurs demandes de crédits. De même, à titre de première démarche, une liste a été établie de programmes devant proposer des objectifs de performance pour leurs dépenses fiscales.

Néanmoins, pour l'un des programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle, figurant dans cette liste, le programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", dont les dépenses fiscales (exonération et taux réduit de TIPP essentiellement) représentent plus du double de ses crédits (1735 M€/735 M€), l'objectif proposé par le ministère "Développer la part des biocarburants dans les carburants" n'a pas été retenu et le PLF 2007 n'en propose pas d'autre.

Sans méconnaître les difficultés que pose l'intégration des dépenses fiscales dans la démarche de performance (estimation exacte du montant de la dépense fiscale rattachable à un programme en particulier, mise en place d'un système de production des indicateurs de résultats et de vérification de la fiabilité des données), le CIAP estime que l'initiative prise dans le cadre de la préparation du PLF 2007 doit être poursuivie.

A défaut, la valeur à accorder au dispositif de performance des programmes concernés - que l'on songe par exemple au programme 134 "Développement des entreprises" dont les dépenses fiscales représentent plus de 20 fois le montant des crédits d'intervention - ne peut être que particulièrement relative.

3. Le critère de l'équilibre entre les trois dimensions de la performance (efficacité socio-économique, qualité de service, efficacité de la gestion)

Observation récurrente, formulée, depuis la présentation des avant-PAP en annexe au PLF 2005, tant par le Parlement que par la Cour des comptes et le CIAP, la dimension efficacité est insuffisamment représentée dans le dispositif de performance.

Au cours de ce 3^{ème} cycle d'audit, le comité a pu encore constater cette faiblesse dans les programmes 150 "Formations supérieures et recherche universitaire", 228 "Veille et sécurité sanitaires", 153 "Gestion des milieux et biodiversité" et 134 "Développement des entreprises".

Par ailleurs, lorsque des objectifs d'efficacité sont proposés, leur libellé manque souvent de clarté et les indicateurs de résultats choisis pour les mesurer ne s'avèrent pas toujours pertinents.

C'est ainsi, par exemple, que, dans le programme 161 "Intervention des services opérationnels" de la mission "Sécurité civile", quatre des six objectifs proposés sont des objectifs d'efficacité, en relation directe avec l'objet même du programme, mais ils proposent une « optimisation » de caractère général, qui gagnerait à être précisée.

De surcroît, pour certains de ces objectifs, les indicateurs de résultats ne dépendent pas principalement de l'action du service et leur amélioration n'est pas corrélée à celle, soit du service rendu, soit de son coût.

Tel est le cas, par exemple, du taux de satisfaction des demandes de concours aérien sur feux de forêts (indicateur n° 2 de l'objectif n° 1), plus représentatif du dimensionnement de la flotte et de l'activité des feux que de l'action du service. En cas de forte demande, il peut être impossible d'y répondre, même si le service a bien rempli ses missions. A l'inverse, un taux de 100 % peut être obtenu sans efforts particuliers du service, en cas de surdimensionnement de la flotte ou d'une année calme sur le front des feux de forêts. S'il est très utile à établir en terme de gestion, cet indicateur ne peut être qualifié d'indicateur de performance. Il a été supprimé au stade du PLF 2007.

B - Le dispositif de performance des politiques interministérielles souffre encore d'un manque de cohérence apparente ou réelle

Dans le rapport d'activité d'octobre 2004 faisant le bilan de son premier cycle d'audits, le CIAP avait souligné l'importance qui s'attache, pour les politiques interministérielles, à l'existence de Documents de Politique Transversale (DPT), garants de la cohérence et de la coordination dans une logique de pilotage de l'action de l'État par la performance. Le risque est, à défaut, de s'exposer à des difficultés du même ordre que celles rencontrées, par exemple, au Royaume-Uni, par l'effet d'objectifs et de cibles de résultats contradictoires entre les différents départements ministériels concernés.

Puis, dans son rapport d'activité suivant, le CIAP avait relevé de l'audit de deux programmes pilotes de DPT prévus, le programme 147 "Équité sociale et territoriale et soutien" (DPT Ville) et le programme 177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables" (DPT Inclusion sociale), que l'élaboration de ces DPT³ n'avait pas été précédée d'une réflexion en amont, entre les ministères concernés, sur une stratégie commune et le choix d'objectifs cohérents entre eux au regard de cette stratégie.

³ Le DPT Ville n'a finalement pas été produit à l'appui du PLF 2006.

Le CIAP avait alors regretté que l'occasion n'ait pas été saisie de la modification législative apportée à la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 pour y introduire la définition d'un cadre d'élaboration et de discussion budgétaire en ce qui concerne la performance des programmes relevant d'une politique interministérielle.

Le comité peut aujourd'hui espérer qu'avec un statut d'annexe générale aux projets de loi de finances et un contenu précis, conférés par la loi⁴ aux DPT, le pilotage par la performance des politiques interministérielles puisse se mettre en place.

En effet, analysant le DPT "Action extérieure de la France" dans le cadre de ce 3^{ème} cycle, à travers l'audit du programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" qui en est le programme pilote, le comité a pu constater que, si ce document, dans son contenu, constitue un progrès par rapport à l'ancien jaune budgétaire, il n'est toutefois qu'un assemblage d'extraits de PAP des ministères concernés, préalablement conçus par chacun d'eux, sans concertation ni coordination.

Les DPT sont considérés comme une version améliorée des jaunes. Et, en ce sens, le fait, d'une part, que leur institution pour des politiques qui donnaient lieu préalablement à des jaunes s'accompagne, le plus souvent, de la suppression de ceux-ci, d'autre part, que les travaux relatifs à leur rédaction soient programmés en fin du processus d'élaboration du PLF, alimente ce réflexe d'assimilation.

Or, ces documents ont vocation à être un outil de rapprochement et de mise en cohérence de l'action de l'État dans la mise en œuvre de politiques partagées entre différents ministères. Ils doivent, à cet effet, servir de cadrage et rétroagir sur les programmes qui les constituent, notamment sur la structuration et la présentation de leurs dispositifs de performance respectifs, pour en améliorer la cohérence d'ensemble.

Dès lors, c'est une démarche inverse à celle qui est jusqu'à présent retenue qui devrait être adoptée : au lieu d'être traités en dernière partie de l'élaboration des PLF, ils devraient être discutés en première partie des conférences de performance, désormais intégrées dans le haut du calendrier des discussions budgétaires, et en amont de l'examen du dispositif de performance de chacun des programmes qui y participent.

Par ailleurs, en ce qui concerne la politique de la recherche, le CIAP, à partir de l'audit du programme 172 "Orientation et pilotage de la recherche", réalisé au cours du deuxième cycle, avait relevé la nécessité d'un DPT pour cette politique interministérielle.

La mission d'audit avait pu constater, en effet, qu'aucune démarche n'avait été entreprise pour la coordination et la mise en cohérence des dispositifs de performance des douze programmes de la mission "Recherche et enseignement supérieur", porteurs de crédits destinés à la Recherche-Développement.

La mission d'audit avait également relevé que deux objectifs (produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international/améliorer la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation de résultats de recherche) figuraient dans plusieurs des programmes relatifs à la recherche, et étaient assortis d'indicateurs identiques. Elle avait estimé que seul un DPT permettrait de rendre, par leur consolidation, une vue d'ensemble lisible des résultats attendus et obtenus par le dispositif français de recherche publique.

L'audit, au cours de ce 3^{ème} cycle, du programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" a confirmé qu'un DPT serait utile à l'expression d'une politique interministérielle de la recherche, de façon à éviter le risque d'actions non convergentes ou insuffisamment coordonnées sur des domaines identiques.

En outre, un tel document, à l'instar de celui prévu par la loi du 30 décembre 2005 pour l'enseignement supérieur, servirait de base, pour ce qui concerne les crédits d'État, à

⁴ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005 - Art.128.

l'établissement de l'annexe générale relative aux formations supérieures et à la recherche, créée également par cette loi (Art. 129).

Au terme des trois cycles d'audit qu'il a réalisés à ce jour, le CIAP a estimé que des DPT seraient également utiles pour les politiques interministérielles suivantes : sécurité intérieure, maîtrise des flux migratoires, développement durable, emploi (métropole *et* outre-mer), prévention sanitaire, sécurité sanitaire, handicap et dépendance ainsi que pour l'application de la directive communautaire sur l'eau.

C - Les indicateurs de résultats : des marges de progrès importantes subsistent, qu'il s'agisse de leur pertinence ou de leur fiabilité

Pour une part, les indicateurs recommandés par le CIAP pour remplacer ceux qui figurent dans les PAP n'existent pas et sont à construire : il s'agit, dès lors, avant tout, de prendre date et de faire en sorte que les défauts et limites de ces derniers, tant qu'ils subsistent, soient identifiés et mentionnés pour prévenir tout biais d'interprétation dans leurs résultats.

Il reste que le panel d'indicateurs des seize programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle peut, sans tarder, être amélioré de manière sensible.

1. Les indicateurs souffrant d'un manque de pertinence

Les exemples suivants ont été relevés au cours de ce 3^{ème} cycle.

- Dans le programme 150 "Formations supérieures et recherche universitaire" :

L'indicateur *Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes parmi les néobacheliers techniques et professionnels* devrait, pour répondre à l'objectif (n°2) "Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation", être complété par des taux de réussite.

- Dans le programme 161 "Intervention des services opérationnels" :

Les indicateurs de *coût de vol horaire des avions et des hélicoptères de la sécurité civile* relèvent davantage de la justification au premier euro ou de l'analyse des coûts que de la performance. L'objectif d'optimisation du coût d'exploitation des flottes auquel sont rattachés ces indicateurs serait mieux illustré par la mesure de la réduction du coût de leur maintenance, en distinguant les dépenses effectuées en régie et la maintenance confiée à l'entreprise privée.

- Dans le programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde" :

Les deux indicateurs (1- *Nombre de consultations des sites Internet du ministère et des postes* ; 2- *Présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne*) apparaissent trop réducteurs pour mesurer l'objectif (n°1) de 'Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France'. Le CIAP a considéré que le premier d'entre eux, au moins, était totalement impuissant à approcher la valeur ajoutée du réseau diplomatique.

- Dans le programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés" :

Les crédits d'État sont sans effet sur l'évolution de l'indicateur *Part des produits à forte valorisation dans la production de l'industrie laitière française*, exclusivement liée aux tendances lourdes du marché.

- Dans le programme 134 "Développement des entreprises" :

L'objectif (n°2) d'Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation est assorti de deux indicateurs (1- *Nombre d'entreprises clientes des prestations payantes du réseau international du Minefi et d'Ubifrance* ; 2- *Niveau de satisfaction des entreprises clientes (prestations payantes) par rapport aux prestations fournies par le réseau international du Minefi et Ubifrance*). Le second peut être considéré comme faisant double emploi avec le premier et celui-ci peut être assimilé à un indicateur d'activité. Pour en faire une mesure de performance, il conviendrait de rapporter le nombre de clients à la population de référence que l'on cherche à aider, à savoir les PME.

- Dans le programme 175 "Patrimoines" :

Sont concernés les trois indicateurs relatifs à la fréquentation des institutions patrimoniales. L'évolution d'ensemble de la fréquentation des musées nationaux et des monuments historiques (Indicateur 2 de l'objectif 2 'Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales') peut être fortement affectée par des facteurs indépendants de l'action des responsables de ces institutions. A l'échelle de chacune d'elles, l'effet de ces facteurs peut être isolé pour dégager la tendance d'évolution propre au lieu et à son contexte. En revanche, un tel travail n'apparaît pas pouvoir être réalisé sur les données agrégées pour l'ensemble d'entre elles, avec une finesse suffisante pour permettre, dans le PAP, un commentaire fiable.

Par ailleurs, pour être significatif au regard de l'objectif auquel il est rattaché 'Élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics', l'indicateur *Effet de levier de la participation financière de l'État dans les acquisitions de trésors nationaux* devrait éliminer des termes du ratio, d'une part, la dépense privée, d'autre part, la dépense fiscale correspondant à l'achat de trésors nationaux par les entreprises pour leur propre compte.

2. Les indicateurs souffrant d'un manque de fiabilité

- Dans le programme 228 "Veille et sécurité sanitaires" :

L'indicateur *Nombre de professionnels de santé inscrits à la messagerie DGS Urgent* présente des biais et limites qui ne sont pas tous identifiés et mentionnés, comme, par exemple, le fait qu'il ne porte, contrairement à ce que pourrait donner à penser son intitulé, que sur les médecins généralistes.

D'autre part, cet indicateur est sensible à l'actualité des crises sanitaires. Il conviendrait, s'il est conservé, d'en réduire les biais, d'une part, en raisonnant en taux de couverture plutôt qu'en nombre d'inscrits, d'autre part, en s'attachant à la bonne répartition de ce taux sur le territoire national.

- Dans le programme 146 "Équipement des forces" :

Sont concernés les sous-indicateurs des quatre premiers indicateurs associés à l'objectif 1 : Mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais.

En globalisant, par armée, les programmes d'armement, les sous-indicateurs ne permettent pas, à la lecture du PAP, de savoir si chacun de ces programmes, pris individuellement, se déroule suivant l'échéancier et les coûts prévus : l'indicateur peut révéler que la cible atteinte est globalement conforme aux prévisions, mais ne pas refléter des situations contrastées, avec certains programmes en avance qui compenseraient d'autres en retard.

- Dans le programme 153 "Gestion des milieux et biodiversité" :

L'indicateur *Efficacité de la police de l'eau*, outre qu'il dépend également largement du programme 181 "Prévention des risques et lutte contre les pollutions", ne prend pas en compte les moyens des services, qui figurent dans le programme de soutien 211 "Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable". La mesure de l'efficacité d'un service de police impliquerait, d'une part, de rapporter le nombre d'autorisations de rejet, et d'autres points de

contrôle à suivre, au nombre d'équivalents temps plein (ETP) disponibles pour l'exécution de cette mission, d'autre part, de ne pas prendre en compte les suites judiciaires que le responsable et les acteurs du programme ne maîtrisent pas. Il serait aussi justifié, dans la déclinaison de cet indicateur à l'échelle du département, de rapporter le niveau des moyens de police à l'écart entre la qualité actuelle des masses d'eau et la qualité requise par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).

- Dans le programme 157 "Handicap et dépendance" :

Est concerné l'indicateur *Délai moyen de traitement des dossiers* (présentés aux commissions des droits et de l'autonomie). La mission d'audit a constaté que de très gros écarts existaient en la matière entre les départements, ce dont l'indicateur retenu ne permet pas de rendre compte. Elle a également décelé qu'à défaut d'avoir été définie, la notion de dossier complet, point de départ du délai d'instruction que mesure l'indicateur, donnait lieu à des interprétations variées.

Tout en soulignant que l'État ne dispose que de peu de leviers d'action dans la procédure d'instruction des demandes de compensation du handicap, qui est conduite par des services ne dépendant pas de lui, même s'il est représenté dans les instances décisionnelles, le CIAP a proposé que la fiabilité de cet indicateur soit améliorée, d'une part, par une définition normée de la notion de dossier complet, d'autre part, par la mesure, non du délai moyen, mais du pourcentage de dossiers n'ayant pas été traités dans le délai légal de 4 mois.

- Dans le programme 614 "Surveillance et certification" de la mission "Contrôle et exploitation aériens" :

L'indicateur *Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement rapporté au nombre total de contrôles* n'est pas fiable pour mesurer la performance des acteurs du programme en la matière. D'une part, il est largement un indicateur de moyens car, à moyens constants, une augmentation du nombre de contrôles d'aéronefs étrangers signifie la réduction du nombre des contrôles effectués sur aéronefs français, et cela alors même que ceux-ci constituent la tâche prioritaire de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). D'autre part, l'indicateur peut être amélioré par un contrôle prioritaire des aéronefs de compagnies connues pour être bien gérées (d'où un temps de contrôle réduit), au prix d'une réduction de la réelle performance de la DGAC qui contrôlerait ainsi moins les aéronefs des compagnies "à problèmes".

Si ce second biais peut difficilement être évité, au moins l'indicateur peut être amélioré par la suppression du premier cité : à cet effet, le CIAP a recommandé que le nombre des contrôles ciblés soit rapporté au nombre des contrôleurs.

D - L'extension aux dépenses fiscales du dispositif de performance associé aux PAP : une démarche délicate qui ne doit pas occulter la prise en compte de celles-ci dans l'analyse des coûts des actions de politique

Selon les termes de la LOLF (art. 51), les PAP doivent préciser l'évaluation des dépenses fiscales.

Tirant les conséquences de l'évolution du mode d'intervention de l'État, qui tend au développement des dépenses fiscales, cette disposition vise à mettre celles-ci en regard des dépenses budgétaires par politique publique, au-delà de leur description générale dans l'annexe au PLF intitulée "Évaluation des voies et moyens".

C'est ainsi que, dans le PLF 2006, pour les programmes concernés, la présentation des crédits, par action et titre et par titre et catégorie, est suivie d'un tableau donnant la liste des dépenses fiscales, distinguées selon que leur objet contribue ou non à titre principal aux finalités poursuivies par le programme.

En fonction de la nature de la dépense fiscale, ce tableau propose - ou non - une estimation - et non une évaluation -, à défaut de système d'information permettant de fournir un chiffrage précis.

Au-delà des travaux nécessaires à l'amélioration de l'évaluation chiffrée des dépenses fiscales, deux démarches ont été engagées en ce qui les concerne dans le cadre du PLF 2007.

C'est ainsi qu'une circulaire du 15 mars 2006 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a intégré l'examen des dépenses fiscales dans les conférences de budgétisation "afin de dégager des propositions d'amélioration, de limitation ou de suppression des dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée".

