

N° 220

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mars 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **objectifs** et les **indicateurs de performance** de la LOLF,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Mme Fabienne Keller, MM. Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Lois de finances

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	3
INTRODUCTION	5
I. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PILOTAGE DE L’ACTION DE L’ÉTAT PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE	9
A. CIBLER LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE	9
1. <i>Une lacune : la faiblesse des stratégies de performance, étape initiale dans l’élaboration des objectifs et des indicateurs</i>	9
2. <i>Les trois catégories d’indicateurs, selon le Guide de la performance, au service du citoyen, de l’usager ou du contribuable</i>	11
3. <i>De trop nombreux objectifs et indicateurs d’activité ou de moyens</i>	18
4. <i>De trop nombreux indicateurs non imputables</i>	23
B. MIEUX IDENTIFIER LES PRIORITÉS POUR LE PILOTAGE DE L’ACTION PUBLIQUE	26
1. <i>Réformer l’organisation administrative pour en permettre un meilleur pilotage dans le cadre de la LOLF</i>	26
2. <i>Combiner la sélectivité et l’exhaustivité dans le choix des objectifs et indicateurs</i>	29
3. <i>Des objectifs et indicateurs à trop long terme</i>	41
4. <i>La question de l’articulation entre les lois de finances et les lois d’orientation et de programmation</i>	44
II. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE RENFORCÉ REPOSANT SUR L’ANALYSE DES RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE	54
A. RENFORCER LA LISIBILITÉ DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	54
1. <i>Certains intitulés sont vagues ou imprécis</i>	54
2. <i>Des indicateurs non auditables</i>	58
3. <i>Des indicateurs sans lien direct avec l’objectif poursuivi</i>	60
4. <i>Des leviers d’action mal identifiés ou manquants</i>	62
5. <i>Une lacune majeure : de nombreux indicateurs restent à construire</i>	65
B. RETENIR LES SEULS OBJECTIFS NON PORTEURS D’EFFETS PERVERS ET POUVANT ÊTRE ÉVALUÉS DE MANIÈRE FIABLE	68
1. <i>Le rejet des indicateurs non mesurables ou correspondant à un objectif déjà atteint</i>	68
2. <i>Des défauts à neutraliser</i>	71
3. <i>Des difficultés inhérentes aux différentes catégories d’objectifs</i>	73

C. RENFORCER LA COHÉRENCE DE L' ACTION PUBLIQUE.....	85
1. <i>Le défaut d'évaluation globale de la politique publique</i>	85
2. <i>Une coordination insuffisante entre les objectifs et indicateurs ayant une finalité commune, proche ou comparable</i>	86
3. <i>Une réponse adaptée à des problématiques communes : le cas des programmes et des actions soutien</i>	100
4. <i>Associer les acteurs de terrain à l'élaboration des objectifs et des indicateurs</i>	103
CONCLUSION	107
EXAMEN EN COMMISSION	109
ANNEXES	123
ANNEXE 1 - AUDITIONS DE RESPONSABLES DE PROGRAMMES	125
ANNEXE 2 - ARTICLES 51 ET 54 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001	169
ANNEXE 3 - MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL	173
ANNEXE 4 - EXTRAITS DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE LA PERFORMANCE	177
ANNEXE 5 - EXEMPLES D'INDICATEURS DE PERFORMANCE	195
ANNEXE 6 - GLOSSAIRE	207

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DÉFINIR CLAIREMENT LA STRATÉGIE POUR AMÉLIORER LE PILOTAGE

1. Approfondir la définition préliminaire d'une **stratégie de performance**.
2. Vérifier systématiquement si la recherche d'efficacité de la dépense publique peut réellement être atteinte sans une profonde **réforme structurelle des administrations centrales**.

B. CIBLER UN NOMBRE LIMITÉ D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

3. **Porter le nombre des objectifs et indicateurs à un niveau pertinent** pour le pilotage de l'action publique. Ensuite, supprimer les objectifs pour lesquels il n'est défini aucun indicateur performant.
4. **Fusionner les indicateurs lorsqu'ils se recoupent ou sont redondants**.
5. **Diminuer le nombre d'objectifs associés aux programmes « soutien », un effort de synthèse pouvant être opéré en fusionnant certains objectifs qui sont proches**.
6. Compléter en tant que de besoin les indicateurs par des **sous-indicateurs**, afin de contenir le nombre trop élevé d'indicateurs.

C. CLARIFIER LA PRÉSENTATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

7. Procéder à un **classement numérique** de l'ensemble des missions, programmes, actions, objectifs et indicateurs afin de favoriser une compréhension simplifiée du lien entre la nomenclature budgétaire et la mesure de performance.
8. Proscrire ou décliner les **abréviations** dans les intitulés des objectifs et indicateurs de performances.

D. CENTRER LES OBJECTIFS ET INDICATEURS SUR LA PERFORMANCE

9. Donner une plus grande place aux **indicateurs d'efficience**.
10. Démultiplier les indicateurs d'efficience **rapportant le coût de gestion au niveau des prestations servies**.
11. Approfondir l'évaluation de la **qualité du service public dans le domaine scolaire**.
12. Supprimer les **indicateurs d'activité ou de moyens** ou réintroduire la notion de performance au sein de ces indicateurs, en prenant en compte le niveau des moyens engagés.
13. Placer les indicateurs de moyens ou d'activité relevant des **lois d'orientation et/ou de programmation** (qui ne pourraient pas être complétés par des éléments évaluant l'efficience) dans une partie du PAP qui soit distincte de celle relative à la mesure de la performance.
14. **Réserver aux lois de financement de la sécurité sociale la mesure de la performance des organismes de sécurité sociale** et exclure en conséquence, des projets et rapports annuels de performance afférents à la loi de finances, les objectifs et indicateurs.

E. ACCÉLÉRER LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DANS LA PERSPECTIVE DE LA PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

15. Réduire au maximum les **délais de finalisation** de certains objectifs et indicateurs.
16. Eviter le risque d'une « **bureaucratie lolfienne** » en limitant les études et rapports complémentaires que la construction puis l'alimentation régulière de ces indicateurs pourraient générer, avec leurs conséquences en termes d'efficacité et, peut-être, d'emplois publics.
17. Exclure, d'une part, la réutilisation d'indicateurs déjà existants et renseignés, mais qui souvent ne relèvent pas d'une démarche de performance et, d'autre part, la construction de nouveaux indicateurs s'ils risquent d'être disponibles à trop longue échéance pour mesurer annuellement la performance.
18. Veiller à ce que les **données** servant à la construction des indicateurs soient **fiables et complètes**.
19. **Associer étroitement les différents acteurs de terrain à la mise en œuvre de la LOLF**, notamment lors de la mise au point des objectifs et indicateurs de performance.
20. Ecarter les objectifs et indicateurs correspondant à des cibles définies à trop long terme, car **la mesure de la performance doit être disponible annuellement** pour permettre un pilotage de l'action publique dans le cadre de la loi de finances initiale.
21. Procéder, **avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2006, à l'harmonisation** des indicateurs des programmes ayant des finalités communes ou proches, en particulier entre les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », y compris dans les intitulés.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est pleinement applicable. Plus précisément, si l'exercice 2005 est exécuté selon les règles définies par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, puisque la loi de finances pour 2005 a été la dernière adoptée selon la procédure de cette ordonnance¹, le projet de loi de finances pour 2006 relèvera, lui, de la LOLF.

Ainsi, le prochain projet de loi de finances sera présenté, examiné et voté selon « la nouvelle Constitution financière », dont l'objectif principal consiste à remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une culture de résultats (« un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis »).

La LOLF (article 51-5°)² prévoit la jonction au projet de loi de finances de l'année d'un **projet annuel de performance (PAP)** pour chaque programme, contenant notamment *« la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »*.

Symétriquement, l'article 54-4° de la LOLF³ prévoit la jonction au projet de loi de règlement de **rapports annuels de performance**,

« faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

« a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ».

Cette culture de la performance devra donc conduire à un renforcement sensible des conditions d'examen du projet de loi de règlement par le Parlement : exercice aujourd'hui essentiellement

¹ La loi de règlement de l'exercice 2005, tout comme celle de l'exercice 2004, seront donc soumises aux « règles anciennes ».

² Texte publié en annexe.

³ Texte publié en annexe.

comptable, la loi de règlement doit devenir un acte majeur de la vie parlementaire en invitant chaque année à un audit des finances publiques sur la base de comptes-rendus précis de l'exécution. **La réalisation de la performance prescrite par le Parlement en loi de finances initiale devra être vérifiée en loi de règlement.** En d'autres termes, **le contrôle parlementaire est intégré dans la procédure budgétaire et devient un « maillon » indispensable de celle-ci.** Les informations issues des objectifs et indicateurs de performance sont destinées à compléter utilement celles traditionnellement données au Parlement, notamment dans les « bleus » budgétaires. **La mesure de la performance complètera l'information ; elle ne remplacera pas cette dernière.**

Cette nouvelle Constitution financière a été adoptée à l'initiative des assemblées parlementaires – singulièrement leurs commissions des finances – portée par une pluralité de groupes, indépendamment des clivages partisans habituels. Cette concertation se prolonge aujourd'hui, en confortant les relations de confiance et de concertation entre les commissions des finances des deux assemblées et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La transparence et la maîtrise des finances publiques sont des objectifs partagés, confortés par ces relations nouvelles.

Il était donc logique que les assemblées soient étroitement associées à la mise en œuvre de la réforme. Il en a été ainsi l'an dernier, où les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale ont pu donner leur point de vue – effectivement entendu sur de nombreux points – sur la prochaine architecture budgétaire (missions, programmes, actions)¹, sous la forme de rapports d'information, présentés, au Sénat par votre président et votre rapporteur général², et, à l'Assemblée nationale, par nos collègues députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard³.

De la même manière, **le Parlement est maintenant appelé à se prononcer sur les objectifs et indicateurs de performance envisagés par le gouvernement.** Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation.

A cet effet, les assemblées ont été destinataires, en annexe au projet de loi de finances pour 2005 déposé à l'automne 2004, des avant-projets annuels de performance, préfigurant les futurs projets annuels de performance (PAP), sur la démarche proposée pour favoriser l'évaluation recherchée de la performance de la dépense publique pour chaque mission budgétaire. Votre

¹ Voir cette architecture en annexe, telle qu'elle a été arrêtée par le gouvernement le 16 juin 2004. Le vote du projet de loi de finances se fera désormais par mission et non plus par titre et par ministère.

² Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004).

³ Assemblée nationale, rapport n° 1554 (XI^{ème} législature).

commission des finances se félicite que, dans ce cadre, il ait été retenu une interprétation extensive des dispositions du I de l'article 66 de la LOLF prévoyant qu' « *il est joint au projet de loi de finances pour 2005, un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ». Ces documents contiennent, en effet, les propositions du gouvernement en matière d'objectifs et indicateurs de performance pour chaque mission du budget général de l'Etat et chacun des programmes qui les constituent.

Il s'est agi, pour votre commission des finances, de présenter une analyse synthétique, dans des délais certes brefs mais compatibles avec les contraintes du calendrier de préparation du prochain projet de loi de finances. La prise en compte des observations de votre commission des finances par le gouvernement était liée à leur formulation au début du mois de mars 2005.

Une large concertation s'est ainsi engagée pour répondre à la consultation proposée par le gouvernement.

Dans cette perspective, votre commission des finances a engagé, en février 2005, l'audition de plusieurs responsables de programme¹ dans le cadre d'un cycle d'auditions plus large sur la LOLF, appelé à se poursuivre tout au long du printemps 2005. Ces auditions ont été ouvertes aux membres des autres commissions, spécialement les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances. Votre commission des finances tient à remercier lesdites commissions pour leur contribution, et en premier lieu les présidents de commission ayant participé à ces auditions².

Le travail de la commission, portant en quelques semaines sur **121 programmes, 682 objectifs et 1.347 indicateurs de performance**, a aussi été alimenté par l'examen des rapporteurs spéciaux dans leurs domaines de compétence respectifs, tant à l'occasion de leurs rapports budgétaires que par les suites apportées à ces travaux.

Enfin, votre commission des finances a utilisé les travaux du **Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** et n'a pas manqué de recourir à une concertation avec le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)** – direction de la réforme budgétaire et direction du budget – ainsi qu'avec les **différents ministères** (qu'il ne conviendra plus d'appeler « ministères dépensiers ») et, naturellement, avec la **Cour des comptes**.

¹ Voir en annexe les comptes-rendus de ces auditions.

² Nos collègues Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques et du plan.

Faut-il souligner que ces échanges fructueux n'ont pas dissuadé, bien au contraire, votre commission des finances d'entreprendre une **analyse parlementaire autonome**, sans laquelle le présent rapport d'information n'aurait pas de « valeur ajoutée ».

