



**COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES**

**C.I.A.P**

## **RAPPORT D'ACTIVITÉ**

---

**DEUXIEME CYCLE D'AUDITS  
( SEPTEMBRE 2004 - JUIN 2005 )**

**- OCTOBRE 2005 -**

## *Préface*

La préparation de la mise en place des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>o</sup> août 2001 a nécessité un effort sans précédent de la part de tous les acteurs concernés.

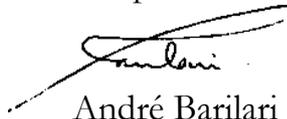
Les équipes qui au sein de chaque ministère, à la direction de la réforme budgétaire, à la direction générale de la comptabilité publique et à la direction du budget ont œuvré à cet important chantier, ont effectué un travail remarquable. Les constats effectués lors des audits réalisés sous l'égide du CIAP permettent de confirmer que le défi est globalement relevé avec succès.

Si le rôle du comité le conduit à insister sur les efforts qui restent à poursuivre, il a également bien conscience du chemin déjà parcouru. Ainsi, les marges de progrès qui sont évoquées dans ce deuxième rapport de synthèse s'inscrivent dans une perspective de perfectionnement positif continu du dispositif de réforme, démarche normale pour des changements d'une telle ampleur.

La diffusion du présent rapport a pour objectif essentiel d'aider chaque ministère, chaque responsable de programme à situer son propre diagnostic dans une optique comparative qui peut d'ailleurs aussi lui permettre d'identifier aussi bien les points perfectibles que les points forts de son dispositif.

Le CIAP entend poursuivre ses travaux dans cette optique de pédagogie et de soutien.

Le président



André Barilari

## S O M M A I R E

INTRODUCTION.....	4
I - LA MÉTHODOLOGIE ET L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU CIAP.....	5
A - LA MÉTHODOLOGIE DES TRAVAUX.....	5
1. Le Guide d'audit de l'analyse des coûts.....	6
2. L'actualisation du guide d'audit initial des programmes pour intégrer la JPE.....	7
3. La préparation d'une méthode d'audit des informations relatives à la performance dans les RAP ...	8
B - L'ORGANISATION DES TRAVAUX .....	9
1. La programmation des audits du 2 <sup>ème</sup> cycle.....	9
2. La formation aux audits.....	10
II - LES CONCLUSIONS DU DEUXIEME CYCLE D'AUDITS DU CIAP .....	11
A - LE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES ET LEUR STRUCTURATION EN ACTIONS .....	12
1. Le périmètre des programmes.....	12
2. La structuration des programmes en actions.....	15
B - LA PERFORMANCE ASSOCIEE AUX PROGRAMMES.....	18
1. La stratégie et les objectifs de performance.....	18
2. Les liens entre programmes au service de la performance.....	20
3. Les indicateurs de résultats.....	21
C - LE PILOTAGE ET LA DECLINAISON DES PROGRAMMES .....	24
1. Le pilotage des programmes .....	24
2. La déclinaison des programmes.....	28
D - LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS .....	30
E - L'AUDITABILITÉ DES SYSTÈMES DE MESURE DE LA PERFORMANCE.....	31
CONCLUSION .....	33
RELEVÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU 2ÈME CYCLE D'AUDITS.....	34
LISTE DES ANNEXES.....	37

## INTRODUCTION

Conformément à la circulaire du 4 juillet 2003 du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire précisant ses missions et modalités de fonctionnement, le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) publie chaque année un rapport de ses activités.

Destiné à rendre compte des travaux conduits par le comité lui-même, ce rapport a également pour objet de diffuser les évaluations et enseignements généraux retirés des audits réalisés pour son compte, quant à la mise en œuvre des réformes portées par la loi organique modifiée relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF).

Ce rapport n'est pas la seule source d'information sur l'état d'avancement de la réforme du budget de l'État et du pilotage de la gestion publique par la performance initiée par la LOLF.

C'est ainsi en particulier que chaque année est adressé au Parlement, en application de l'article 109 de la loi de finances du 31 décembre 2002, un rapport faisant le point des travaux budgétaires, des chantiers préparatoires à la nouvelle gestion publique et de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité, conduits, initiés ou impulsés par la Direction de la Réforme Budgétaire.

De son côté, chaque année depuis le vote de la LOLF la Cour des Comptes présente dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances ses analyses des conditions de mise en œuvre de la loi organique.

Les éléments d'appréciation du CIAP procèdent d'une démarche complémentaire aux précédentes, en partant de l'audit de la documentation associée aux programmes et des modalités de mise en œuvre de ceux-ci.

Ces analyses du CIAP sont présentées en deuxième partie du rapport, après une première partie consacrée au fonctionnement et à la poursuite des travaux méthodologiques du comité.

En conclusion, le rapport trace les perspectives et orientations du CIAP pour ses travaux à venir.

## I - LA MÉTHODOLOGIE ET L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU CIAP

Comme l'indiquait le premier rapport d'activité publié en octobre 2004, le comité a décidé d'adapter ses audits au degré d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique.

Il a en conséquence défini un premier type d'audit, dit « audit initial », destiné à s'assurer que les avant-projets puis projets de programmes répondent aux critères de qualité permettant de traduire les objectifs de la réforme.

Le second cycle d'audits dont il est rendu compte dans le présent rapport comporte exclusivement, comme le précédent, ce type d'audit.

Mais le comité a parallèlement poursuivi l'élaboration d'une méthodologie d'audit adaptée aux travaux qu'il aura à réaliser en régime de croisière et qui s'appuieront notamment sur les projets et rapports annuels de performances.

### A - LA MÉTHODOLOGIE DES TRAVAUX

Le précédent rapport d'activité a indiqué que le CIAP a fait le choix d'élaborer sa méthode d'audit sous la forme d'un guide recensant les questions à poser à l'occasion des missions d'audit, de manière à garantir une unité d'analyse sur un champ d'intervention totalement inédit.

Il a aussi souhaité que ce guide contribue à la mise en œuvre, dans les meilleures conditions, du nouveau cadre budgétaire et de gestion de l'État défini par la LOLF, ce qu'il a traduit en accompagnant chacun des thèmes d'audit d'une évaluation sous forme d'indicateurs de risque et de facteurs de progrès au regard de la qualité de la documentation produite.

Le premier cycle d'audits a été réalisé sur la base d'un document conçu de cette manière, intitulé « Guide d'audit initial des programmes » qui a été diffusé au préalable dans chaque ministère, au Parlement, à la Cour des Comptes et mis en ligne sur les sites extranet et internet consacrés à la LOLF.

Tel a été le cas également pour le deuxième cycle d'audits, dont il est rendu compte à la partie II ci-après.

Au moment d'élaborer ce guide, à la fin de l'année 2002 et au tout début de l'année 2003, le CIAP avait également fait le choix de couvrir tout le champ de la mission qui lui a été confiée, incluant des thèmes pour lesquels les concepts et référentiels n'étaient pas achevés, quitte à ne faire que les aborder, pour le compléter au fur et à mesure de la finalisation de ceux-ci.

Ceci concerne notamment l'avant-dernière des cinq parties structurant le guide, intitulée : « Partie D : l'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions » dont l'introduction indique qu'elle a vocation à être développée ultérieurement.

Les concepts, périmètres et contenus de l'analyse des coûts des actions, d'une part, de la justification des crédits au premier euro (JPE) d'autre part, ayant été définis, le CIAP s'est attaché à élaborer la méthode d'audit correspondante, sous la forme d'un guide spécifique pour l'analyse des coûts et de la refonte de la partie D du guide d'audit initial pour la JPE.

Parallèlement, le comité a engagé les travaux de définition d'une méthode d'audit et de validation des informations concernant la performance qui seront présentées dans les rapports annuels de performances.

### **1. Le Guide d'audit de l'analyse des coûts**

L'analyse des coûts est présente, selon la LOLF, à deux niveaux dans les documents budgétaires de chaque programme :

- au niveau des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) : les articles 51-5° a), pour les PAP, et 54-4° a), pour les RAP, prévoient « ... la présentation des actions, des coûts associés... » ; il s'agira du traitement des dépenses constatées et des coûts construits à partir de la comptabilité générale ; toutefois, pour les exercices budgétaires 2006 et 2007, compte tenu de l'absence d'historique comptable, il s'agira uniquement de traiter les dépenses en mode prévisionnel, c'est-à-dire les crédits inscrits aux PLF ;
- au niveau plus technique d'annexes explicatives prévues à l'article 54-6° : « Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27<sup>1</sup> » ; les annexes explicatives d'analyse des coûts seront donc jointes au projet de loi de règlement, en complément des RAP.

Le référentiel établi pour l'analyse des coûts à faire figurer dans les PAP et les RAP s'applique à des crédits (PAP)/dépenses (RAP) complets, définis comme destinés à reconstituer une information sur le coût des politiques publiques portées par les programmes, en déversant dans les actions de politiques les crédits/dépenses porté(e)s par les actions et programmes de pilotage, de soutien et de services polyvalents.

En effet, les coûts directs -c'est-à-dire les coûts lisibles dans les bleus budgétaires sans retraitements- ne reflètent pas les coûts réels, puisqu'ils n'incluent pas les coûts des fonctions transverses (état-major, cabinet...).

Par ailleurs, ils ne sont pas de composition homogène, certains programmes de politique rassemblant la totalité de leurs moyens tandis que pour d'autres, tout ou partie de ceux-ci sont portés par des programmes de soutien (services polyvalents notamment).

Le processus de déversement a pour vocation d'effacer les divergences issues des choix de gestion des ministères et de reconstituer de la sorte les coûts des politiques de manière uniforme.

Le processus de déversement se compose de deux éléments :

- le schéma de déversement qui consiste à exprimer de manière exhaustive les liens entre les actions sources et les actions destinataires ;
- la matrice de déversement qui consiste à déterminer le montant de chacun de ces liens à partir de clés de répartition adaptées.

Garantir l'homogénéité des coûts réels suppose une analyse à l'échelle du budget de l'État que le CIAP ne pouvait conduire en prévision des PAP 2006, dans la mesure où, au moment de la parution des référentiels, l'ensemble des moyens mis à sa disposition étaient engagés dans la réalisation des audits du deuxième cycle.

En revanche, il y consacra la première partie de son troisième cycle d'audit : onze équipes d'auditeurs se répartiront l'ensemble des programmes du budget général ; leurs travaux seront

---

<sup>1</sup> L'article 27 alinéa 2 de la LOLF prévoit que l'État « ...met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

coordonnés, rapprochés et se traduiront, au-delà des rapports particuliers à chaque mission d'audit, par un rapport d'ensemble qui présentera les recommandations du comité en vue d'obtenir un processus d'analyse des coûts homogène et fiable.

Le CIAP s'est donné pour objectif de faire connaître ses recommandations au début de l'année 2006, de manière qu'elles puissent servir à la préparation des PAP 2007.

Dans la mesure où en ce domaine de l'analyse des coûts, l'intervention du comité porte, non sur la qualité de données et d'informations produites, mais sur celle d'un processus dont la vocation est d'être pérenne, ce type d'audits revêt un caractère unique.

C'est la raison pour laquelle la méthodologie élaborée pour conduire ceux-ci, et largement diffusée conformément au mode de fonctionnement que s'est donné le comité, n'a pas été insérée dans le guide existant mais a fait l'objet d'un guide spécifique.

## **2. L'actualisation du guide d'audit initial des programmes pour intégrer la JPE**

A l'instar de celui relatif à l'analyse des coûts, le calendrier de préparation de la documentation relative à la JPE ne prévoyait pas qu'elle figure dans les avant-PAP joints au PLF 2005, lesquels ont constitué la base d'audit du 2<sup>ème</sup> cycle de travaux du CIAP.

En revanche, afin d'en permettre l'examen au travers de l'audit des PAP 2006 sur lesquels s'appuiera son 3<sup>ème</sup> cycle, le CIAP a élaboré une méthode d'audit de cette documentation qui forme la nouvelle partie D du guide d'audit initial des programmes.

En voie de finalisation, cette version actualisée sera diffusée d'ici la fin de l'année 2005.

L'abandon par la LOLF de la traditionnelle distinction entre services votés et mesures nouvelles conduit à éclairer les débats parlementaires par une justification des crédits « au premier euro », en référence aux déterminants physiques et financiers de chaque action et de chaque catégorie de dépenses.

Conformément, à l'article 51 de la loi organique, la JPE forme une partie des bleus budgétaires, après la présentation des crédits et la documentation de la performance.