Le schéma d'analyse proposé par cette circulaire vise à procéder à une évaluation du bien-fondé des dépenses fiscales : impact redistributif réel auquel aboutissent les dispositifs à visée de transfert, effets incitatifs réels et effets indésirés (effets d'aubaine, de substitution) pour les mesures à visée incitative.

Puis, une circulaire du 7 avril 2006 de la direction du budget indique qu'il y a lieu d'étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales et propose d'engager cette extension à titre expérimental dans le PLF 2007, pour un certain nombre d'entre elles dont la liste est donnée ainsi que celle de leur programme de rattachement.

Le CIAP sera amené à émettre un avis sur cette expérimentation, dans le cadre de son 4^{ème} cycle, au travers de l'audit de quatre de ces programmes : Aménagement du territoire, Développement et amélioration de l'offre de logement, Sécurité et affaires maritimes, et le CAS Cinéma.

3 - LE PILOTAGE ET LA DÉCLINAISON DES PROGRAMMES : UN NOUVEAU CADRE DE GESTION PUBLIQUE QUI SE MET EN PLACE À PAS COMPTÉS

D'une manière générale, le CIAP a pu constater, au cours de ce 3^{ème} cycle d'audit, des progrès dans la prise en compte des responsabilités de ces nouveaux acteurs que sont les responsables de programme par les directeurs des fonctions de soutien, sur lesquels la préparation de l'entrée en vigueur de la LOLF avait jusqu'alors principalement reposé.

C'est le cas, notamment, au ministère des affaires étrangères, où s'opère, par une forte mobilisation générale et une implication personnelle des plus hautes autorités, un véritable bouleversement administratif. C'est ainsi que les procédures visant, d'une part, à développer la prise en charge des questions de gestion par les directions opérationnelles, d'autre part, à faire évoluer la direction de l'administration dans le sens d'une direction prestataire de service pour les responsables de programme, se mettent en place.

Ce constat n'est toutefois pas général, des marges de progrès substantielles restant à franchir par certains ministères pour traduire dans les faits le principe de liberté-responsabilité qui sous-tend la LOLF.

Le respect de ce principe appelle aussi à définir le rôle des secrétaires généraux des ministères, comme à développer les outils de contrôle de gestion.

Quant à la déclinaison des programmes, elle a été marquée, en 2006, du sceau de la prudence, au regard, notamment, des limites des outils disponibles en matière de gestion des emplois et de la masse salariale, comme en matière d'information budgétaire-comptable. Il en a résulté, outre une déconcentration des crédits fléchée à l'extrême, une cartographie des BOP et UO dense à l'excès, dont certains audits ont constaté qu'elle ne manquait pas de conduire, parfois, à des artifices de gestion.

Un suivi attentif des modalités de cette déclinaison, en particulier par le biais des travaux effectués par les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et de la direction générale de la comptabilité publique, a permis de proposer aux ministères divers moyens et mesures qui devraient tendre, dès la gestion 2007, à une réduction significative de ces excès.

A - Le pilotage des programmes : une prise en charge par les responsables de programmes de leur responsabilité managériale qu'il convient de consolider

Globalement, les audits de ce 3^{ème} cycle ont montré une amélioration réelle dans l'appréhension, par les responsables de programme eux-mêmes, mais également par l'ensemble de la structure administrative, du rôle de pilotage de l'action publique par la performance qui leur est dévolu.

Pour être pleine et entière, cette prise en mains reste à consolider : des cas de "copilotage de fait" de programmes subsistent, qui doivent disparaître. Le rôle respectif des responsables de programme, des responsables des services de soutien, et des secrétaires généraux des ministères doit être précisé. Le responsable de programme doit exercer la tutelle sur les opérateurs chargés de la mise en œuvre de tout ou partie du programme et les relations avec ceux-ci doivent partout

s'inscrire dans une démarche de pilotage par la performance. Il doit enfin avoir à sa disposition des outils de contrôle de gestion.

1. Le pilotage par la performance n'est pas compatible avec une co-responsabilité de programme

Si le CIAP a estimé fondées les justifications de la coresponsabilité, par le chef d'État-major des armées (CEMA) et le délégué général à l'armement (DGA), du programme 146 "Équipement des forces", tel ne lui est pas apparu le cas pour le programme 175 "Patrimoines" ni pour le programme 153 "Gestion des milieux et biodiversité".

La conduite du programme 146 suppose, en effet, en tant que de besoin, des arbitrages et ajustements, qui mobilisent conjointement les analyses et compétences du CEMA et du DGA, pour prendre en compte en même temps les implications capacitaires et industrielles des options possibles en matière d'équipement des forces. Dual par la nature même de son contenu, le programme ne pourrait être limité, dans la responsabilité de sa mise en œuvre, à l'une de ses deux dimensions - capacitaire, industrielle - que d'une manière artificiellement simplificatrice.

Dans les programmes de la mission "Culture", en revanche, une telle justification n'existe pas. C'est pourquoi le CIAP, à l'occasion de l'audit du programme 175 "Patrimoines", a réaffirmé son avis émis lors de l'audit du programme 131 "Création", selon lequel le pilotage par un comité réunissant les directeurs d'administration centrale ne saurait perdurer sans mettre en cause le principe de liberté-responsabilité, qui est l'un des fondements de la LOLF.

L'audit du programme 153 "Gestion des milieux et biodiversité" a révélé une autre forme de pilotage, qui n'est pas le fait d'un comité mais d'un pilotage parallèle, le directeur de l'eau assurant la conduite des deux actions du programme relevant de ses compétences, tandis que le directeur de la nature et des paysages, désigné comme responsable du programme, pilote les deux autres, qui relèvent de son propre champ fonctionnel.

Une telle pratique revient à contourner la décision, prise par le Gouvernement, et approuvée par le Parlement, d'organiser la structuration budgétaire du ministère de l'écologie et du développement durable à partir de deux finalités, la prévention des risques et la préservation des milieux naturels, ce qui a conduit à exclure la constitution d'un programme dédié à un milieu, l'eau.

2. Le rôle respectif des responsables de programme de politique, des directeurs de services de soutien et des secrétaires généraux de ministère doit être défini en fonction des principes fondamentaux de la LOLF

Le principe de liberté-responsabilité dans la mise en œuvre des programmes se trouve limité dans certains ministères par le rôle dévolu aux directions de soutien et/ou au secrétaire général.

Ces limites doivent être dépassées, sauf à réduire la portée de la loi à l'édification d'une nouvelle nomenclature de présentation et d'exécution du budget de l'État.

Ces limites sont d'autant plus aisément posées, de l'avis du CIAP, que le responsable de programme ne bénéficie pas d'une reconnaissance dans un texte.

Dans son précédent rapport d'activité, le comité a précisé le rôle qui, selon lui, devrait être dévolu aux secrétaires généraux et aux directeurs de fonctions de soutien pour que le principe de liberté-responsabilité des responsables de programme trouve sa réelle application :

- le secrétaire général doit être le bras armé du ministre dans les décisions d'arbitrage entre programmes que celui-ci est appelé à prendre pour la préparation et l'exécution des lois de

finances, en matière de ressources humaines et de crédits. Ce rôle essentiel ne peut se concilier avec celui de responsable de programme, sans qu'il se trouve alors placé en position de juge et partie.

Or, dans certains ministères (Agriculture, Écologie, par exemple), le secrétaire général est responsable du programme de soutien qui héberge, par ailleurs, les ressources humaines des programmes de politique : un tel choix interdit qu'un pilotage par la performance puisse être exigé de responsables de programme, ainsi dépourvus de la marge de manœuvre essentielle que doit leur conférer la possibilité de fongibilité asymétrique de leurs crédits.

- les directions de soutien doivent être érigées en gardiennes de la cohérence de l'action ministérielle, par la production des règles et l'encadrement des processus relatifs à la gestion administrative des ressources. Elles doivent, par ailleurs, assurer la gestion des "fonctions ressources" (prévision, répartition, décision d'emploi et de gestion administrative des ressources, y compris les activités de contrôle et de compte rendu qu'elles impliquent), lorsque celles-ci, par leur nature, dépassent le cadre des programmes de politiques. A ce titre, leur directeur peut être responsable d'un programme de soutien.

Les dispositions de la LOLF, parce qu'elles engagent les responsables de programmes sur des résultats, conduisent à attribuer à ceux-ci, et non aux directions de soutien, la responsabilité - en termes de décision - sur les ressources humaines et les moyens budgétaires dont ils disposent.

Pourtant, ces décisions continuent de relever des directions de soutien, notamment, mais non exclusivement (cf l'exemple, ci-après évoqué, du ministère de la culture), lorsque celles-ci sont responsables du programme de soutien qui héberge l'essentiel des ressources humaines et moyens de fonctionnement des programmes de politique.

Les deux exemples ci-dessous illustrent le chemin qui reste encore à parcourir dans certains cas pour que les implications de la LOLF en terme de réforme de la gestion publique trouvent leur traduction dans la pratique.

- *la charte de gestion du ministère de la culture et de la communication : une responsabilité des responsables de programmes, posée dans les principes mais contredite par les modalités de mise en œuvre.*

Dans son précédent rapport d'activité, le comité indiquait, à propos de l'organisation collégiale retenue par le ministère : "Si l'on perçoit mal comment ce comité (de pilotage et d'orientation) sera en mesure de régler les conflits d'intérêt entre programmes, puisque ses membres sont à la fois responsable de programme et directeur d'une direction participant à un ou deux autres programmes, on entraperçoit assez bien le schéma selon lequel les arbitrages seront, de fait, opérés par la direction de soutien du ministère".

L'audit du programme 175 "Patrimoines", réalisé au cours du 2^{ème} trimestre 2006, a montré que c'est bien ce schéma qui fonctionne.

Si la charte de gestion du programme donne, sur le plan des principes, des responsabilités importantes à son responsable, dans la pratique, son rôle n'est réellement affirmé : ni en matière de dialogue de gestion (la coordination de l'action des Directions régionales des affaires culturelles -DRAC- est assurée par la direction de l'administration générale - DAG - ; les relations avec les services à compétence nationale lui échappent ; la DAG s'est dotée d'un bureau chargé de la tutelle des établissements publics), ni en matière de pilotage financier (s'il participe aux réunions de négociation budgétaire, c'est la DAG qui notifie les crédits du programme aux directions d'administration centrale et aux DRAC, qui valide le volet budgétaire des BOP pour le compte du responsable de programme, qui détermine les limites de la fongibilité à l'intérieur du programme...), ni non plus véritablement en matière de performance (c'est la mission contrôle de gestion de la DAG qui pilote la réflexion sur les indicateurs, conduite au sein du comité de pilotage).

Tout en reconnaissant que la DAG s'est entourée d'une organisation et de moyens de pilotage performants et que le système de copilotage mis en place fonctionne à la satisfaction de ses

membres, l'équipe d'audit a relevé, en conclusion de son analyse, qu'en pratique le responsable du programme décide quand tout le monde est d'accord mais ne fait que proposer des arbitrages au ministre - sous couvert de la DAG - en cas de désaccord.

Si des arguments de prudence ont pu être pris en compte pour assurer une transition efficace des modes de gestion publique, des mesures tendant à l'inversion des responsabilités doivent être engagées sans délai.

- *la charte de gestion du ministère de l'agriculture et de la pêche : un rôle prépondérant du secrétaire général affirmé.*

Ce rôle prépondérant lui vient, en premier lieu, du fait qu'il est le responsable du programme 215 "Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture", lequel inclut dans son périmètre la totalité des personnels d'administration centrale et des directions régionales de l'agriculture et de la forêt ainsi que leurs moyens de fonctionnement respectifs.

Il lui vient, ensuite, du fait qu'il a l'autorité hiérarchique sur les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, même si ces dernières sont formellement rattachées au programme 151 "Gestion durable de l'agriculture et de la pêche et développement rural". C'est le secrétaire général qui arrête la répartition des effectifs, tant de centrale que de services déconcentrés, en s'appuyant sur le réseau des inspecteurs généraux chargés de mission d'inspection permanente (IGIR), qui lui est directement rattaché.

Il lui vient, enfin, du fait que c'est lui qui valide les enveloppes budgétaires et les objectifs et indicateurs des BOP. Il anime, via les IGIR, le dialogue de gestion avec les responsables de BOP déconcentrés, selon les termes de la charte, "à la fois comme responsable de programme et mandataire des responsables des autres programmes". Il arbitre les réallocations internes à un programme, entre BOP et enveloppes relevant de directeurs différents.

La conclusion qu'a tirée de l'analyse de la charte de gestion la mission d'audit du programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", est que les responsables de programme de politique ne disposent d'un réel pouvoir de décision, et donc d'une vraie responsabilité, que sur les crédits d'intervention.

Ici encore, il semble difficile de formuler des exigences de résultats à l'endroit de responsables de programmes aussi dépourvus de moyens de pilotage, et d'autant moins du responsable du programme 227 que le niveau de sous-budgétisation de ce programme est élevé (100 M€ au titre du fonds national de garantie des calamités agricoles et 115 M€ au titre de l'apurement communautaire, soit 29 % des crédits de paiement du programme en LFI 2006).

3. Un certain nombre de relations de tutelle sur les opérateurs doivent encore évoluer pour y donner place au responsable de programme comme à la démarche de performance

Si, comme le CIAP l'a relevé dans son précédent rapport d'activité, les relations avec les opérateurs du ministère de la culture peuvent servir, dans leur contenu, de référence en matière de démarche de pilotage par la performance, il n'en demeure pas moins qu'elles souffrent toujours d'un défaut d'implication des responsables de programme, en tant que tels. Ce défaut s'est même accentué puisque la DAG s'est dotée d'un bureau de la tutelle chargée d'assurer, à la fois, la tutelle financière des opérateurs et le suivi de leur activité par la performance.

Au cas particulier du programme 175 "Patrimoines », dont 45 % des crédits sont constitués de subventions pour charges de service public aux opérateurs, ces dispositions donnent la mesure de l'absence de reconnaissance du rôle normalement dévolu aux responsables de programme.

Pour limiter les problèmes que posent, au regard de la loi organique, la dualité du dispositif de recherche dans notre pays, dualité traduite dans la création des programmes 150 "Formations

supérieures et recherche universitaire" et 194 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires", le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a structuré ceux-ci de façon homogène et leur a assigné des objectifs de performance et des indicateurs de résultats communs.

Le CIAP a estimé qu'un moyen supplémentaire de limiter ces problèmes devrait être retenu par le ministère, consistant à étendre cette démarche de convergence aux relations avec les opérateurs, en rendant les organismes de recherche, qui relèvent du programme 194, partie prenante des contrats quadriennaux conclus par le responsable du programme 150 avec les établissements d'enseignement supérieur.

Cette mesure ne résoudrait pas la complexité administrative, financière et comptable de la gestion des unités mixtes de recherche, dans lesquelles ces deux catégories d'opérateurs se retrouvent pour conduire une grande part de leurs travaux de recherche. En effet, les dotations de base de leurs laboratoires proviennent du programme 150 tandis que les moyens qui leur sont dévolus par les organismes de recherche figurent dans le programme 194.

Elle présenterait au moins l'avantage de faciliter leur pilotage par la performance pour les responsables respectifs de ces programmes.

Enfin, l'audit de quatre des programmes de ce 3^{ème} cycle a révélé que la démarche de performance n'avait pas encore été introduite dans les relations de leur responsable avec les opérateurs.

C'est ainsi que la mission d'audit des programmes de la mission "Sécurité civile" a recommandé que le contrat d'établissement avec l'École nationale supérieure des sapeurs-pompiers (ENSOSP) assigne à celle-ci un objectif spécifique, en lien avec l'objectif du programme visant à diminuer l'accidentologie des sapeurs-pompiers.

La démarche de performance a commencé à se mettre en place avec les opérateurs du programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés". Ceux-ci ont, en effet, produit, pour 2006, des "documents de performance", dont certains (Institut national de l'origine et de la qualité - INAO -, Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions) présentent des objectifs et indicateurs en résonance parfaite avec ceux du programme.

Elle reste toutefois à mener avec une catégorie – importante – d'opérateurs, les offices agricoles, dont la réforme, par les décrets du 31 mai 2006, comporte des dispositions qui devraient favoriser leur intégration dans le système de pilotage par la performance, dispositions sur lesquelles le responsable de programme devrait s'appuyer à cet effet.

Les contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs du programme 228 "Veille et sécurité sanitaires" n'étaient pas véritablement construits en référence avec les finalités et priorités de celui-ci, alors qu'ils étaient pourtant en cours d'élaboration au moment de l'audit.

Quant à la convention conclue avec l'École nationale de l'aviation civile -ENAC-, opérateur du programme 611 "Formation aéronautique", elle ne comporte aucune disposition relative à la performance, bien que deux des quatre objectifs et indicateurs de performance du programme soient relatifs à l'activité de cet établissement.

4. Le pilotage par la performance requiert que des moyens soient rapidement dégagés pour doter les responsables de programme d'outils de contrôle de gestion

A supposer que la responsabilité managériale des responsables de programme leur soit pleinement reconnue, elle ne peut trouver à s'exercer que s'ils disposent des outils leur offrant :

- un suivi fin de la programmation des activités et des crédits correspondants, qui leur permettent de planifier les besoins en crédits de paiement, les réallocations de crédits et le recours à la fongibilité,
- une gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale,
- une production de données fiables et régulières relatives aux indicateurs de performance.

La plupart des ministères sont dotés de systèmes d'information couvrant l'un ou l'autre de ces champs. Aucun ne dispose encore de l'ensemble.