Ce rapport d'information est donc exclusivement centré sur l'analyse des objectifs et indicateurs de performance, faisant le choix de définir des principes généraux dans la continuité du *Guide méthodologique*¹.

Il s'efforce d'apporter une **grille de lecture de l'ensemble des objectifs et indicateurs** de performance du budget général de l'Etat, comme base indispensable à la responsabilisation des gestionnaires disposant d'une liberté accrue d'arbitrage entre dépenses en cours d'exercice mais également en situation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus dans leur gestion.

Votre commission des finances présentera, tout d'abord, les nouveaux instruments de pilotage de l'action de l'Etat par la mesure de la performance (I), en montrant que **ceux-ci doivent permettre de cibler les objectifs et les indicateurs sur cette mesure et ainsi de mieux identifier les priorités pour le pilotage de l'action publique, et non relever d'une seule contrainte d'affichage.**

Elle montrera ensuite que le contrôle parlementaire s'appuiera sur les résultats de la performance (II), ce qui suppose un **renforcement de la lisibilité des objectifs et indicateurs** et que ne soient retenues que les seules mesures pouvant être évaluées de manière fiable et non porteuse d'effets pervers. Cette exigence impliquera un renforcement de la cohérence de l'action publique.

¹ « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », établi en juin 2004 et dont votre commission des finances est « co-auteur », avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes ainsi que la commission des finances de l'Assemblée nationale. Les principaux extraits de ce guide sont publiés en annexe.

I. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PILOTAGE DE L'ACTION DE L'ÉTAT PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Un des principes cardinaux de la réforme budgétaire opérée par la LOLF est de changer de référents, en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La structuration du budget de l'Etat en missions signifie une organisation selon la finalité des dépenses, les missions étant elles-mêmes constituées d'un ou plusieurs programmes auxquels sont associés des objectifs et indicateurs de performance.

Cette démarche de performance (A) doit permettre le pilotage de l'action publique de l'Etat, selon des priorités clairement identifiées (B).

A. CIBLER LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Une lacune : la faiblesse des stratégies de performance, étape initiale dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs

Le Guide méthodologique de la performance précité souligne que la **définition d'une stratégie de performance constitue une première étape indispensable à la définition des objectifs de performance.**

Le cycle vertueux : stratégie – objectifs – indicateurs de performance

Avant de définir les objectifs de performance, la **réflexion stratégique** associée à chaque programme détermine les critères qui président à leur choix : diagnostic, attentes, éléments de contexte, marges de manœuvres.

La stratégie se décline ensuite en **objectifs de performance** concrétisant, en nombre limité, les priorités de l'action publique.

Les objectifs de performance sont mesurés et suivis grâce aux **indicateurs de performance** qui leur sont associés.

La stratégie de performance identifie ainsi les orientations prioritaires traduites par les objectifs de performance et mesurées par les indicateurs de performance :

« La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence d'une réflexion stratégique, il est

difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents (...).

« La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis »¹.

Dans les avant-PAP annexés au projet de loi de finances pour 2005, **la réflexion stratégique s'avère lacunaire**. Selon le suivi statistique opéré par la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, de finances et de l'industrie, sur les 119 programmes des avant-PAP, seuls 87 comportent un développement stratégique, parmi lesquels 65 – soit à peine plus de la moitié – peuvent être considérés comme apportant une plus-value, c'est-à-dire que leur longueur dépasse 10 lignes et qu'ils ne se contentent pas de récapituler les objectifs du programme.

Cette lacune apparaît surprenante, dans la mesure où des démarches parallèles à celles de la mise en œuvre de la LOLF, telles que la définition des lois d'orientation et/ou de programmation (cf. *infra*), ont conduit les ministères à élaborer des argumentaires détaillant les finalités, et notamment la performance, de l'action publique.

La définition préliminaire d'une stratégie de performance devra être approfondie lors de l'élaboration des PAP joints au projet de loi de finances pour 2006, tout particulièrement lorsque l'efficacité de la dépense publique n'est pas directement mesurée.

A titre d'illustration, pour le programme « Presse » de la mission « Médias », les objectifs proposés traduisent la finalité directe des aides à la presse inscrites à ce programme (249 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2005, dont plus de 40 % de ce total au titre des abonnements de l'Etat à l'Agence France Presse, AFP) mais il ne semble pas exister de mesure de la performance des aides publiques. Des difficultés semblables se posent pour mesurer, parmi les aides aux entreprises, l'impact sur l'emploi des allègements de charges².

Sur le fond, cette faiblesse tient à une absence d'identification suffisamment fine des stratégies justifiant les aides à la presse, différents dispositifs ayant été créés successivement au fil des années, sans cohérence d'ensemble : la présentation stratégique consiste ainsi, pour l'essentiel, en une énumération des dispositifs relevant du budget général de l'Etat.

¹ *Guide de la performance, op. cit. Citation page 18.*

² *Cf. infra, paragraphe II - B - 3.*

Ces limites renvoient à deux questions préliminaires :

- quelle est la finalité principale des aides à la presse : le maintien du pluralisme, la compensation d'une faible rentabilité sectorielle, la modernisation économique et sociale du secteur ?
- comment mesurer leur impact sur la situation des entreprises de presse et de l'AFP ?

A contrario le programme « Soutien des politiques d'équipement » de la mission « Transports » comporte un effort de réflexion stratégique, bien que l'on puisse déplorer que l'intermodalité n'ait pas été davantage prise en compte :

- il est rappelé les finalités générales des actions du programme et leur environnement, les fonctions « soutien » se définissant par leur destinataire, exclusivement le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, alors que les responsables des autres programmes de la mission interviennent pour des acteurs extérieurs (les citoyens, les collectivités territoriales, les autres ministères) ;

- une réflexion a été engagée sur la déclinaison en budgets opérationnels de programme (BOP), en distinguant les cas où la mission est exercée directement par le responsable de programme de ceux où les intervenants du programme sont prestataires de services, opérateurs pour le compte d'autres services.

La préparation du projet de loi de finances pour 2006 devra ainsi être l'occasion d'approfondir la réflexion sur les stratégies de performance, la maquette des futurs PAP devant distinguer les données informatives de celles relatives aux stratégies, objectifs et indicateurs de performance.

Cette exigence constitue un préalable pour que la réforme budgétaire permette un meilleur choix des leviers d'action, et non qu'elle conforte la hausse tendancielle de la dépense publique.

2. Les trois catégories d'indicateurs, selon le *Guide de la performance*¹, au service du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable

Selon le *Guide méthodologique de la performance* précité, **les choix d'objectifs et d'indicateurs doivent correspondre aux attentes des**

¹ Document précité, établi en « coproduction » par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

citoyens, des usagers et des contribuables. Ces choix doivent traduire de manière équilibrée les trois dimensions de la performance :

- **les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes des citoyens.** Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques). Les objectifs socio-économiques traduisent plus particulièrement la recherche de l'**intérêt général** ;

- **les objectifs de qualité de service intéressant l'usager.** L'usager peut être externe (utilisateur d'un service public) ou interne (service bénéficiaire d'un programme de gestion interne - gestion des ressources humaines de la mission, par exemple) assuré par un programme dit de « soutien » ;

- **les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable.** Il s'agit :

*soit d'accroître les produits des activités publiques à moyens égaux ;

*soit de maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficience se rapportent donc à la **productivité**.

Les indicateurs dont est assorti chaque objectif pouvant traduire plusieurs dimensions de la performance, il a été jugé préférable de les classer entre les différentes catégories précitées : efficacité socio-économique, qualité de service, efficience de la gestion.

a) Les indicateurs d'efficacité socio-économique ou d'intérêt général

Il s'agit d'indicateurs mesurant le degré d'atteinte d'un objectif d'intérêt général. **Ces indicateurs**, aussi intéressants soient-ils, **peuvent souvent se heurter à un problème d'imputation** : l'action publique et, plus précisément, celle des services placés sous l'autorité du responsable de programme est-elle réellement – et dans quelle mesure – susceptible de provoquer une évolution sensible du résultat ?

Cette question - sur laquelle on reviendra plus loin¹ - illustre **la nécessité d'éviter tout dogmatisme en classant les indicateurs entre des catégories préétablies.**

¹ Voir ci-dessous (I-A-4).

Sous cette réserve, peuvent être considérés comme des indicateurs d'efficacité socio-économique (ou d'intérêt général) :

- le taux de retour à l'emploi des personnes ayant obtenu un titre professionnel, par nature de contrat (durée indéterminée, durée déterminée, intérim). Cet indicateur figure dans le programme 3 (« Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »), objectif n° 6, indicateur n° 3 de la mission « Travail ». Les titres professionnels dont il s'agit permettent à des actifs peu ou pas qualifiés d'accéder à une qualification reconnue dans le cadre d'une formation ou de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE). L'indicateur proposé a pour objet de **mesurer l'adaptation de la formation aux besoins du marché du travail**. Pour autant, le contexte économique ne manquera pas d'influencer le résultat ;

- la mesure de la satisfaction de l'intérêt général ne doit pas se limiter à celle du niveau d'activité ou des moyens engagés¹, mais inclure la performance. Ainsi en est-il, dans le programme précité de la mission « Travail » (objectif n° 2, indicateur n° 2) pour le taux d'obtention de la qualification (en apprentissage) et le taux d'insertion après un délai de 27 mois. Un tel indicateur, ainsi composé de deux sous-indicateurs complémentaires, **relie le « résultat brut » (la qualification elle-même) à son but réel (l'insertion)**. Il est donc recevable, même si, là encore, le contexte économique doit être pris en compte pour « pondérer » le résultat ;

- pour la mission interministérielle « Sécurité », on trouve fort heureusement des indicateurs d'efficacité socio-économique. Ainsi, pour le programme « Police nationale » (action 2 : sécurité et paix publique), en est-il du **taux d'élucidation des délits de voie publique** (objectif n° 2, indicateur n° 2), même si les précisions méthodologiques mériteraient d'être affinées. En effet, selon l'avant-projet de PAP, « *sont recensés les crimes et délits commis ou tentés, constatés par les services de police dans toutes les procédures judiciaires, transmises à l'autorité judiciaire et imputables à une personne entendue par procès-verbal, contre laquelle il existe des indices attestant qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit* ». Il reste à savoir à partir de quand les indices seront considérés comme suffisants. La même réserve pourrait être exprimée à propos de l'indicateur n° 2 du même objectif du même programme (évolution annuelle du nombre de faits élucidés de voie publique), étant précisé que ces deux indicateurs se complètent. Dans le même ordre d'idées, pourrait être cité le taux d'élucidation pour l'ensemble formé par les quatre grands agrégats de la délinquance², commun aux

¹ Voir ci-dessous (I-A-3).

² Vols, y compris recels ; infractions économiques et financières ; crimes et délits contre les personnes ; autres infractions dont stupéfiants.

deux programmes de la mission « Sécurité » (« Police nationale » et « Gendarmerie nationale »¹) ;

- en outre, dans le programme 3 (« Administration pénitentiaire ») de la mission « Justice », **vostra commission des finances propose** le remplacement d'un indicateur mesurant l'activité (indicateur n° 1 de l'objectif n° 7 : délai moyen entre la notification par le juge d'application des peines et la date du premier entretien par un travailleur social) par **un indicateur qualitatif, portant sur la régularité du suivi médico-psychologique des délinquants sexuels**. Cet indicateur, suggéré par notre collègue **Roland du Luart**, rapporteur spécial des crédits de la justice, correspondait sans aucun doute à une attente de nombreux citoyens ;

- enfin, **vostra commission des finances vous propose** d'ajouter, dans la mission « Aide publique au développement », pour l'objectif n° 2 du programme « Aide économique et financière au développement » **un indicateur intitulé « Impact socio-économique de l'effort français en faveur de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) »**. Celui-ci comporterait notamment la part des annulations de dette octroyées par la France s'insérant dans le processus PPTE et la part des annulations PPTE de la France dans les annulations globales consenties dans ce cadre.

En définitive, les indicateurs d'efficacité socio-économique ou d'intérêt général se rapportent à une action d'ensemble, pas toujours rattachable de manière exclusive à un programme ou à une mission déterminée. En revanche, ces indicateurs sont souvent liés à une politique ou à un contexte plus global, peu maîtrisable par les pouvoirs publics nationaux. Ces indicateurs se heurtent aussi à la **difficulté de la mesure objective de l'intérêt général**. Ces difficultés ne condamnent cependant pas les indicateurs de cette catégorie qui doivent être complétés par d'autres types d'indicateurs.

b) Le manque d'indicateurs d'efficacité dans de nombreux programmes

Les indicateurs d'efficacité sont destinés à mesurer la « productivité » des services, c'est-à-dire le rapport entre les moyens engagés et l'activité réalisée.