Elle y est présentée par programme et par action et, au sein de ces deux entrées successivement, par destination, par titre et par catégorie, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). L'audit de cet élément de la documentation vise à s'assurer :

- de la pertinence des choix opérés pour le programme, en ce qui concerne le périmètre et le niveau de justification retenus, à partir d'une analyse des conditions d'élaboration de la JPE ;
- de la pertinence et de la fiabilité, d'une part, des justifications analytiques présentées par nature de dépenses, conformément à la division en titres fixée par la LOLF en son article 5, d'autre part, de la justification synthétique, éventuellement présentée, par grands projets ou par grands déterminants.

Comme pour les autres thèmes abordés dans le guide, l'audit de la JPE est conçu à partir d'un ensemble de questions principales, chacune d'elles étant décomposée en une série de questions de manière à constituer une grille d'évaluation.

Les éléments de référentiel ont conduit à structurer ces questions à partir des thèmes d'analyse suivants :

- poids respectif des différentes catégories de dépenses dans le programme et enjeu respectif en termes de performance ;

- pertinence de l'information fournie : homogénéité des unités de justification, lien entre le déterminant choisi et le levier d'action pour le gestionnaire, justification distincte pour les AE et les CP en cas de non équivalence entre les deux, évaluation de la part des dépenses non justifiées ;
- fiabilité et qualité de l'information fournie : identification des sources de production des données et incidence sur la fiabilité et l'auditabilité de celles-ci ;
- liens entre la JPE et la gestion : utilité des unités de justification retenues pour la gestion, leur place dans le dialogue de gestion, le pilotage du programme et le contrôle de gestion.

Enfin, comme pour les autres parties du guide, chaque fiche se termine par une énumération d'éléments susceptibles de constituer des indicateurs de risque ou des facteurs de progrès dans la qualité de la documentation produite.

### **3. La préparation d'une méthode d'audit des informations relatives à la performance dans les RAP**

Le CIAP a constitué en son sein au début de l'année 2005 un groupe de travail chargé de proposer une méthode d'audit et de validation des informations sur les résultats de performance qui seront présentés dans les rapports annuels de performances (RAP), en ce qui concerne les indicateurs proposés pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs et les commentaires les accompagnant.

Au stade actuel de ses travaux, le groupe a élaboré une grille d'analyse qui privilégie une approche par l'identification des risques de « non qualité » des indicateurs.

Cette méthode a l'avantage de bénéficier de l'expérience étrangère, notamment celle du National Audit Organisation (NAO) britannique.

Par ailleurs, elle se prête bien au contrôle de second niveau 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.

Si l'on se rapporte à la définition qu'en donne le guide partagé sur la démarche de performance<sup>2</sup>, 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), c'est aux deux derniers que doit s'attacher la méthode d'audit des indicateurs dans les RAP.

Pour la poursuite de ses travaux, le groupe de travail bénéficie de l'apport d'un cabinet de consultants privé auquel le CIAP a fait appel.

Comme l'indiquait dans sa conclusion le premier rapport d'activité, le comité en effet a souhaité s'entourer de l'expertise d'un cabinet spécialisé.

---

<sup>2</sup> « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologie 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.

Aux termes du marché conclu, le cabinet de consultants s'est vu confier la mission d'évaluer l'adaptation des systèmes d'information aux impératifs de production d'indicateurs de résultats fiables, au travers de sa contribution à six audits dans le cadre du 2<sup>ème</sup> cycle<sup>3</sup>.

Il a par ailleurs produit, à l'achèvement de ces missions d'expertise et conformément au marché, un document méthodologique destiné à auditer la fiabilité de la chaîne de production des indicateurs, à partir de l'analyse du processus de contrôle interne de collecte des données.

Ce document a vocation à contribuer à la définition de la méthode d'audit et de validation des informations sur les résultats de performance présentés dans les RAP.

## **B - L'ORGANISATION DES TRAVAUX**

Conformément à l'orientation qu'il a prise lorsqu'il s'est mis en place, le comité a défini le contenu de son deuxième cycle d'audit dans une optique pédagogique à l'endroit des ministères, pour cette phase encore préparatoire à l'entrée en vigueur de la LOLF dans toutes ses composantes.

Le comité a par ailleurs bénéficié du concours de corps ou services d'inspection, autres que ceux représentés en son sein, ce qui lui a permis d'entreprendre un nombre d'audits supérieur à celui du premier cycle.

Enfin, comme il l'avait fait pour le 1<sup>er</sup> cycle, le comité a organisé une session de formation pour les auditeurs appelés à réaliser les audits du 2<sup>ème</sup> cycle.

### **1. La programmation des audits du 2<sup>ème</sup> cycle**

L'optique pédagogique a conduit le comité à sélectionner, comme il l'avait fait pour le 1<sup>er</sup> cycle, l'audit d'un programme par ministère, considérant qu'une partie des recommandations formulées peut trouver à s'appliquer à d'autres programmes portés par chacun d'eux.

Les missions confiées au cabinet de consultants privé ont également été choisies sur ce critère, partant du principe que les systèmes d'information et les processus de contrôle interne et de contrôle de gestion sont -ou devraient être- des préoccupations transversales dans chaque ministère et de la sorte que les analyses seraient, là encore, à même d'être profitables à d'autres programmes que ceux audités.

Pour le choix des programmes eux-mêmes, le CIAP a tout d'abord souhaité analyser les modalités de prise en compte de problématiques particulières en matière de performances, résultant de la nature de la politique publique concernée : politique « effet de levier », c'est-à-dire appelant des financements extérieurs de l'Etat, comme c'est le cas par exemple pour la politique de l'emploi et la politique de la ville, ou politique interministérielle (écologie et développement durable, recherche).

A la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il a également sélectionné des programmes comportant des crédits jusqu'alors évaluatifs rendus limitatifs par la LOLF (frais de justice, frais dans le domaine fiscal).

---

<sup>3</sup> Voir Annexe 1 : le contenu du 2<sup>ème</sup> cycle d'audits du CIAP.

Il a enfin estimé utile de retenir plusieurs programmes de pilotage et de soutien, en vue d'évaluer dans quelle mesure les choix de gestion opérés par les ministères s'inscrivent dans la structuration du budget de l'État induite par la LOLF, consistant à rassembler dans les programmes de politiques, sinon la totalité, au moins l'essentiel des moyens de mise en œuvre de celles-ci.

C'est ainsi que sept programmes de cette nature ont été audités au cours de ce deuxième cycle.

Quant au nombre de programmes audités, il s'est élevé sur ce deuxième cycle à 21 (dont les deux programmes soutien des missions Solidarité/Intégration et Santé audités par une même mission), marquant une progression sensible par rapport aux 14 programmes audités au cours du cycle précédent.

Cette augmentation a été rendue possible en premier lieu par l'effort accru consenti par les responsables des corps et services d'inspection représentés au sein du CIAP qui ont mis 51 rapporteurs à la disposition du comité, alors qu'ils avaient été 45 pour le 1<sup>er</sup> cycle.

Elle est aussi due à la participation d'autres corps ou services d'inspection, non représentés au CIAP, à savoir le Contrôle d'État, (désormais dénommé contrôle général économique et financier) le Conseil général des mines, l'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie et l'Inspection générale du Tourisme.

Au total, le 2<sup>ème</sup> cycle a mobilisé soixante auditeurs, à raison de trois mois chacun.

## **2. La formation aux audits**

Comme il l'avait fait pour les auditeurs du 1<sup>er</sup> cycle, le CIAP a organisé une session de formation à l'intention des auditeurs du deuxième cycle.

Toutefois, témoin de l'évolution du degré d'appréhension des réformes induites par la LOLF, cette session a été totalement revue dans son contenu.

Jusqu'ici en effet, les sessions étaient composées de deux modules d'une journée chacun, dont le premier était consacré à la présentation, par le directeur de la réforme budgétaire, ses collaborateurs et des chefs de projet LOLF de ministères, des logiques et enjeux de la LOLF.

L'évaluation de la deuxième session organisée sur ce schéma en janvier 2004 a montré que les concepts et enjeux de la LOLF étant bien connus d'eux, les auditeurs souhaitaient que la formation soit désormais centrée sur le contenu du guide d'audit.

Par ailleurs, à mesure que la date d'entrée en vigueur de la loi dans toutes ses composantes se rapproche, les thèmes des missions d'audit s'étendent et le souci premier des auditeurs est d'être en mesure de les traiter tous dans le délai de deux mois qui leur est donné pour produire leur rapport.

C'est pourquoi ils ont souhaité que la formation ait un contenu très concret, par la présentation de chaque partie du guide au travers de cas pratiques tirés des audits réalisés.

C'est sur ce format que la session de formation du 1<sup>er</sup> octobre 2004, qui a réuni 40 membres des services d'inspection, a été organisée.

Un temps particulier y a été consacré à l'examen du guide de la démarche de performance de juin 2004, ce thème d'audit ayant été privilégié dans le 2<sup>ème</sup> cycle, au travers de l'analyse des propositions présentées par les ministères dans les avant-projets de PAP joints au PLF 2005.

## II - LES CONCLUSIONS DU DEUXIEME CYCLE D'AUDITS DU CIAP

Ce second cycle d'audits a consisté en vingt missions, portant sur vingt et un programmes et a mobilisé 60 membres des services d'inspection et de contrôle.

Ainsi que l'indiquait le premier rapport d'activité, le CIAP a souhaité élaborer un guide d'audit des projets annuels de performances, couvrant le champ de ses missions, (même si certaines d'entre elles, comme le thème précédemment évoqué de l'analyse des coûts, ne disposaient pas encore de référentiels achevés à l'époque de sa rédaction) par le souci de contribuer, dans la phase préparatoire à l'entrée en vigueur de la LOLF dans toutes ses composantes, à aider les ministères à identifier les problématiques qu'ils leur restent à approfondir et à éclairer leurs choix en la matière.

Cette optique est restée d'actualité pour ce deuxième cycle.

Toutefois, le curseur des thèmes prioritaires se devait d'être déplacé à la mesure de l'avancée dans le calendrier de la réforme et certains angles d'approche devaient être modifiés pour tenir compte de décisions intervenues entre temps, notamment celle concernant la maquette de la nouvelle architecture du budget de l'État.

C'est ainsi que les auditeurs ont été amenés à se consacrer davantage aux conditions de mise en œuvre des programmes tels qu'ils ont été définis dans la maquette qu'au principe de l'existence même de ceux-ci, et en particulier à leur découpage en actions, dans la mesure où il avait été acté entre le Gouvernement et le Parlement que la maquette demeurerait perfectible sur ce point.

C'est ainsi encore qu'ils ont accordé une attention particulière à la vérification de la capacité réelle de pilotage par les responsables de programmes, qui venaient d'être désignés tout de suite après l'adoption de la maquette du budget de l'État, en s'attachant à examiner la mise en place des outils de pilotage des services, centraux et déconcentrés, et de mobilisation des opérateurs au service de la performance qui est au centre de la réforme induite par la loi.

Mais surtout, avec les avant-projets de performances produits par les ministères à l'appui du PLF 2005, les auditeurs disposaient pour ce 2<sup>ème</sup> cycle des éléments essentiels pour permettre au comité de répondre à la première des missions qui lui ont été confiées, à savoir la garantie de la pertinence de la mesure de la performance.

Afin que leurs travaux puissent être utiles à la préparation des PAP 2006, le comité leur a demandé de produire dans leurs rapports des évaluations exhaustives des objectifs et indicateurs proposés, en s'assurant que ceux-ci répondent effectivement à des critères de performance pour le responsable du programme et les services chargés de la mise en œuvre de celui-ci, et le cas échéant d'en proposer d'autres plus adaptés.

Ces évaluations des avant-projets de performances ont retenu l'attention des commissions des finances du Parlement et de la Cour des comptes, chacune destinataire des rapports d'audit en vertu du droit de communication dont elles bénéficient, comme en témoignent les références qui y sont faites dans leurs propres rapports en la matière.

Il a également été tenu compte, pour la rédaction des PAP 2006, de nombre des contre-propositions formulées par les auditeurs et le comité, tant en ce qui concerne la présentation de la stratégie des programmes audités que le choix des objectifs de performance et des indicateurs de résultats.

Par ailleurs, les six équipes d'audit qui ont bénéficié du concours du cabinet de consultants ont été mises en mesure de produire une évaluation complète de la performance proposée pour les programmes qu'elles ont audités, c'est-à-dire une évaluation sous l'angle non seulement de la pertinence mais aussi de la fiabilité des indicateurs de résultats, à partir de l'analyse des systèmes d'information requis pour les produire.