C'est ainsi que si, avec l'application ARPEGE, qu'il a développé conjointement avec le ministère de la justice - ce qui en termes de mutualisation de moyens mérite d'être souligné -, le ministère de la culture et de la communication dispose d'un outil de suivi fin de programmation, le système de production des données relatives à la performance reste à construire et la rénovation du système d'information sur les ressources humaines est à peine amorcée.

Quant au ministère de l'écologie et du développement durable, si ses services déconcentrés sont équipés d'outils de programmation et de gestion, son administration centrale ne dispose encore d'aucun système d'information de gestion. Outre qu'elle obère la capacité de pilotage des programmes, une telle situation ne permet pas d'avoir la moindre assurance sur la fiabilité des résultats qui seront présentés dans les rapports annuels de performances 2006.

Comme il l'a indiqué dans ses précédents rapports d'activité, et comme l'ont souligné les assemblées parlementaires et la Cour des comptes, le CIAP considère que l'équipement des ministères en outils de contrôle de gestion adaptés aux exigences de la LOLF doit constituer une priorité.

La mise en œuvre de cette priorité, eu égard à son importance, devrait relever, de l'avis du CIAP, des missions prioritaires des secrétaires généraux des ministères, en liaison avec les responsables de programmes, qui en sont les utilisateurs directs.

B - La déclinaison des programmes : un réflexe de prudence quasi général qui s'est traduit par un processus particulièrement lourd et rigide, dont l'amélioration devrait s'amorcer en 2007

L'exigence d'efficacité de la gestion publique implique la déclinaison tout au long de la chaîne de responsabilité d'un programme du principe directeur de liberté-responsabilité :

- liberté traduite par la globalisation et la fongibilité des crédits au niveau des programmes,
- responsabilité consistant, en premier lieu, à s'engager sur des objectifs et informer de son action, en second lieu, à rendre compte du résultat de son activité et de ses dépenses.

La mise en œuvre des programmes à travers les budgets opérationnels de programme (BOP) doit en conséquence promouvoir la faculté des responsables de BOP, qu'ils soient centraux ou déconcentrés, à disposer de réelles marges de manœuvre, leur permettant de s'engager sur des résultats.

Le réflexe de prudence des ministères, qui a marqué cette déclinaison des responsabilités à l'occasion de la gestion 2006, apparaît bien compréhensible au regard des deux contraintes fortes qui encadrent cet exercice, le premier à être entièrement régi par la LOLF :

- d'une part, l'absence de recul disponible en ce qui concerne le calcul de la masse salariale, en raison du changement apporté au périmètre du titre 2, par rapport à ce qu'il était sous l'ordonnance de 1959 ;

- d'autre part, les caractéristiques du système d'information budgétaro-comptable, dont les fonctions, qui ont été adaptées au maximum de ce qu'il était possible techniquement de faire à partir des applications existantes, présentent des limites en termes de niveau de restitution de la consommation des crédits et de réallocation de ceux-ci.

Le contexte d'encadrement strict de la norme de dépense a également alimenté le réflexe de prudence, en conduisant les ministères à limiter très fortement les facultés de fongibilité pour les responsables de BOP, une manière d'y parvenir étant d'ailleurs la multiplication du nombre de BOP.

De tout cela ont découlé, d'une part, une cartographie des BOP et des unités opérationnelles (UO) bien trop lourde et complexe, d'autre part, un dialogue de gestion dans lequel les préoccupations budgétaires n'ont laissé que peu de place à la dimension de performance.

Les retours réguliers d'expérience, initiés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont conduit celui-ci à recommander des mesures de simplification dont il est essentiel que les ministères s'emparent.

1. La cartographie des BOP et UO doit être simplifiée dans une logique d'optimisation des choix budgétaires et des dépenses

Un BOP est la fraction d'un programme déléguée par son responsable à un collaborateur en situation opérationnelle.

Ne répondent pas à cette logique, notamment : un programme segmenté en plusieurs BOP confiés à un même responsable, ni les BOP mono-catégorie de dépenses, ni encore les BOP composés de crédits ayant la même finalité sur le même champ. Le CIAP en a pourtant rencontré de nombreux exemples.

- Les BOP d'un même programme confiés à un même responsable doivent être fusionnés en un seul BOP :

Cela concerne, par exemple, le programme 161 "Intervention des services opérationnels" : le sous-directeur des services opérationnels est responsable de quatre des six BOP de ce programme, ce qui crée autant de segmentations artificielles dans sa gestion. De plus, ces BOP ne comprennent chacun qu'une seule unité opérationnelle, ce qui introduit une confusion de responsabilités entre les deux niveaux opérationnels, dont l'empilement n'est dans ce cadre pas justifié.

C'est aussi le cas des programmes 613 "Soutien aux prestations de l'aviation civile" et 611 "Formation aéronautique", déclinés respectivement en deux et trois BOP, tous placés sous la responsabilité du secrétaire général de la direction générale de l'aviation civile.

- Les BOP mono-catégorie de dépenses doivent être supprimés :

La fusion des BOP ayant le même responsable va permettre de réduire le nombre de BOP répondant à cette caractéristique.

Mais ils ne sont pas les seuls visés.

Comme il l'a été dit plus haut, les incertitudes pesant sur le périmètre du titre 2 ont généré un réflexe de prudence dans les ministères. Celui-ci s'est notamment illustré par une concentration des effectifs et des crédits de rémunération dans les programmes de soutien.

Il s'est aussi traduit dans les programmes de politique qui hébergent de tels moyens, par la création de BOP dits de masse salariale ou de paye, au niveau de l'administration centrale.

C'est par exemple le cas, au regard des audits conduits au cours de ce 3^{ème} cycle, pour les programmes relevant du directeur général de l'aviation civile et pour ceux de la mission "Sécurité civile".

Avec la clôture de la gestion 2006, ces incertitudes seront levées et les données d'exécution budgétaire permettront de répartir les crédits de rémunération entre les différents BOP des programmes. Cette répartition est nécessaire à une déclinaison opérationnelle conforme aux dispositions de la LOLF.

Elle est aussi indispensable à opérer le plus rapidement possible pour ne pas désespérer de la loi organique les services déconcentrés qui, en 2006, auront vu dans son entrée en application, pleine et entière pour la première fois, nettement plus d'inconvénients que d'effets positifs : dépendants pour la plupart de plusieurs BOP centraux, ils ont à gérer un nombre élevé d'UO, sans possibilité de fongibilité entre elles, sauf à mettre en œuvre une procédure, lourde, consistant à faire remonter les crédits d'une UO à son BOP central pour que puisse être opéré leur transfert sur un autre BOP central qui peut alors les leurs déléguer à nouveau.

A l'occasion de leur rencontre avec des services déconcentrés, les équipes d'audit ont vu se mettre en place, pour contourner cette lourdeur de gestion, des "systèmes de compensation", par lesquels, en vertu d'une convention préétablie, des factures qui devraient normalement être éclatées entre plusieurs UO, au regard de la cartographie, sont imputées à une seule d'entre elles, le bon équilibre étant recherché globalement sur l'année.

De tels systèmes, qui affectent la sincérité des imputations budgétaires par destination, ne peuvent perdurer et plaident pour un allègement sans délai de la cartographie des BOP et des UO.

- Les crédits destinés à la même finalité au sein d'un programme doivent figurer dans un seul BOP :

Pour le programme 134 "Développement des entreprises", les crédits destinés à la SOFARIS figurent dans deux BOP distincts, gérés par deux responsables différents, alors qu'ils répondent à la même finalité (les garanties financières aux PME) et donnent lieu à un objectif stratégique du programme.

Au total, il apparaît ainsi indispensable que les mesures préconisées par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, tendant à réduire sensiblement le nombre de sous-actions, à simplifier les comptes budgétaires-comptables dans la nomenclature en opérant des regroupements, à privilégier l'imputation des dépenses indivises sur des actions de soutien et, enfin, à alléger sensiblement la cartographie des BOP et des UO, soient mises en œuvre par les ministères.

2. La déclinaison opérationnelle des programmes doit intégrer la dimension de la performance

Le comportement de précaution qui a marqué la gestion 2006, et s'est traduit par une déconcentration timide et fléchée des crédits laissant peu de place à la fongibilité, a également accordé une place limitée, dans le dialogue de gestion préparatoire à la mise en œuvre des BOP, à l'implication de leurs responsables dans l'atteinte des objectifs de performance des programmes.

Dans l'ensemble des seize programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle, cette dimension n'apparaît prise en compte, de manière plus ou moins achevée, que dans les programmes 153 "Gestion des milieux et biodiversité" et 134 "Développement des entreprises".

Pour le programme 153, l'équipe d'audit a retiré de l'analyse d'un échantillon de BOP régionaux que certains d'entre eux comportaient bien des objectifs chiffrés et des indicateurs ciblés, à ce

stade rapportés aux sous-actions du programme. La directive nationale d'orientation (DNO) ministérielle, finalisée après l'achèvement de l'audit, en donnant une visibilité sur les priorités du ministère, devrait permettre aux responsables des BOP de mieux situer leur région au regard de ces priorités et d'établir un lien précis entre leurs objectifs et les objectifs stratégiques du programme.

L'audit du programme 134 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 (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).

Il apparaît au CIAP que la démarche de contractualisation avec la direction du budget peut constituer un levier de diffusion de la dimension de performance au sein des programmes.

Il aura en tout cas l'occasion de le vérifier dans son prochain cycle de travaux, au cours duquel seront audités des programmes relevant de deux ministères qui ont récemment conclu ce type de contrat : celui des transports et celui des affaires étrangères.

L'audit, durant ce 3^{ème} cycle, du programme 105 "Action de la France en Europe et dans le monde", a en effet montré que la cartographie retenue pour celui-ci par le ministère comporte un BOP trop hétérogène pour conduire à la déclinaison des orientations stratégiques, des objectifs et des indicateurs du PAP : le BOP central 'Réseau diplomatique' concentre l'essentiel (915 M€) des moyens du programme (1421 M€), et est orienté prioritairement vers les activités de soutien. En l'espèce, le CIAP a conclu à la nécessité de distinguer en deux BOP, d'une part, les moyens affectés au réseau des ambassades, d'autre part, ceux attribués aux directions d'administration centrale de soutien. Parallèlement à la recommandation de supprimer le programme « consulaire » (151 "Français à l'étranger et étrangers en France"), il a estimé qu'un BOP spécifique pourrait répondre à cette finalité au sein du programme « diplomatique » 105.

Pour certains programmes, la déclinaison opérationnelle n'était pas engagée au moment des audits et cela, alors même que ceux-ci se sont achevés six mois après le début de gestion (programme 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés", 157 "Handicap et dépendance").

Pour d'autres, dont l'audit s'est achevé à la fin du mois de mars 2006, les objectifs n'étaient que rarement déclinés (par exemple, les deux programmes de la mission "Sécurité civile") ou affectaient leurs BOP d'objectifs opérationnels trop nombreux et sans mise en perspective avec les objectifs stratégiques du PAP (par exemple le programme 228 "Veille et sécurité sanitaires" : 44 objectifs opérationnels pour le BOP central).

Un double enseignement se dégage des constats effectués par les audits quant à la faiblesse du processus de déclinaison de la performance :

- le premier est que les ministères ne peuvent faire l'économie d'un exercice de formulation et d'explicitation opérationnelle de leurs priorités (au moyen d'une DNO si nécessaire), telles qu'elles ressortent des orientations stratégiques et du dispositif de performance présentés dans leurs PAP.

Cet exercice est nécessaire pour fournir aux différents échelons des services chargés de leur mise en œuvre au travers des BOP et UO, le cadre de la déclinaison de ces objectifs et indicateurs et de leur implication dans leur atteinte.

Il aiderait à faire les choix pertinents d'objectifs et/ou d'indicateurs déclinés : c'est ainsi, par exemple, que dans le cas du programme 228 "Veille et sécurité sanitaires" l'audit a montré que l'objectif opérationnel de tester l'opérabilité des plans (exercices) constitue une bonne déclinaison de l'objectif stratégique (n° 2) visant à disposer de plans opérationnels de réponse à la menace sanitaire. Toutefois, l'indicateur choisi pour le mesurer, *Nombre de plans modifiés à la suite de retours d'expérience sur exercice*, se révèle être un mélange, d'ailleurs peu significatif, de deux indicateurs du PAP : l'indicateur 1 de l'objectif 1, *Impact des retours d'expérience sur les procédures*, qui concerne la gestion des alertes sanitaires, et non les plans, et l'indicateur 2 de l'objectif 2, *Pourcentage de plans sur lesquels il y a eu, soit retour d'expérience, soit exercice, au cours des trois dernières années*.

La fiabilité des données de résultats de ces indicateurs dans le RAP 2006 sera délicate à établir en raison de ce mélange.

- le second enseignement est que, pour mieux impliquer les services dans la démarche de performance, certains objectifs ou indicateurs de résultats retenus dans les PAP devront évoluer, s'il se révèle impossible de les décliner, y compris en objectifs intermédiaires.

C'est ainsi, par exemple, que dans le programme 161 "Intervention des services opérationnels" de la mission "Sécurité civile", choisir, comme objectif dans le PAP, un délai d'intervention pour les secours par hélicoptère permettrait de retenir, comme objectif opérationnel, d'augmenter la part des heures de vol consacrée uniquement aux secours. Un tel objectif ne peut, en revanche, découler de l'objectif d'optimisation du coût de l'heure de vol retenu dans le PAP.

4 - LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES CRÉDITS : UNE PRESCRIPTION DE LA LOLF EN QUÊTE DE SENS DANS LES MINISTÈRES

A l'évidence, la réalisation, par la direction du budget, d'un guide de la justification au premier euro proposant, de manière très complète, détaillée et illustrée d'exemples concrets, des principes méthodologiques pour l'explicitation des crédits des programmes, n'aura pas été suffisante pour que les données produites dans les bleus budgétaires du PLF 2006 soient de qualité satisfaisante.

Les ministères ont assez généralement fait valoir, en réponse à cette appréciation, que la date de parution de ce guide a été trop tardive pour pouvoir utilement servir de cadre à leurs travaux.

L'examen des données produites à ce titre dans le PLF 2007 permettra de mesurer si l'appropriation des orientations contenues dans ce guide, ainsi que des observations formulées par le Parlement et la Cour des comptes, comme des recommandations émises par le CIAP à l'occasion de ce 3^{ème} cycle d'audits, s'est traduite par une amélioration de la qualité de la JPE présentée dans les PAP.

Toutefois, les équipes d'audit ont pu déceler à l'égard de la JPE, derrière l'argument de diffusion tardive du référentiel, une certaine réticence, voire une mauvaise humeur conduisant à des explicitations minimales dans les PAP, où se mêlent trois types de considérations :

- en premier lieu : habitués avec l'ordonnance de 1959 à n'avoir à justifier que les crédits sollicités pour l'engagement de dépenses nouvelles, les ministères voient dans la JPE qui les contraint à justifier tous leurs crédits une forme de défiance à l'égard de leur action ;
- en deuxième lieu : invités, dans le cadre des conférences budgétaires, à soutenir leurs demandes de crédits sur la base d'unités de budgétisation, d'un niveau souvent plus fin que celui des unités de justification qu'ils avaient pu préparer, les ministères y ont vu un exercice "d'inquisition", destiné à faciliter les révisions à la baisse qui sont le plus souvent appliquées à l'expression de leurs besoins, en fin de négociation ;
- en troisième lieu : confrontés, dans certains cas, à des sous-budgétisations de crédits destinés à couvrir des dépenses inévitables qui, bien qu'aléatoires dans leur montant, atteignent, à l'expérience, un étagement minimum récurrent supérieur aux dotations retenues, les ministères concernés peuvent s'interroger sur la portée d'une JPE soignée ; dans ces cas, en effet, l'incertitude introduite sur l'ampleur possible des redéploiements nécessaires en cours d'exercice est de nature à mettre en cause la crédibilité de la JPE des PAP, voire, à l'extrême, à compromettre la faculté de piloter réellement le programme pour son responsable. Aussi bien, le CIAP a souligné dans ses avis l'importance qui s'attache à résorber au plus tôt les quelques cas de sous-dotations budgétaires clairement identifiés par les audits.

Ces considérations montrent que la signification donnée par la LOLF à la JPE reste encore à percevoir.

Chacun des éléments dont la loi demande la présentation dans les PAP et les RAP a vocation à inscrire la dépense publique dans une démarche d'efficacité et ne peut être conçu isolément :

- quels sont les objectifs stratégiques qui vont être mis en œuvre pour traduire les priorités assignées à la politique publique portée par le programme, - c'est la partie performance proprement dite des PAP,

- comment et dans quelle mesure les moyens budgétaires (et extra-budgétaires : fonds de concours, dépenses fiscales) vont permettre de les atteindre - c'est la partie JPE et opérateurs,
- et, enfin, quel sera le coût réel pour la collectivité publique de cette atteinte - c'est la partie analyse des coûts.

En ce sens, la JPE doit prendre deux dimensions : d'une part, faire l'objet d'une mise en perspective dynamique, cohérente avec les objectifs assignés au PAP et en lien avec les leviers d'action du responsable de programme ; d'autre part, constituer un outil de pilotage du programme et, à cet effet, nourrir le dialogue de gestion et être partie intégrante du contrôle de gestion.

Il faut sans doute regretter, à ce double titre, que la JPE soit présentée comme la seule affaire des directeurs des affaires financières des ministères (cf. par exemple, le guide pratique de la LOLF, édition actualisée - septembre 2006).

De fait, pour l'instant, la seconde dimension de la JPE n'est prise en compte dans aucun ministère.

En ce qui concerne la première, sont donnés ci-dessous quelques exemples concrets de recommandations formulées par le CIAP, présentés par catégories de dépenses.

A - La justification synthétique par grands projets ou par grands déterminants

S'il est un programme pour lequel une approche synthétique a un sens, le programme 146 "Équipement des forces" est celui-là, notamment vis-à-vis de la loi de programmation militaire (LPM), très structurante.