Parmi les bons indicateurs d'efficacité, on peut citer, dans la mission « Engagements financiers de l'Etat » (programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat »), les indicateurs n°s 1 et 2 de l'objectif n° 5 concernant respectivement la rémunération des opérations de dépôts (prêts de liquidités) réalisées avec les spécialistes en valeurs du Trésor, ainsi que la rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les spécialistes en valeurs du

¹ Le parallélisme entre indicateurs des deux programmes de cette mission demeure malheureusement l'exception (voir ci-dessous : II-C-2).

Trésor (prêts de liquidités garantis par une mise en pension auprès du Trésor de titres d'Etat d'un montant équivalent). Il s'agit de **très bons indicateurs permettant de calculer la qualité de la gestion** de trésorerie de l'Etat, véritable enjeu de finances publiques, compte tenu de la masse de la dette.

Dans d'autres domaines, on peut relever le **coût de maintenance de la flotte par flottille** (indicateur n° 1 de l'objectif n° 2 du programme « Intervention sur moyens nationaux » de la mission « Sécurité civile »), ainsi que le **coût réel d'un secours primaire par hélicoptère** (indicateur n° 1 de l'objectif n° 5 du même programme), encore que ce dernier indicateur reste à construire, à défaut de définitions communes à tous les intervenants. En effet, **la pertinence d'un indicateur d'efficience est liée à la qualité des instruments de mesure qui, de manière liminaire, doivent être communs à tous les acteurs potentiellement concernés.**

Parmi les indicateurs d'efficience, on peut encore citer le **rapport entre le coût de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) et le montant des soutiens communautaires reçus** (mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », objectif n° 4, indicateur n° 1), ou l'évolution de la valeur ajoutée de la branche « Sylviculture et exploitations forestières » (indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 du programme « Forêt » de la même mission).

Certains indicateurs présentés comme étant d'efficience ne le sont pas réellement. Ainsi en est-il, dans la mission « Enseignement scolaire » (programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale »), des indicateurs n°s 3, 4 et 6 associés à l'objectif n° 2. En effet, l'indicateur sur la dépense de concours par candidat présent dépend, par définition, du nombre – variable – de candidats, celui sur le taux de personnels titulaires par grandes catégories de personnels est porteur d'effets pervers, puisque l'efficience requiert un minimum de contractuels et celui relatif aux taux de mobilité (enseignants, non-enseignants) n'a pas de sens, la mobilité n'impliquant pas nécessairement une amélioration de la productivité.

Surtout, on remarquera que, **trop souvent, les missions sont dépourvues d'indicateurs d'efficience**, soit parce que celles-ci se prêtent mal à une telle mesure, soit que la culture de la performance ait encore à être pleinement appropriée par les personnels.

La performance de la mission « Culture » peut-elle être évaluée ? Il peut être difficile de lier l'évaluation de la dépense publique à la qualité de la création. Ainsi, l'accroissement de la vente de places par un spectacle n'est pas le gage de son intérêt artistique. Pour autant, **peut-on renoncer à l'évaluation de la politique culturelle, dès lors que le contribuable est invité à un effort financier ?** Aussi, votre commission des finances n'a-t-elle pas écarté, dans le programme « Création » de cette mission, l'indicateur n° 3

de l'objectif n° 4 sur le nombre de places vendues sur une saison dans chaque catégorie de structures subventionnées de spectacles vivants, rapporté au nombre de places mises en vente.

Enfin, il est possible de citer, dans la **mission « Transports »**, le programme « Transports terrestres et maritimes », qui semblerait, *a priori*, bien se prêter à une mesure de productivité. Il apparaît cependant que **les indicateurs retenus, du moins à ce stade, ne rendent pas suffisamment compte de la rentabilité des investissements réalisés par l'Etat et démontrent insuffisamment si l'argent public est dépensé de façon optimale.**

Votre commission des finances escompte donc qu'une plus grande place soit donnée aux indicateurs d'efficience lors de l'élaboration des PAP qui seront joints au projet de loi de finances pour 2006.

Enfin, paraissent exemplaires, au titre de l'efficience, les **indicateurs rapprochant la dépense de gestion à celle de la prestation.** Ainsi en est-il, dans la mission « Régimes sociaux et de retraite », programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 2 sur les **coûts de gestion des pensions rapportés au volume des prestations servies.**

Votre commission des finances recommande une extension de ce type d'indicateurs, trop peu nombreux dans les différents programmes.

c) Les indicateurs de qualité de service

Votre commission des finances se félicite de constater que de nombreux programmes intègrent des indicateurs de qualité de service.

Ainsi en est-il, dans la mission « Sécurité », programme « Gendarmerie nationale », action 1, de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 2 sur le **taux d'interventions nocturnes dans un délai supérieur à 30 minutes**, correspondant incontestablement à une préoccupation de la population.

Elle se réjouit de ce que la volonté de simplification des formalités administratives ait trouvé un écho dans le programme « Statistiques et études économiques » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », avec, pour l'objectif n° 3, un indicateur n° 1 sur le taux de rotation des stocks de création d'entreprises. Cet indicateur résulte de la moyenne annuelle du nombre de liasses de création en stock en fin de journée par rapport au nombre moyen de créations traitées par jour. Il permet en effet de mesurer l'**évolution du délai moyen de traitement des dossiers.**

Dans le même ordre d'idées, on ne peut qu'approuver l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 7 du programme « Fonction publique, réforme

de l'Etat et prospective » (mission « Direction de l'action du gouvernement »). Cet indicateur mesure **la part des crédits d'action sociale gérée par les préfets**, dans la perspective d'un **encouragement à la déconcentration** de l'action sociale interministérielle pour améliorer le service rendu.

Paraissent tout aussi intéressants certains indicateurs de la mission « Enseignement scolaire », programmes « Enseignement scolaire public du premier degré » et « Enseignement privé » (objectif n° 1, indicateur n° 3), mesurant le **pourcentage d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau A1 du cadre européen de référence, d'autant plus que cet indicateur s'inscrit dans le cadre de normes internationales reconnues**. Il en va de même pour l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 des mêmes programmes, sur la **proportion d'élèves primo-arrivants non francophones passant dans une classe ordinaire correspondant à leur âge à l'issue d'au moins un an de scolarisation en structure spécifique**.

En revanche, **certains indicateurs qui pourraient, dans un premier examen, apparaître comme mesurant la qualité de service ne peuvent être considérés comme tels**. Ainsi en va-t-il des indicateurs des mêmes programmes concernant le taux d'accès au baccalauréat : globalement, par type de baccalauréat, par tranche d'âge : indicateurs n°^s 1 et 3 de l'objectif n° 1. En effet, **les taux de réussite aux examens ne reflètent pas les performances de l'enseignement** en raison de l'aspect subjectif des corrections, ou parce que le nombre des diplômés ne rend pas compte du savoir validé à un moment donné.

Toujours en ce qui concerne la **mission « Enseignement scolaire »**, dont on sait qu'elle mobilise la moitié des effectifs de la fonction publique d'Etat, on peut regretter l'absence de certains indicateurs de qualité – qui seraient pourtant indispensables – **pour l'évaluation des enseignants ou la satisfaction des usagers (élèves et parents)**. De même, des indicateurs seraient à construire au sujet des **surnombres disciplinaires**, de la **maîtrise de l'offre d'enseignement** (notamment, réduction du nombre des options enseignées dans les classes à faibles effectifs) ou encore pour **évaluer l'orientation des élèves**.

Votre commission des finances, sensible aux efforts engagés pour l'évaluation de la qualité du service public, **souhaite un approfondissement de celui-ci, en particulier dans le domaine scolaire**.

3. De trop nombreux objectifs et indicateurs d'activité ou de moyens

a) Des objectifs et indicateurs ne relevant pas de la mesure de la performance mais de l'information du Parlement

Un cinquième des 682 objectifs et 1.347 indicateurs analysés par votre commission des finances ne reflètent que l'activité ou le niveau des moyens alloués, au sens où leur évolution est corrélée à celle des moyens budgétaires à la disposition du responsable de programme. **Ces objectifs et indicateurs d'activité ou de moyens**, dont une liste d'exemples figure en annexe au présent rapport, **ne trouvent pas leur place parmi les objectifs et indicateurs de performance** destinés à mesurer l'efficacité de l'action de l'Etat au plan social et économique, la qualité du service rendu aux usagers ou l'efficience de la gestion.

Bien que ne relevant pas d'une démarche de performance, **les objectifs et indicateurs relatifs à l'activité et aux moyens constituent cependant une information nécessaire au Parlement**. S'ils ne trouvent pas leur place dans les développements des projets annuels de performance (PAP) relatifs aux stratégies, objectifs et indicateurs de performance, **les futurs documents budgétaires devront par ailleurs comporter ces informations dans la justification des crédits au premier euro**. Ceci est d'ailleurs prévu par la circulaire n° CM1-04-4600 du 3 décembre 2004 du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire aux ministres et secrétaires d'Etat, transmise à votre commission des finances :

« Une nouvelle étape doit désormais être préparée : celle de la justification des crédits au premier euro. En effet, conformément à la volonté du législateur organique, tous les crédits, quels qu'ils soient, devront être examinés, en abandonnant la distinction entre services votés et mesures nouvelles.

« La justification au premier euro est un outil d'explication des crédits soumis au vote du Parlement. Elle doit permettre d'établir un lien entre les crédits demandés et les déterminants de la dépense qui peuvent être soit physiques (nombre d'usagers, volume d'activité, superficie de bâtiments, etc.), soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention, etc.). Cette exigence nouvelle passe également par une présentation de l'emploi prévisionnel des crédits et des effectifs demandés. L'ensemble de ces informations, qui seront intégrées dans les projets annuels de performances, permettra aux parlementaires de mieux appréhender le contenu des programmes et les raisons de l'évolution des crédits inscrits au projet de loi de finances ».

Détailler les informations relatives à l'activité : l'exemple de la mission « Recherche »

Concernant les objectifs et indicateurs de performance de la future mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » étudiés notamment par notre collègue **Maurice Blin**, rapporteur spécial des crédits de la recherche, la circulaire précitée signifie que le PAP devrait comporter les **informations** suivantes, outre des données par établissement et par discipline :

- le nombre des chercheurs et la pyramide des âges ;
- le pourcentage des produits de la valorisation et des recettes d'origine communautaire dans l'ensemble des ressources ;
- la part des contractuels dans les effectifs ;
- le nombre et l'origine géographique des chercheurs et des étudiants étrangers.

Parmi les objectifs et indicateurs d'activité devant figurer dans les PAP pour l'information du Parlement, et non en tant qu'instruments de mesure de la performance, votre commission des finances a notamment relevé :

- le taux de réalisation des actions de la stratégie nationale du développement durable (SNDD) relevant directement du ministère de l'écologie et du développement durable, ainsi que le taux de réalisation des actions relevant du SNDD ;
- le taux d'avancement des contrats de plan Etat-région ;
- le taux de couverture de téléphonie mobile ;
- le nombre de départements ministériels s'appuyant sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour définir leur politique de gestion des ressources humaines ;
- le taux d'effort moyen des ménages en locatif (c'est-à-dire la part du revenu affectée au paiement du loyer et des charges, avec ou sans les aides au logement) ;
- la part de la France dans les pays apportant une aide publique au développement ;
- l'évolution du nombre de contrats d'apprentissage : cette information est d'autant plus attendue qu'elle s'inscrit dans le cadre de la réalisation du plan de cohésion sociale.

Votre commission des finances a, toutefois, accepté certains indicateurs apparemment d'activité, mais reflétant effectivement la performance de la gestion au regard des précisions méthodologiques

apportées dans le commentaire de l'indicateur. Par exemple, pour l'indicateur « Rythme de réalisation des inventaires et des catalogues » du premier objectif du programme « Patrimoines » de la mission « Culture », il a été pris en compte l'arbitrage en faveur de cette politique définie comme prioritaire, compte tenu des leviers d'action dont disposent effectivement les gestionnaires, par les actions de sensibilisation du personnel, de développement des catalogues partagés et de renforcement des contrôles techniques de l'Etat.

De même, votre commission des finances a considéré que pouvait être accepté l'indicateur mesurant l'effort de formation des conseillers prud'homaux pour atteindre l'objectif n° 5, au sein du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » de la mission « Travail », au regard de la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la justice prud'homale et donc la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Par ailleurs, **dans le cas très particulier du Conseil économique et social (CES) dont l'activité ne se prête pas à une mesure de la performance**, votre commission des finances accepte que ne figurent dans le PAP que des informations (renforcées) sur l'activité du CES, non présentées sous la forme d'indicateurs, afin de permettre au Parlement de conduire un examen aussi approfondi que pour les budgets des autres missions.

b) Des indicateurs d'activité ou de moyens déguisés

Dans certains cas, le caractère non conforme des objectifs et indicateurs ne se révèle qu'au terme d'une analyse plus approfondie, faisant apparaître que l'amélioration des résultats reflète la seule augmentation de l'activité ou suppose d'allouer des moyens plus importants, sans mesurer la performance de l'action publique. Il s'agit d'**objectifs et d'indicateurs d'activité ou de moyens déguisés**.