Enfin, les vingt missions d'audit s'échelonnant sur douze mois, les équipes ont reçu communication du calendrier d'élaboration des différentes composantes des PAP 2006 au fur et à mesure de sa précision (partie Performances en priorité, mais aussi partie Opérateurs, partie Analyse des coûts et partie JPE) afin qu'elles soient en mesure d'évaluer de la manière la plus précise possible les marges de progrès restant à accomplir pour respecter les échéances fixées.

## **A - LE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES ET LEUR STRUCTURATION EN ACTIONS**

Il faut noter en préliminaire que dans le cadre de ce deuxième cycle d'audits, la pertinence du regroupement des programmes en missions n'a été abordée qu'en ce qui concerne le programme « Tourisme ». Constatant que ce programme a pour finalité première le développement d'une activité économique très importante pour le pays et que la contribution du tourisme à l'aménagement du territoire n'est qu'une finalité incidente, le comité a fait sienne la recommandation de la mission d'audit de rattacher le programme « Tourisme » à une mission consacrée au développement économique.

### **1. Le périmètre des programmes**

Si les auditeurs ont été invités, pour ce deuxième cycle, à considérer pour acquise l'architecture du budget de l'Etat et à ne proposer, le cas échéant, que des modifications à la marge, leurs analyses ont néanmoins conduit le comité à recommander des évolutions pour l'avenir en ce qui concerne deux ensembles de programmes.

Le premier concerne la mission « Solidarité et intégration ».

L'examen du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » a montré que deux autres des programmes de cette mission, intitulés « Accueil des étrangers et intégration » et « Actions en faveur des familles vulnérables », tendent aux mêmes fins et visent en grande partie les mêmes populations.

Ceci a conduit le comité à considérer tout d'abord que le pilotage du Document de Politique Transversale (DPT) « Lutte contre les exclusions » serait facilité par le regroupement de ces trois programmes.

Et surtout il a estimé qu'à défaut de ce regroupement, la mise en œuvre de la réforme budgétaire se traduirait, de fait, par des rigidités de gestion et un amoindrissement de l'efficacité de la politique d'inclusion sociale et qu'il convenait, dès lors, de l'effectuer dans les meilleurs délais, sans attendre une réorganisation de l'administration centrale, dont la structure actuelle a servi de base au découpage de ces programmes, comme le souhaitait le ministère concerné.

Les auditeurs du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » ont également relevé des contraintes de gestion pénalisantes issues du nombre important de programmes retenu pour structurer les politiques et le budget du ministère des transports et de l'équipement. C'est pourquoi, dans ce second cas également, le CIAP a recommandé de resserrer ce découpage, mais toutefois, pour ce ministère, au terme de la profonde mutation qu'engendre pour lui la loi de décentralisation du 13 août 2004.

Comme il avait déjà été amené à le souligner au terme de la première campagne d'audits, le comité a pu à nouveau relever, au travers du présent cycle, la réelle complexité des éléments à prendre en compte pour définir le contour de certains programmes, et la nécessité, bien souvent, de s'en remettre à une formule de compromis entre l'approche par les finalités de l'action publique et l'approche par les activités/métiers.

Pour inévitable qu'il soit, le compromis doit néanmoins être le meilleur possible au regard des spécifications de la LOLF, et à cet effet, les limites qu'il implique doivent être clairement exposées et les conséquences qu'il entraîne doivent être tirées.

A défaut, la lisibilité du programme, pour ses acteurs comme pour le Parlement, voire sa capacité réelle à exister ne sont pas assurées.

C'est ainsi que l'audit du programme « Création » a montré que le périmètre du programme était cohérent au regard des finalités de la politique qu'il porte mais que les conditions de sa mise en œuvre soulevaient des questions d'articulation complexes avec le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Il existe, par exemple, un risque de doublon plutôt que de complémentarité entre les actions de ces deux programmes relatives au développement de l'éducation artistique et à l'action culturelle internationale.

Par ailleurs, si la très grande majorité des interventions ordinaires du Centre National de la Cinématographie (CNC) relève des objectifs du programme « Création », les crédits qui lui sont alloués à partir de celui-ci ne représentent qu'une part minime de l'ensemble des dotations dont il bénéficie, à partir des autres programmes de la mission « Culture » ou du compte de soutien.

C'est ainsi également que l'audit du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » a montré que si son périmètre est cohérent par rapport à sa finalité -la stratégie de préparation de l'avenir- en rassemblant les actions destinées à éclairer les décideurs sur le contexte dans lequel devrait se situer la politique de défense de la France, sa capacité à disposer d'une réelle consistance n'était pas assurée.

En effet, le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) créé en 2004, dont les missions mêlent étroitement le développement des concepts interarmées prospectifs et applicatifs, est rattaché au programme « Préparation et emploi des forces ». Or le chef d'État-major des armées, prenant appui sur l'article 9 du décret du 8 février 1982, considère qu'au travers du CICDE, la préparation de l'avenir lui incombe, tant en termes d'analyse de l'environnement que de prospective de la politique de défense et, en conséquence, relève des finalités de ce programme dont il est le responsable alors qu'il ne l'est pas du programme audité.

En ce qui concerne les autres programmes du 2<sup>ème</sup> cycle, les travaux d'audit ont conduit à des recommandations d'ajustement de périmètres ne remettant pas en cause leur existence, à une exception près.

Au nombre des propositions d'ajustement peuvent être cités :

- le regroupement dans le programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » des subventions accordées à l'ADEME au titre de la Recherche-Développement dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie, subventions réparties entre ce programme et les programmes « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et « Soutien aux politiques environnementales et développement durable » ;
- l'inclusion dans le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » (dont au demeurant le comité a estimé que la portée de la politique serait mieux exprimée s'il était intitulé « Développement économique et social des zones urbaines sensibles ») des crédits correspondant aux exonérations de cotisations sociales personnelles en zones franches urbaines et de cotisations sociales patronales et personnelles en zones de rénovation urbaine. Cette proposition du comité s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de la démarche de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui avait recommandé l'intégration dans le périmètre du programme des crédits compensant les exonérations de cotisations de sécurité sociale consenties aux employeurs implantés ou s'implantant en zones franches urbaines ;
- l'exclusion du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » des crédits relatifs aux intérêts moratoires dus après dégrèvements sur impôts, aux admissions en non-valeur, aux annulations de frais de poursuite sur amendes et produits divers, en raison de leur caractère évaluatif.

L'exception concerne les programmes « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et Intégration » et « Conception et gestion des politiques de santé » de la mission « Santé ».

Le CIAP en a proposé la fusion en fonction de critères (conciliation d'une plus grande clarté et lisibilité avec un caractère plus opérationnel, notamment pour les gestionnaires des services déconcentrés) qui ont retenu l'attention du Gouvernement. C'est ainsi que dans le PLF 2006, ils sont réunis dans le programme « Conception et conduite des politiques sanitaires et sociales ».

Les critères de clarté, de lisibilité et d'efficacité qui ont guidé cette décision devront pour que celle-ci prenne tout son sens trouver leur prolongement dans l'organisation des administrations concernées.

Mais au-delà de cette opération de fusion, le CIAP a également recommandé pour ces deux programmes le transfert, dans les programmes de politiques, des personnels d'administration centrale et des crédits de rémunération et de fonctionnement subséquents, en vue d'une meilleure application des principes de la LOLF.

Le comité a cru devoir préciser, en réponse au ministère selon lequel il convient d'éviter toute fongibilité entre crédits de personnels, crédits de fonctionnement et crédits d'intervention, au nom d'une pratique budgétaire qui « sous-doterait » structurellement ces derniers, que c'est cette pratique qui est à modifier et qu'en tout état de cause les objectifs doivent être fixés -et le cas échéant ajustés- en cohérence avec les moyens effectivement inscrits au budget.

Une recommandation du même ordre a été formulée à propos du périmètre du programme « Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail » en ce qui concerne certains crédits de fonctionnement.

En revanche, le comité n'a pas proposé pour ce programme le transfert des personnels dans les programmes de politique, en considérant qu'en raison du petit nombre d'agents concernés, cette

répartition n'améliorerait pas sensiblement la transparence du coût des politiques concernées, tandis qu'elle soulèverait des difficultés de gestion, notamment pour les services déconcentrés, eu égard à la taille réduite de ceux-ci et, dans une moindre mesure, à leur polyvalence.

Cette prise de position différenciée du CIAP en ce qui concerne le rattachement des personnels marque la limite et la seule que le comité a posée au principe de rassemblement dans les programmes de politiques de l'ensemble des moyens nécessaires à leur mise en œuvre et à leur pilotage par la performance.

C'est ainsi en particulier que le comité a recommandé, s'agissant du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer que la période de deux ans qui lui a été accordée pour tirer les conséquences de l'impact, en termes de personnels, des transferts aux collectivités locales résultant de la loi de décentralisation de 2004, soit effectivement mise à profit pour évaluer au plus prêt la masse salariale, de manière à permettre, à l'échéance, la réaffectation dans les programmes de politiques des agents et des crédits de rémunération subséquents, provisoirement réunis dans le programme de soutien.

En ce qui concerne les programmes de soutien, d'une manière générale, il convient de remarquer que même si l'ensemble des recommandations formulées par le CIAP quant au transfert de moyens vers les programmes de politiques devaient être suivies, leur périmètre resterait d'une grande diversité.

Celle-ci est d'ailleurs traduite par les divers intitulés qui leur sont donnés dans la maquette du budget de l'État pour le PLF 2006, allant de « Soutien de la politique » à « Conduite et pilotage de la politique » en passant par « Conception et conduite de la politique ».

Cet ensemble comprend en effet des programmes de soutien et de services polyvalents (Travail, Agriculture, Écologie), des programmes de soutien et de politique (Transmission des savoirs et démocratisation de la culture, Équité sociale et territoriale et soutien et dans une moindre mesure Intérieur en ce qui concerne la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques) et des programmes de soutien et d'« hébergement » d'autorités administratives indépendantes (Justice, Écologie).

Dès lors, une attention particulière doit être accordée à leur structuration en actions, de manière à trouver à ce niveau, d'une part, la lisibilité que leur intitulé, même corrigé, ne suffit pas à leur donner, d'autre part, le périmètre de leur propre performance.

Force est de constater que conçus comme des programmes « soldes », résiduels, les programmes de soutien ne se sont pas vu accorder par les ministères, dans l'ensemble de ceux qui ont été audités au cours de ce 2<sup>ème</sup> cycle, une attention aussi soutenue que les programmes de politiques et qu'en ce qui concerne leurs PAP, de sensibles marges de progrès subsistent.

## **2. La structuration des programmes en actions**

En lien avec le point précédent, le comité s'est attaché à formuler deux séries de recommandations pour les programmes de soutien.

En premier lieu, il a estimé que, de manière à faciliter l'appréhension des coûts réels directs des programmes de politiques, les moyens des services polyvalents devaient être isolés au sein des

programmes de soutien qui les hébergent dans des actions miroirs de ces programmes de politique, lorsque ce n'était pas le cas (Programme « Soutien des politiques de l'agriculture », à défaut du transfert prioritairement recommandé de ces moyens). Dans ce même souci, il a considéré que ces actions miroirs devaient rassembler l'ensemble de ces moyens (crédits de personnels et de fonctionnement) et non seulement les crédits de rémunération (Programme « Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail »).

En second lieu, le comité a relevé que dans aucun des programmes de soutien audités, la part des crédits correspondant aux fonctions mêmes de soutien est structurée à partir des finalités de celles-ci.

Pourtant les stratégies ministérielles de réforme comportent toutes des actions en matière d'amélioration de telles fonctions, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, de plans stratégiques directeurs informatiques ou de communication, de la politique immobilière...

C'est ainsi par exemple que le programme « Soutien des politiques de l'intérieur » ne comporte pas d'action relative à la fonction achat, alors que celle-ci est pourtant un chantier majeur du plan stratégique du ministère et alors même que la réorganisation de cette fonction, comme l'extension d'un service facturier, ouvrent des perspectives d'efficience jugées prometteuses par la mission d'audit.