Or, la JPE des opérations d'armement, présentée dans le PAP 2006, se contente de donner la décomposition des crédits par programme d'armement, sans les justifier au regard de la LPM, tant en échéance qu'en coût final.

Pour les opérations d'armement les plus importantes, les crédits demandés devraient être justifiés dans une vision pluriannuelle, en situant les dotations de l'année dans la suite des dépenses déjà effectuées, comparées aux prévisions d'origine de la programmation cumulées jusqu'à l'année en cause, et mises en regard du point d'avancement technique des opérations que ces crédits devraient (et auraient dû, si les deux diffèrent) permettre d'atteindre.

Le ministère de la culture n'a, pour sa part, effectué aucune justification synthétique, malgré les caractéristiques des dépenses du programme 175 "Patrimoines", qui s'y prêtent bien, en ce qui concerne, notamment, les crédits de l'action 7 'Acquisitions et enrichissements des collections publiques'.

La JPE de ces crédits, par titre et par catégorie, qui n'est d'ailleurs pas fournie au PLF 2006, devrait être précédée d'une explicitation du niveau global et de la structure des crédits, en référence, d'une part, à des priorités thématiques d'enrichissement et à des modes d'intervention sur le marché, d'autre part, à la dynamique de l'ensemble des autres ressources concourant aux mêmes fins (dations en paiement, dons et legs, ressources propres des opérateurs...).

Ce mode de justification complémentaire apparaît d'autant plus nécessaire que, si les dotations de l'action (23 M€) ne représentent qu'une partie marginale des crédits du programme (1079 M€) hors fonds de concours, l'élargissement des sources d'enrichissement des collections publiques constitue l'un des trois objectifs stratégiques du programme.

Autre exemple : dans les programmes relevant de la mission "Sécurité civile", les dépenses relatives aux moyens aériens pourraient donner lieu à une justification synthétique. Premièrement, celle-ci serait très utile pour l'information du Parlement : actuellement, les coûts d'acquisition et de maintenance sont présentés séparément dans les PAP et, pour la partie investissement, ils ne sont pas rapportés à l'heure de vol. Ensuite, elle présenterait l'intérêt de connaître le coût budgétaire direct de l'heure de vol par type d'appareil, notamment par rapport à d'autres modes d'intervention. Elle permettrait également de comparer le coût des matériels dont l'État est propriétaire avec celui des appareils pris en location (hélicoptères, bombardiers d'eau). Enfin, une telle approche aurait tout son sens dans la mesure où deux indicateurs de coût de vol, respectivement pour les avions et pour les hélicoptères, figurent dans les PAP.

B - La justification des dépenses de personnel

S'agissant de la répartition des effectifs, exprimée en équivalent temps plein travaillé (ETPT), les données produites au niveau des actions sont sommaires (pas de répartition par catégorie d'emplois, mais uniquement un chiffre global) et peu fiables. Elles ne sont donc pas justifiées.

Si, en raison des nombreuses discussions auxquelles elle a donné lieu entre les ministères et la direction de la réforme budgétaire, la définition précise des ETPT n'a pas été arrêtée dans des délais permettant d'y adapter les systèmes d'information relatifs aux ressources humaines (SIRH), ceci doit constituer désormais une priorité.

Les travaux nécessaires doivent être conduits, non seulement pour produire dans les PAP des données précises en la matière, mais également parce qu'en dépend la fiabilité de l'analyse des coûts. Les ETPT constituent en effet une clé essentielle de ventilation des dépenses des programmes de soutien.

Les SIRH doivent également intégrer les catégories d'emploi retenues, de manière à permettre de fournir, à ce niveau, la JPE des dépenses de personnel, en ce qui concerne les effets de structure ou de mesures catégorielles.

De manière incidente, en ce qui concerne les catégories d'emploi, le CIAP a relevé le peu de pertinence qu'avaient les choix opérés en ce qui concerne les quatre programmes du budget annexe de l'aviation civile, en raison de leur absence d'homogénéité. Ces choix qui conduisent, notamment, à réunir, dans une même catégorie, ouvriers et personnels navigants, ne peuvent en effet pas donner de sens au coût moyen par agent.

Pour ces programmes, à l'évidence, il devrait être admis de déroger à la "norme" de quatre catégories autorisées par programme, de manière que la JPE puisse produire des données ayant une réelle signification.

Mais, au-delà de la fiabilisation des données à fournir en matière de ventilation des effectifs en ETPT par action, comme en matière d'évaluation des effets de structures et de mesures catégorielles par catégorie d'emplois, la JPE doit présenter la politique suivie par le responsable du programme en matière d'effectifs et de rémunérations ainsi que ses perspectives à court et moyen termes.

Par exemple, dans les programmes relevant de la direction générale de l'aviation civile, il est fait référence à un protocole de 2004 prévoyant 348 recrutements en 2006.

Aucune indication n'est fournie sur les raisons qui ont présidé à la conclusion de ce protocole. Il n'est pas davantage précisé si celui-ci prévoit d'autres recrutements pour les années ultérieures et sur quels critères.

Ces précisions ne sont pas exclusivement nécessaires pour des programmes bénéficiant d'augmentation d'effectifs.

Dans tous les cas, un rapprochement avec l'évolution sur le moyen terme des activités, en liaison avec les objectifs stratégiques, devrait être effectué pour justifier les dépenses de personnel. Ce rapprochement apparaît indispensable pour les programmes (comme ceux de la mission "Sécurité civile") dont les effectifs devraient être sensibles au type de matériels utilisés comme aux doctrines d'emplois et d'intervention. Pour des programmes répondant à ces caractéristiques, la JPE des dépenses de personnel devrait retenir des déterminants qui traduisent l'évolution de ces doctrines, lorsque celle-ci est envisagée, et, surtout, lorsque celle-ci est commandée par les objectifs et indicateurs stratégiques retenus (ex : nombre d'heures de vol pour les bases aériennes, nombre d'interventions pour les démineurs).

C - La justification des dépenses de fonctionnement et d'intervention

Au stade du PLF 2006, la justification au premier euro de ces deux catégories de dépenses apparaît peu satisfaisante, non pas tant par son défaut d'exhaustivité (dans certains programmes, comme ceux relevant de la mission "Sécurité civile" ou du budget annexe de l'aviation civile, elle peut être très détaillée), mais par la manière dont elle est abordée : il s'agit le plus souvent d'un catalogue de données brutes consistant à lister les diverses destinations des crédits, assorties d'un montant global pour chacune d'elles, qui ne permet d'en déduire aucune signification.

Pour avoir du sens, tant pour le Parlement que pour le responsable du programme et les acteurs chargés de sa mise en œuvre, la justification de ces deux catégories de dépenses doit être guidée par deux critères principaux.

En premier lieu, la JPE doit apporter un éclairage sur les conditions de mise en œuvre de la politique publique portée par le programme et sur l'évolution de celles-ci.

Par exemple, bien qu'elles ne représentent pas une charge financière importante, les dépenses de remboursement des mises à disposition de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) d'agents de services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) méritent d'être justifiées. Il n'est pas indifférent pour le Parlement de savoir que l'accomplissement des missions de la DDSC repose, outre sur ses propres effectifs, tels que décrits et justifiés par ailleurs dans le PAP, sur des personnels de SDIS, dans telle ou telle proportion.

De même, la participation de l'État au budget de la brigade des sapeurs pompiers de la ville de Paris doit être justifiée par un ratio la rapportant, selon le cas, au nombre d'agents relevant de ce budget ou au nombre d'interventions assurées par la brigade, de manière que le Parlement sache s'il autorise, au travers de cette participation, une extension des moyens humains du service ou une modernisation de ses matériels.

Par ailleurs, pour fournir des indications utiles sur l'évolution des conditions de mise en œuvre des politiques publiques, les dépenses d'intervention, qui ne sont pas encadrées par un coût unitaire de prestation, devraient systématiquement présenter, outre les catégories de bénéficiaires et la doctrine d'emploi des crédits, le coût moyen d'une intervention, à l'instar de la JPE retenue pour les crédits relatifs aux actions de reconversion et de restructurations industrielles dans le programme 134 "Développement des entreprises".

En second lieu, la JPE doit être déterminée par les leviers d'action du responsable de programme et le dispositif de performance présenté dans le PAP.

Seront pris, ici encore, comme exemples, les programmes 161 "Intervention des services opérationnels" et 138 "Coordination des moyens de secours" de la mission "Sécurité civile".

Fait suffisamment rare au regard des programmes audités au cours de ce 3^{ème} cycle pour être souligné, le responsable de ces programmes s'est engagé dans une telle démarche.

C'est ainsi que, dans le programme 161, les dépenses de maintenance des hélicoptères sont justifiées par leur rapport au nombre d'heures de vol, en relation directe avec l'objectif (n°5) du PAP d'optimisation du coût d'exploitation de la flotte et son indicateur n° 2 relatif au coût de l'heure de vol.

Cette démarche doit être étendue à toutes les autres dépenses. Notamment, les coûts de fonctionnement des bases d'hélicoptères devraient être rapportés dans la JPE, non pas au nombre d'agents, mais, en concordance avec les objectifs et indicateurs du programme, au coût de l'heure de vol par type d'appareil.

Rapporter le fonctionnement des bases au nombre d'appareils ou à l'heure de vol serait, de plus, intéressant en termes de leviers d'action, en permettant, par une comparaison des coûts entre les vingt-deux bases, de mieux appréhender la répartition des moyens entre celles-ci.

Autres exemples d'extension opportune de la démarche, dans le programme 128 :

- pour les dépenses d'intervention relevant du régime d'indemnisation spécifique aux sapeurs-pompiers volontaires, le déterminant pourrait être, plutôt que le nombre absolu de prestations versées, un ratio constitué par le montant moyen versé par type de prestation (invalidité, réversion, orphelin). Pour les deux premiers types, ce ratio, qui traduit notamment la gravité des accidents, serait cohérent avec l'objectif (n° 2 au PAP 2007) de renforcement de la sécurité des sapeurs pompiers en intervention et avec son premier indicateur relatif à l'accidentologie des sapeurs-pompiers en service commandé.

- l'amélioration de l'utilisation du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS constitue un enjeu de performance, illustré par la présence d'un indicateur directement corrélé à la capacité d'orientation des subventions au profit de la meilleure coordination des acteurs de la sécurité civile (3ème indicateur de l'objectif 2 dans le PAP 2007). C'est pourquoi, outre les modalités de calcul du fonds, la JPE devrait mentionner le nombre de SDIS bénéficiaires, le type d'investissements aidés ainsi que les fourchettes de subventions versées.

D - La justification des dépenses d'investissement

Pour les grandes opérations d'investissement, le guide de la JPE recommande le recours à une justification synthétique lorsqu'elles ne sont pas identifiées, en tant que telles, dans la nomenclature par finalité.

Dans un cas comme dans l'autre, la JPE de ces projets suppose qu'ils soient décrits dans leur contenu, leurs objectifs, les gains attendus, leur calendrier de mise en œuvre et leur coût prévisionnel par tranche annuelle.

Il est une autre catégorie de dépenses d'investissement qui requiert une présentation particulière en JPE. Il s'agit des dépenses relatives aux parcs et flottes d'équipements, consubstantiels à la mise en œuvre des programmes, pour lesquelles l'exposé de la politique dans laquelle elles s'inscrivent doit être fait.

C'est ainsi, par exemple, que dans les programmes de la mission "Sécurité civile", les déterminants retenus (sécurité des biens et des personnes ; entretien du patrimoine ; émergence de nouveaux besoins liés à l'évolution des services ; rationalisation des implantations) font

apparaître clairement la politique d'investissement immobilier poursuivie, prioritairement tournée vers l'aménagement des bases d'hélicoptères et vers la sécurité des centres de déminage.

En revanche, s'agissant des véhicules, la JPE présentée est trop succincte et parcellaire : il n'y a ni rappel du parc total de véhicules, ni mention de l'état moyen de ce parc, ni taux ou prévisions de renouvellement, ni coût unitaire moyen.

De même, dans le programme 611 "Formation aéronautique", les dépenses d'investissement en matériels aéronautiques, avions et avionique ne sont pas justifiées par la politique pluriannuelle suivie en ce domaine, ni par l'estimation des économies de fonctionnement attendues des matériels de nouvelle génération, qui, pourtant, motivent les acquisitions pour lesquelles les crédits sont demandés.

E - La justification des subventions pour charges de service public

En raison de leur part importante dans les crédits de nombre de programmes, les subventions pour charges de service public doivent pouvoir être présentées suivant la nomenclature par destination de ces programmes, sauf à faire perdre à celle-ci toute réelle signification.

De même, l'étendue et le niveau de justification de ces subventions, après ventilation par destination, doivent être comparables à ceux des autres crédits des programmes, c'est-à-dire faire l'objet d'une justification au premier euro, au moyen de déterminants physiques ou financiers pertinents.

Depuis 2005, un cadre de présentation des documents budgétaires des opérateurs est fixé au regard de ces exigences, par une circulaire annuelle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La satisfaction de ces exigences est un impératif pour donner leur cohérence aux PAP, comme pour le pilotage par la performance des responsables de programmes concernés.

La plupart des ministères se sont engagés, à cet effet, dans le renouvellement des contrats avec leurs opérateurs. Il faut souligner qu'en ce qui concerne le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, il s'agit d'une démarche de longue haleine qui ne trouvera son aboutissement qu'en 2010, en raison du nombre d'établissements d'enseignement supérieur concernés.

Par ailleurs, la distinction, opérée à compter de 2007, dans l'imputation des fonds alloués aux opérateurs de l'État, entre les dotations d'exploitation (titre 3) et les apports en capital pour le financement des opérations d'investissement (titre 7), rendra plus fidèlement compte de la mesure des efforts consentis par l'État en matière d'investissements, dont une partie non négligeable est réalisée par cette voie.

Pour autant, au-delà de la mise en œuvre des différentes dispositions ci-dessus évoquées, l'amélioration des informations concernant les opérateurs de l'État dans les PAP appelle encore d'autres évolutions.

Le CIAP en a relevé au moins deux au cours de son 3^{ème} cycle d'audits :

- la première est relative à la qualification d'opérateur principal.

Certains organismes devraient recevoir cette qualification, ou, au moins, être traités comme des opérateurs principaux, c'est-à-dire, donner lieu à des développements particuliers dans le PAP. C'est le cas, par exemple, pour le programme 134 "Développement des entreprises", de l'Agence nationale des Fréquences, dont la subvention pour charges de service public représente 98,5 % de ses recettes.

- la seconde concerne la part des subventions pour charges de service public destinée à assurer le fonctionnement courant des opérateurs, qui, à ce stade, échappe à toute justification. C'est le cas, par exemple, de l'ADEME. Opérateur principal du programme 181 "Prévention des risques et lutte contre les pollutions", l'agence est également opérateur de trois autres programmes relevant de missions différentes : les programmes 188 "Recherche dans le domaine de l'énergie", 189 "Recherche dans le domaine des risques et des pollutions" et 134 "Développement des entreprises".

Dans le respect de la circulaire ci-dessus évoquée, relative à la préparation du budget des opérateurs de l'État, l'ADEME a bien effectué l'affectation de ses ressources en fonction des actions de ces quatre programmes, c'est-à-dire de ses crédits d'intervention (33 M€) mais, par défaut de lisibilité ou d'arbitrage sur l'action de rattachement adéquate, elle n'a pas ventilé les crédits destinés à son fonctionnement, soit 64 M€.

Cet exemple illustre les limites du dispositif actuel et la nécessité que soient définies des règles de rattachement, à une action d'un programme, de la partie des subventions pour charges de service public affectée au fonctionnement courant des opérateurs, afin d'en permettre la justification.

5 - L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS : DES BASES DE FIABILISATION POSÉES POUR LES PAP 2007

La présentation, dans les projets annuels de performances et rapports annuels de performances, des actions avec leurs coûts associés, s'inscrit dans la double ambition dont la LOLF est porteuse, à savoir : une information du Parlement complète et lisible sur les composantes du budget de l'État et une rénovation de la gestion publique désormais axée sur la performance.

En ce sens, la détermination des coûts doit permettre d'améliorer les informations financières relatives aux ressources effectivement mobilisées par la mise en œuvre des politiques publiques et de rapprocher les performances réalisées de la totalité des ressources consommées à cette fin.

Elle doit autoriser les comparaisons dans le temps et entre actions analogues dans le but d'optimiser, après un travail d'analyse critique, l'emploi des ressources publiques.

L'appréciation, pour leur totalité, des ressources consommées (ou coûts complets) implique que soient ajoutés aux coûts directs des actions de politique - c'est-à-dire aux crédits (PLF-PAP), ou dépenses (PLR-RAP) abondés des charges comptables propres à celles-ci -, les crédits/dépenses, abondés de leurs charges comptables, qui, bien que figurant dans d'autres actions, concourent à la mise en œuvre des actions de politiques.

Au stade du PLF 2006, la détermination des coûts a été nécessairement limitée aux crédits non abondés de leurs charges comptables, en raison notamment de l'absence d'historique comptable.

A la demande de la direction de la réforme budgétaire, le CIAP a procédé, au cours de l'automne 2005, à l'audit de l'analyse des coûts présentée dans l'ensemble des PAP 2006.

L'objectif de cette campagne d'audit était d'émettre des recommandations en vue d'aboutir à un traitement homogène des coûts.

Ces recommandations intéressantes, tant le périmètre de l'analyse des coûts que les modalités de déversement, ont donné lieu à un rapport du CIAP, qui a été publié au mois de janvier 2006 et est reproduit dans son intégralité dans l'annexe 2 ci-jointe.