Ainsi, pour mesurer le meilleur emploi des ressources de la police nationale, l'indicateur proposé est le taux d'indisponibilité des véhicules, mécaniquement amélioré par une augmentation de la ressource publique. De même, l'objectif n° 1 (« Améliorer le suivi des carrières ») du programme soutien de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » a comme indicateur la proportion d'agents bénéficiant d'un entretien individuel de carrière : l'amélioration de l'indicateur proposé implique une hausse du nombre d'heures consacrées à ces entretiens, occasionnant un coût certain sans offrir de garantie d'une meilleure gestion des carrières, faute de critères qualitatifs.

Dans le domaine de la sécurité routière, l'indicateur proposé qui mesure le nombre de vies épargnées par les opérations d'investissements, information certes essentielle, reflète les moyens consacrés à ces opérations. En revanche, un second indicateur du même objectif, identique mais rapporté à l'euro investi, constitue un bon indicateur d'efficience.

De nombreux indicateurs d'activité et de moyens peuvent ainsi devenir acceptables, sous réserve d'aménagements.

c) Des propositions d'aménagement de certains indicateurs d'activité ou de moyens

Les aménagements proposés pour rendre pertinents les indicateurs d'activité ou de moyens **consistent à réintroduire la notion de performance, pour mesurer l'atteinte de l'objectif**. Plus rarement, s'agissant du premier programme (relatif aux transports terrestres) de la mission « Régimes sociaux et de retraite », il convient au contraire de modifier les objectifs – centrés sur les moyens – alors que les indicateurs sont conformes.

Concernant le programme « Financement de l'audiovisuel public » de la mission « Soutien aux médias », **le pourcentage de programmes de France Télévisions adaptés au public sourd et malentendant** traduit bien une priorité gouvernementale, mais sans mesurer la performance de la dépense publique. **Il est proposé d'affiner cet indicateur, en le corrélant avec les moyens engagés**. De nombreux autres indicateurs de ce programme présentent la même lacune.

S'agissant de la mission « Justice », pour améliorer les conditions d'insertion professionnelle des détenus, il est proposé de **mesurer le pourcentage de détenus ayant bénéficié d'une formation générale ou professionnelle sanctionnée positivement, et non la seule proportion de détenus ayant bénéficié d'une formation générale et professionnelle**.

Concernant la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », dans le programme « Soutien des politiques de l'agriculture », un indicateur d'activité mesure l'évolution du nombre de consultations du site Internet du service des nouvelles du marché du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales afin de « mettre à disposition des informations fiables et rapides sur le prix des produits » (objectif n° 3). Cet indicateur devrait prendre en compte le nombre de visites (et non de pages consultées) et être pondéré par les coûts de construction et d'entretien du site. La même remarque peut être formulée s'agissant du nombre de consultations du site « Mémoire des hommes » de la mission « Mémoires et liens avec la nation ».

S'agissant de la gestion des passifs financiers ferroviaires, votre commission des finances vous propose, **plutôt que de suivre le montant de la dette de Réseau ferré de France (RFF) et du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), de mesurer le taux moyen de la dette de ces organismes par comparaison avec celui des obligations de l'Etat**.

Au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », un objectif vise à « Améliorer les conditions de délivrance de titres

fiables », grâce à un indicateur du taux de fraude détecté, mais on peut s'interroger sur la capacité de l'administration à détecter les demandes frauduleuses à moyens constants. **Votre commission des finances vous propose ainsi trois nouveaux indicateurs** : le coût unitaire par type de document produit (titres de séjour de 1 an et 10 ans, cartes nationales d'identité et passeports, en affinant éventuellement par tranche d'âge) ; la réalisation d'enquêtes d'opinion sur la qualité du service rendu ; l'évaluation des délais d'attente du public dans les locaux lors de la demande initiale, par l'installation d'équipements mesurant l'heure d'arrivée du demandeur et celle du début du traitement de la demande.

Pour la mission « Sécurité », **plutôt que de mesurer le nombre d'éloignements effectifs des étrangers en situation irrégulière, il est proposé de suivre le taux d'exécution des décisions d'éloignement.**

Votre commission des finances préconise enfin **l'élaboration d'indicateurs complémentaires, qualitatifs, pour compléter des données d'activité** de caractère quantitatif : ainsi, s'agissant du nombre d'actions de formation continues organisées au niveau déconcentré dans le programme « Fonction publique » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », il est préconisé de compléter cette information utile par un indicateur de qualité de service.

d) La suppression d'objectifs et indicateurs inadéquats en l'absence de propositions alternatives

Votre commission des finances recommande de **supprimer les indicateurs d'activité ou de moyens dans la partie des PAP consacrés à la performance et, si aucun autre indicateur conforme n'est proposé pour mesurer l'atteinte de l'objectif, de supprimer également l'objectif visé afin de resserrer le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance à ceux réellement pertinents pour le pilotage de l'action publique.** Ainsi, au sein du programme « Soutien des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », l'unique indicateur (« Taux de traitement des dossiers dans l'année ») de l'objectif « Défendre au mieux et dans les temps les intérêts du ministre face aux juridictions », s'avère une pure mesure quantitative de l'activité contentieuse des services juridiques du ministère, ne reflétant ni la qualité du travail accompli, ni le nombre de dossiers traité par agent. Votre commission des finances vous propose ainsi la suppression de l'indicateur et de l'objectif correspondant, sur les huit que compte ce programme.

Le caractère purement informatif des indicateurs¹ relatifs au premier objectif (« Faciliter l'émergence des projets locaux d'aménagement des

¹ « Pourcentage de la population des aires urbaines comprenant une agglomération de plus de 50.000 habitants couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCOT) (en cours de

territoires en s'appuyant sur les démarches de planification territoriale ») du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » de la mission « Politique des territoires » tend également à invalider cet objectif comme mesurant la performance de l'action de l'Etat. **Ces données doivent trouver leur place ailleurs dans le PAP.**

Les indicateurs susceptibles de favoriser un accroissement des activités ou des moyens (« indicateurs de demande d'activité ou de moyens ») doivent être assimilés à des indicateurs d'activité ou de moyens, car ils ne renseignent pas sur l'efficacité de la gestion. Ces indicateurs peuvent ainsi être interprétés comme incitant l'administration à développer son activité sans une réflexion suffisamment approfondie sur la finalité de son action, alimentant les critiques sur le **risque que se développe une bureaucratie « lolfienne ».**

A cet égard, votre commission des finances vous propose de supprimer l'objectif n° 4 (« Simplifier les procédures d'achat public et favoriser le dialogue entre les acteurs de la commande publique ») du programme « Soutien des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dont les deux indicateurs relèvent de cette catégorie : « Evolution du nombre de demandes de conseil adressées à la direction des affaires juridiques par courrier, télécopie, courriel, saisine sur le site internet marchés publics » et « Evolution du nombre de saisines des comités régionaux de règlement amiable des litiges liés aux marchés publics ».

4. De trop nombreux indicateurs non imputables

Il est sans doute difficile d'établir un échantillon suffisamment large d'indicateurs dont l'imputabilité ne peut revenir incontestablement qu'à un seul programme. **Il n'existe pas, à cet égard, d'indicateurs parfaits.**

Pour autant, trop souvent, les indicateurs proposés ne sont manifestement pas imputables au programme correspondant, soit **qu'ils relèvent davantage du contexte (national, européen voire planétaire !)** soit que leur évolution **dépende plutôt des moyens d'autres programmes et/ou d'autres acteurs de l'action publique.**

procédure) ou un schéma directeur approuvé (en vigueur) », « Pourcentage de la population des communes situées dans la bande des 15 km du rivage de la mer couvertes par un schéma de cohérence territoriale (en cours de procédure) ou un schéma directeur approuvé (en vigueur) », « Pourcentage de communes appartenant à des agglomérations de plus de 100.000 habitants couvertes par une agence d'urbanisme ».

a) Les indicateurs dont l'évolution dépend davantage du contexte que de l'action publique

En quoi **la part des actifs ayant un emploi dans les zones rurales** permet-elle de mesurer l'efficacité des aides publiques en faveur du développement de l'emploi en zone rurale ? Cet indicateur (n° 1 de l'objectif n° 2 du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » - mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ») pourrait éventuellement être **modifié de façon à faire apparaître un ratio entre la part des actifs ayant un emploi dans les zones rurales et le montant de la dépense fiscale annuelle en faveur de l'implantation des actifs en zone rurale**, afin de tenter de mesurer l'efficacité de la dépense publique en faveur de l'emploi en zone rurale.

De quels leviers dispose la mission « Ecologie et développement durable » (programme « Prévention des risques et des pollutions ») pour **maîtriser les rejets de dioxines des incinérateurs** (objectif n° 4, indicateur n° 2) **ou les émissions françaises de gaz à effet de serre** ? Ces indicateurs sont beaucoup trop larges pour être retenus, par rapport aux leviers d'action du ministère et ne permettent pas de juger de la bonne utilisation des deniers publics.

De même, l'évolution d'indicateurs comme celui sur le taux d'intensité énergétique finale (**ratio entre la consommation d'énergie et le PIB**) peut-elle dépendre des moyens de la mission « Développement et régulation économique » (programme « Développement des entreprises », objectif n° 6, indicateur n° 2) ?

Des questions semblables peuvent être soulevées à propos d'indicateurs portant sur le **pourcentage de jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée, hors poursuite des études** (mission « Enseignement scolaire », programme « Enseignement scolaire public du second degré ») ou du **taux d'attractivité des concours par grande catégorie de personnels** (même mission, programme « Soutien de la politique et de l'éducation nationale », indicateur n° 2).

Certes, les **informations** susceptibles d'être données par ces indicateurs ne manquent pas d'intérêt et la plupart méritent sans aucun doute d'être communiquées au Parlement. Pour autant, celles-ci **ne sauraient être assimilées à des indicateurs de performance** et peuvent figurer parmi les informations fournies à l'occasion de la discussion budgétaire, notamment dans les « bleus ». L'information du Parlement ne se limite en effet pas à des indicateurs mesurant la performance¹.

¹ Voir ci-dessous, partie I-A-3.

b) Les indicateurs dont l'évolution relève davantage d'autres programmes

S'agissant des indicateurs dont l'évolution dépend plus d'autres programmes, on peut citer en exemple l'indicateur n° 4 de la mission « Action extérieure de l'Etat » (programme « Action de la France en Europe et dans le monde »), qui tend à mesurer le **soutien apporté aux acteurs économiques français, lequel relève davantage de la direction des relations économiques extérieures** (DREE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie **que de celui des affaires étrangères**.

De même, le taux de poursuite des bacheliers technologiques, indicateur n° 2 de l'objectif n° 4 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » (mission Enseignement scolaire) ne dépend-il pas largement des politiques de sélection de l'enseignement supérieur ?

c) Les indicateurs dont l'évolution dépend d'autres acteurs

Dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (programme « Sport »), l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 porte sur **le nombre de licences délivrées par les associations sportives, donc pas sur une action de l'Etat**.

Le programme « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports » comporte un indicateur n° 1 (de l'objectif n° 1) sur **le taux de disponibilité du réseau ferroviaire (délai de remise en état après incident)**, alors même que les leviers d'action sont détenus en grande partie par Réseau ferré de France (RFF).

De même, **le nombre de jugements d'expulsions locatives et celui de demandes de concours de la force publique pour l'application de ces jugements ne dépendent pas réellement de la mission « Ville et logement »** et de son programme « Aide à l'accès au logement » (objectif n° 2, indicateurs n°s 1 et 2). Ces chiffres résultent du contexte socio-économique, de l'engorgement des tribunaux et des décisions des préfets, dans le cadre de la réglementation et de consignes gouvernementales.

La mission « Solidarité et intégration » pose, pour sa part, un réel problème de leviers d'action, dans la mesure où **de nombreux objectifs et indicateurs portent sur des crédits relevant, non de l'Etat ou de l'un des programmes de la mission, mais d'un organisme de sécurité sociale**. Ainsi, le programme « Handicap et dépendance » relève-t-il largement des moyens des départements et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, en cours de création. De même, l'objectif n° 3 du programme « Protection maladie complémentaire », consistant à assurer l'efficacité de la gestion du dispositif ne concerne pas l'Etat, et ses indicateurs tendent à la mesure de l'efficacité des organismes de sécurité sociale.

Il apparaît indispensable à votre commission des finances de clarifier cette situation. L'efficacité des caisses de sécurité sociale n'a pas à être mesurée dans le cadre de la loi de finances, mais plutôt dans celui de la loi de financement de la sécurité sociale, comme le prévoit le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, présenté en Conseil des ministres le 23 février 2005. A l'inverse, les missions et programmes inclus dans le budget général de l'Etat doivent faire l'objet d'une évaluation des performances réalisées à partir des moyens de l'Etat et des missions et programmes en cause.