D'une manière générale, si elles sont variées dans leurs modalités, comme l'illustrent les exemples donnés ci-après, les recommandations du CIAP exprimées dans le cadre de ce deuxième cycle, tendent, comme dans le précédent, à faire en sorte que le découpage en actions explicite les finalités de l'action publique, par une accroche qui porte soit sur des responsabilités identifiées soit sur des rubriques de coûts pertinentes :

- modification d'intitulé d'actions :
  - dans le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » : substituer à Fiscalité des grandes entreprises, des PME, des particuliers, les termes de Gestion fiscale, l'expression « fiscalité de » semblant renvoyer à la politique fiscale à l'égard d'une catégorie de contribuables ou à des régimes d'imposition par catégorie d'utilisateur, ce qui ne correspond pas à la finalité des crédits concernés.
  - dans le programme « Accès et retour à l'emploi » : ramener l'intitulé de l'action 'Indemnisation de personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi' à 'Indemnisation de personnes au chômage', dans la mesure où l'ensemble des moyens de contrôle sont inscrits dans un autre programme (« Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail »).
- Regroupement d'actions : dans le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » : intégration de l'action 'gestion des pensions' dans l'action 'gestion financière de l'État hors fiscalité' et de l'action 'gestion des fonds déposés' dans l'action 'gestion financière du secteur public local' (à renommer en conséquence 'gestion financière du secteur public local et de secteurs d'intérêt général, hors fiscalité'), en raison de leur finalité marginale à l'échelle du programme et de l'absence d'objectifs autonomes par rapport à ceux fixés aux actions dans lesquelles il est proposé de les intégrer.
- Création d'actions pour des crédits significatifs : dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique » pour les crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur qui représentent 40 % de l'enveloppe budgétaire du programme dans le PLF 2005.

- Suppression d'actions non valorisées : dans le programme « Administration territoriale », figurait une action 'Participation de l'Union Européenne à des projets cofinancés', non valorisée et non valorisable car ne prenant pas appui sur des crédits votés par le Parlement mais sur des crédits en provenance du budget européen, dont la fongibilité avec les autres crédits du programme est par ailleurs impossible. Le CIAP a néanmoins recommandé que la suppression de cette action n'entraîne pas celle de l'information du Parlement sur la performance administrative des différents modes de gestion de ces crédits qui devrait être assurée par une autre voie.
- Identification dans une action de crédits contribuant aux finalités d'autres programmes : dans le programme « Transports terrestres et maritimes », identifier par une action les crédits consacrés à l'Inspection du travail dans les transports, en ce que celle-ci participe aussi aux finalités du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ».
- Redécoupage d'actions « fourre-tout » : dans le programme « Administration territoriale », l'action 'Pilotage territorial des politiques gouvernementales' rassemble les moyens de personnel (4500 agents) et de fonctionnement nécessaires à la fois à la coordination des services de l'État et à la conduite de politiques publiques spécifiques.

Le CIAP a recommandé de structurer cet ensemble hétérogène à partir des trois missions imparties aux Préfectures, en distinguant ce qui relève de la communication de l'État, du pilotage des politiques interministérielles et de celui des politiques publiques spécifiques conduites par les préfetures.

- Redécoupage de l'ensemble des actions selon une logique unique pour des programmes structurés autour de la juxtaposition de logiques de moyens d'action et de finalités : pour les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Équité sociale et territoriale et soutien », le CIAP a recommandé un nouveau découpage uniformément axé sur les modalités d'intervention, les découpages selon ces deux logiques qu'ils proposent nuisant à la lisibilité des programmes (actions à finalité identique pour le second : 'Allègements de charges sociales en ZUS' et 'Revitalisation économique et emploi') ou présentant des risques de recoupement (dans le 1<sup>er</sup> : l'activité des personnels de l'ANPE financés dans l'action 'Mise en relation entre offres et demandes d'emploi' est pour une bonne part consacrée à l'action 'Construction de parcours individualisés vers l'emploi').

En dernier lieu, il apparaît au CIAP que si une structuration des programmes à partir d'une accroche sur des responsabilités identifiées peut avoir autant de légitimité qu'une accroche sur des rubriques de coûts pertinentes, elle requiert néanmoins une attention plus grande en ce qui concerne l'organisation de leur pilotage, surtout dans le cas où c'est au niveau des actions ainsi délimitées que sont appliqués les objectifs de performance.

Dans un tel cas en effet le risque n'est pas absent que ces actions deviennent de fait des sous-programmes, ce qui viendrait en contradiction avec le principe posé par la LOLF de fongibilité des crédits au niveau du programme.

Au cas particulier du programme « Création », le CIAP a ainsi indiqué que la structuration en actions adossée à la logique de spécialité de chacune des directions du ministère concernées n'avait de légitimité que pour autant que sa portée informative dans le PAP demeure bien indicative en gestion et ne conduise pas à des cloisonnements internes au programme comme aux BOP déconcentrés.

## **B - LA PERFORMANCE ASSOCIEE AUX PROGRAMMES**

A l'évidence, l'exercice de présentation à l'avis du Parlement d'avant-PAP joints au PLF 2005 en préfiguration de la documentation sur la performance à proposer pour le PLF 2006 a constitué une initiative bénéfique qui a permis de mesurer les marges de progrès restant à accomplir pour l'appropriation de la nouvelle démarche de gestion publique induite par la LOLF, encore largement conçue comme un simple changement de technique budgétaire.

C'est ainsi que les six dernières missions d'audit de ce cycle ont examiné des projets de PAP 2006 plus ou moins profondément remaniés par rapport aux avant-projets 2005, dans un sens plus conforme à la logique de la démarche.

Cela sera en tout cas vrai pour 2006 en ce qui concerne la présentation de la stratégie et le choix des objectifs, même si en ce qui concerne ceux-ci l'effort de coordination, d'harmonisation et de cohérence pour les politiques interministérielles reste encore à accomplir.

Mais pour que le nouveau mode de gestion publique puisse fonctionner dès 2006, il conviendra encore qu'il soit approprié par les services et les opérateurs, car la définition de la stratégie et le choix des objectifs sont en général restés l'affaire des administrations centrales.

Tout reposera en la matière sur l'aptitude à tirer profit des expérimentations de budgets opérationnels de programme en 2005, autre initiative dont il faut souligner l'importance, et de la qualité du dialogue de gestion entre les responsables de programmes, les responsables de BOP et d'unités opérationnelles.

En ce qui concerne les indicateurs de résultats, en revanche, le chemin restant à accomplir, tel qu'il a pu être mesuré par les vingt missions d'audit, conduit le CIAP à estimer que les PAP 2006 seront sur ce point largement perfectibles, tant étaient encore nombreux dans les six programmes dont l'audit s'est achevé au mois de juin dernier les indicateurs manquant de fiabilité et ceux restant à construire.

### **1. La stratégie et les objectifs de performance**

Bien qu'ayant été posée, dès la conception de la LOLF, comme base de la démarche de performance, la réflexion stratégique sur les priorités des politiques publiques reste largement absente pour les programmes audités au cours de ce cycle.

Elle est parfois simplement imparfaitement traduite dans le PAP 2005, et n'appelle qu'un travail de réécriture (par exemple, pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense »).

Elle s'est parfois heurtée à des difficultés à s'inscrire dans les limites de périmètre entre programmes (par exemple, pour les programmes « Équité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine »).

Dans d'autres cas, et ceci est particulièrement vrai pour les politiques publiques dans lesquelles l'État est plus initiateur qu'acteur ou est un acteur parmi d'autres, comme dans le domaine social, du travail, des transports, la réflexion stratégique peine à se distancier de ce vers quoi la politique doit tendre pour se concentrer sur ce que les services d'État peuvent réellement faire, par intervention directe ou par la voie d'opérateurs.

Entrent dans ce cadre, par exemple, les présentations des stratégies des programmes « Transports terrestres et maritimes » et « Accès et retour à l'emploi ».

Mais le plus souvent, la stratégie, présentée dans les PAP 2005 sous forme d'une simple description des actions et objectifs, combinée avec les caractéristiques de ceux-ci (non représentatifs des priorités ou débordant les moyens du programme) sont le signe que la réflexion n'a pas eu lieu.

Ou alors, et ceci est plus inquiétant d'une certaine manière, ce que montrent nombre des audits c'est que cette réflexion a bien eu lieu, qu'elle est traduite dans les SMR mais est ignorée de la performance associée aux programmes.

C'est ainsi, par exemple, que l'équipe d'audit du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » a pu proposer une redéfinition de la stratégie présentée dans l'avant-PAP 2005, qui s'avérait relativement intemporelle, en prenant simplement appui sur la SMR du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

La réunion, au mois de juin dernier, de la réforme de l'État et de la réforme budgétaire dans un même portefeuille ministériel devrait être l'occasion d'unifier le cadre de la modernisation de la gestion publique.

De ces constats sur le degré d'approche stratégique, résulte le fait que l'essentiel des remarques formulées sur les objectifs porte sur leur défaut de représentativité des priorités de la politique et leur inadéquation à la capacité effective de performance du programme.

Les exemples ci-dessous en font l'illustration :

- objectifs non représentatifs des priorités de la politique publique : dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique », aucun objectif n'est proposé en ce qui concerne la coopération administrative avec les pays non éligibles à l'aide publique au développement alors qu'il s'agit d'une priorité de la politique de relations de la France avec ceux-ci ; pour le programme « Accès et retour à l'emploi », estimant que dans leur ensemble les neuf objectifs de l'avant-PAP 2005 n'exprimaient pas, ou de manière insuffisamment claire et précise, les priorités de la politique et que par ailleurs ils étaient déséquilibrés, aucun d'entre eux n'ayant trait à l'efficience, le CIAP a proposé de leur substituer les quatre objectifs suivants : améliorer l'efficacité de la mise en relation des offres et demandes d'emploi, en tenant compte de la variété des besoins et des attentes des usagers du service public (qualité de service), favoriser la reprise d'activités des demandeurs d'emploi et titulaires des minima sociaux, par des incitations plus efficaces (efficacité socio-économique), adapter les moyens aux besoins des bassins d'emploi (efficacité socio-économique), mobiliser les moyens sur les publics les plus en difficulté (qualité de service et efficience) ;
- objectifs inadaptés à la capacité de performance du programme : dans le programme « Transports terrestres et maritimes », l'objectif de 'contribuer au développement de l'usage des transports collectifs' excède la capacité de l'État en ce domaine, laquelle est limitée aux transports conventionnés ; dans le programme « Soutien des politiques de l'agriculture », l'objectif de 'diffusion de l'information sur les prix des produits périssables', outre qu'il n'exprime pas une performance mais une action, n'a pas sa place, les moyens d'agir en la matière figurant dans un autre programme ; dans le programme « Recherche dans le domaine de l'énergie », l'objectif de 'favoriser l'essor des nouvelles technologies de l'énergie' excède largement les capacités du responsable du programme et des moyens mis à sa disposition ; de même l'objectif de 'mettre la recherche au service de l'industrie et former des spécialistes' ne s'applique pas exclusivement à la politique de

recherche portée par ce programme ; dans le programme « Équité sociale et territoriale et soutien », l'objectif d'améliorer la qualité des services rendus aux habitants des ZUS, s'il est sans conteste, un élément essentiel de la réduction des écarts de développement entre les ZUS et l'ensemble du territoire, va très sensiblement au-delà des moyens d'action de ce seul programme.

S'il est vrai que tous les programmes ne se prêtent pas avec la même aisance, en fonction de leur contenu, à la sélection d'objectifs équilibrés entre l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficacité de la gestion, l'exemple présenté ci-dessus d'objectifs proposés par le CIAP pour le programme « Accès et retour à l'emploi » révèle tout de même que l'exercice est réalisable.

L'absence, souvent constatée, d'objectifs d'efficacité est davantage à mettre au compte de la vision de la LOLF comprise comme un exercice budgétaire et non comme le vecteur de l'amélioration de la gestion publique.

Et cela est d'autant plus frappant lorsque l'absence ou le faible nombre d'objectifs d'efficacité sont constatés par le CIAP, comme, avant lui, par la Direction de la réforme budgétaire, les commissions des finances du Parlement et la Cour des comptes, dans les programmes de soutien.

Si l'on considère, de surcroît, que la plupart des sept programmes de ce type qui ont été audités au cours de ce cycle, concentrent non seulement les moyens des fonctions support mais aussi ceux des services chargés de la mise en œuvre des programmes de politiques, il en résulte que pour les ministères concernés, ce sont l'ensemble des programmes (de politiques et de soutien) qui sont dépourvus d'objectifs d'efficacité.

## **2. Les liens entre programmes au service de la performance**

Dans son précédent rapport d'activité, le CIAP indiquait que le premier cycle d'audits lui avait permis de mesurer l'importance qui s'attache pour les politiques interministérielles à l'existence des Documents de Politique Transversale (DPT) dans une logique de pilotage de l'action de l'État par la performance, sauf à s'exposer à des difficultés du même ordre que celles rencontrées notamment par le Royaume-Uni, par l'effet d'objectifs et de cibles de résultats contradictoires entre les services.