Pour une large part, ces recommandations ont été prises en compte dans la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 26 mai 2006, relative au traitement de l'analyse des coûts dans les PAP 2007, ce qui devrait se traduire par une analyse des coûts sensiblement différente de celle qui figure dans les PAP 2006.

Le but du présent chapitre est de présenter, de manière synthétique, l'ensemble des recommandations du comité en ce domaine.

A - Une définition précise et exhaustive des fonctions de soutien

Les audits ayant montré des divergences d'interprétation entre les ministères quant à la notion de fonctions de soutien, le CIAP a recommandé que celle-ci fasse l'objet, soit d'une définition directe, précise et exhaustive, soit d'une définition *a contrario*, c'est-à-dire à partir de la définition de la notion d'action de politique.

La circulaire ministérielle retient la première option et ordonne la fonction de soutien en trois composantes pour l'analyse des coûts, comme le proposait le comité :

- les fonctions support ou de soutien, dont l'action est entièrement dédiée au service des actions de politique publique et dont les objectifs concernent, avant tout, la satisfaction des besoins des responsables de celles-ci : gestion des ressources humaines, gestion budgétaire et comptable... ; elles ont vocation à être intégralement déversées ;
- les fonctions de soutien "mixte" qui, tout en étant au service des actions de politique publique, ont une logique et une finalité propres : tel est le cas, par exemple, de la fonction "études", lorsqu'elle est également mise à disposition directe des usagers finaux que sont les entreprises, les partenaires sociaux, le public... ; elles n'ont pas vocation à être déversées ;
- les fonctions d'état-major, précisément circonscrites aux ministres et à leurs cabinets, aux secrétaires généraux, aux hauts fonctionnaires de défense, aux services généraux de contrôle et d'inspection et aux médiateurs ministériels ; le CIAP a considéré que leur déversement ne présentait pas d'utilité ; la circulaire a repris cette analyse.

B - Une réduction nécessaire du périmètre des programmes et actions de soutien

Les audits ont montré que les programmes et actions de soutien ont un contenu large, qui dépasse souvent les crédits des services assurant des prestations indivises au bénéfice de plusieurs programmes ou actions de politique, ou le pilotage général du ministère. Dès lors que figurent, au sein des programmes et actions de soutien, des enveloppes de crédits clairement dédiées à certains programmes ou actions de politique, le comité estime qu'elles devraient *ab initio* être inscrites dans les budgets de ces programmes ou actions.

L'affection des crédits dans un programme ne prive pas de la possibilité que la mise en œuvre de ceux-ci soit confiée au responsable d'un autre programme, au nom du partage des compétences et de la mutualisation des ressources, que ce soit sur la base des arrêtés d'attribution ministériels ou, lorsque les services en cause ne relèvent pas d'un même ministère, par la voie de la délégation de gestion, créée à cet effet par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

La circulaire réaffirme cette nécessité de réduire au minimum les programmes et actions de soutien, en indiquant aux ministères que :

- d'une part, ils devront démontrer la validité du positionnement des effectifs et des crédits sur les programmes de soutien et de services polyvalents,
- d'autre part, les actions de soutien figurant dans les programmes de politique devront elles-mêmes être circonscrites aux fonctions indivises, après avoir rappelé que le système d'information budgétaro-comptable permet d'imputer sur un article unique d'exécution les crédits qui peuvent ensuite être reventilés à l'intérieur d'un même programme.

C - L'exclusion pour la formation des coûts complets des déversements de crédits de politique publique entre eux

Le comité a estimé que le déversement, pour l'analyse des coûts, des crédits de politique publique entre eux, devait être écarté, sauf à brouiller la lisibilité de la structuration en missions-programmes-actions qui a été choisie par le Gouvernement et le Parlement pour la présentation du budget de l'État.

La question avait été soulevée dans le cadre des audits, notamment à propos des crédits consacrés au logement social des étudiants (ALS ou APL). Figurant dans le programme 109 "Aide à l'accès au logement" de la mission "Ville et logement", ils auraient pu être considérés comme une composante du coût de la politique publique portée par le programme 231 "Vie étudiante".

La circulaire confirme cette limite posée au stade des PAP 2006, en rejetant toute ventilation ou agrégation de crédits ou de coûts correspondant à des périmètres de politiques publiques différents de ceux retenus dans la maquette du budget de l'État. Elle renvoie sur les annexes générales informatives "jaunes" et les documents de politique transversale, la présentation des politiques publiques interdépendantes et la mise en évidence de leur approche cohérente et coordonnée, notamment dans les DPT, au regard de leurs objectifs de performance.

D - La fiabilisation des clés de répartition

Les clés de répartition les plus couramment employées, pour procéder à une analyse des coûts dédiée à la répartition sur les actions de politique des crédits des fonctions de soutien, ont trait aux données de personnel : effectifs, ETPT, masse salariale.

A défaut de système d'information configuré pour affecter avec précision les personnels en ETPT et la masse salariale correspondante aux programmes et encore moins aux actions, les ministères ont opéré leur choix de clés en fonction des informations à leur disposition : enquête-temps, résultats de l'exécution 2004 ou état d'exécution au 31 mars 2005 pour la masse salariale.

S'agissant de la clé de masse salariale, les audits ont montré que la répartition des fonctions de soutien et de services polyvalents ne sera fiable que si le renseignement est intégré au niveau de l'action dans la configuration du système cible d'information financière "Chorus".

Pour la clé des effectifs et des ETPT, la fiabilité dépend du développement par les ministères d'outils permettant une meilleure connaissance des activités des agents en terme de temps consacré à chacune des actions, ce que la circulaire recommande en invitant à privilégier les enquêtes-temps.

E - Le choix de clés de répartition : la recherche de l'équilibre entre la pertinence et la simplicité

Le choix d'une clé unique - masses financières ou ETP des actions de politique - pour la répartition des crédits de soutien et de services polyvalents, s'il a le mérite de la simplicité, s'est avéré à l'analyse beaucoup trop fruste pour aboutir à des résultats pertinents, et le comité a recommandé qu'il soit écarté.

Le CIAP a estimé que la bonne méthode réside dans le choix de clés adaptées aux fonctions à déverser, eu égard à l'appréciation de la nature de ces dépenses et de leur destination, tout en restant dans un choix de clés limité et stabilité dans le temps.

Pour contribuer à aider les ministères dans cet exercice de choix, le comité a donné des exemples de clés qui peuvent être envisagées, sans toutefois s'imposer dans chaque cas (cf p.15 du rapport d'audit).

La recommandation essentielle qu'il a formulée à cet égard est que les clés retenues soient, sauf justification, celles utilisées pour la JPE des crédits de soutien.

La circulaire invite les ministères à simplifier leurs clefs de répartition, en les faisant le plus possible correspondre aux réalités de la gestion et de l'organisation, ainsi qu'à constituer des fiches d'explication des déversements, de manière à pouvoir justifier *a posteriori* les choix opérés et les résultats obtenus.

Elle souligne la nécessité qu'il y ait cohérence entre la partie analyse des coûts et la partie JPE des PAP.

F - Une extension du périmètre des coûts complets, qui devrait mieux prendre en compte les dépenses fiscales

Le comité a considéré que la lisibilité, le sens et la portée des politiques publiques identifiées par la maquette impliquait que le périmètre de l'analyse des coûts dépasse l'affectation des seuls coûts de fonctions de soutien et des charges comptables et soit étendu à trois types de dépenses non encore prises en compte : les subventions pour charges de service public, les fonds de concours et les dépenses fiscales.

1. Les subventions pour charge de services publics

La circulaire du 26 mai 2006 relative à l'analyse des coûts indique que, dans une phase ultérieure, le périmètre d'identification des coûts des politiques sera complété, notamment, par la consolidation avec les opérateurs publics.

Nombre de grands opérateurs de l'État assurent, en effet, à partir de la subvention qui leur est allouée, la mise en œuvre de plusieurs actions de politique et peuvent à ce titre, être qualifiés d'opérateurs polyvalents.

Et il n'est pas toujours possible ou pertinent de prévoir une imputation directe de la subvention sur les différentes actions concernées, un certain nombre de projets, dans le domaine de la recherche notamment, dépendant de cofinancements pour leur réalisation.

De l'avis du CIAP, le traitement des subventions pour charges de service public dans l'analyse des coûts complets doit concerner ces seuls cas où leur répartition directe entre les actions ne peut être opérée *a priori*.

Ainsi qu'il l'a été indiqué précédemment dans ce rapport, la demande faite aux opérateurs de présenter leurs dépenses en fonction de la maquette du budget de l'Etat doit logiquement aboutir à privilégier, autant que possible, ce mode de répartition directe, de manière à soumettre les subventions pour charges de service public à une justification au premier euro équivalente à celle des autres natures de crédits, et à les impliquer de manière cohérente dans le dispositif de performance des programmes concernés.

2. Les fonds de concours

La problématique en ce qui les concerne relève de l'interprétation des écarts, en terme d'analyse des coûts, entre les prévisions portées dans les PAP et les résultats inscrits dans les RAP.

Au stade des PAP, en effet, les fonds de concours figurent dans le tableau de présentation des autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme, mais les dépenses qu'ils

servent à financer ne sont pas comptabilisées dans l'analyse des coûts, alors qu'elles le seront dans les RAP.

Or, dans un certain nombre d'actions de politiques, les écarts seront très sensibles, au point de rendre nécessaire de prévoir des commentaires particuliers pour les justifier.

A titre d'exemple : pour le programme 103 "Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques" de la mission "Travail et emploi", l'exercice d'analyse des coûts au stade du PAP 2006 a porté sur la justification de l'attribution de 84,4 M€ au titre des fonctions de soutien, auquel il faudra ajouter, au stade du RAP 2006, la justification de l'affectation de 168,4 M€ au titre des fonds de concours.

Le CIAP a estimé que l'explicitation et la compréhension des écarts seraient facilitées, dans la plupart des cas, si les fonds de concours étaient intégrés dans l'analyse des coûts dès le stade des PAP.

La circulaire du 26 mai 2006 a repris cette recommandation pour une mise en œuvre dans le PLF 2007.

3. Les dépenses fiscales

Les PAP 2006 comportent des tableaux d'évaluation des dépenses fiscales contribuant aux programmes, mais celles-ci ne sont pas ventilées par action et ne l'ont pas été non plus dans l'analyse des coûts.

Les audits du CIAP ont montré l'intérêt qu'il y aurait à les prendre en compte pour une approche en coûts complets des actions de politique.

C'est ainsi que, pour le programme 230 "Vie de l'élève", la réduction d'impôt pour frais de scolarité (390 M€) et le taux réduit de TVA, ou son exonération, pour les repas servis dans les cantines scolaires (725 M€) représentent 18,8 % des crédits de paiement inscrits en LFI 2006 (5942 M€), à rapprocher de l'adjonction des seuls coûts de soutien (220 M€) au titre de l'analyse des coûts.

La circulaire du 26 mai 2006 indique que, dans une étape ultérieure, les coûts complets devront comporter, non pas une consolidation - comme elle le prévoit pour les subventions pour charges de service public -, mais une "mise en évidence" des dépenses fiscales.

Le CIAP ne sous-estime pas les difficultés qui sont sans doute à l'origine de cette prudence de terminologie. L'affectation des dépenses fiscales au niveau des actions suppose, pour un certain nombre d'entre elles, un degré élevé de sophistication des systèmes d'information, ou soulève des questions méthodologiques délicates.

Toutefois, compte tenu de la place importante occupée par les dépenses fiscales dans le financement des politiques conduites par l'État, leur non-intégration dans les coûts des actions limiterait sensiblement la portée de celles-ci, qui ont été créées pour donner un niveau de lisibilité au budget, à même de permettre au Parlement d'opérer des choix et d'exercer son droit d'amendement.

C'est pourquoi, il apparaît essentiel au CIAP que soit trouvé le moyen d'inclure les dépenses fiscales dans le périmètre des coûts complets des actions.

ANNEXES

**La méthodologie et l'organisation des travaux
du CIAP
au cours du 3^{ème} cycle d'audits
septembre 2005 - juin 2006**

Après avoir, au cours du second semestre 2005, finalisé les guides destinés à servir de cadre aux audits du 3^{ème} cycle, le comité a poursuivi ses travaux d'élaboration d'une méthodologie d'audit adaptée aux problématiques particulières des rapports annuels de performances.

Les travaux d'audit proprement dits conduits au cours du 3^{ème} cycle ont revêtu un caractère particulier sous deux aspects :

- la première partie du cycle - de septembre à décembre 2005 - a été consacrée à l'audit de la partie Analyse des coûts de l'ensemble des PAP 2006 du budget général ;
- la seconde partie du cycle - de janvier à juin 2006 - a porté sur l'audit de seize programmes qui, pour la première fois, a pu s'étendre à toutes les composantes des PAP, ainsi qu'aux modalités de déclinaison opérationnelle des programmes.

A. La méthodologie des travaux

Il a été rendu compte, dans le précédent rapport d'activité, des travaux conduits par le CIAP pour élaborer un guide d'audit de l'analyse des coûts, destiné à servir de cadre à la campagne d'audit lancée au début du 3^{ème} cycle.

Pour préparer la seconde partie du cycle, le comité a poursuivi, au cours de l'automne 2005, l'adaptation du guide d'audit initial des programmes, en vue d'y intégrer la composante Justification au premier euro (JPE) des crédits des PAP, à partir du référentiel élaboré par la direction du budget.

Cette version actualisée du guide a été diffusée au mois de novembre 2005.

Le CIAP a, parallèlement, poursuivi la préparation d'une méthodologie d'audit et de validation des informations sur les résultats de performance, qui seront présentés dans les RAP, en ce qui concerne les indicateurs mesurant le degré d'atteinte des objectifs et les commentaires les accompagnant.

Il a, pour cela, fait le choix d'élaborer une grille d'analyse qui privilégie une approche par l'identification des risques de "non-qualité" des indicateurs, méthode qui se prête bien à la nature du contrôle auquel procéderont les auditeurs.

En effet, ceux-ci auront à s'interroger sur la façon dont le responsable de programme a pris en compte les risques potentiels de non-qualité des indicateurs qui traduiront les objectifs qui lui sont assignés, ainsi que sur le contrôle interne qu'il a mis en place pour y faire face.

Au regard de la définition qu'en donne le guide partagé sur la démarche de performance ¹, un bon indicateur doit être : pertinent pour apprécier les résultats obtenus, utile, solide et vérifiable. Les deux premiers critères étant audités au travers du guide d'audit initial des programmes (notamment sa deuxième partie), la méthode d'audit des indicateurs dans les RAP s'attache aux deux derniers.

L'étude des grilles d'analyse des indicateurs, considérés sous l'angle de leur caractère solide et vérifiable, a conduit le CIAP à estimer que leur audit conduirait inévitablement à les évaluer également au regard de leur pertinence et de leur utilité.

La coexistence de deux guides d'audit devenait, dès lors, difficilement concevable et le CIAP a décidé de refondre le guide d'audit initial pour en faire un guide méthodologique unique, embrassant l'ensemble des thématiques liées à la conception et à la mise en œuvre des programmes dans une logique de performance.

Les travaux ont, en conséquence, été poursuivis dans ce cadre, et avancent parallèlement à ceux conduits par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avec l'ensemble des ministères en vue de la préparation des RAP 2006.

Le comité s'est donné comme objectif d'avoir achevé la refonte du guide au mois de février 2007, de manière que les équipes, qui réaliseront les audits du 2^{ème} trimestre 2007, en disposent pour l'examen des premiers RAP 2006, qui seront à cette date, sinon finalisés, au moins en cours de finalisation.

B. L'organisation des travaux

Comme il l'a été indiqué précédemment, la première partie de ce 3^{ème} cycle de travaux a été consacrée à une campagne d'audits de la partie Analyse des coûts de l'ensemble des PAP du budget général joints au PLF 2006.

Vingt-sept auditeurs, répartis en onze équipes, ont travaillé parallèlement, de la mi-septembre à la fin du mois de novembre 2005, sur la base de grilles d'analyse formant le guide d'audit consacré spécifiquement à ce thème.

En raison du caractère inédit de ces travaux, à partir desquels il était attendu du comité qu'il produise un rapport particulier d'évaluation et de recommandations, une journée d'échanges a été organisée, associant l'ensemble des auditeurs et des membres du CIAP, cinq semaines après le lancement des audits.

Au début du mois de décembre 2005, les rapports des auditeurs, à raison d'un rapport par ministère, ont été adressés aux responsables de chacun d'eux, selon la procédure contradictoire présidant aux travaux du CIAP. Chacun de ces rapports a donné lieu à un avis particulier du CIAP, rendu sur la base de leurs conclusions et des réponses reçues.

Au vu de l'ensemble, le comité a élaboré, au mois de janvier 2006, son rapport particulier d'analyse et de recommandations qui a été largement diffusé et mis en ligne sur les sites internet et extranet dédiés à la LOLF.

Les recommandations du CIAP ont été, pour l'essentiel, reprises dans la circulaire du 26 mai 2006 relative à la préparation de la partie Analyse des coûts des PAP 2007.

¹ "La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF" : Minefi, commission des finances de l'Assemblée nationale, commission des finances du Sénat, Cour des comptes, CIAP - juin 2004.

La seconde partie de ce 3^{ème} cycle d'audit a consisté en onze missions portant sur seize programmes², conduites par trente-trois auditeurs.

Une journée de formation a été organisée à l'intention de ceux-ci, le 13 décembre 2005, et a consisté à développer les thèmes particuliers d'audit retenus par le CIAP.