B. MIEUX IDENTIFIER LES PRIORITÉS POUR LE PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE

1. Réformer l'organisation administrative pour en permettre un meilleur pilotage dans le cadre de la LOLF

a) La mise en œuvre de la LOLF : levier pour la réforme administrative et la réforme de l'Etat

De manière constante, votre commission des finances a estimé que la conduite de la réforme budgétaire devait se traduire par une rationalisation de l'organisation administrative, pour améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat. En ce sens, la nouvelle nomenclature budgétaire ne devait pas être calquée sur l'organisation administrative mais constituer un levier pour son évolution dans le cadre de la réforme de l'Etat :

« Si la LOLF est, par la présentation et le vote du budget de l'Etat en grandes missions, un instrument d'affichage et de lisibilité du budget, c'est également un outil de réforme de la gestion publique : il s'agit du levier qui devrait amener la diffusion à tous les niveaux de l'esprit de responsabilité et de la culture des résultats, et qui devrait contribuer à rationaliser l'organisation administrative de l'Etat »¹.

Cette exigence de rationalisation implique que la définition des objectifs et des indicateurs de performance soit harmonisée entre des services dont les missions correspondent aux mêmes finalités, pour ne pas faire obstacle à une éventuelle coordination ou réorganisation future. En ce sens, les avant-PAP annexés au projet de loi de finances pour 2005 comportent plusieurs exemples particulièrement encourageants.

¹ Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004), page 11.

b) Des exemples d'harmonisation des objectifs et indicateurs de performance

(1) Une coordination souhaitable dans le domaine fiscal

L'effort d'harmonisation des objectifs et des indicateurs de performance doit tout particulièrement être salué dans le domaine fiscal, dans le prolongement des observations qu'avaient formulées, dans un rapport d'information paru il y a cinq ans, notre collègue **Bernard Angels**, rapporteur spécial des services financiers, sur les difficultés liées à la coexistence de deux réseaux chargés du recouvrement des impositions¹. Ce rapport d'information soulignait la complexité d'un système fiscal reposant sur deux réseaux non intégrés, relevant respectivement de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Du point de vue du contribuable, la DGI et la DGCP exercent des missions identiques. La nouvelle nomenclature budgétaire a traduit cette cohérence en établissant une mission unique. Mais, dans la mesure où l'organisation administrative repose actuellement sur deux réseaux fiscaux distincts, la mesure de leur performance globale implique qu'ils renseignent les mêmes indicateurs. Cette option permet de ne pas faire obstacle à un éventuel rapprochement futur entre la DGI et la DGCP, au prétexte que les indicateurs de performance seraient hétérogènes et les systèmes d'information incompatibles.

S'agissant ainsi du programme relatif aux finances locales de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », il convient d'observer que, pour l'atteinte de l'objectif n° 5 « Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières », l'indicateur n° 1 « Taux d'intervention sur les recettes » - à savoir, les coûts budgétaires rapportés au rendement des impôts gérés par l'administration fiscale - provient des contrats d'objectifs et de moyens de la direction générale des impôts, puis de son contrat de performance. **Il s'agit toutefois d'un indicateur commun à la DGI et à la DGCP.** En outre, la construction de cet indicateur permet aussi de regrouper le taux d'intervention sur les recettes douanières, ce qui permet la constitution d'un pôle relatif au recouvrement des recettes. De manière similaire, l'indicateur n° 2 du même objectif mesure le taux d'intervention sur les dépenses.

Au sein du même programme, votre commission des finances salue également l'intérêt de l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 « Faciliter l'impôt pour le citoyen » : il s'agit d'un **indicateur consolidé, déjà utilisé par la DGI et la DGCP sur la base de mesures opérées par un prestataire interne et les corps d'audit internes au ministère**, pour vérifier le respect des

¹ *Sénat, rapport d'information, n° 205 (1999-2000).*

engagements pris par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en matière de réformes fiscales.

Concernant la mission « Remboursements et dégrèvements d'impôts », **l'unicité de l'administration fiscale pour le contribuable se traduit également par une harmonisation des indicateurs** mesurant le traitement efficace de demandes des contribuables¹, qu'il s'agisse des impôts d'Etat (en l'espèce, l'impôt sur le revenu) ou des impôts locaux (en l'occurrence, la taxe d'habitation).

(2) Un problème de lisibilité de l'action publique pour d'autres administrations

A contrario, **le choix d'une coordination qui a été opéré pour les indicateurs du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire » apparaît plus discutable**. Certes, l'élaboration d'indicateurs transversaux, liés aux objectifs, est de nature à permettre de disposer d'une vue d'ensemble de la politique publique de veille et de sécurité sanitaire, conduite par de multiples intervenants. Toutefois, cette présentation pose des difficultés au regard de l'impératif d'un meilleur contrôle de l'action publique, puisqu'elle ne permet pas de porter un jugement critique précis sur les actions des différents opérateurs.

De même, s'agissant du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », il peut être déploré que l'organisation fonctionnelle du ministère de la culture ne soit pas adaptée aux objectifs retenus. Trois directions différentes du ministère contribuent à la réalisation de ce programme, sans compter les très nombreux opérateurs publics. Dès lors, il y a lieu de se demander si ce choix ne risque pas de nuire à la réalisation des objectifs mentionnés.

Le programme « Création » de cette mission pourrait poser le même genre de difficultés. L'approche sectorielle a été privilégiée et se traduit par une **structuration en quatre actions distinctes reprenant la répartition des compétences entre les directions centrales du ministère** : « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant », « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques », « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture », et « Economie des professions et des industries culturelles ».

Le responsable du programme « Création » est le directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS), qui devra veiller à ce que soient atteints les objectifs attribués à sa propre direction, à la délégation aux arts plastiques, à la direction du livre et de la lecture, au centre

¹ Les indicateurs proposés mesurent le taux de réclamations contentieuses traitées dans le délai d'un mois.

national de la cinématographie ainsi qu'aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui seront responsables des budgets opérationnels de programme (BOP). A ces différents acteurs institutionnels s'ajouteront les principaux opérateurs du programme suivants : l'Opéra national de Paris, les cinq théâtres nationaux, la Cité de la musique et le Parc et la Grande Halle de La Villette.

Le défaut d'adaptation des structures institutionnelles aux programmes de la mission « Culture » devra faire l'objet d'une attention soutenue au cours des premières années d'application de la réforme budgétaire, afin de **vérifier si la recherche d'efficacité de la dépense publique peut être atteinte sans une profonde réforme structurelle des administrations centrales.**

2. Combiner la sélectivité et l'exhaustivité dans le choix des objectifs et indicateurs

Pour des raisons de lisibilité de l'information transmise au Parlement, il convient de ne retenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs de performance, tout en veillant à ce que ceux-ci couvrent l'essentiel des dépenses du programme auquel ils sont associés.

a) Certains programmes couvrent un trop grand nombre d'objectifs

Le *Guide la performance* précité, dont des extraits sont reproduits en annexe, précise la nécessité d'**opérer « une sélection resserrée d'objectifs »** :

« Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'Etat. Leur nombre ne doit pas, dans l'idéal, excéder la demi-douzaine pour un programme »¹.

Votre commission des finances estime qu'il convient de **faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre concrète de cette règle**, en prenant notamment en compte le montant des crédits et la diversité des actions au sein de chaque programme. En outre, après la phase initiale d'élaboration des objectifs de performance, leur nombre est ensuite susceptible d'être réduit, au regard de leur pertinence effective pour le pilotage de l'action publique et le contrôle parlementaire.

La **recommandation** du *Guide de la performance* sur le nombre d'objectifs par programme a été **globalement bien respectée** et il convient de **saluer l'effort de synthèse opéré par les administrations de l'Etat** : 682 objectifs sont associés aux 121 programmes étudiés dans le cadre du

¹ *Guide de la performance, op. cit., page 19.*

présent rapport d'information¹, soit une **moyenne de 5,6 objectifs par programme**, se répartissant comme suit :

- 82 programmes (soit **68 %** de ceux étudiés) comportent **au plus 6 objectifs** ;

- 34 programmes (soit **28 %** du total) comportent **7 à 10 objectifs** ;

- seulement 5 programmes (soit **4 %** du total) **dépassent le seuil de 10 objectifs** : « Création » de la mission « Culture », « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense » (11 objectifs), « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission « Mémoire et liens avec la nation » (11 objectifs), « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (12 objectifs) et « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » de la mission « Solidarité et intégration » (11 objectifs).

Le choix d'un nombre limité d'indicateurs implique une sélection qui reste souvent à conduire. Par exemple, s'agissant du programme « Création » de la mission « Culture », s'il est évident qu'il ne convient pas d'abandonner un secteur artistique de création, force est de constater qu'il est difficile de lire les priorités politiques du ministère de la culture dans ce domaine : **tout est prioritaire.**

Votre commission des finances observe une inflation d'objectifs pour les programmes « soutien » alors même que ceux-ci, par nature, ne doivent regrouper que des crédits de montants relativement limités, non susceptibles d'être répartis entre les différents programmes de la mission : outre le cas déjà cité de la mission « Défense » (11 objectifs), respectivement 9 et 10 objectifs sont associés aux programmes soutien des missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Sport, jeunesse et vie associative ».

¹ Ont été analysés 119 programmes du budget général de l'Etat (assortis de 674 objectifs et 1.328 indicateurs), soit tous les programmes, à l'exception :

- des programmes « Interventions territoriales de l'Etat » de la mission « Politique des territoires » et « Audiovisuel » de la mission « Médias », non dotés ;

- des programmes dont les crédits ne permettent pas une évaluation de la performance de l'Etat : « Majoration de rentes » et « Versement à la CNAF » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » d'une part, les programmes de la mission « Provisions » d'autre part ;

- du programme « Régimes de retraite de la SEITA » de la mission « Régimes sociaux de retraite », dont les objectifs doivent être définis en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

S'ajoutent les deux programmes « Financement de l'audiovisuel public » et « Soutien à l'expression radiophonique locale » (soit 8 objectifs et 19 indicateurs) de la mission « Soutien aux médias », située hors budget général de l'Etat, mais pour lesquels une présentation détaillée des objectifs et indicateurs de performance a été communiquée à notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, dans les réponses aux questionnaires budgétaires pour l'examen du projet de loi de finances pour 2005.

Au total, l'analyse a ainsi porté sur 121 programmes, 682 objectifs et 1.347 indicateurs.

Un effort de synthèse peut être opéré en **fusionnant certains objectifs qui sont proches**, notamment :

- au sein du programme « Soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice », d'une part, les objectifs n^{os} 3 (« Développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les maisons de la justice et du droit ») et 4 (« Développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les conseils départementaux de l'accès au droit »), d'autre part les objectifs n^{os} 5 (« Rendre rapidement des décisions d'indemnisation des victimes d'infractions ») et 6 (« Développer l'efficacité des dispositifs permettant la défense et l'indemnisation des victimes ») ;

- au sein du programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », les objectifs n^{os} 3 (« Renforcer le cœur de métier des établissements ») et 9 (« Poursuivre la démarche « qualité en formation » des établissements ») afin d'identifier un objectif consacré au recentrage et à l'amélioration de l'offre des centres régionaux d'éducation physique et des ports (CREPS), lequel constitue un des axes de la stratégie ministérielle de réforme du ministère : le nouvel objectif pourrait être intitulé « Renforcer le cœur de métier et la qualité des prestations des établissements ».

Votre commission des finances vous propose également de **supprimer certains objectifs** :

- l'objectif n^o 1 (« Faire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le ministère de la performance administrative ») du programme « Soutien des politiques économiques, financières et industrielles » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » : au regard de l'indicateur proposé (« Taux de réalisation du programme ministériel de réformes « Bercy en mouvement »). L'atteinte de cet objectif, par ailleurs mal formulé, est loin de relever exclusivement des moyens du programme ;

- les objectifs n^{os} 7 (« Elaborer un dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF ») et 8 (« Accélérer la publication de la directive nationale d'orientation ») du programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », car ces objectifs présentent un caractère transitoire. Les objectifs n^o 5 (« Intégrer les priorités de la stratégie nationale de développement durable ») et 6 (« Optimiser la gestion des moyens financiers et logistiques de l'administration centrale ») du même programme, dont les indicateurs (pour l'objectif n^{os} 5 : « Taux de papier recyclé sur une année en administration centrale » et « Taux d'équipement en véhicules propres », pour l'objectif n^o 6 : « Ratio dépenses téléphoniques de l'administration centrale / effectifs de l'administration centrale ») revêtent **un caractère anecdotique en termes de masses financières et d'enjeux de politique publique**.

b) Un nombre inadéquat d'indicateurs pour certains objectifs

(1) Assigner à chaque objectif un nombre limité d'indicateurs

La même démarche de sélectivité et de lisibilité de l'action de l'Etat doit orienter le **choix d'un nombre réduit d'indicateurs pour mesurer l'atteinte de chaque objectif**, afin de parvenir à des valeurs cibles qui doivent être définies pour la première fois dans les PAP annexés au projet de loi de finances de 2006.