Si, depuis, une maquette a été conçue pour permettre la rédaction des DPT et leur communication au Parlement à l'appui du PLF 2006, leur contenu ne traduira pas une réflexion en commun et en amont de l'élaboration de leurs PAP par les ministères.

C'est en tout cas le constat qu'a pu faire le comité à propos de l'audit de deux programmes pilotes de DPT, le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » pour la politique de la ville et le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » pour la politique de lutte contre les exclusions. Pourtant ces audits se sont achevés à un moment où les ministères entraient dans la phase d'élaboration de leurs PAP 2006.

Il faut peut-être regretter que l'occasion n'ait pas été saisie de la récente modification législative apportée à la LOLF pour introduire dans les dispositions de celle-ci la définition d'un cadre d'élaboration et de discussion budgétaire en ce qui concerne la performance des programmes relevant d'une même politique interministérielle.

Le CIAP est d'autant plus soucieux que soient dégagés les moyens d'impulser les relations indispensables entre ministères pour la mise en œuvre de programmes susceptibles d'inter-agir en termes de performance, que l'audit du programme « Orientation et pilotage de la recherche » dans

le cadre de ce présent cycle a montré que c'est un point sur lequel la LOLF pourrait constituer un recul par rapport à la situation antérieure.

En effet, si la structuration de la mission « Recherche et enseignement supérieur » a notamment pour ambition de maintenir et de développer dans le domaine de la recherche une tradition de coordination interministérielle, formalisée de longue date à travers la notion de BCRD, la mission d'audit a pu constater qu'aucune démarche en ce sens n'avait été engagée et que les avant-PAP 2005 des douze programmes de Recherche et Développement avaient été élaborés sans concertation.

L'examen des indicateurs que ces programmes proposent montre qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble lisible des résultats obtenus par le dispositif français de recherche publique sans disposer d'une consolidation.

Par exemple, des indicateurs de résultats associés aux objectifs suivants se retrouvent dans plusieurs programmes :

- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international : programmes « Formations supérieures et recherche universitaire », « Recherches scientifiques et techniques pluridisciplinaires », « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », « Recherche spatiale », « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », « Recherche duale » et « Recherche culturelle et scientifique » ;
- améliorer la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation de résultats de recherche : objectif présenté dans six programmes.

Cette constatation implique, au minimum, une coordination effective dans la spécification des indicateurs au niveau de la mission interministérielle, pour permettre cette consolidation au travers du document de politique transversale, lequel était envisagé mais non amorcé lorsque l'audit s'est achevé en janvier 2005.

La mission a également conclu à la nécessité d'inclure dans le programme chef de file certains de ces indicateurs consolidés, ainsi qu'un indicateur de ciblage sur les domaines de recherche prioritaires.

### **3. Les indicateurs de résultats**

Comme indiqué en introduction de ce chapitre relatif à la performance, le travail restant à réaliser pour faire en sorte que les indicateurs répondent aux critères de qualité rappelés dans le guide de la démarche de performance -pertinence, utilité, solidité et auditabilité- conduit à considérer, notamment au regard des six programmes dont l'audit s'est achevé à la fin du mois de juin 2005, qu'en ce domaine les propositions contenues dans les PAP 2006 demeureront pour l'essentiel à parfaire.

Pour lever toute ambiguïté et prévenir tout biais dans l'interprétation qui pourrait être faite des indicateurs présentés dans les bleus budgétaires du PLF 2006, le CIAP a recommandé que soient mentionnés dans les PAP pour chacun d'eux leurs limites, lorsque celles-ci portent sur leur solidité ou leur auditabilité.

En revanche, aux indicateurs dont la pertinence ou l'utilité n'était pas avérée, le CIAP a recommandé d'en substituer d'autres, le plus souvent par des propositions concrètes.

Au nombre des indicateurs non pertinents, peuvent être donnés à titre d'exemple :

- des indicateurs ne permettant pas de mesurer la réalisation de l'objectif : le taux de vacance des emplois (dans le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »), alors que la donnée d'effectifs budgétaires utilisée par l'indicateur renvoie à une notion supprimée par la LOLF ; le taux de diffusion dans les contrats de ville de trois dispositifs : les ateliers santé ville, les adultes-relais et les équipes emploi insertion (dans le programme « Équité sociale et territoriale et soutien ») pour mesurer l'objectif de « Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information » alors que le choix des dispositifs n'est pas explicité, que ceux-ci sont de nature très différente, que leur diffusion est sujette à des facteurs exogènes (les procédures de labellisation par exemple) et s'applique à un dispositif, les contrats de ville, dont la génération actuelle prend fin en 2006 ; le taux de contrôle des actes reçus en Préfecture (dans le programme « Administration territoriale ») pour mesurer l'objectif de réduire le nombre d'actes non conformes des collectivités locales, alors que le taux de contrôle n'est pas en lui-même le moyen de garantir la conformité des actes ; le ratio intérêts moratoires/montant des factures payées (pour le programme « Soutien des politiques de l'intérieur ») appliqué à l'objectif de réduire les délais de paiement au sein du ministère, alors que le dénominateur comprend les factures payées par une seule direction du ministère ;
- des indicateurs ne permettant pas de mesurer une performance (indicateurs d'activité, de moyens, de gestion) : nombre de journées de travail contrôlées sur route et en entreprises (programme « Transports terrestres et maritimes ») ; partenariats recherche/entreprises impliquant la France et un ou plusieurs pays étrangers (programme « Rayonnement culturel et scientifique ») ; nombre de maisons de l'emploi ou de plate-formes de vocations (programme « Accès et retour à l'emploi ») ;
- des indicateurs ne permettant pas de juger une amélioration de la gestion : parce que leurs composantes ne sont pas maîtrisées du tout (situation de la diversité linguistique sur Internet, taux de diffusion des films à l'étranger, dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique »), ou pas totalement par le responsable du programme et les services chargés de sa mise en œuvre (le délai moyen de jugement dans le programme « Justice judiciaire » n'est pas adapté aux spécificités du procès civil dans lequel la durée de l'affaire peut être allongée par une partie qui ne souhaite pas que le jugement intervienne rapidement) ; parce qu'ils présentent un résultat global qui peut masquer des espaces de dégradation de la situation (les indicateurs de délais moyens du programme « Justice judiciaire » ou du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » qui non seulement peuvent occulter des disparités et des aggravations de situation dans le ressort de certains services mais encore ne peuvent être considérés comme exprimant en eux-mêmes et à eux seuls une amélioration de la qualité du service public).

Au nombre des indicateurs qui ne sont pas utiles dans le cadre des PAP en ce que la mesure annuelle ne se prête pas au champ d'action considéré, un certain nombre se rencontre dans le domaine de la Recherche.

C'est ainsi par exemple que les deux indicateurs de mesure de l'effet de levier des crédits publics d'aide à la création d'entreprises innovantes et à la création d'emplois à fort contenu scientifique et technologique dans le programme « Orientation et pilotage de la recherche » ne sont pas adaptés à une gestion annuelle de crédits, les données chiffrées se rapportant à des actions passées : crédits incitatifs accordés l'année n-5 et résultats mesurés en année n-2 pour une présentation dans le PAP joint au PLF de l'année n.

L'observation vaut également dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme : l'indicateur de nombre d'emplois et de logements créés chaque année au sein des pôles de développement d'intérêt national, proposé dans le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », ne peut trouver d'expression annuelle réelle, pour des opérations dont la réalisation, étendue sur une dizaine d'années, ne peut être jalonnée de telle sorte que puissent être affectés à un exercice budgétaire donné les résultats constatés.

Autre exemple d'indicateurs qui ne peuvent être considérés comme utiles : les indicateurs synthétiques agrégeant des éléments disparates. Ainsi de l'indicateur « délais de réponse aux demandes spécifiques adressées aux directions de soutien » qui propose de mesurer la performance par le pourcentage de prestations d'assistance et de conseil alors que celles-ci sont de nature et d'importance très diverses et ne sont pas ciblées (programme « Soutien des politiques d'équipement »).

Par ailleurs, un certain nombre d'indicateurs devraient être modifiés pour être réellement qualifiés de solides, qu'il s'agisse de les ramener sur les leviers d'action effectivement disponibles, ou de corriger les biais méthodologiques qu'ils comportent :

- indicateurs non concentrés sur les leviers d'action réels : taux de coopération en matière de prospective européenne (programme « Environnement et prospective de la politique de défense ») ; taux de communes ayant fait l'objet d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé (cet indicateur figure dans deux programmes « Administration territoriale » et « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » sans qu'aucun d'eux ne soit centré sur les leviers d'actions respectifs du ministère de l'intérieur et du ministère de l'écologie) ; nombre de jours de grèves dans l'année sur mot d'ordre local (programme « Soutien des politiques d'équipement ») ;
- indicateurs comportant des biais méthodologiques : part des usagers, particuliers respectant leurs obligations fiscales dans le délai imparti (programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ») : l'indicateur ne porte que sur les obligations de déclaration fiscale et non de paiement de l'impôt) ; nombre d'affaires traitées par magistrat en ETP (programme « Justice judiciaire ») : la répartition entre les actions de justice civile et de justice pénale proposée par l'indicateur impliquera, pour ne pas être arbitraire, la mise au point d'un système d'information, en raison de la polyvalence des magistrats) ; indicateurs de mesure en pourcentage des effets de levier des crédits d'État (programme « Tourisme » par exemple : l'amélioration du ratio est censée traduire une augmentation de la part financée par les partenaires. Mais elle peut aussi être obtenue par une diminution des moyens de l'État si celle-ci est accompagnée de la stabilité des financements des partenaires -au moins dans un premier temps !- ou par une baisse simultanée des deux sources de financements. Un affichage des valeurs absolues à côté des pourcentages apparaît en conséquence nécessaire pour éviter tout biais d'interprétation).

Enfin, comme l'ont relevé également les commissions des finances du Parlement et la Cour des comptes, nombre d'indicateurs consistent en des enquêtes dont le CIAP a pu mesurer, au travers des audits qui se sont achevés en juin, qu'elles restaient à cette date encore à construire, et dont l'utilité se pose dans certains cas.

C'est ainsi que pour le programme « Soutien aux politiques environnementales et développement durable », le nombre d'enquêtes prévu apparaît disproportionné à ses moyens (208 M€) ; d'autre part, la solidité de leurs résultats restera à vérifier, qu'il s'agisse de l'enquête relative à l'indicateur de « Taux des interlocuteurs du MEDD qui considèrent que celui-ci contribue significativement au

renforcement de l'influence de la France à l'international » ou de celle de l'indicateur 'Niveau d'implication du public en tant qu'acteur des politiques environnementales'.

## **C - LE PILOTAGE ET LA DECLINAISON DES PROGRAMMES**

Le pilotage par la performance d'un budget de l'État organisé en fonction de politiques publiques dont les contours ne coïncident pas avec ceux des structures chargées de les mettre en œuvre impose une réforme des organisations, dont la mise en œuvre est dans l'ensemble différée, à la fois en raison d'une conception encore trop réductrice des implications de la LOLF et en raison des limites des outils disponibles en matière de gestion prévisionnelle des emplois et de systèmes d'information budgétaire-comptable.

Par ailleurs, le retard pris dans l'établissement de la cartographie des Budgets Opérationnels de Programme (BOP), dû à la difficulté de réconcilier le niveau utile pour ceux-ci en terme de fongibilité et de marges de manœuvre avec l'organisation territoriale des services, fait que, pour 2006, la mise en œuvre des BOP reposera sur un dialogue de gestion essentiellement de nature budgétaire. Et cela d'autant plus que très souvent les services déconcentrés n'ont pas été associés à la définition de la performance des programmes.

Dès lors, au-delà de l'appui précieux qu'apportera aux responsables de BOP l'école de la LOLF qui vient d'être mise en place à leur intention, il convient qu'au cours de cette année soient développés le cadre et les outils nécessaires pour que, en vue de la préparation et de l'exécution du budget 2007, le dialogue de gestion soit organisé autour de la performance.

### **1. Le pilotage des programmes**

La qualité du pilotage des programmes par la performance passe en tout premier lieu par la nécessaire hiérarchisation des différents dispositifs stratégiques et par leur mise en cohérence avec les politiques publiques exprimées par les programmes et mises en œuvre dans le cadre de ceux-ci.

Les programmes traduisent les finalités de l'État en objectifs auxquels des moyens pour les atteindre sont associés, les deux étant avalisés par le Parlement.