Considérant que ces équipes allaient intervenir à un moment où les PAP 2006 seraient finalisés et où l'exécution des programmes aurait commencé, le CIAP a souhaité que les audits abordent de manière prioritaire, outre la partie Performance, la partie JPE, jamais examinée encore car n'ayant pas fait l'objet de préfiguration, ainsi que les modalités de déclinaison opérationnelle des programmes, par l'examen des chartes de gestion de ceux-ci et de leur cartographie en BOP et UO.

La sélection des programmes a été opérée, comme pour les cycles précédents, avec le souci d'auditer un programme par ministère.

Par ailleurs, pour la première fois, le CIAP a retenu des programmes situés hors du périmètre du budget général. Il s'est agi des quatre programmes formant le budget annexe "Contrôle et exploitation aériens". Ces programmes ont été audités parallèlement au programme 225 "Transports aériens", par une même équipe, composée, pour cette raison, de quatre auditeurs et non de trois, comme c'est le cas habituellement.

Au total, le 3^{ème} cycle a mobilisé soixante auditeurs. Si cette mobilisation est à la hauteur de celle dont a pu bénéficier le CIAP pour le cycle précédent, elle n'en témoigne pas moins d'un effort soutenu consenti par les responsables des corps et services d'inspection et de contrôle, dont les équipes ont été parallèlement sollicitées pour réaliser des audits de modernisation.

² Le programme du 3^{ème} cycle d'audits figure en annexe n°3.



COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES

C.I.A.P

RAPPORT D'AVIS
SUR
L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS
DANS LES PROJETS ET RAPPORTS ANNUELS
DE PERFORMANCES

(Articles 51-5^oa) et 54-4^oa) et 6^o de la LOLF)

- 13 JANVIER 2006 -

Préface

La présentation des informations relatives à l'analyse des coûts des actions s'est effectuée dans un contexte difficile :

Le calendrier budgétaire resserré n'a pas toujours permis que les derniers éléments d'arbitrage soient pris en compte dans l'analyse des coûts présentée dans les projets annuels de performances joints au projet de loi de finances pour 2006.

Alors qu'ils avaient en parallèle à élaborer la justification au premier euro de leurs crédits, édifier la cartographie des budgets opérationnels de programme et définir les modalités de leur mise en œuvre, préparer les opérations de bascule de la gestion 2005, finaliser les protocoles de paye des agents, former à la gestion budgétaire en « palier 2006 » dans les services déconcentrés, les ministères n'ont pas pu consacrer à l'analyse des coûts le temps de réflexion nécessaire pour mesurer les enjeux qu'elle sous-tend, notamment à un stade prévisionnel.

Pour cet exercice 2006, la répartition au niveau des actions a été approximative, principalement en raison du manque de systèmes d'information adaptés pour permettre, entre autres, l'affectation à ce niveau des effectifs en équivalent temps plein travaillé et de la masse salariale correspondante.

Or, ETP/T et masse salariale constituent, pour la ventilation de coûts de fonctions d'état-major, de soutien et de services polyvalents dans le cadre de l'analyse des coûts, un élément de base des clés de répartition.

Cette situation va évoluer avec la mise en œuvre du « Palier 2006 » et plus encore avec le système d'information financière cible « Chorus ».

Malgré ces difficultés et ces limites, cette approche présente l'intérêt tant de donner une vision homogène du coût complet des politiques, indépendamment des choix de gestion des fonctions de soutien et des services polyvalents, que de contribuer à poser les bases d'un dialogue « client-fournisseur » entre responsables de programmes de politique et responsables de fonctions soutien ou de services polyvalents.

L'audit par le CIAP des méthodes et processus employés a permis d'identifier précisément tout à la fois les insuffisances et les moyens d'y répondre.

Il est ainsi possible de proposer quelques lignes directrices pour que l'analyse des coûts contribue à la fois à fournir au Parlement une connaissance fiable et complète des coûts des politiques et à faire de ceux-ci une composante du pilotage des programmes par la performance.

Tel est le sens des orientations présentées dans ce rapport.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
I - LE PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE DES COÛTS	4
A - LES FONCTIONS DE SOUTIEN OU DE POLITIQUE DEVRAIENT RECEVOIR UNE DEFINITION HOMOGENE.....	4
B - LES FONCTIONS DE SOUTIEN DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT SIMPLIFIÉ	6
C - LA FORMATION DES COÛTS DES ACTIONS DE POLITIQUE DEVRAIT VOIR SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI.....	7
II - LES MODALITÉS DE DÉVERSEMENT	12
A - LES CLÉS DE RÉPARTITION DOIVENT ÊTRE FIABILISÉES	13
B - LES CLÉS DE RÉPARTITION DOIVENT ÊTRE DIFFÉRENCIÉES SELON LES CATÉGORIES DE FONCTIONS DE SOUTIEN	14
III - LES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE.....	16
A - LES ENJEUX DE L'ANALYSE DES COÛTS DOIVENT ÊTRE MIEUX APPRÉHENDÉS	16
B - LA FONCTION D'ANALYSE DES COÛTS DEVRAIT ÊTRE ORGANISÉE.....	17
CONCLUSION	19

INTRODUCTION

La présentation, dans la documentation d'appui aux projets de lois de finances et de lois de règlement, des actions avec leurs coûts associés, a vocation à s'inscrire, comme toutes les autres dispositions de la loi organique relative aux lois de finances qui la prescrit, dans la double ambition dont la LOLF est porteuse, à savoir : une information du Parlement complète et lisible sur les composantes du budget de l'État et une rénovation de la gestion publique désormais axée sur la performance.

En ce sens, la détermination des coûts doit permettre d'améliorer les informations financières relatives aux ressources effectivement mobilisées lors de la mise en œuvre des politiques publiques et de rapprocher les performances réalisées de la totalité des ressources consommées à ces fins.

Elle doit autoriser les comparaisons dans le temps et entre actions analogues dans le but d'optimiser, après un travail d'analyse critique et mesurée, l'emploi des ressources publiques.

L'appréciation, pour leur totalité, des ressources consommées (ou coûts complets) implique que soient ajoutés aux coûts directs des actions de politique - c'est-à-dire aux crédits (PLF-PAP), dépenses (PLR-RAP) abondés des charges comptables propres à celles-ci - les crédits/dépenses abondés de leurs charges comptables qui, bien que figurant dans d'autres actions, concourent à la mise en œuvre de ces actions de politique.

Au stade du PLF 2006, la détermination des coûts a été nécessairement limitée aux crédits, en raison de l'absence d'historique comptable à même d'imputer des charges aux actions.

Par ailleurs, si des travaux interministériels ont été conduits sous l'égide de la direction de la réforme budgétaire afin d'établir un cadre de référence pour l'établissement des coûts, la plus grande souplesse a été laissée aux ministères en la matière, souplesse assortie toutefois d'une exigence et d'une perspective :

- exigence consistant à ce que ceux-ci constituent une documentation permettant de justifier la méthode de production des coûts qu'ils ont retenue,
- perspective qu'au terme d'un audit de chacune de ces méthodes, une convention de traitement homogène soit établie de manière à gommer les disparités mises en évidence dans l'appréhension du coût effectif des actions, en raison de la diversité des choix opérés.

C'est au titre de cette perspective que le CIAP a été sollicité pour procéder à l'audit de l'analyse des coûts présentés dans les PAP du PLF 2006.

Après avoir élaboré une méthodologie adaptée à ce type d'audit, qui s'est traduite dans un guide spécifique, le comité a composé onze équipes avec les vingt-sept auditeurs que les chefs de service d'inspection et de contrôle des différents ministères ont mis à sa disposition.

Ces équipes ont procédé à l'audit de l'analyse des coûts réalisée par les quatorze ministères suivants pour l'ensemble de leurs PAP du budget général : Intérieur et aménagement du territoire, Défense, Affaires étrangères, Emploi, cohésion sociale et logement, Économie, finances et industrie, Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, Justice, Transports, équipement, tourisme et mer, Santé et solidarités, Agriculture et pêche, Culture et communication, Écologie et développement durable, Outre-mer, Jeunesse, sports et vie associative¹.

De la mi-septembre à la fin du mois de novembre, ces équipes ont procédé, sur la base du guide d'audit :

- d'une part, à l'analyse des processus mis en œuvre par les ministères pour établir les coûts des actions présentés dans les PAP 2006 : niveau de pilotage de l'exercice, degré d'implication des responsables de programme, état des liens avec les autres ministères concernés
- d'autre part, à l'analyse des méthodes choisies pour déterminer les coûts : exhaustivité et pertinence des liens entre actions (traduits dans les PAP par les schémas de déversement analytique), pertinence des clés de répartition choisies.

Elles ont également procédé à l'analyse des systèmes utilisés pour la production des données, afin d'en évaluer le degré de fiabilité et ont examiné la cohérence de la méthode retenue et des coûts présentés avec les informations produites dans les parties des PAP relatives respectivement à la performance et à la justification des crédits au premier euro.

Les analyses et recommandations formant le présent rapport sont tirées des rapports établis au terme de ces audits et des réponses apportées par les ministères à ceux-ci.

Elles portent sur le périmètre de l'analyse des coûts (I), puis sur les modalités de déversement (II), enfin, sur les processus de mise en œuvre (III).

¹ La liste nominative des équipes d'audit est donnée en annexe

I - LE PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE DES COÛTS

Figuré dans les projets annuels de performances 2006 par les schémas de déversement analytique, le périmètre de l'analyse des coûts fait apparaître un réseau de liens entre actions particulièrement dense.

Ces liens sont en partie le fruit de la structuration en missions et programmes qui a été donnée au budget de l'État et traduisent l'important effort entrepris par les ministères et la direction de la réforme budgétaire pour produire une analyse des coûts la plus complète possible.

L'audit de chacun des liens auquel il a été procédé montre la nécessité d'établir une définition très précise et exhaustive du périmètre de l'analyse des coûts de manière à rendre la formation des coûts complets, à partir de règles homogènes et simplifiées, plus lisible et adaptée aux véritables enjeux.

Il a également montré qu'il serait souhaitable, pour une appréhension plus juste des coûts complets des actions de politique d'étendre le périmètre à prendre en compte au-delà de la seule affectation à celles-ci des coûts des fonctions de soutien et de services polyvalents.

A - LES FONCTIONS DE SOUTIEN, OU DE POLITIQUE, DEVRAIENT RECEVOIR UNE DEFINITION HOMOGENE

Le classement des fonctions en fonctions de politique ou fonctions de soutien repose sur un cadre de référence issu de travaux interministériels conduits par la direction de la réforme budgétaire qui se révèle à l'examen trop souple et a conduit à des divergences de traitement d'un ministère à l'autre, voire au sein d'un même ministère (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par exemple).

Or ce classement n'est pas sans conséquence : en se déversant sur les actions de politique, les crédits des fonctions de soutien « renchérissement » celles-ci et impactent les appréciations qui peuvent être portées sur le niveau de ressources consommées pour réaliser une performance donnée.

Définies par le cadre de référence interministériel comme composées :

- d'une part, des fonctions d'état-major qui « comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation et de communication, d'études et de recherche et de certaines formes de contrôle »,
- d'autre part, des fonctions de gestion mutualisées de moyens, telles que « la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et comptable, la fonction juridique, l'informatique, l'immobilier, la formation, l'affranchissement, la gestion de consommables et d'imprimés... ».

les fonctions de soutien ne sont pas limitativement énumérées, alors que par ailleurs les fonctions de politique ne sont pas elles-mêmes définies.

A ce cadre non limitatif, est venue s'adjoindre avec plus ou moins de force une dimension psychologique (dimension moins valorisante de la notion de soutien que de celle de politique publique, crainte de voir les actions de soutien être la cible des réductions d'effectifs, d'économies budgétaires ou d'externalisation) qui aboutit à ce que, globalement, le périmètre des crédits de soutien à répartir pour la formation des coûts complets des actions de politique se trouve relativement minoré, contrairement à ce que pourrait donner à penser la multiplicité des liens figurée par les schémas de déversement.

Peuvent ainsi être cités à titre d'exemple :

- le classement en actions de politique des actions du programme « Équipement des forces » alors que leur raison d'être est de permettre, avant tout, la mise en œuvre des actions du programme « Préparation et emploi des forces » ;
- le classement en actions de politique des actions « Formations » des trois programmes d'enseignement scolaire relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche alors que dans la stratégie de ces programmes la formation des enseignants est présentée comme « l'un des principaux leviers d'action pour l'institution scolaire », ce qui en fait bien une nature d'action de soutien d'une politique ;
- les écarts constatés dans la part des crédits affectés aux fonctions de soutien entre les différentes directions à réseau du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de 16 à 33 %, résultant du fait que certaines d'entre elles y ont inclus l'encadrement des structures de terrain.

Ces quelques exemples montrent la nécessité de mettre en place une définition précise et exhaustive de la notion de soutien, ou inversement, de la notion de « politique ».

Pour être pertinente en terme d'analyse des coûts, la notion de soutien devrait être ordonnée en fonction de ses différentes composantes, qui appellent des modalités de déversement distinctes, à savoir :

- les fonctions support ou soutien dont l'action est entièrement dédiée au service des actions de politique publique et dont les objectifs concernent avant tout la satisfaction des besoins des responsables de celles-ci : gestion des ressources humaines, gestion budgétaire et comptable..., qui ont vocation à être totalement déversées ;
- les fonctions de soutien « mixte » qui, tout en étant au service des actions de politique publique ont une logique et une finalité propres : tel est le cas par exemple de la fonction « études » lorsqu'elle est au service direct des usagers finaux que sont les entreprises, les partenaires sociaux, le public... ; elles n'ont dès lors pas vocation à être déversées ;
- les fonctions d'état-major, pour lesquelles, dans la mesure où elles seraient précisément circonscrites aux ministres et leurs cabinets, aux secrétaires généraux, aux hauts fonctionnaires de défense, aux services généraux de contrôle et d'inspection et aux médiateurs ministériels, l'utilité d'une répartition n'apparaît pas au CIAP (voir le paragraphe suivant).

Une autre approche, qui peut être plus opérationnelle, serait de lister *ex ante* les actions qui, considérées constitutives « de politique », au sens où leurs cibles sont externes à l'administration, ont vocation à être des centres de coûts finaux, c'est-à-dire à être le réceptacle de déversements. Toute action qui ne figurerait pas dans la liste des actions « de politique », devrait donc voir, au terme du processus de déversement, ses crédits (et en exécution ses dépenses) réduits à zéro, les seules exceptions étant, d'une part, les fonctions « mixtes », citées ci-dessus, et, d'autre part, les actions représentatives des fonctions d'état-major, qui n'ont pas vocation à être déversées.

B - LES FONCTIONS DE SOUTIEN DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN TRAITEMENT SIMPLIFIÉ

Trois mesures devraient être mises en œuvre pour rendre le traitement des fonctions de soutien à la fois plus lisible pour le Parlement et plus clair en termes de responsabilité pour les responsables de programme.

En premier lieu, comme les audits l'ont montré, les programmes et actions de soutien ont un contenu large, qui dépasse souvent les crédits des services assurant des prestations indivises réalisées au bénéfice de plusieurs programmes ou actions de politique, ou le pilotage général du ministère. Dès lors que figurent, au sein des programmes et actions de soutien, des enveloppes de crédits clairement dédiées à certains programmes ou actions de politique, le comité estime qu'elles devraient *ab initio* être inscrites dans les budgets de ces programmes ou actions.

Une inscription directe des crédits dans les différents programmes de politiques qu'ils concernent n'interdit pas, en effet, d'en faire assurer la gestion opérationnelle d'ensemble par un même service d'intérêt commun.

Dans ses avis comme dans ses rapports d'activité, le CIAP a souligné que l'affectation de crédits dans un programme ne privait de la possibilité que la mise en œuvre de ceux-ci soit confiée au responsable d'un autre programme, au nom du partage des compétences et de la mutualisation des ressources, que ce soit sur la base des arrêtés d'attribution ministériels ou, lorsque les services en cause ne relèvent pas d'un même ministère, par la voie de la délégation de gestion créée à cet effet par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

Sur la base des audits effectués et à titre d'exemples, cette inscription directe dans les programmes ou actions de politique devrait s'appliquer en particulier aux crédits suivants :

- les crédits de masse salariale des personnels dits « sportifs » entièrement déversés du programme « Conduite et pilotage de la politique du sport.. » dans le programme « Sport » ;
- les crédits de fonctionnement de la Délégation interministérielle à la Ville inscrits dans le programme « Conception et pilotage des politiques de l'équipement » et non dans les programmes de la mission Ville et logement ;
- les crédits de l'action de pilotage du programme « Handicap et dépendance » entièrement déversés sur l'action 'Ressources d'existence' de ce même programme ;
- les crédits de masse salariale et de fonctionnement des Écoles Normales Supérieures, de l'école des Chartes et des Centres d'initiation à l'enseignement supérieur entièrement déversés de l'action 'Pilotage et support' du programme « Formations Supérieures et Recherche Universitaire » respectivement sur les actions 'Master', 'Bibliothèques et Documentation' et 'Doctorat' de ce même programme.

En deuxième lieu, la définition précise et exhaustive de la notion de soutien devrait trouver sa traduction dans le libellé des actions qui les portent, de manière à faciliter le repérage de celles-ci dans les PAP.

Ce libellé devrait disparaître notamment :

- pour les actions soutien des programmes « Offres de soins et qualité du système de soins » et « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » qui ne comportent que des crédits d'intervention et des subventions à des opérateurs ;
- pour l'action 'soutien aux exportations d'armement' du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ».

A contrario, ce libellé devrait apparaître pour les actions qui répondent à cette notion de soutien, comme c'est le cas de l'action 'Bibliothèques et documentation' du programme « Formations supérieures et recherche universitaire ».

En troisième lieu, il conviendrait de distinguer par des actions spécifiques les fonctions qui n'ont pas vocation à être réparties.