Le *Guide de la performance* précité souligne cette nécessité :

« A chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés. L'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini, le plus objectivement possible. Il est donc nécessaire de connaître les résultats des années passées, et de fixer des cibles pour les années à venir »¹.

S'il n'a pas été fixé de nombre précis d'indicateurs pour chaque objectif, 1.347 indicateurs sont associés aux 682 objectifs étudiés dans le cadre du présent rapport, soit **une moyenne de 2 indicateurs par objectif, conforme aux recommandations** du *Guide de la performance*.

Toutefois, à ce stade, **certaines objectifs comportent un nombre manifestement trop élevé d'indicateurs ; a contrario, aucun indicateur n'est associé à certains objectifs.**

(2) Certains objectifs comportent des indicateurs trop nombreux

Les programmes 2 (« Enseignement scolaire public du second degré »), **4** (« Enseignement privé du premier et du second degrés ») et **5** (« Soutien de la politique de l'éducation nationale ») **de la mission « Enseignement scolaire » se caractérisent par une moyenne trop élevée d'indicateurs assortis à chaque objectif** : respectivement 4,9 ; 4,2 et 5,5 indicateurs pour les objectifs de chacun des trois programmes précités.

Une meilleure identification des priorités de l'action publique est à conduire : ainsi, s'agissant du programme soutien, si la batterie d'indicateurs proposés témoigne d'un effort d'exhaustivité, il convient de retenir en premier lieu les indicateurs qui révèlent un potentiel d'amélioration de la gestion publique particulièrement élevé.

L'objectif n° 1 (« Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ») du programme « Enseignement scolaire public du second degré » ne comporte pas moins de 11 indicateurs. Les indicateurs n° 1 (b)² et

¹ *Guide de la performance, op. cit., page 24.*

² « Taux d'accès au baccalauréat par type de bac ».

9¹ pourraient être supprimés, au regard de la difficulté à établir comme objectif de performance des critères de répartition des élèves. La plupart des autres indicateurs de l'objectif sont de bon niveau, sous réserve toutefois de certaines harmonisations et aménagements².

L'exemple de la mission « Enseignement scolaire » n'est pas isolé : l'objectif n° 1 (« Réduire les délais de jugement ») du programme « Justice administrative » de la mission « Justice » comporte six objectifs, combinant les délais moyens de jugement (ou d'instance) ainsi que les affaires en stock. Le deuxième objectif du programme « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports » (« Améliorer la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres et portuaires »), manifestement trop large, comporte pour sa part 5 objectifs³.

Votre commission des finances estime possible de surmonter la difficulté que représente un nombre trop élevé d'indicateurs en **élaborant éventuellement, pour chaque indicateur, des sous-indicateurs**. Cette option apparaît souhaitable lorsque la mesure d'un même indicateur peut se décliner par catégories pour lesquelles des données sont déjà disponibles (dans l'exemple précité concernant la mission « Justice », un sous-indicateur par degré de juridiction) : l'indicateur correspond alors au résultat agrégé des sous-indicateurs qui le composent. Cette méthode permet également de mettre en évidence certaines lacunes : concernant toujours le même objectif, il convient ainsi de rajouter un sous-indicateur « Nombre de cours administratives d'appel pour lesquelles le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à 2 ans ».

Dans le même esprit, votre commission des finances propose de construire des sous-indicateurs, par zone géographique, pour mesurer l'atteinte du premier indicateur « Attractivité des chercheurs » de l'objectif n° 4 « Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française » du programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Il convient cependant de **veiller à ce que le nombre de sous-indicateurs reste limité** : ainsi, l'objectif n°1 (« Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable ») du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au

¹ « Proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques ».

² Ainsi, les indicateurs n^{os} 3 (« Proportion d'une classe d'âge obtenant le brevet »), 4 (« Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège des compétences de base en français ») et 5 (« Pourcentage d'élèves sans maîtrise, en fin de collège des compétences de base en mathématiques ») se complètent et pourraient être regroupés.

³ « Taux de disponibilité du réseau ferroviaire », « Taux de disponibilité du réseau fluvial », « Evolution du trafic des terminaux portuaires sous convention », « Taux d'avancement des contrats de plan Etat-région » et « Evolution du taux de satisfaction des professionnels de la batellerie fluviale ».

développement » renvoie à six priorités, dont l'indicateur n° 3 mesure la part qu'elles représentent dans les aides françaises : le ciblage doit être renforcé parmi ces (nombreuses) priorités.

Certains objectifs trop larges pourraient être scindés lorsque les indicateurs, bien que nombreux, ne mesurent pas de manière exhaustive la performance des moyens publics. Ainsi, l'objectif n° 3 du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », qui comporte six objectifs, vise à « Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche ». Cet intitulé ambitieux doit être mesuré par cinq indicateurs. Il pourrait distinguer la culture et communication audiovisuelle (indicateurs n^{os} 1 et 5) d'une part, la formation et la recherche (indicateurs n^{os} 2, 3 et 4) d'autre part, puis être complété pour chacun des trois objectifs ainsi créés (*cf. encadré ci-dessous*).

Compléter les indicateurs relatifs aux objectifs des actions culturelles, de formation et de recherche de la France en matière d'aide publique au développement

L'objectif n° 3 du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » est de « Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche ».

Le premier indicateur (« Part moyenne des programmes locaux (hors information) dans les grilles de TV dans la zone de solidarité prioritaire ») présente le défaut de ne pas mettre en évidence de façon claire les moyens d'action du ministère des affaires étrangères sur la production audiovisuelle domestique, bien que la coopération mette en œuvre certains programmes de soutien dans ce domaine.

Le deuxième indicateur (« Nombre d'heures-élèves dans le réseau culturel français de coopération ») pourrait être complété par un sous-indicateur précisant le nombre de personnes inscrites dans les établissements culturels français rapporté à la population des pays de la zone de solidarité prioritaire.

Le troisième indicateur (« Nombre par grandes zones géographiques des étrangers diplômés des deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur français ») pourrait également être complété par des comparaisons internationales pour les étudiants diplômés de l'enseignement supérieur américain et britannique. Il est toutefois à craindre que de telles données ne soient pas disponibles.

Le quatrième indicateur (« Nombre de programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers ») pourrait être détaillé pour les pays de la zone de solidarité prioritaire : nombre de programmes de recherche concernés, nombre de chercheurs et part des chercheurs des pays de la zone de solidarité prioritaire dans le total des chercheurs impliqués.

Enfin le cinquième indicateur (« Nombre d'inscrits dans les bibliothèques soutenues au titre de l'effort de la France en faveur de la lecture publique ») pourrait être enrichi d'une dimension de productivité en rapportant le nombre des inscrits au coût global de l'effort de la France en faveur de la lecture publique.

Des **fusions entre indicateurs** apparaissent également souhaitables lorsqu'ils se recoupent ou sont redondants, par exemple dans le cas des deux indicateurs de l'objectif n° 4 du programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économique » : le premier indicateur (« Part des ménages et des PME-PMI connectés à l'Internet haut débit (plus de 128 Kbs) ») doit notamment être renseigné par le taux des connexion des PME françaises et le taux moyen pour les PME dans les autres pays de l'OCDE, ce qui constitue l'objet du second indicateur (« Ecart entre le pourcentage de PME-PMI connectées à internet en France et le pourcentage de PME-PMI connectées à internet dans l'OCDE »).

(3) Des objectifs sans indicateur

L'absence d'indicateur associé à un objectif est en contradiction avec l'adoption d'une démarche de performance, car il n'est alors pas possible de suivre et de mesurer l'atteinte de l'objectif.

Aucun indicateur n'est ainsi associé aux objectifs « Conduire les travaux demandés par le ministre nécessaires à l'élaboration de la politique de défense et de la stratégie générale militaire de la France » et « Elaborer et orienter la dimension prospective des systèmes de forces futurs, en assurant leur cohérence », associés respectivement aux actions 1 (« Analyse stratégique ») et 2 (« Prospective des systèmes de forces ») du programme « Environnement et prospective de la défense » de la mission « Défense ». S'agissant de l'objectif de l'action 1, il peut toutefois être estimé que le domaine du renseignement et de l'analyse stratégique échappe très largement à la compétence de contrôle de votre commission des finances et reste l'apanage du pouvoir exécutif.

Au sein du même programme, des indicateurs sont « à l'étude » pour mesurer l'objectif n° 2 (« Garantir le maintien des capacités industrielles nécessaires à la défense ») de l'action 4 (« Maintien des capacités technologiques industrielles ») et l'objectif n° 1 (« Piloter l'activité étatique de promotion à l'exportation dans le domaine de la défense ») de l'action 5 (« Soutien aux exportations d'armement »).

Ces exemples très particuliers posent la question de l'opportunité de maintenir de tels objectifs dans la partie des projets annuels de performance relatifs à la mesure de la performance.

c) Des objectifs et indicateurs non exhaustifs ou correspondant aux crédits d'autres programmes

(1) Un effort d'exhaustivité à saluer

Le *Guide de la performance* précité souligne également que **le choix des objectifs doit être « représentatif des aspects essentiels du programme », définis en termes de masses financières ou de priorités de l'action publique :**

« Les objectifs stratégiques retenus s'appliquent aux éléments qui paraissent essentiels dans la conduite du programme. Ils concernent les actions les plus consommatrices de crédits ou bien celles qui présentent les enjeux de politique publique jugés les plus importants.

« Certains objectifs se rattachent au programme, d'autres à une action en particulier du programme »¹.

De manière générale, cette règle a été bien respectée. Votre commission des finances se félicite notamment que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche se soit attaché à définir des objectifs et des indicateurs pour l'enseignement privé, puisqu'ils faisaient défaut dans la présentation des agrégats des lois de finances antérieures, comme l'avait regretté votre commission des finances.

(2) Des propositions d'amélioration

Les objectifs et indicateurs associés à certains programmes ne couvrent pas l'essentiel des dépenses du programme ou peuvent correspondre aux crédits d'autres programmes.

En outre, votre commission des finances relève **certaines lacunes dans l'exhaustivité des objectifs et indicateurs** (*cf. encadré ci-dessous*).

Le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » de la mission « Travail » offre un exemple topique du caractère très largement accessoire d'indicateurs trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés : 10 objectifs mesurés par 20 indicateurs représentent 0,6 % des crédits de la mission.

Une partie de ces insuffisances pourrait certainement être palliée si le choix des objectifs prioritaires était systématiquement justifié dans l'exposé de la stratégie de performance.

¹ *Ibid.*, page 19.

Exemples de lacunes dans l'exhaustivité des objectifs et indicateurs de performance des crédits d'un programme

- il manque une mesure de la performance des incitations fiscales à l'investissement forestier en forêt privée, nonobstant les difficultés que soulève par nature la mesure d'incitations fiscales¹, ainsi qu'un indicateur sur l'utilité sociale des forêts relevant du régime forestier au niveau national² ;
- les objectifs du programme « Coordination de l'action gouvernementale » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » sont loin d'être exhaustifs³ : tout en veillant à ne pas dépasser la limite de six objectifs pour un programme de taille modeste, il pourrait être envisagé, des indicateurs pour le secrétariat général du gouvernement et les autorités administratives indépendantes relevant de la mission, tel que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve d'une réflexion approfondie compte tenu de la diversité des missions ;
- les objectifs de qualité n^{os} 1 et 2 du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice » devraient être étendus à la Cour de cassation ;
- le programme « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer » ne comporte pas d'objectifs relatifs à la fonction publique outre-mer, malgré des demandes récurrentes de votre commission sur ce sujet ;
- il convient de compléter les indicateurs de l'objectif n^o 1 « Conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants » du programme « Enseignement scolaire public du second degré » de la mission « Enseignement scolaire » en évaluant également l'orientation des élèves⁴ ; ce même programme ne comporte pas d'objectifs et d'indicateurs relatifs à la réduction des surnombres disciplinaires, bien qu'il s'agisse d'une des priorités identifiée dans la stratégie ministérielle de réforme ;

¹ Pour mesurer l'objectif « Dynamiser la gestion des forêts privées » associé à ce programme, votre commission des finances vous propose l'indicateur suivant : « Evolution du ratio : Surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion conclu dans le cadre du Dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) – forêt / coût du DEFI – forêt ». Cet indicateur viserait à mesurer l'efficacité du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement forestier, mis en place en 2001, sous la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu applicable aux prix d'acquisition de terrains, aux souscriptions ou acquisitions en numéraire de parts d'intérêt de groupements forestiers ou aux souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés d'épargne forestière.

² Ce nouvel indicateur à construire, associé à l'objectif n^o 2, mesurerait l'utilité sociale des forêts publiques, en termes d'évolution du nombre de visiteurs, de qualité des équipements proposés et d'entretien des forêts relevant du régime forestier.