Ils constituent donc un cadre stratégique majeur de structuration des actions de l'État. Toute modification introduite dans une politique publique devrait désormais être exprimée avec ses conséquences sur les programmes.

Les lois d'orientation et de programmation devraient prévoir leurs implications au regard de la structuration du budget en missions/programmes/actions ainsi qu'au regard des objectifs et indicateurs de performance des PAP.

L'action de l'État ne peut en effet, sauf à perdre toute cohérence, poursuivre des orientations stratégiques multiples et non coordonnées.

De la même manière, les stratégies ministérielles de réforme (SMR) ne peuvent trouver leur justification qu'au niveau des moyens de mise en œuvre des programmes et doivent expliciter en quoi ces moyens rendent cette mise en œuvre plus efficace et plus efficiente.

Autrement dit, les programmes définissent les finalités et les objectifs stratégiques de l'action de l'Etat, les SMR décrivent les réformes et plans d'action utiles au service de ceux-ci.

Cette hiérarchisation est indispensable afin d'éviter de désorienter les services soumis à la superposition d'impulsions diverses.

Ainsi par exemple au ministère de l'Intérieur, le plan stratégique du secrétaire général, la SMR, la DNO des préfectures et le schéma ministériel de communication comprennent des orientations fortes destinées à structurer l'action du ministère et à en éclairer les finalités, sans toutefois qu'aucun lien ne soit établi avec les PAP.

La mission d'audit du programme « Soutien des politiques de l'intérieur » a constaté à l'examen de ces documents une multiplicité des concepts, des objectifs et des indicateurs sans autre ordonnancement apparent que la juxtaposition.

A l'inverse, le plan stratégique mis au point par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) de ce ministère se situe clairement dans le cadre précédemment décrit : il identifie cinq axes stratégiques, déclinés en cinquante-quatre actions opérationnelles dont chacune se réfère au programme et à l'action auxquels elle correspond.

Il convient de souligner à cette occasion que ce plan stratégique, exemplaire sur ce point, pourrait également servir de modèle dans le domaine de l'évolution des relations entre programmes de soutien et programmes de politiques et dans le domaine de la mesure de la performance.

En effet, comme la plupart des directions de soutien, la DSIC ne dispose pas de l'ensemble des leviers d'action, qu'elle partage avec des directions « clientes » et les crédits qu'elle mobilise sont localisés pour l'essentiel dans les programmes de politiques, donc soumis à des décisions de fongibilité qui lui échappent.

Elle a dès lors mis au point avec ses partenaires un système d'identification des engagements mutuels, qui consiste à séquencer la gestion de chaque projet par des « jalons » dont chacun fait l'objet d'une définition claire des responsabilités, des moyens et des calendriers.

Cette organisation permet de surcroît d'approcher une appréciation synthétique de la performance, nonobstant l'éclatement des leviers d'action.

Au-delà du souci de rigueur dans la construction des indicateurs de résultats qu'il révèle, cet exemple mérite d'être cité en raison de sa parfaite compréhension des enjeux de réforme de la gestion publique qu'implique la LOLF et qui est encore loin d'être partagée.

Parmi les sept programmes de soutien audités au cours de ce cycle, c'est en tout état de cause le seul cas rencontré par le CIAP d'un dialogue de gestion organisé sur la compréhension que l'orientation stratégique d'un programme de soutien doit être de mieux servir les programmes de politique.

De plus, appliqué dans tous les ministères, le modèle mis en place par la DSIC permettrait que les PAP de l'ensemble des programmes de soutien présentent davantage d'indicateurs d'efficience qu'ils ne le font et qu'ainsi conçus, ces programmes offrent les termes d'une comparaison utile.

Au moment où s'est achevé ce deuxième cycle, la plupart des responsables de programmes de politique ne disposaient pas encore des outils de pilotage (suivi budgétaire, masse salariale, contrôle de gestion) placés entre les mains des directions de soutien et aucune démarche n'était relevée en vue de substituer au dialogue de gestion entre les directions opérationnelles et les directions de soutien, le dialogue entre responsable de programme et responsable de BOP.

Au mois de juin dernier, le ministère de l'Intérieur avait toutefois à l'étude l'élaboration d'une série de documents de gestion : une charte ministérielle, dite « charte-mère », pour préciser le rôle et les relations entre les responsables de programmes, les responsables de BOP et d'unités opérationnelles et les directions de soutien ; une charte de gestion du programme de soutien pour fixer les règles du jeu en matière de réserve pour aléas de gestion, d'exercice de la fongibilité, de gestion des marges de manœuvre ; un guide des procédures en matière de ressources humaines et, enfin, des documents internes aux BOP.

La qualité du pilotage des programmes par la performance ne peut pas non plus, de l'avis du CIAP, faire l'économie d'une reconnaissance dans un texte législatif ou réglementaire du responsable de programme, sauf à vider de tout son sens la notion de pilotage en le confinant à un rôle de « notaire », comme a pu l'entendre dire une équipe d'audit, et par là-même à faire échec à l'objectif de performance.

Les périmètres des programmes coïncident peu souvent avec les contours des structures chargées de les mettre en œuvre, et les responsables de celles-ci s'appuient pour les faire fonctionner sur les décrets ministériels d'organisation.

Or, nombre de programmes comprennent une ou plusieurs directions ou opérateurs sur lesquels le responsable de programme n'a pas d'autorité au regard de ces décrets d'organisation.

Si certains ministères ont entrepris la réforme de leur organisation, celle-ci n'a pas été conduite dans l'optique d'une amélioration de la gestion publique à partir de la LOLF, ou, si telle a été l'intention, le résultat reste imparfait.

C'est ainsi par exemple que le nouveau responsable du programme « Transports terrestres et maritimes », le Directeur général des transports terrestres et maritimes, aura bien autorité sur toutes les directions d'administration centrale chargées de sa mise en œuvre, ce que n'avait pas son prédécesseur avant cette réforme de l'organisation, mais qu'il n'aura pas plus qu'avant celle-ci autorité sur les deux services et quatre opérateurs qui participent également à la mise en œuvre du programme.

Certains ministères, comme celui de la Culture, ont fait le choix de réunir les responsables de programmes en un comité de pilotage et d'orientation. Si l'on perçoit mal comment ce comité 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 entreperçoit assez bien le schéma selon lequel les arbitrages seront, de fait, opérés par la direction de soutien.

Or les dispositions de la LOLF ne permettent plus que la responsabilité sur les ressources humaines et les moyens budgétaires -en termes de décisions- repose, comme c'est le cas actuellement, sur les directions de soutien, notamment les directions de ressources humaines et les directions des affaires financières.

En demandant au responsable de programme un engagement sur des résultats, la réforme budgétaire conduit à attribuer à celui-ci cette responsabilité et à redéfinir en conséquence le rôle des structures transversales.

Celles-ci doivent désormais, d'une part, être érigées en gardiennes de la cohérence ministérielle, par la production des normes de gestion des ressources et par l'encadrement des processus de gestion administrative de celles-ci, d'autre part, 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.

D'autres ministères, comme celui de l'Intérieur, ont pris l'option de désigner le Secrétaire général comme responsable de programme. Cette solution n'est pas non plus exempte d'inconvénients, notamment de lisibilité, par la confusion des rôles qu'elle emporte entre celui de secrétaire général du ministère, de responsable de trois programmes, de responsable de BOP et de responsable d'unités opérationnelles.

En effet, si la loi organique a structuré le budget de l'État par politiques publiques elle ne supprime pas le cadre ministériel, dont elle fait même la référence pour la détermination des plafonds d'emplois.

Dans la préparation et l'exécution des lois de finances en format LOLF, les ministres seront ainsi appelés à prendre des décisions en matière de ressources humaines et de crédits qui se traduiront par des arbitrages entre programmes.

La préparation de ces décisions et arbitrages relève des missions premières du Secrétaire général du ministère, dont on voit mal comment elles peuvent se concilier avec celles de responsable d'un programme, sans qu'il soit juge et partie.

Enfin, en ce qui concerne les opérateurs, le comité a pu constater que l'évolution nécessaire des relations de tutelle au sein des organisations administratives n'a pas encore été amorcée dans tous les ministères.

L'exemple donné ci-dessous illustre pourtant combien elle est inévitable, au nom du pilotage par la performance :

A la fois par le périmètre des programmes dans le domaine de la recherche et par le choix de leurs responsables, c'est la question de l'organisation administrative du pôle recherche qui est posée.

En effet le CEA est actuellement placé sous la tutelle du Directeur de la Technologie alors que les crédits qui lui sont alloués figurent dans le programme « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » dont le responsable est le Directeur de la Recherche, la situation étant exactement l'inverse en ce qui concerne l'INRA.

A cela s'ajoute le fait que nombre de contrats passés avec les opérateurs, dont certains tout juste renouvelés cette année, ne sont pas mis en adéquation avec les programmes alors que la performance de ceux-ci repose quasi entièrement sur eux.

C'est, à titre d'exemple, le cas pour les opérateurs du programme « Transports terrestres et maritimes », à l'exception toutefois du contrat conclu avec Voies Navigables de France.

Un autre exemple peut être donné, qui concerne les opérateurs (CEA, IFP, ADEME) du programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » : la mission d'audit a noté qu'un important travail s'imposait pour inscrire leurs relations avec l'État dans la démarche de performance de la LOLF dans la mesure où, de longue date, ils pratiquent en interne une fongibilité entre les crédits publics (d'État, européens, régionaux) et les crédits privés, sur la base de contrats distincts conclus pour des périodes de durées inégales et avec des objectifs spécifiques.

En revanche, s'il est vrai que dans le domaine de la culture, la tutelle n'est pas partagée avec d'autres ministères et que, de plus, par les choix du ministère elle ne l'est pas davantage entre les responsables de programme, ce qui simplifie considérablement son exercice, ces circonstances n'enlèvent rien à la qualité du travail accompli pour conclure avec chacun des opérateurs des contrats de performance, établis dans la logique de la LOLF, selon un cadre conventionnel-type

organisé en quatre parties : orientations stratégiques de l'établissement, leviers de performances, données budgétaires, exercice de la tutelle et suivi.

Bien plus, à titre d'exemple d'une démarche achevée de pilotage par la performance, il faut citer le cas de la convention de partenariat conclue au mois de juin 2005 entre le Centre dramatique régional de Thionville et l'ensemble des collectivités publiques qui contribuent à son financement : le ministère de la culture, la région, le département et la ville.

Ce contrat pose le cadre d'une formule de subventionnement coordonné assise sur des objectifs et des moyens d'évaluation conjointe, par une référence explicite à la LOLF.

## **2. La déclinaison des programmes**

Si la date de définition de la cartographie des BOP a présenté l'inconvénient, évoqué en introduction, de ne pas laisser le temps de toute l'attention requise à la déclinaison de la performance pour 2006 (même si elle n'est pas la seule cause), elle a néanmoins l'avantage d'avoir permis dans certains cas de tirer profit des expérimentations pour mieux cerner le périmètre le mieux adapté au regard des critères de fongibilité, de marges de manœuvre et de qualité du dialogue de gestion.

Pour autant, un certain nombre de BOP n'ont pu que résulter d'un compromis entre ces trois critères.

C'est ainsi par exemple que les BOP territoriaux du programme « Tourisme » ne comprendront que 3 à 4 personnes en moyenne et une faible enveloppe de crédits, ce qui laisse peu de place à la fongibilité asymétrique et aux marges de manœuvre et a conduit le comité à recommander, pour optimiser la dépense, que leurs moyens soient rassemblés dans un BOP au niveau du responsable de programme, les délégations régionales du tourisme étant responsables d'unités opérationnelles.

L'expérimentation a montré que la taille critique en termes de personnels n'était pas atteinte non plus pour les BOP des services déconcentrés, les DRAC, du ministère de la culture, ce qui a conduit celui-ci à regrouper les personnels sur l'un des trois BOP dont chaque DRAC a la responsabilité.

Pour le programme « Équité sociale et territoriale et soutien », les BOP ont été placés au niveau, utile, régional, mais cela nécessitera de fixer un cadre particulier pour laisser de grandes marges de manœuvre aux unités opérationnelles, placées à l'échelon départemental, lequel est, de fait, le niveau essentiel d'action dans le domaine de la politique de la ville.

Quant aux BOP du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », leur pilotage par la performance sera particulièrement contraint, 80 % des crédits étant affectés de conditions d'emploi.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles la mission d'audit a recommandé la fusion de ce programme avec les programmes « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Accueil des étrangers et intégration » qui permettrait de rendre aux services déconcentrés la fongibilité et la marge de manœuvre subséquente dont ils bénéficiaient jusqu'ici.