L'identification par des actions spécifiques des crédits qui n'ont pas vocation à être répartis comme, par exemple, les crédits afférents aux études conduites par la DARES ou l'INSEE, les crédits relatifs aux Autorités Administratives Indépendantes, permettrait au Parlement d'appréhender directement les raisons pour lesquelles les crédits du programme soutien ne sont pas, au terme du traitement en coûts complets, ramenés à zéro, sans avoir à recourir à la lecture des commentaires accompagnant les tableaux de déversement.

Par ailleurs, la question de la répartition des coûts des fonctions d'état-major entre les programmes de politique devrait être tranchée au plan interministériel, au nom de l'homogénéité, tous les ministères ne l'ayant pas effectuée.

Lorsqu'elle a été opérée, cette répartition s'est faite de manière uniforme entre les programmes de politique (au pourcentage des crédits de paiement de ceux-ci), ce qui n'a pas systématiquement une réelle pertinence et n'a qu'un impact mineur en termes de coûts complets eu égard au montant des crédits en cause.

Une individualisation de ces fonctions dans une action spécifique non répartie dans l'analyse des coûts serait sans doute plus lisible et suffisante en elle-même en termes d'information. En outre, ces fonctions ne constituent pas un enjeu de pilotage pour les responsables de programmes.

De plus, qu'elles aient été ou non réparties, ces fonctions se sont vu attribuer une quote-part des crédits des fonctions de soutien, de manière forfaitaire et indifférenciée. Bien loin de tendre à une approche des coûts réels de ces fonctions, une telle démarche conduit au contraire à s'en éloigner. Tel est par exemple le cas des crédits de communication dont le poids est sensiblement différent dans l'activité d'un cabinet ministériel et d'un service d'inspection.

C - LA FORMATION DES COÛTS DES ACTIONS DE POLITIQUE DEVRAIT VOIR SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Si la formation des coûts complets des actions de politique a été volontairement restreinte au stade de ce premier exercice réalisé dans le projet de loi de finances 2006 à l'affectation des coûts de fonctions de soutien, la prise en compte, dans une seconde étape, d'éléments pesant bien plus lourd que ceux-ci devrait être considérée.

L'intégration des charges comptables prévue au stade des RAP 2006 ou des PAP du PLF 2008 constitue une première avancée qu'il apparaît nécessaire de poursuivre en l'étendant à trois types de dépenses.

1. Les subventions pour charges de service public :

Au stade des PAP 2006, chacune d'elles est imputée à une seule action de politique. Or, nombre de grands opérateurs de l'État assurent, à partir de la subvention qui leur est allouée, la mise en œuvre de plusieurs actions de politique et peuvent, à ce titre, être qualifiés d'opérateurs polyvalents. Toutefois, il n'est pas toujours pertinent de prévoir une imputation directe de la subvention sur les différentes actions concernées, un certain nombre de projets, dans le domaine de la recherche par exemple, dépendant pour leur réalisation de cofinancements.

En revanche, l'information sur la destination finale exacte de la subvention, en prévision tout autant qu'en exécution, doit être donnée par la méthode de l'analyse des coûts.

Une démarche en ce sens a été engagée avec la circulaire du 1er août 2005 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, relative à la préparation des budgets 2006 des établissements publics nationaux et groupements d'intérêts publics.

Elle demande en effet à ceux-ci d'élaborer un tableau de présentation par destination, selon le découpage en programmes/actions du budget de l'État, des subventions qui leur sont allouées, afin de rendre compte dans ce cadre de l'utilisation qui leur a été donnée.

Dans ces conditions, il sera possible au stade des RAP 2006 de répartir en analyse des coûts les subventions accordées sur l'ensemble des actions de politique concernées.

Une réflexion devrait toutefois être engagée pour faire coïncider le calendrier de préparation de leur budget par ces opérateurs avec celui de la préparation du projet de loi de finances de manière à rendre possible la ventilation prévisionnelle au stade des PAP.

Si au stade du PLF les subventions ne peuvent être traitées en analyse des coûts par défaut d'information sur les perspectives de leurs destinations, l'évaluation des écarts entre les prévisions et les réalisations rendra nécessaire un commentaire d'interprétation qui alourdira le volume d'information produit dans les bleus budgétaires.

En tout état de cause, un cadre précis doit être défini pour le traitement en analyse des coûts de ces subventions pour charges de services publics, les approches des ministères n'ayant pas été homogènes en la matière au stade des PAP 2006 : le ministère de la culture et de la communication par exemple n'a pas retenu les subventions pour charges de service public dans son périmètre d'analyse des coûts alors que nombre de ses grands établissements (Cité de la Musique, Bibliothèque Nationale de France) sont concernés par des actions de politique relevant de plusieurs programmes.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, en revanche, a opéré ce traitement pour ses grands établissements de recherche, mais avec un degré de fiabilité impossible à estimer, en raison de la globalisation de leurs ressources par les opérateurs.

2. Les actions de politique entre elles :

Certaines missions d'audit ont noté l'intérêt de procéder également (ce qui n'a pas été fait dans cet exercice) à des déversements entre programmes de politique, ou entre certaines actions qui les composent respectivement.

De tels déversements sont en effet justifiés dans les cas - nombreux - où, par convention, certaines dépenses concernant un programme ont été imputées sur un autre (relevant le cas échéant d'une autre mission). Il en va ainsi, notamment, de la quote-part minoritaire des rémunérations des personnels polyvalents, dont l'ensemble de la paie a été imputée de manière indivise à l'action correspondant à leur activité dominante. Le principe retenu en budget, selon lequel un agent ne se segmente pas, ne peut perdurer au niveau de l'analyse des coûts, sauf à

alourdir de manière parfaitement injustifiée le coût de l'action qui supporte l'intégralité de la charge salariale, et alléger l'appréciation du coût de celle qui n'en supporte aucune. Il en va de même des charges de fonctionnement courant associées à l'activité de ces agents.

Par contre, le comité estime qu'il ne faut pas, par le biais ou au prétexte de l'analyse des coûts, remettre en question et modifier le cadre de présentation des politiques publiques correspondant à la grille « missions-programmes-actions ».

S'il est exact, par exemple, que les dépenses de l'État en matière de logement social des étudiants (ALS ou APL) peuvent être considérées comme des composantes du coût de la politique publique « Vie étudiante », le seul fait que ces crédits aient été classés au sein du programme « Aide à l'accès au logement » de la mission « Ville et logement », qui retrace une politique à laquelle ces dépenses contribuent à l'évidence, interdit, selon le comité, de les reclasser ensuite différemment dans le cadre de l'analyse des coûts. Procéder autrement serait brouiller l'effort de clarification entrepris par la LOLF, car nul ne saurait où s'arrêter dans la prise en compte des interactions et synergies possibles entre les différentes politiques publiques retracées par les différents programmes.

Le comité estime en conséquence que la grille « M-P-A » définit la structuration choisie par le gouvernement et le parlement pour la présentation et l'analyse des dépenses de l'Etat en termes de politiques publiques, et que cette grille s'impose donc à la comptabilité d'analyse des coûts.

Naturellement, cette limitation au niveau des déversements comptables n'interdit en rien au gouvernement et au parlement, comme à tout analyste des dépenses publiques, de considérer qu'une action de politique publique qu'il examine peut également bénéficier de l'effet d'autres actions de politiques connexes, comme dans l'exemple de l'aide au logement pour les étudiants qui vient d'être cité.

Ainsi, si l'objectif de performance relatif à la vie étudiante a été arrêté en tenant compte de cet apport que constitue l'aide au logement, sa réalisation en tient compte également, et il est justifié de mettre en regard des résultats atteints les coûts correspondants (figurant en l'espèce dans le programme « Aides à l'accès au logement » titre de l'analyse des coûts de cette dernière politique), mais cette prise en compte doit être opérée d'une manière extra-comptable, sans passer par le processus de déversement analytique des coûts.

Il convient en effet, en comptabilité des coûts, qu'une dépense donnée figure, après déversements, à un endroit, mais à un seul.

Le comité estime au demeurant qu'une telle situation reflète la difficulté à tracer une limite entre deux politiques publiques en partie interdépendantes (dans cet exemple la politique d'accès au logement et celle visant la vie étudiante). Cela pose la question du périmètre du programme ou du choix de l'objectif, les deux n'étant pas en adéquation dès lors que la performance attendue d'une politique publique retracée par un programme ne peut être définie ni atteinte sans mobiliser les moyens propres à une autre.

S'agissant du programme des interventions territoriales de l'État (PITE), configuré à partir de crédits qui auraient pu figurer, au titre des diverses politiques publiques qu'ils portent, dans des

programmes de politique relevant de plusieurs ministères (écologie, agriculture,...), deux options sont possibles :

- soit considérer qu'il s'agit d'une présentation de politique publique en soi, d'impact pluridisciplinaire (ce qui est une exception à la LOLF, mais le PITE en est une de par sa nature), et ne rien déverser vers d'autres programmes à partir du PITE ; dans ce cas, la logique voudrait qu'à l'inverse chaque action du PITE soit chargée, par déversement en provenance d'autres programmes, de la fraction de crédits de services de soutien ou polyvalents qui lui revient ;
- soit considérer que le PITE n'est qu'un réceptacle passager de crédits, destinés à être mis en œuvre de manière articulée et optimisée par les préfets qui en ont la responsabilité, mais sans qu'ils cessent pour autant de participer aux diverses politiques publiques retracées par les programmes dont ils sont issus, auquel cas la comptabilité d'analyse des coûts devrait les déverser, au moins pour la partie la plus évidente, sur ces programmes « sources ».

Le comité marque sa préférence pour la seconde option, qui donne une meilleure lisibilité des politiques auxquelles le PITE est partie prenante. Il invite néanmoins la Direction générale de la modernisation de l'État et les ministères concernés à trancher explicitement sur ce point.

3. Les dépenses fiscales et les fonds de concours :

Un certain nombre d'actions de politique font appel pour leur mise en œuvre non seulement aux crédits d'État mais également à des dépenses fiscales et à des fonds de concours.

Les PAP 2006 comportent des tableaux d'évaluation des dépenses fiscales contribuant aux programmes. Celles-ci ne sont pas ventilées par action et ne l'ont pas été non plus dans l'analyse des coûts à ce stade.

Les audits du CIAP ont montré l'intérêt qu'il y aurait à les prendre en compte pour une approche en coûts complets des actions de politique.

C'est ainsi que pour le programme « Vie de l'élève », la réduction d'impôt pour frais de scolarité (390 M €) et le taux réduit de TVA ou son exonération pour les repas servis dans les cantines scolaires (725 M €) représentent 18,9 % des crédits de paiement inscrits au PLF 2006 (5 905 M €), à rapprocher de l'adjonction des seuls coûts de soutien (220 M €) au titre de l'analyse des coûts, qui représente 3,7 %.

En ce qui concerne les fonds de concours, la problématique est assez proche de celle présentée précédemment afférente aux subventions pour charges de service public, à savoir l'interprétation des écarts en terme d'analyse des coûts entre les prévisions portées dans les PAP et les résultats inscrits dans les RAP.

Au stade des PAP en effet, les fonds de concours figurent dans le tableau de présentation des autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme, mais les dépenses qu'ils servent à financer ne sont pas comptabilisées dans l'analyse des coûts alors qu'elles le seront dans les RAP.

Or dans un certain nombre d'actions de politiques, ces écarts seront très sensibles et rendront nécessaire de prévoir des commentaires pour les justifier, qui viendront accroître sensiblement le volume d'informations produit dans les bleus budgétaires.

Pour ne donner qu'un seul exemple : pour le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » doté de 529,6 M € de crédits de paiement, l'exercice d'analyse des coûts au stade du PAP 2006 a porté sur la justification de l'attribution de 84,4 M € au titre des fonctions de soutien, auquel il faudra ajouter au titre du RAP 2006 la justification de l'affectation de 168,4 M € au titre des fonds de concours.

II - LES MODALITÉS DE DÉVERSEMENT

A la multitude de présentation des fonctions de soutien dans la grille « M-P-A », répond en écho une grande variété des modalités de déversement retenues par les ministères.

C'est ainsi que les programmes de soutien composés d'actions par fonction et d'une action de soutien globale ou les programmes de soutien composés d'actions par fonction et d'actions miroirs par programme ou mission de politique publique doivent procéder à des déversements en « cascade » : une répartition primaire interne au programme de soutien, suivie d'une répartition secondaire externe vers les actions de politique.

De même pour les programmes de politiques comportant une action de soutien, la formation des coûts complets impose de procéder en deux temps : d'abord la répartition de l'action soutien sur les actions de politique du programme, puis déversement sur les actions ainsi abondées des diverses actions du programme de soutien.

Dans chacun de ces cas, cet exercice en deux temps apparaît incontournable en raison de la structure donnée aux programmes.

En revanche, certains ministères ont été amenés à mettre en œuvre une troisième étape, à défaut d'être en mesure de procéder à une affectation directe aux actions de politique, consistant à effectuer un passage par les programmes de politiques.

Cette étape supplémentaire pourra, à l'inverse des précédentes, être supprimée lorsque les systèmes d'information permettront de connaître avec précision les ETP/T et la masse salariale au niveau de l'action.

Aux schémas variés de déversement s'ajoutent des options différentes des ministères quant au choix des clés de répartition : c'est ainsi que certains ministères (justice, par exemple) ont retenu une clé unique (ETP/T) pour leurs répartitions tant primaires que secondaires.

Plus nombreux sont les ministères qui ont eu recours à plusieurs clés. Le ministère de la santé et des solidarités, par exemple, a eu recours à des clés différentes pour chaque étape de répartition des crédits du programme « Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales » : clé ETP pour la répartition primaire, puis clé masse financière des actions miroirs et des actions de politique pour les répartitions secondaire et tertiaire.

Mais cette mosaïque de modalités de déversement ne constitue pas en elle-même une difficulté si, au cas par cas, elle tend à produire des résultats au plus près de la réalité en termes de coûts répartis.

Le seul problème qu'elle pose, dans la mesure où peu de ministères ont recours à des modalités simples (une seule étape de déversement et une clé unique) est qu'en l'attente de systèmes d'information adaptés, la mise en œuvre de modalités complexes (plusieurs étapes de déversement et clés multiples) est consommatrice de temps et d'énergie.

La vraie difficulté que posent les modalités de déversement retenues réside dans le fait que les résultats produits ne sont pas justes, en raison du choix de clés non fiables pour l'essentiel et pour une part non pertinentes.

A - LES CLÉS DE RÉPARTITION DOIVENT ÊTRE FIABILISÉES

Puisqu'il s'agissait, au stade des PAP 2006, de concentrer l'analyse des coûts sur la répartition sur les actions de politique des crédits des fonctions de soutien, logiquement les clés les plus couramment employées pour réaliser l'exercice ont trait aux données de personnel : effectifs, ETP/T, masse salariale. Elles sont ainsi utilisées pour la répartition de 85 % des crédits de soutien par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Et, comme il l'a déjà été indiqué, le ministère de la justice a eu recours à la seule clé ETP/T pour l'analyse des coûts de l'ensemble de ses programmes.

Or il n'existe pas à ce jour de système d'information configuré pour affecter avec précision les personnels en ETP/T et la masse salariale correspondante aux programmes et encore moins aux actions.

Le résultat de l'exécution du budget 2006 par le système d'information « Palier 2006 » produira la masse salariale précise au niveau du programme et l'infocentre INDIA-ODE qui est relié à ce système permettra d'obtenir une évaluation en ETP/T des effectifs au niveau du ministère.

Mais sauf à ce que le système cible d'information financière « Chorus » en prévoit la possibilité, l'affectation des ETP/T et de la masse salariale au niveau de l'action est et restera dépendante des outils de chaque ministère.

Pour cet exercice au stade du PLF 2006, les ministères ont opéré leur choix de clés en fonction des informations à leur disposition : enquête temps, résultat d'exécution 2004 ou état d'exécution au 31 mars 2005 pour la masse salariale.

Si une fois encore les montants de fonctions de soutien à répartir sur les actions de politique ne représentent pas un enjeu majeur par rapport à d'autres catégories de dépenses (cf partie I), les audits ont montré qu'en fonction des choix de clés effectués à partir d'informations disponibles d'un niveau de précision inégal, des écarts de résultats sensibles en ont résulté.

C'est ainsi par exemple qu'au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ces écarts d'une direction à réseau à une autre ont été évalués comme se situant dans une fourchette allant de 27 % à 43 %.

Par ailleurs, en raison du séquençage du calendrier budgétaire pour le PLF 2006, rares sont les ministères qui ont été en mesure de prendre en compte pour l'analyse des coûts, réalisée à l'ultime fin du processus, les données issues des derniers arbitrages en ce qui concerne le plafond des autorisations d'emplois et le montant de masse salariale retenus.

Il en résulte un défaut de cohérence entre les informations produites au titre de la justification au premier euro et celles fournies dans la partie Analyse des coûts des PAP 2006.

Enfin, aucun ministère dont les agents polyvalents ont été affectés, par la règle majoritaire, à un programme de politique n'a procédé, dans le cadre de l'analyse des coûts, au déversement dans les autres programmes concernés de la quote-part d'ETP/T et de masse salariale correspondante.

C'est le cas notamment du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture et de la communication pour les personnels d'administration centrale.

Dès lors le choix de clés d'ETP/T et de masse salariale pour la répartition des fonctions de soutien dans les actions de politique a faussé les quotes-parts attribuées à chacune de celles-ci.

Il résulte des constats relevés par les audits que la répartition fiable des fonctions de soutien et de services polyvalents est liée à l'intégration dans la configuration du système d'information cible « Chorus » d'un niveau de renseignement à l'action et à la mise en service de ce système.

Mais elle dépend aussi du développement par les ministères d'outils pour une meilleure connaissance des activités des agents en terme de temps consacré à chacune des actions.