³ Afin de mieux couvrir les dépenses du programme, il est proposé un nouvel objectif intitulé « Mieux indemniser les victimes de législation antisémite et d'actes de barbarie nazie pendant la deuxième guerre mondiale » couvrant les crédits gérés par la commission d'indemnisation, soit un cinquième des crédits du programme, et dont l'atteinte serait mesurée par deux indicateurs : « Délai de traitement des dossiers par la commission compétente » et « Nombre de dossiers traités par agent ».

⁴ Votre commission des finances vous propose trois nouveaux indicateurs pour mesurer :

- les taux d'appels formulés et satisfaits à la fin des classes de sixième, troisième et seconde,
- le taux de satisfaction des premiers vœux d'orientation en seconde,
- le taux de réorientation en seconde.

- s'agissant du programme « Formation supérieure et recherches universitaires » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », les objectifs et indicateurs de performance s'avèrent lacunaires concernant l'amélioration du pilotage d'ensemble de l'enseignement supérieur par l'administration centrale, la maîtrise de l'offre de formation, l'efficacité de la gestion des universités, l'amélioration de l'entretien du patrimoine universitaire (malgré des carences réelles), la gestion des ressources humaines par les établissements, la qualité de l'orientation des étudiants¹, les compétences et les connaissances acquises ;

- le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire » ne comporte pas d'indicateurs sur l'évaluation des enseignants : si l'évaluation des enseignants est, comme le souligne le Haut Conseil de l'évaluation de l'école, « *une question difficile à examiner sereinement [car] elle touche à l'honneur des personnes et son abord est très souvent subjectif* », cette évaluation n'en reste pas moins « *essentielle, puisque les résultats d'un système éducatif sont largement liés aux compétences de ses personnels enseignants et aux conditions dans lesquelles ils exercent* » ; votre commission des finances regrette également que la qualité du service ne fasse pas l'objet d'objectifs, tels que le développement de la prévention du contentieux, la simplification des procédures administratives pour les usagers, objectifs qui étaient pourtant présents l'année dernière, ce dont votre commission des finances s'était félicitée²;

- la dotation générale de décentralisation ne fait l'objet d'aucun indicateur ni objectif de performance dans le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », des objectifs et indicateurs manquent dans le premier programme (impôts d'Etat) pour les remboursements et dégrèvements législatifs (tels que le crédit d'impôt recherche ou la prime pour l'emploi) ;

- la politique de prévention sanitaire est singulièrement absente du programme « Santé publique et prévention » de la mission « Santé » ;

- s'agissant de la mission « Sécurité civile », l'alerte et l'information des populations pourraient être mesurées plus précisément ;

- l'objectif n° 2 (« Améliorer l'aide à la réalisation des projets conçus par la jeunesse ») du programme « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pourrait être élargi pour couvrir les actions de l'Office franco-allemand de la jeunesse et de l'Office franco-québécois de la jeunesse³ ;

¹ A cet égard, il peut également être déploré l'insuffisance des objectifs et des indicateurs relatifs aux trajectoires des étudiants (taux de redoublement, taux de réorientation, taux d'abandon, adéquation des premiers emplois au contenu des études poursuivies). Ces informations devront figurer dans le PAP, au moins à titre d'information sur l'activité.

² L'objectif n° 5 relatif au développement de l'évaluation des politiques éducatives et de ses structures pourrait être reformulé, afin d'intégrer l'évaluation des enseignants, et comporter un aspect sur l'amélioration de la qualité : dans le projet de loi de finances initiale pour 2004, l'agrégat « administration et fonctions support à l'enseignement » comportait un indicateur relatif au taux de résultat positif de l'intervention du réseau des médiateurs de l'éducation nationale.

³ L'objectif serait requalifié « Soutenir les projets et l'ouverture internationale des jeunes » et comporterait un nouvel indicateur mentionnant, pour chacun des deux offices, le nombre de Français participant aux différents programmes et le rapport entre ce nombre et le montant des subventions accordées par les différents ministères français.

- les indicateurs du programme « Financement de l'audiovisuel public » de la mission « Soutien aux médias » doivent être déclinés en sous-indicateurs relatifs à chacune des sociétés de l'audiovisuel ;
- le programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » doit mesurer davantage l'efficacité des aides apportées aux fédérations sportives¹ ;
- dans le programme « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports », il faut déplorer l'absence d'objectif susceptible de traduire les résultats de l'action « Sûreté dans les transports terrestres » qui regroupe les mesures de prévention contre les accidents et les dispositions prévues contre les attentats ;
- le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire » ne contient aucun objectif relatif au fonctionnement du service public de l'équarrissage, et aucun objectif permettant réellement d'évaluer l'efficacité de l'action de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;
- dans la mission « Ville et logement », l'absence d'évaluation de l'efficacité du zonage de la politique de la ville donne lieu à une proposition d'objectif par votre commission des finances (*cf. ci-dessous*) ; il est en outre proposé un nouvel objectif, associé au programme « Développement de l'amélioration de l'habitat », visant à « Maîtriser les coûts et les délais dans la réalisation du volet logement du plan de cohésion sociale »².

¹ En ce sens, deux nouveaux objectifs sont proposés.

L'objectif « Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives » pourrait par exemple être illustré par :

- le montant moyen des projets des fédérations subventionnés par le ministère, ou la part des projets bénéficiant d'une subvention inférieure à 5.000 euros (afin de vérifier la volonté de réduire le saupoudrage, encore trop présent dans les conventions d'objectifs et critiqué par la Cour des comptes) ;

- le taux d'équipement des fédérations en outils de comptabilité analytique et de contrôle de gestion.

L'objectif « Assurer la modernisation et une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire » pourrait quant à lui comporter les deux indicateurs suivants :

- part des équipements sportifs sur le territoire dont l'âge est supérieur à 20 ans ;

- écart-type du nombre d'équipements sportifs pour 10.000 habitants dans les départements (il s'agit de réduire la dispersion, et donc d'homogénéiser la densité des équipements).

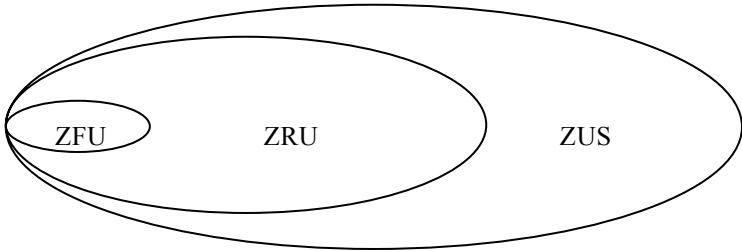
² Cet objectif serait assorti de trois indicateurs, reprenant ceux de l'objectif n° 3 du programme « Rénovation urbaine » de la mission « Ville et logement » pour maîtriser le coût du programme national de rénovation urbaine : le coût moyen au m² de logement social construit, le pourcentage de dépassement des coûts prévus pour les projets de construction achevés dans l'année et le pourcentage de dépassement des délais pour les projets de construction achevés dans l'année.

MISSION : VILLE ET LOGEMENT

Programme n° 3 : Équité sociale et territoriale et soutien

Proposition d'objectif par la commission des finances : veiller à l'adaptation du zonage ZRU¹ et ZFU² aux évolutions économiques et sociales

Indicateur proposé par votre commission des finances : actualisation du classement des ZRU selon l'indice synthétique

Objet	<p>La politique de la ville repose sur trois zonages concentriques, conformément au schéma ci-après.</p> <p style="text-align: center;">ZUS³, ZRU et ZFU</p>  <p>Les ZRU sont déterminées selon des critères démographiques datant de 1990, et des critères économiques datant de 1996. Les ZFU sont quant à elles délimitées au sein des ZRU les plus défavorisées selon ces critères. Un élément essentiel d'appréciation de la politique de la ville consisterait à déterminer dans quelle mesure ce zonage, qui est déjà ancien, est encore adapté à la situation actuelle.</p>
Mode de calcul	<p>Il pourrait être envisagé d'indiquer le nombre de ZRU qui ne devraient plus avoir de ZFU, ou le nombre de ZRU qui devraient en avoir une. Les données pourraient également concerner la population.</p> <p>La source serait l'observatoire des zones urbaines sensibles.</p>
Observations	<p>Il s'agit d'un indicateur indispensable, sans lequel la plupart des autres indicateurs relatifs à la politique de la ville n'auraient guère de sens.</p> <p>Dans son rapport spécial relatif aux crédits de la ville pour 2004, notre collègue Eric Doligé proposait d'instaurer un indicateur synthétique permettant d'évaluer le zonage de la politique de la ville. Il semble plus réalisable, comme il est proposé ici, d'indiquer quel serait l'effet d'une actualisation de l'indice synthétique d'ores et déjà utilisé pour la détermination des ZRU et des ZFU.</p>

¹ Zones de redynamisation urbaine.

² Zones franches urbaines.

³ Zones urbaines sensibles.

En outre, il convient de relever **plusieurs entorses au principe selon lequel les objectifs et indicateurs de performance doivent mesurer l'efficacité des crédits d'un programme.**

Au sein de la mission « Outre-mer », l'objectif n° 3 du programme « Conditions de vie outre-mer » vise à « Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale outre-mer » ; outre le manque de pertinence de l'indicateur, dont l'évolution dépendra de paramètres extérieurs à l'action de l'Etat, votre commission des finances relève d'abord que les crédits de la dotation de continuité territoriale ne relèvent pas de ce programme.

Les insuffisances sont parfois imputables à la maquette budgétaire : ainsi, le programme « Soutien des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » couvre également, au moins en partie, la mission « Sécurité » et le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité ».

La non-corrélation entre les objectifs à atteindre et les moyens du programme soulève des questions de périmètre, particulièrement aiguës en ce qui concerne le programme « Formation supérieure et recherches universitaires » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » : de nombreux indicateurs¹ visent l'ensemble des étudiants, et pas seulement ceux relevant des actions et des crédits du programme. En particulier, les élèves inscrits dans les classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que les élèves des sections de techniciens supérieurs (STS) relèvent du budget de l'enseignement scolaire, tout comme les étudiants des écoles sont sous tutelle d'autres ministères. Pour leur part, les étudiants de l'enseignement supérieur privé ne relèvent d'aucun ministère.

3. Des objectifs et indicateurs à trop long terme

a) Des difficultés de pilotage de l'action publique inhérentes aux objectifs et indicateurs de trop long terme

Votre commission des finances a jugé inadéquats les objectifs et indicateurs correspondant à l'atteinte de cibles définies à trop long termes, dans la mesure où les indicateurs doivent être disponibles annuellement, pour permettre un pilotage de l'action publique sur la base des

¹ Voir en particulier l'indicateur n° 1 (« Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale ») de l'objectif n° 1 (« Répondre aux besoins de qualifications supérieures »), l'indicateur n° 2 (« Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les néo-bacheliers techniques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur ») de l'objectif n° 2 (« Garantir l'excellence à tous les niveaux de formation ») et l'indicateur n° 1 (« Mesure de la mobilité des étudiants ») de l'objectif n° 4 (« Accroître l'attractivité de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial »).

résultats obtenus chaque année, comme le développe le *Guide de la performance* précité :

« Un indicateur doit être disponible annuellement. Exceptionnellement, en raison du coût de production élevé d'une enquête lourde sur une population de bénéficiaires par exemple, l'indicateur peut être renseigné à intervalles plus espacés.

« Un indicateur doit permettre d'effectuer des comparaisons, pour apprécier les résultats obtenus, soit dans le temps (progrès accompli d'une année sur l'autre), soit dans l'espace (comparaison d'un territoire à l'autre), soit encore entre différents acteurs.

« Les comparaisons permettent d'étalonner les résultats obtenus, de déceler les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration. Les comparaisons internationales sont utiles, notamment pour établir un diagnostic préalable »¹.

b) Des indicateurs inadéquats car insusceptibles de s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle

Votre commission des finances a relevé un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs inadéquats car de trop long terme et non disponibles à intervalles annuels réguliers pour permettre un pilotage effectif de l'action publique.

L'atteinte de plusieurs objectifs de la mission « Transports » **s'inscrit dans des délais trop éloignés pour améliorer la gestion annuelle des finances publiques.** Par exemple, l'indicateur n° 1 « Taux de réalisation de la planification décidée lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) » de l'objectif n° 1 « Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'Etat en maîtrisant les dépenses » du programme « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports ».

Dans ce cadre, il est vivement regrettable que l'impossibilité de disposer de données annuelles incombe parfois à la construction de l'indicateur ou aux données déjà disponibles.

Ce biais concerne notamment l'indicateur n° 1 (« Indice de satisfaction des victimes d'infractions ») de l'objectif n° 6 (« Développer l'efficacité des dispositifs permettant la défense et l'indemnisation des victimes ») du programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » : il se fonde sur une enquête qui serait réalisée tous les deux ans auprès de 6.000 victimes d'infractions pénales. Un échantillon plus réduit

¹ *Ibid.*, page 28.

permettrait peut-être de réduire le coût de telles enquêtes et de pouvoir les conduire chaque année.