En sus de la pertinence du périmètre des BOP, que les conditions d'exécution du budget 2006 permettront de mieux évaluer, intervient dans l'aptitude à dégager des marges de manœuvre dans une logique de performance la capacité à cerner le plus précisément possible la masse salariale et à maîtriser la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Les expérimentations en cours ont montré qu'en ce domaine les outils jusqu'alors employés n'étaient pas adaptés. Modélisés à l'échelle de l'ensemble des effectifs d'un ministère, ils sont en effet basés sur des coûts moyens, lesquels gommant les effets de structure par âge et par catégorie, que les BOP ne peuvent ignorer en raison de la moindre proportion d'agents qui leur sont rattachés.

Il faut regretter à ce propos, sur la base des missions d'audit conduites par le cabinet de consultants, que les ministères n'aient pas mis à profit, pour se coordonner, le fait qu'ils se trouvaient confrontés en la matière à des difficultés comparables, de surcroît à régler dans la même échéance, et qu'ils se soient tous engagés dans une relance individuelle d'investissements pour produire ou rénover des outils de gestion adaptés aux exigences de la LOLF.

Ce foisonnement de projets, conçus sur des approches sensiblement différentes, parfois même difficilement réconciliables (y compris, au sein d'un même ministère, entre administration centrale et services déconcentrés), pour répondre à la même problématique a généré une déperdition de ressources et ce, dans un contexte où le projet de mise en place d'un système de gestion de ressources humaines interministériel visait à lui apporter une réponse transverse et souple.

Quant à la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, il s'agissait encore d'un chantier en cours à la fin de ce cycle d'audits.

Et le travail restant à accomplir n'était pas de faible ampleur si l'on considère que d'une manière générale, les services déconcentrés n'ont pas été associés à la définition des objectifs stratégiques (le seul cas contraire rencontré concerne le programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »).

Sans doute un certain nombre de ministères ont-ils entendu poser au préalable le cadre d'un dialogue de gestion rénové, à partir d'une cartographie de BOP stabilisée, et entreprendre la déclinaison des objectifs stratégiques dans ce cadre.

Mais dans l'ensemble le dialogue de gestion est encore trop centré, dans la réflexion ou dans les expérimentations, sur un reporting formel et essentiellement de nature budgétaire.

Les incertitudes entourant les évaluations de la masse salariale ont en tout cas pris le pas sur la détermination et la contractualisation des engagements relatifs à la performance et ont constitué le cœur des préoccupations dans nombre d'expérimentations.

De même, si la fonction contrôle de gestion, qui s'est progressivement développée dans tous les ministères antérieurement à la LOLF, a pu contribuer à la réflexion sur certains indicateurs de performance proposés dans les PAP, elle appelle un changement de dimension pour répondre à une démarche de pilotage par la performance, qui n'est pas encore véritablement perçue ou partagée.

Elle reste souvent encore centrée sur la collecte et la consolidation des données ou la production de reporting de gestion, sans constituer une véritable fonction d'aide à la décision pour les directions opérationnelles.

C'est ainsi que les équipes des audits conduits avec l'appui du cabinet de consultants ont pu observer que l'analyse des corrélations entre l'évolution des valeurs mesurées au travers des indicateurs, le niveau d'activité des services ou les processus de travail propres à l'organisation n'était pas réalisée dans l'objectif de dégager des pistes opérationnelles d'amélioration de la performance.

En conclusion sur cette question de la déclinaison des programmes, il faut considérer que l'année 2006 sera une année de transition mais il importe de veiller à ce que les chantiers restant à

conduire soient menés à leur terme, sauf à voir se consolider la vision de la LOLF comme une simple nouvelle technique budgétaire.

C'est pourquoi le CIAP dans son troisième cycle d'audits accordera une attention particulière aux conditions dans lesquelles en 2006 auront été mis en œuvre et auront fonctionné les BOP, ainsi qu'à la qualité du contrôle de gestion mis en place et à son positionnement dans une démarche de gestion par la performance.

## **D - LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO ET L'ANALYSE DES COÛTS DES ACTIONS**

Comme il l'a été rappelé dans la première partie du rapport, l'abandon par la LOLF de la traditionnelle distinction entre services votés et mesures nouvelles conduit à éclairer les débats parlementaires par une justification des crédits « au premier euro » (JPE), en référence aux déterminants physiques ou financiers de chaque action et de chaque catégorie de dépenses.

Le calendrier de la réforme budgétaire ne prévoyant pas l'achèvement de ce chantier au cours de ce cycle d'audits, ce thème n'a pas été approché par les équipes.

En revanche, le CIAP a mis au point une méthode, évoquée précédemment, dans la perspective d'examiner au cours de son 3<sup>ème</sup> cycle d'audits la documentation des PAP 2006 en la matière pour 12 programmes.

La JPE requiert de la part des ministères un important travail de recensement et d'analyse pour choisir à la fois le bon niveau de justification (programme/action/sous-action, groupe d'actions) et la bonne unité (pertinence en terme d'explicitation de la dépense et de levier d'action pour le responsable du programme). Or, à cet effet ils ne peuvent pas, ou seulement partiellement, s'appuyer sur les outils de contrôle de gestion qui n'ont pas été conçus pour cela.

On ne reviendra pas sur l'ampleur du chantier d'évaluation de la masse salariale au niveau le plus fin, évoqué au chapitre précédent, sauf pour indiquer que dans certains cas, cette évaluation à partir de moyennes, inadaptée pour des petites unités d'effectifs, donc au niveau des BOP, peut l'être aussi pour de grandes unités, au niveau d'un programme.

C'est ainsi que l'audit du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » a montré que le coût moyen budgétaire par catégorie appliqué aux 9000 agents qu'il rassemble conduisait à une sous-évaluation de 20 % de la masse salariale, en raison du nombre élevé de personnels d'encadrement.

Mais c'est aussi le dénombrement des effectifs par programme et par action que l'exercice de JPE impose qui appelle une lourde mobilisation des ministères, pour lequel certains ont entrepris la mise au point ou l'achat de progiciels dédiés (par exemple, le Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer avec l'outil de Suivi des Actions du Ministère -SAM).

En tout état de cause, ces outils ne sont pas opérationnels encore et, dans l'ensemble, le dénombrement des effectifs et leur ventilation en ETP dans les PAP 2006 doivent être considérés comme un exercice de transition qui appellera des corrections.

C'est la raison pour laquelle le CIAP a prévu dans la méthodologie d'audit de la JPE d'évaluer les perspectives d'évolution de ces données.

Ceci apparaît particulièrement nécessaire non seulement au regard de la qualité de l'information disponible qui ne doit pas être moindre que celle dont le Parlement disposait sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, mais également au regard de la fiabilité d'un certain nombre d'indicateurs de performance, lorsque ceux-ci rapportent l'activité des services à un nombre d'ETP (par exemple dans le programme « Justice judiciaire ») comme de la fiabilité de l'analyse des coûts des actions.

L'analyse des coûts des actions fera elle aussi l'objet d'audits du CIAP dans le cadre de son 3<sup>ème</sup> cycle, sur la base d'un guide d'audit conçu à cet effet.

Comme il l'a été indiqué en première partie de ce rapport, les audits seront réalisés à l'échelle du budget général, dans l'objectif de proposer une méthodologie et des mécanismes permettant de donner une assise homogène à la détermination des coûts présentés dans les PAP.

Si les équipes d'audit n'étaient pas invitées à aborder, au cours du 2<sup>ème</sup> cycle, cette problématique qui était encore en chantier, certaines d'entre-elles ont pu relever, au cours d'entretiens avec leurs interlocuteurs dans le cadre de leur mission, une confusion dans la nature et la portée de l'analyse des coûts.

Il n'est pas inutile de rappeler en conséquence, à l'occasion de ce rapport, que cette méthode d'analyse n'est pas une comptabilité analytique, destinée à dégager des coûts par entité, par exemple.

Si ceux-ci ont toute leur place dans une logique de contrôle de gestion avancée, ils ne répondent pas à ce qui est attendu de l'analyse des coûts dans les PAP.

En l'espèce, il s'agit d'établir les coûts réels directs complets des actions des programmes et par voie de conséquence des politiques qu'ils portent, dans la mesure où les crédits (dans les PAP) et dépenses constatées (dans les RAP) ne coïncident pas avec ceux-ci.

Il convient d'y ajouter en effet, une quote-part des crédits/dépenses des fonctions indivises, des fonctions de support, et des services polyvalents le cas échéant, qui figurent dans les programmes de soutien.

Il s'agit dès lors de « vider » ceux-ci dans les programmes de politiques selon des clés de répartition les plus pertinentes possibles.

## **E - L'AUDITABILITÉ DES SYSTÈMES DE MESURE DE LA PERFORMANCE**

La fiabilité des indicateurs de résultats est essentielle au pilotage par la performance et requiert à cet effet des systèmes de fourniture des données dont la solidité repose sur l'existence d'un processus de contrôle interne de chaque étape de production.

On ne reviendra pas ici sur les enquêtes d'opinion auxquelles nombre de programmes prévoient d'avoir recours comme indicateurs de performance, si ce n'est pour recommander, au-delà d'une réflexion sur leur opportunité en terme de coûts, qu'elles soient confiées à des organismes extérieurs reconnus dans la profession.

A leur sujet également, il est permis de conseiller de recourir à une pratique de qualité éprouvée, développée par exemple par la Direction générale des Impôts, laquelle consiste à « doubler » les

enquêtes par des sondages effectués par le service lui-même auprès d'un panel différent de celui confié à l'organisme, en vue de comparer les résultats.

Pour l'essentiel, les indicateurs de résultats résulteront de productions informatiques.

Dans son précédent rapport d'activité, le CIAP avait relevé que s'ils disposent tous de systèmes informatiques, les ministères ne pourront pas faire l'économie d'investissement pour en accroître la fiabilité, et pour les rendre compatibles entre eux en les faisant converger vers un infocentre. Cette solution apparaît en effet préférable à celle de la mise en place d'un système dédié qui impliquerait un travail de double saisie de données.

Le cabinet de consultants a pu constater au travers de l'audit des systèmes d'information utilisés par six ministères<sup>4</sup>, l'importance croissante du recours aux infocentres.

Les analyses qu'il en a faites l'ont conduit à présenter des recommandations pour garantir la fiabilité des données produites par ce moyen.

Les infocentres constituent en effet des environnements (ils reposent pour l'essentiel sur le principe d'une copie complète des données des applications de gestion) dont la richesse d'information rend la manipulation complexe.

L'élargissement du périmètre de leur utilisation, comme leur ouverture à un nombre croissant d'utilisateurs pour produire les différentes restitutions nécessaires dans le cadre de la LOLF (restitutions budgétaires, restitutions des données relatives au personnel et à la masse salariale, indicateurs de performance, données de contrôle de gestion...), font naître un risque de circulation non contrôlée d'informations à la fiabilité difficilement mesurable.

Il apparaît en conséquence nécessaire d'encadrer l'utilisation des infocentres en la limitant à des utilisateurs avancés ou à la simple exploitation de restitutions standards.

En ce qui concerne les autres systèmes d'information utilisés pour la restitution des indicateurs de performance, le cabinet de consultants a pu relever qu'ils étaient pour l'essentiel, dans son panel d'audits, en cours de finalisation ou déjà opérationnels.

En particulier, l'organisation de la collecte des données et les principes régissant le reporting ont fait l'objet de travaux significatifs dans les ministères concernés.

En revanche, le cabinet de consultants a estimé que peu de réponses satisfaisantes semblaient encore se dégager pour assurer la fiabilisation des sources d'information ou la mise en œuvre d'un contrôle interne apte à assurer une qualité certifiable des données relatives à la performance.

Pour l'essentiel, le contrôle interne se limite à de l'autocontrôle.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de recommander que les ministères intègrent dans le champ de leur fonction de contrôle de gestion, de manière spécifique, les contrôles relatifs aux indicateurs de performance : contrôles de vraisemblance, détection de valeurs atypiques, rapprochement avec des sources de données de gestion.

---

<sup>4</sup> Liste en annexe n° 1.