B - LES CLÉS DE RÉPARTITION DOIVENT ÊTRE DIFFÉRENCIÉES SELON LES CATÉGORIES DE FONCTIONS DE SOUTIEN

Le choix de la clé masses financières des actions de politique pour la répartition des crédits de soutien, s'il a le mérite de la simplicité, s'avère à l'analyse trop fruste et doit être écarté.

Il produit en effet des résultats non cohérents. C'est ainsi par exemple que pour les missions Santé/Solidarité et Intégration, le choix de cette clé appliquée à l'action de soutien 'Statistiques, études et recherche' crée une distorsion forte par rapport à la réalité des moyens statistiques déployés pour les différentes politiques comprises dans ces missions : 40 % des crédits sont affectés à l'action 'Ressources d'existence' du programme « Handicap et dépendance » alors qu'une proportion beaucoup plus faible est ventilée sur le programme « Offres de soins et qualité du système de soins », résultat non conforme à la réalité.

D'une manière générale, le choix de la clé masses financières pour répartir des fonctions de soutien sans tenir compte des composantes des programmes d'accueil ou de la possibilité d'une analyse directe des déterminants des charges déversées aboutit à transférer une part importante de ces fonctions sur des programmes composés très majoritairement sinon exclusivement de crédits d'intervention confiés en gestion à un opérateur, et qui, pour cette raison pourtant, sont peu mobilisateurs de ressources.

L'équipe d'audit a calculé que le choix de la clé ETP à la place de la clé masses financières pour la répartition des crédits de soutien du programme « Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales » aurait conduit à affecter aux programmes et actions de politique de la mission Solidarité 61 M € et non 128 M € et à ceux de la mission Santé et du programme « Veille et sécurité sanitaire » 62,9 M €, au lieu de 5,8 M €.

Les audits ont également relevé que déverser les coûts de soutien au prorata de clés calculées sur la base d'une répartition des ETP entre les actions revient implicitement à considérer que tous les agents consomment indifféremment les mêmes quantités de prestations ou, qu'au sein d'une même action, la surconsommation des uns compense la sous-consommation des autres.

De même, déverser les dépenses de soutien au prorata de clés fondées sur une répartition des coûts salariaux (en coût moyen par catégorie d'agent) revient à dire que plus un agent perçoit une rémunération élevée, plus il consomme de prestations de soutien.

Les audits ont tous montré que l'utilisation d'une clé unique de ventilation des fonctions de soutien ou services polyvalents n'aboutissait pas à des résultats pertinents.

La bonne méthode réside donc dans le choix de clés adaptées aux fonctions à déverser, en fonction de l'appréciation de la nature de ces dépenses et de leur destination, sachant toutefois que la multiplication de clés et leur variation dans le temps n'est pas non plus souhaitable. Trop sophistiquer le processus de déversement nuirait en effet à sa robustesse et à la comparabilité des coûts dans le temps.

Il convient donc de trouver, dans chaque ministère, et en fonction des outils et informations dont il dispose, le bon équilibre entre le souci de la pertinence et celui de la simplicité. En toute

hypothèse, les clés retenues doivent être clairement justifiées dans la documentation des principes de déversements appliqués.

A titre d'exemple, les clés suivantes peuvent être envisagées, sans s'imposer dans chaque cas :

- pour les dépenses liées à l'immobilier : les m² occupés
- pour les dépenses de formation : le pourcentage des effectifs des actions de politique
- pour les consommables : les ETP/T des actions de politique
- pour les dépenses relatives au personnel des directions de soutien (comme la direction des affaires financières, la direction des ressources humaines) et des services polyvalents : la masse salariale par catégorie d'emploi de ces personnels rapportée aux effectifs des actions de politique.

...

Il faut souligner qu'à l'exception de cette dernière clé, toutes les autres sont peu ou prou celles auxquelles les ministères ont recours dans la justification au premier euro des crédits qu'ils demandent pour leur programme de soutien.

Il est dès lors logique de recommander que les éléments de justification au premier euro des crédits de soutien guident le choix des clés de leur répartition en analyse des coûts et qu'à cet effet, les ministères adaptent leurs outils de gestion afin de les rapporter aux actions de politique.

III - LES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE

Les conditions de réalisation de l'analyse des coûts pour les PAP 2006 n'ont pas été optimales ; la préface de ce rapport en rappelle les raisons conjoncturelles.

Mais au-delà de celles-ci, les audits ont permis de déceler un obstacle de fond qu'il est apparu nécessaire au CIAP de relever et d'accompagner de recommandations pour contribuer à aider les ministères à le dépasser.

A - LES ENJEUX DE L'ANALYSE DES COÛTS DOIVENT ÊTRE MIEUX APPRÉHENDÉS

Le fait d'avoir à réaliser une analyse des coûts à un niveau prévisionnel, c'est-à-dire à partir de crédits et non de dépenses constatées, a soulevé une difficulté de compréhension du sens qu'elle peut avoir.

Les contraintes conjoncturelles qui entouraient l'exercice, qu'il s'agisse de l'ampleur des autres chantiers à conduire ou de l'indisponibilité des données nécessaires, n'ont pas contribué à lever cette difficulté, en dépit des travaux interministériels conduits sur le sujet par la direction de la réforme budgétaire.

Ceci a abouti à conférer à l'exercice un caractère essentiellement de technique budgétaire pure, relevant à ce titre des directions des affaires financières.

Mais à cette raison de fond « relative » -le sens de l'analyse des coûts en mode prévisionnel- s'ajoute une raison de fond « absolue » tenant au périmètre de l'analyse des coûts centrée sur la répartition des coûts de fonctions de soutien.

Rapportée aux montants des crédits de paiement des programmes de politique, la répartition de ces coûts de fonctions de soutien ne représente généralement pas un enjeu financier incitatif.

Pour les missions Santé/Solidarité par exemple, le programme de soutien, qui regroupe pourtant l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés, ne représente que 9 % des crédits de paiement des programmes de politique. Pour la mission « Travail » le programme de soutien, bien qu'il rassemble la totalité du titre 2 et l'essentiel du titre 3.1 pour l'administration centrale et les services déconcentrés, ne représente de 5,85 % des crédits de paiement des programmes de politique.

A fortiori, l'enjeu est encore moindre lorsque les programmes de soutien ne contiennent pas les moyens propres des programmes de politique : 3 % au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, moins de 1 % au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Pour autant, des exemples donnés précédemment dans ce rapport montrent qu'au niveau de l'action de politique publique, le choix d'une clé de répartition plutôt qu'une autre peut produire des résultats très sensiblement différents, et qu'en conséquence une appropriation de l'exercice, partagée entre responsables de programmes de soutien et responsables de programmes de politique, est nécessaire.

De surcroît, dans la réserve de divers responsables de programme à l'égard de l'analyse des coûts au motif qu'elle conduit à imputer à leurs actions de politique une quote-part de coûts qu'ils ne

maîtrisent pas, il faut trouver la voie vers une appréhension du sens que doit avoir pour eux cet exercice à titre prévisionnel, à savoir celui d'un « droit de créance » leur apportant un élément de visibilité supplémentaire sur leurs moyens de pilotage axé sur la performance.

Quoi qu'il en soit, au moment où se sont conclues les missions d'audit, un grand nombre de ministères se sont engagés dans la fiabilisation des données, par l'adaptation de leurs outils d'information. Leurs travaux sont principalement centrés sur l'amélioration des systèmes d'information des ressources humaines, de manière à obtenir une estimation plus précise des ETP/T et de la masse salariale, comme une meilleure mesure de l'activité des agents polyvalents.

Ces travaux sont nécessaires pour mieux délimiter le périmètre des crédits des programmes et affiner la justification au premier euro de ceux-ci. Ils contribueront également à améliorer l'analyse des coûts.

Ils ne sont toutefois pas suffisants pour celle-ci et devraient être accompagnés de mesures tendant à l'organisation de la fonction d'analyse des coûts.

B - LA FONCTION D'ANALYSE DES COÛTS DEVRAIT ÊTRE ORGANISÉE

Les audits réalisés par le CIAP ont montré que l'amélioration de la formation des coûts complets des actions de politique en terme de fiabilité, de lisibilité et d'utilité, à la fois pour le Parlement et pour les responsables de programmes, supposait, outre l'amélioration des outils d'information, la résolution de questions de fond, pour laquelle des propositions ont été précédemment formulées dans ce rapport.

Ils ont aussi estimé que l'organisation de la fonction de l'analyse des coûts devrait être envisagée.

En effet, un travail relativement lourd est demandé aux services, sur la base de méthodes si spécifiques et de calculs tellement hétérogènes que personne n'en assure aujourd'hui vraiment la cohérence en en comprenant le sens et l'utilité pour lui. Les budgétaires cherchent à identifier des structures gestionnaires, les gestionnaires disposent d'outils qui leur sont familiers mais qui ne correspondent pas nécessairement aux nomenclatures de la LOLF, les comptables ne se reconnaissent pas dans les conventions budgétaires, tandis que les responsables de programme n'ont aucun moyen de contrôler l'exactitude des calculs et surtout d'en tirer les conséquences budgétaires, pour peu que plusieurs directions gestionnaires participent à leur programme et qu'ils ne soient pas gestionnaires eux-mêmes de l'essentiel des crédits inscrits sur le programme. Il n'est pas sûr enfin que les parlementaires puissent voir leur connaissance du coût des politiques publiques améliorée à partir de chiffres établis dans de telles conditions.

Pourtant, il apparaît bien qu'à travers cet exercice, des questions essentielles pour l'amélioration de la gestion publique et la connaissance du coût des politiques publiques sont abordées, telles que le décompte précis par l'État des effectifs, de la masse salariale, des temps travaillés, de l'utilisation des locaux, etc...

Deux moyens permettraient de rendre son intérêt à l'exercice : la mise en place d'une documentation et l'organisation de la fonction d'analyse des coûts.

Il apparaît nécessaire que, dans le cadre d'un référentiel interministériel précis et exhaustif portant tant sur le périmètre de la formation des coûts complets (dont les fonctions de soutien) que sur les clés de répartition à retenir (pour ces mêmes fonctions), une documentation à l'échelle de chaque ministère soit constituée.

Elle consisterait en l'établissement de fiches retraçant les sources des calculs utilisées et le détail explicatif de ces calculs.

Ces fiches d'analyse des coûts élaborées par les contrôleurs de gestion devraient être validées par les directeurs gestionnaires concernés et les responsables de programme.

Au-delà du dialogue autour de cette documentation entre les responsables de programme de politique et le responsable du programme de soutien sur le montant des crédits déversés, ces fiches devraient contribuer à la discussion budgétaire, en prévision et en exécution, et à cet effet être placées au cœur d'une organisation de la fonction d'analyse des coûts.

En constituant un élément de base du dialogue de gestion entre les responsables de programme de politique et le responsable du programme de soutien, la fonction d'analyse des coûts appellerait en effet à être organisée, sous l'égide du secrétaire général.

CONCLUSION

Au stade des PAP 2006, la formation des coûts complets des actions de politique a été limitée au déversement sur celles-ci des crédits des fonctions de soutien.

Quoique élaborée et présentée de manière très détaillée, elle ne produit pas encore des données suffisamment fiables, et au regard des montants en jeu n'apparaît pas toujours constituer une information très significative.

Elle prend en revanche une réelle portée pour l'amélioration de la gestion publique si, accompagnée d'une méthode, elle devient l'outil de détermination de consommations prévisionnelles de ressources, concourant avec les crédits inscrits dans les programmes de politique au pilotage de ceux-ci par la performance et intégrant de la sorte les leviers d'action dont leurs responsables disposent.

L'extension prévue du périmètre de l'analyse des coûts aux budgets annexes et comptes d'affectation spéciale ainsi qu'aux charges comptables apportera une information plus proche de la réalité du coût complet des actions de politique.

La véritable connaissance des moyens alloués à celles-ci ne sera toutefois achevée qu'une fois intégrés au périmètre de coût les dépenses fiscales et les fonds de concours.

Enfin, compte tenu des nombreuses observations et préconisations résultant des audits, le comité estime qu'il ne serait pas pertinent dans la plupart des cas que les coûts des actions résultant de la nouvelle analyse des coûts qui sera effectuée pour les PAP 2007 et les RAP 2006 fassent l'objet de comparaisons avec ceux figurant dans les PAP 2006.

**3^{ème} cycle d'audits du CIAP
(septembre 2005 – juin 2006)**

* * *

**Audits de l'analyse des coûts
(septembre à décembre 2005)**

Composition du programme d'audit et des équipes

Périmètre ministériel d'audit	Equipes	
1 Affaires étrangères	IGAE IGF	Philippe AUTIÉ, inspecteur des affaires étrangères Alain CORDIER, inspecteur général des finances
2 Intérieur / Outre-mer	IGA IGA CGA	Philippe CANNARD, inspecteur de l'administration Chloé MIRAU, inspectrice de l'administration Philippe de MALEYSSIE, contrôleur des armées
3 Agriculture	IGAg IGE	Jean de LA VILLOSOYE, inspecteur de l'agriculture Jean-Louis VERREL, igref
4 Culture / Sports	IGAAC IGAENR IGJS	Paul TOLILA, chargé de mission admin affaires culturelles Françoise MONTI, inspectrice g le administration éducation Hervé MADORE, inspecteur général j et sports
5 Défense	CGA CGM	Alain VALTAUD, contrôleur des armées Jean-Michel BIREN, ingénieur général des mines
6 Minefi	IGF IGF IGAg	Véronique HESPEL, inspectrice générale des finances Valérie CHAMPAGNE, inspectrice des finances Hervé LE GALL, inspecteur général de l'agriculture
7 MEDD	IGE CGPC	Philippe HUGODOT, inspecteur gl de l'environnement Claude HOSSARD, ingénieur général des Pts et Chaussées
8 Education nationale	IGAENR IGAENR IGAAC	Pierre RENAUDINEAU, inspecteur gl admin éducation Jean-Richard CYTERMANN, inspecteur gl admin éducation Xavier ROY, chargé de mission admin affaires culturelles
9 Justice	IGSJ CGEFI	Bruno STEINMANN, inspecteur général adjoint Alain-Roland KIRSCH, contrôleur général éco et financier
10 Emploi / Santé	IGAS CGEFI	Valérie DELAHAYE, inspectrice des affaires sociales Elisabeth KAHN, contrôleur général éco et financier
11 Equipement	CGPC CGPC IGAS	Claude AZAM, ingénieur général des Pts et Chaussées Jocelyne BELHOMME, chargée de mission Laurent GRATIEUX, inspecteur général des affaires sociales

**Programme du 3^{ème} cycle d'audits du CIAP
Septembre 2005 – juin 2006**

Période	Contenu des audits	Périmètre des audits
septembre 2005 à décembre 2005	Audit de la partie 'Analyse des coûts du programme et des actions' des PAP 2006 : à partir des schémas et matrices de déversement et des fiches descriptives par action et sur la base d'un guide d'audit spécifique.	Quasi intégralité du budget général passée en revue par onze équipes d'audits, soit : 1° Affaires étrangères, 2° Intérieur/Outre-mer, 3° Agriculture, 4° Culture/Sports, 5° Défense, 6° Minefi, 7° Ecologie, 8° Education nationale, 9° Justice, 10° Santé/Solidarité / Travail, 11° Equipement
Période	Mission	Programme
1 ^{er} trimestre 2006	Action extérieure de l'Etat	105 Action de la France en Europe et dans le monde
	Sécurité civile	- 161 Intervention des services opérationnels - 128 Coordination des moyens de secours
	Défense	146 Equipement des forces
	Recherche et enseignement supérieur	150 Formations supérieures et recherche universitaire
	Sécurité sanitaire	228 Veille et sécurité sanitaires
2 ^{ème} trimestre 2006	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés
	Culture	175 Patrimoines
	Développement et régulation économiques	134 Développement des entreprises
	Ecologie et développement durable	153 Gestion des milieux et biodiversité
	Solidarité et intégration	157 Handicap et dépendance
	Transports	- 225 Transports aériens - 611 à 614 Contrôle et exploitation aériens (Budget Annexe :)

Liste des membres du CIAP

Président : Pierre Lubek, Inspecteur général des Finances

MINISTERE	REPRESENTANT
Intérieur et Aménagement du territoire	Alain Larangé, Inspecteur général de l'Administration
Défense	Jacques Blanc, Contrôleur Général des Armées
Affaires Etrangères	Philippe Autié , Inspecteur des Affaires Etrangères
Emploi, Cohésion sociale et Logement	Agnès Jeannet, Inspectrice Générale des Affaires Sociales
Economie, Finances et Industrie	Danièle Lajoumard, Inspectrice Générale des Finances
Education Nationale, Enseignement supérieur et Recherche	Yvon Céas, Inspecteur Général de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche
Justice	Bruno Steinmann, Inspecteur Général adjoint des Services Judiciaires
Transports, Equipement, Tourisme et Mer	Bertrand Méary, Ingénieur Général, Président de la 1 ^{ère} section du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Santé et Solidarités	Michel Gagneux, Inspecteur Général des Affaires Sociales
Agriculture et Pêche	Olivier Beth, Inspecteur Général de l'Agriculture
Culture et Communication	Lê Nhat Binh, Inspecteur Général de l'Administration des Affaires Culturelles
Ecologie et Développement Durable	Wanda Diebolt, Inspectrice Générale de l'Equipement
Outre-Mer	Pierre Duffé, Inspecteur Général de l'Administration
Jeunesse, Sports et Vie associative	Bernard Brodu, chargé de mission d'inspection

**Adresse Internet
de la documentation du CIAP**

www.performance-publique.gouv.fr

Rubriques : Espace expert / Documentation pratique / Les rapports publics