## CONCLUSION

Comme il en a été fait état dans ce rapport à diverses reprises, le comité entreprendra un troisième cycle d'audits de PAP, décomposé en deux parties :

- une partie consacrée à l'analyse des coûts des actions dans l'ensemble des PAP du budget général 2006, qui s'étendra de septembre 2005 à janvier 2006 et mobilisera une trentaine d'auditeurs. Cette campagne d'audits débouchera sur un rapport du comité qui proposera une méthodologie et des mécanismes destinés à homogénéiser l'analyse des coûts pour l'avenir.
- une seconde partie consacrée à l'audit de douze programmes, qui se déroulera au 1<sup>er</sup> semestre 2006 et mobilisera 36 auditeurs. Dans le cadre de ces audits, seront notamment analysées la JPE présentée dans les PAP 2006 et les modalités de pilotage et de déclinaison des programmes.

La conception de ce 3<sup>ème</sup> cycle a été permise grâce au nombre d'auditeurs mis à la disposition du comité par les chefs de service d'inspection et de contrôle de l'ensemble des ministères.

Il convient encore une fois de souligner que ces mises à disposition, significatives puisqu'elles représentent pour la deuxième année consécutive plus de soixante auditeurs, à raison d'une mobilisation de chacun pendant 3 mois, viennent s'ajouter pour ces services à la charge de leurs missions traditionnelles.

Au cours de ce troisième cycle, le CIAP poursuivra également le parachèvement de ses méthodes d'audit et organisera au fur et à mesure la formation des auditeurs aux nouveaux thèmes d'audit.

Dans sa phrase de conclusion du précédent rapport, le comité indiquait qu'il proposerait au Gouvernement un texte réglementaire afin de consolider le cadre de son action.

En effet, les travaux du CIAP ne sont pas destinés à s'interrompre avec la mise en œuvre dans toutes ses composantes de la réforme budgétaire le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

C'est au contraire en régime de croisière qu'ils prendront tout leur sens. En effet, le comité devra alors non seulement continuer à réaliser des audits de qualité des programmes, à l'occasion de la création de nouveaux programmes ou de la transformation de ceux existants, mais aussi, et de manière systématique, évaluer en dernier ressort pour le compte du Gouvernement, la fiabilité des informations sur les résultats qui seront affichés dans les projets et rapports annuels de performances.

L'importance de disposer d'une base réglementaire pour conduire des travaux inscrits dans la durée a été soulignée par les chefs de service d'inspection et de contrôle qui contribuent aux missions d'audit, afin d'inscrire ces contributions dans leur programme de travail permanent et de pouvoir fonder les investigations sur une base juridique claire, pour éviter toute ambiguïté conduisant les auditeurs à se trouver dépendants de la seule bonne volonté des administrations.

En réponse à cette démarche, le comité a préparé un projet de décret qui a été transmis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie auquel le CIAP est rattaché, en vertu de la circulaire du 4 juillet 2003.

## RELEVÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU 2<sup>ÈME</sup> CYCLE D'AUDITS

Sont présentés ci-dessous les principaux éléments d'appréciation quant à la mise en œuvre des réformes portées par la LOLF, tirés par le CIAP de son deuxième cycle d'audit qui s'est achevé en septembre 2005.

La partie II du présent rapport d'activité détaille les analyses qui ont conduit le comité à ces éléments d'appréciation, à partir de l'audit de vingt et un programmes du budget général.

**1.** L'architecture du budget de l'État devrait tendre à un regroupement de programmes dans les domaines des transports, de l'équipement et des affaires sociales, de manière à mieux concilier la lisibilité des politiques publiques concernées avec le pilotage de leur mise en œuvre par la performance.

**2.** Pour certains autres programmes, des modifications de périmètres, plus ou moins importantes, devraient être effectuées de manière que chacun d'eux rassemble l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique qu'il porte.

Dans ce but, en particulier, la mise en place d'outils d'évaluation, au niveau le plus fin, de la masse salariale, permettant d'en assurer une prévision et un suivi fiables devrait constituer une priorité gouvernementale.

Le défaut d'outils performants d'évaluation de la masse salariale, prive, en effet, les programmes de politique d'une partie de leurs moyens en personnels, rassemblés pour cette raison dans les programmes de soutien, et par là-même ne permet pas qu'ils disposent de l'ensemble des leviers d'action nécessaires à leur pilotage par la performance.

**3.** La dimension interministérielle de nombre de politiques publiques conduites par l'État nécessite une prise en compte dans un cadre officiel.

Les Documents de Politique Transversale, conçus pour pallier le silence de la LOLF en ce qui la concerne, ne se sont en effet pas toujours vu accorder l'attention nécessaire.

Ainsi, les objectifs de performance des programmes relevant de politiques interministérielles devraient encore être mieux coordonnés, harmonisés et mis en cohérence.

**4.** Le découpage des programmes en actions devra évoluer pour répondre à la vocation que la LOLF donne à celles-ci

Les actions sont en effet un niveau d'identification des crédits et d'analyse des coûts, destiné à expliciter les finalités ou les leviers de l'action publique.

Or, dans une part importante des programmes audités, le CIAP a pu constater que le découpage a été guidé par un critère d'unités de gestion de crédits, qui non seulement ne répond pas à cette définition mais est aussi apparu comme un moyen, sinon une tentative, de limiter le caractère fongible au niveau du programme donné aux crédits par la loi.

5. L'expression de la stratégie de performance dans les PAP, tout en ayant été sensiblement améliorée pour le PLF 2006 par rapport aux avant-PAP 2005, devrait encore évoluer pour mieux traduire les priorités des politiques publiques, qu'elles soient ou non définies par ailleurs, et notamment dans le cadre des Stratégies Ministérielles de Réforme et des lois d'orientation.

Elle doit également mieux se centrer à la fois sur les priorités des politiques publiques et sur les leviers d'action dont dispose l'Etat pour les mettre en oeuvre.

6. Les objectifs d'efficience sont insuffisamment nombreux, révélant que la LOLF est encore appréhendée comme un exercice budgétaire d'un nouveau modèle mais non comme le vecteur d'une amélioration de la gestion publique.

La réunion dans un même portefeuille ministériel de la réforme budgétaire et de la réforme de l'État devrait conduire à rendre à la loi toute sa portée.

7. Un chemin important reste à accomplir en ce qui concerne les indicateurs de résultats.

Nombre d'indicateurs proposés ne permettent pas de mesurer la réalisation de l'objectif auquel ils se rapportent, ou de mesurer une performance, ou encore de juger une amélioration de la gestion publique ; certains ne sont pas circonscrits aux leviers d'action réels ou comportent des biais méthodologiques.

Par ailleurs, une bonne part d'indicateurs restait à construire en septembre 2005 lorsque s'est achevé le présent cycle d'audits.

Enfin, peu de réponses satisfaisantes semblaient encore se dégager à cette date pour assurer la fiabilisation des sources d'information ou mettre en œuvre un processus de contrôle interne apte à assurer une qualité certifiable des données relatives à la performance.

8. Le pilotage par la performance d'un budget de l'État organisé en fonction de politiques publiques dont les contours ne coïncident pas avec ceux des structures chargées de les conduire révèle la nécessité d'une réforme de certaines organisations, dont la mise en œuvre ne pourra plus être longtemps différée.

9. La qualité du pilotage des programmes par la performance ne peut pas non plus, de l'avis du CIAP, faire l'économie d'une reconnaissance, dans un texte législatif ou réglementaire, du responsable de programme, sauf à vider de sens la notion de pilotage en le confinant à un rôle de « notaire », comme a pu l'entendre dire une équipe d'audit, et par là-même à faire échec à l'objectif de performance.

En effet, nombre de programmes comprennent une ou plusieurs directions ou opérateurs sur lesquels le responsable de programme n'a pas d'autorité au regard des décrets d'organisation ministérielle.

Par ailleurs, en demandant au responsable de programme un engagement sur des résultats, la réforme budgétaire conduit à attribuer à celui-ci la responsabilité des principales décisions en matière de ressources humaines et de moyens budgétaires et à redéfinir en conséquence le rôle des directions transversales.

Dans l'ensemble, au moment où s'est achevé ce deuxième cycle, la majorité des responsables de programmes de politique ne disposaient pas encore des outils nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

**10.** La réforme budgétaire appelle également à préciser les contours du rôle des secrétaires généraux des ministères.

Si elle a structuré le budget de l'État par politiques publiques, la loi organique ne supprime pas le cadre ministériel, dont elle fait même la référence pour la détermination des plafonds d'emplois.

Dans la préparation et l'exécution des lois de finances en format LOLF, les ministres seront ainsi appelés à prendre des décisions en matière de ressources humaines et de crédits qui se traduiront par des arbitrages entre programmes.

La préparation de ces décisions et arbitrages relève des missions premières du Secrétaire général du ministère, dont le comité estime qu'elles sont difficilement conciliables avec celles de responsable d'un programme, sans qu'il soit juge et partie.

**11.** L'évolution nécessaire des relations de tutelle avec les opérateurs de l'État, en vue d'inscrire celles-ci dans la démarche de performance de la LOLF connaît un stade d'avancement très inégal selon les ministères. Le comité a toutefois rencontré en ce domaine des exemples de démarches de pilotage par la performance qui mériteraient de servir de modèle.

**12.** Pour la déclinaison des programmes en Budgets Opérationnels de Programme (BOP), l'année 2006 sera pour l'essentiel une année de transition mais il importe que les chantiers restant à conduire, notamment dans le domaine de la performance, de la masse salariale et du contrôle de gestion, soient menés à leur terme d'ici 2007.

Quant à la fonction contrôle de gestion, si elle s'est progressivement développée dans tous les ministères antérieurement à la LOLF, elle appelle un changement de dimension pour répondre à une démarche de pilotage par la performance.

Elle est encore en effet souvent centrée sur la collecte et la consolidation de données ou la production de reporting de gestion, sans constituer une véritable fonction d'aide à la décision pour les directions opérationnelles.

\*

\* \*

**LISTE DES ANNEXES**

Annexe 1 : Programme du 2<sup>ème</sup> cycle d'audits du CIAP

Annexe 2 : Liste des membres du CIAP

Annexe 3 : Guides méthodologiques : adresses de consultation

<b>ANNEXE 1 : PROGRAMME DU DEUXIEME CYCLE D'AUDITS DU CIAP</b>
--

<b>Période</b>	<b>Mission</b>	<b>Programme</b>
<b>15 septembre 2004</b>	Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local
	Santé	1° Conception et gestion des politiques de santé*
	Solidarité et intégration	2° Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*
	Transports	Transports terrestres et maritimes
<b>15 octobre 2004</b>	Recherche et enseignement supérieur	Orientation et pilotage de la recherche
	Administration générale et territoriale de l'Etat	Administration territoriale*
	Travail	Accès et retour à l'emploi
	Défense	Environnement et prospective de la politique de défense
	Action extérieure de l'Etat	Rayonnement culturel et scientifique
<b>2 novembre 2004</b>	Justice	Justice judiciaire*
<b>2 janvier 2005</b>	Recherche et enseignement supérieur	Recherche dans le domaine de l'énergie
	Ville et logement	Equité sociale et territoriale et soutien
	Travail	Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail
	Politique des territoires	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique
	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Soutien des politiques de l'agriculture*
<b>1<sup>er</sup> avril 2005</b>	Administration générale et territoriale de l'Etat	Soutien des politiques de l'intérieur
	Solidarité et intégration	Politiques en faveur de l'inclusion sociale
	Transports	Soutien des politiques d'équipement*
	Politique des territoires	Tourisme
	Ecologie et développement durable	Soutien aux politiques environnementales et développement durable
	Culture	Création*

\* avec le concours d'un cabinet de consultants en ce qui concerne l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance

<b>ANNEXE 2 : LISTE DES MEMBRES DU CIAP</b>
---

**Président : André Barilari, Inspecteur général des Finances**

<b>MINISTERE</b>	<b>REPRESENTANT</b>
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	Marie-Ange du Mesnil du Buisson, Inspectrice Générale des Affaires Sociales
Economie, Finances et Industrie	Pierre Lubek, Inspecteur Général 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 <sup>ère</sup> section du Conseil Général des Ponts et Chaussées
Santé et Solidarités	Christophe Lannelongue, 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, Inspecteur Général de l'Equipement
Outre-Mer	Pierre Duffé, Inspecteur Général de l'Administration
Jeunesse, Sports et Vie associative	Bernard Brodu, chargé de mission d'inspection

**ANNEXE 3 : GUIDES MÉTHODOLOGIQUES D'AUDIT**

- Le guide d'audit initial des programmes
- Le guide d'audit de l'analyse des coûts

sont disponibles sur le site Internet :

<http://www.minefi.gouv.fr/lolf>

Rubrique : documentation

Sous-rubrique : Les indispensables