De même, il n'est prévu qu'une enquête tous les trois ans pour mesurer l'évolution de l'indicateur « Evolution de la production d'ordures ménagères par habitant » de l'objectif n° 4 « Réduire la production de déchets et son impact sur la santé et l'environnement, contrôler les impacts des substances chimiques » du programme « Prévention des risques et des pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable ».

Certains indicateurs, déjà renseignés, ne sont toutefois pas disponibles tous les ans, par exemple en ce qui concerne l'indicateur n° 1 (« Part des surfaces sous engagement agro-environnemental ») de l'objectif n° 1 (« Concilier activités économiques et préservation des milieux ») du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Votre commission des finances juge également non satisfaisants les indicateurs qui ne devraient être disponibles que dans des délais trop longs : 4 à 8 ans pour l'indicateur n° 4 « Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides versées au cours de la campagne communautaire N / montant des aides versées au cours de la campagne communautaire N (pour 2003, N = campagne 1999) » de l'objectif n° 4 « Mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». En outre, cet indicateur ne peut être considéré que comme un indicateur indirect de la qualité de la gestion des aides communautaires au cours de l'année considérée N, pour deux raisons :

- d'une part, certaines corrections peuvent être liées au jugement porté par la Commission européenne sur l'organisation même du système de gestion, reposant elle-même sur des choix bien antérieurs à l'exercice au cours duquel les dépenses ont été contrôlées ;

- d'autre part, le montant des corrections notifiées au titre d'une année donnée est fortement dépendant de l'intensité et de l'objet des contrôles réalisés au titre de cet exercice.

Les objectifs ou indicateurs temporaires ne peuvent pas davantage donner lieu à un pilotage de l'action publique, dont la performance serait contrôlée chaque année par le Parlement.

A titre d'illustration, l'objectif n° 7 « Elaborer un dispositif de répartition des effectifs adapté au cadre de la LOLF » du programme soutien de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » a vocation à devenir caduc après 2005 et doit ainsi être supprimé. **Dans le même esprit, votre commission des finances est pour le moins surprise qu'ait pu être proposé un indicateur « Respect des étapes de mise en œuvre de la LOLF » dans la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».**

Relève également de cette catégorie, bien que de manière moins immédiate, l'indicateur n° 1 « Avancement de la mise en place du réseau de surveillance des eaux de surface au sens de la directive cadre sur l'eau » de l'objectif n° 1 « Construire et mettre en place les outils méthodologiques et les référentiels nécessaires pour atteindre le bon état écologique de l'eau d'ici 2015 » du programme « Gestion des milieux et biodiversité » de la mission « Ecologie et développement durable ». En effet, l'avant-PAP annexé au projet de loi de finances initiale pour 2005 indiquait que la réalisation serait complète en 2006 et qu'il faudrait songer, à partir de 2007, à un indicateur de répartition des masses d'eau.

4. La question de l'articulation entre les lois de finances et les lois d'orientation et de programmation

Concernant l'articulation avec les lois d'orientation et les lois de programmation, votre commission des finances s'est intéressée à la loi de programmation militaire pour 2003-2008 et au projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école, en instance d'examen au Parlement.

a) L'articulation entre les lois de finances et la loi de programmation militaire pour 2003-2008

La loi de programmation militaire pour 2003-2008, n° 2003-73 du 27 janvier 2003, a ainsi défini les objectifs de défense pour la France.

Les trois objectifs prioritaires sont les suivants :

- rétablir la disponibilité des matériels ;
- moderniser les équipements et préparer l'avenir pour faire face aux menaces et pour permettre à la France de jouer un rôle moteur dans la construction de la politique européenne de sécurité et de défense ;
- consolider la professionnalisation des forces armées, en ajustant les effectifs, notamment ceux dédiés à la défense intérieure, et en garantissant l'attractivité des métiers de la défense.

Le montant total des crédits de paiement prévu par la loi de programmation militaire, correspondant à la mise en place du modèle d'armée 2015, s'élève à 88,87 milliards d'euros sur la période. Le budget d'équipement connaît une augmentation de 5,5 milliards d'euros par rapport à la précédente période de programmation (1997-2002). Les crédits d'équipement et de recherche sont portés à 14,84 milliards d'euros en moyenne annuelle sur la durée d'application de la loi. Les ressources nécessaires à la restauration de la disponibilité des matériels sont portées à 2,4 milliards d'euros par an, la loi de programmation militaire fixant, de plus, les crédits affectés à l'entretien programmé des matériels et déterminant des indicateurs de niveau d'entraînement des personnels et de formation.

Les objectifs de la loi de programmation militaire sont déclinés en plusieurs articles relatifs :

- aux crédits de paiement des titres V et VI (article 2 de la loi de programmation militaire) ;

- aux effectifs civils et militaires hors compte de commerce (article 3 de la loi de programmation militaire) ;

- aux fonds de consolidation de la professionnalisation (article 4 de la loi de programmation militaire).

Objectifs de la loi de programmation militaire 2003-2008

Les tableaux suivants présentent les objectifs chiffrés de la loi de programmation militaire pour la période 2003-2008.

Crédits de paiement

(en milliards d'euros 2003)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08

Evolution des effectifs civils et militaires de 2003 à 2008

2003	2004	2005	2006	2007	2008
437.069	437.896	440.719	443.242	445.748	446.653

Crédits d'équipement

(en milliards d'euros 2003)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08

Total des mesures

(en milliards d'euros 2003)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
18,93	45,93	71,93	115,93	146,93	172,93	572,58

Les objectifs de la loi de programmation militaire ont valeur législative. La construction des objectifs et des indicateurs de performance de la mission « Défense », et notamment du programme « Préparation et emploi des forces », tient compte des objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

Ainsi, l'objectif n° 3 du programme « Préparation et emploi des forces », intitulé « Disposer d'une capacité d'intervention extérieure », se réfère directement aux « contrats opérationnels » de chaque armée et des services interarmées. Les quatre indicateurs relatifs à cet objectif prévoient de mesurer le niveau de réalisation par l'armée de terre, la marine, l'armée de

l'air et les services interarmées des contrats opérationnels en matière d'intervention extérieure, reprenant sur ce point les objectifs fixés par le rapport annexé à la loi de programmation militaire.

De même, l'objectif n° 5 du même programme, intitulé « Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé dans les meilleurs délais et au moindre coût », dispose d'un indicateur relatif au taux de réalisation, par catégorie, des effectifs, correspondant aux objectifs fixés par l'article 3 de la loi de programmation militaire.

Il convient de se demander comment doivent s'articuler les objectifs fixés par la loi de programmation militaire et les objectifs et indicateurs de performance prévus par la LOLF. En effet, **les objectifs définis par la loi de programmation militaire visent à doter la France d'un instrument de défense efficient et adapté aux nouveaux défis du contexte international actuel. Dès lors, l'efficience de la dépense ne constitue pas un objectif en soi.**

Au contraire, la logique de l'avant-PAP de la mission ministérielle « Défense » devrait être l'efficacité et la performance de la dépense publique. Il apparaît difficile, toutefois, de concilier cette nouvelle logique avec une norme législative préexistante. Ainsi, les indicateurs de l'objectif n° 3 précité, s'approchent certes très largement d'indicateurs de moyens, parfaitement conformes aux objectifs de la loi de programmation militaire, mais ils sont inadaptés à la logique de performance de la LOLF.

En revanche, l'objectif n° 5 comprend un indicateur relatif au taux de réalisation par catégorie des effectifs, proche de l'indicateur de moyens, mais celui-ci est complété par deux autres indicateurs : « coût de la fonction ressources humaines du personnel militaire rapporté à l'individu » et « évolution du coût par recruté en regard du volume de recrutement annuel », qui tendent bien à évaluer l'efficacité de la dépense publique.

Il semble donc que la réflexion pourrait être poussée plus avant afin que les indicateurs de moyens ou d'activités, conformes à la loi de programmation militaire, soient placés dans une autre partie des documents budgétaires que l'avant-PAP¹, ou qu'ils soient complétés, comme c'est le cas pour l'objectif n° 5 précité, par des indicateurs d'efficience de gestion ou d'efficacité socio-économique.

¹ Voir ci-dessus la partie I-A-3 pour des développements sur les objectifs et indicateurs ne relevant pas de la mesure de la performance, mais de l'information à fournir au Parlement.

b) L'articulation entre les lois de finances et le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école¹

Le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école contient un certain nombre d'objectifs qui sont assignés au système scolaire. **Soucieuse de veiller à la cohérence entre ces objectifs et ceux figurant au sein du PAP concernant la mission « Enseignement scolaire », votre commission des finances s'est saisie pour avis sur ce projet de loi d'orientation** et a nommé comme rapporteur sur ce texte notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire.

Ils sont notamment mentionnés dans le rapport annexé au projet de loi², soit au fil de la définition des orientations dans la première partie du rapport, soit de manière groupée en seconde partie du rapport.

Ce projet de loi n'est pas le premier texte législatif à définir des objectifs au système scolaire puisque, par exemple, celui d'aboutir à 80 % d'une classe d'âge atteignant le niveau du bac a été fixé par la loi d'orientation du 10 juillet 1989³.

Extraits du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989

«(...) Ces missions conduisent à fixer les objectifs suivants :

« Chaque jeune construit progressivement son orientation ;

« Tout jeune atteint un niveau de formation reconnu (au minimum le certificat d'aptitude professionnelle ou le brevet d'études professionnelles) ;

« Quatre élèves sur cinq parviennent jusqu'au niveau du baccalauréat ;

« Tous les bacheliers (ou les titulaires d'une équivalence ou d'une dispense de ce grade) qui le demandent sont admis à poursuivre des études supérieures ;

« L'enseignement s'ouvre davantage, par ses méthodes et ses contenus, à la coopération internationale et à la construction européenne.

« Dans cette perspective, des objectifs intermédiaires sont définis pour les cinq années qui viennent :

« Diminuer de moitié le nombre de jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification ;

« Conduire 65 % des élèves au niveau du baccalauréat ;

« Réduire de moitié au moins le nombre de décisions d'orientation qui ne sont pas acceptées par les élèves et les familles.

« Chaque niveau d'enseignement participe à la réalisation de ces objectifs ».

Source : rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989

¹ Projet de loi d'orientation adopté par l'Assemblée nationale et en instance au Sénat.

² L'article 8 du projet de loi tend à approuver ce rapport.

³ Loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989.

Cependant le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école se différencie par le nombre d'objectifs qu'il propose et la nature chiffrée de nombre d'entre eux.

Parallèlement à ce travail de réflexion sur le système scolaire¹, la mise en œuvre de la LOLF a conduit à la définition des objectifs et des indicateurs de performance figurant dans les PAP joints aux projets de loi de finances et les RAP joints aux projets de loi de règlement. Ceci s'est traduit, pour la mission « Enseignement scolaire », par la présentation d'une maquette comportant 31 objectifs et 101 indicateurs associés à six programmes.

L'objectif de la LOLF est de mettre en œuvre un cercle vertueux de performance en fondant davantage les décisions budgétaires sur les résultats de performances, sur la base d'indicateurs et d'objectifs préalablement définis.

L'enjeu de l'articulation entre le nouveau formatage des lois de finances (initiales et de règlement), notamment les projets et rapports annuels de performance, et les lois d'orientation ou de programmation est alors double :

- d'une part, cette articulation faciliterait l'évaluation de la mise en œuvre des lois d'orientation ou de programmation, puisque lors de l'examen des projets et rapports annuels de performance en cours de discussion budgétaire (loi de finances initiale, loi de règlement), le Parlement pourrait vérifier l'atteinte des objectifs, si ces derniers se retrouvent à la fois dans la loi de finances et dans les lois d'orientation ou de programmation.

- d'autre part, la volonté d'articuler les deux lois permettrait d'associer davantage la représentation nationale à la démarche de performance, en inscrivant également les objectifs de performance de la loi de finances dans les orientations des lois de programme, de programmation ou d'orientation soumises au Parlement.

(1) Le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école et la réforme budgétaire ne s'ignorent pas

La quasi-concomitance de la préparation du texte de loi et de la réflexion sur la performance dans le cadre de la LOLF, ont, manifestement, facilité une certaine cohérence entre ces deux dossiers.

A ce titre, votre commission des finances relève avec satisfaction que le projet de loi d'orientation souligne, dans le rapport qui lui est annexé, le rôle de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances: « *La stratégie ministérielle de réforme et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 doivent conduire l'éducation nationale à une*

¹ Le projet de loi sur l'école a été précédé d'un débat national sans précédent ainsi que d'un rapport d'une commission de sages (rapport dit « Thélot »).

nouvelle répartition des rôles dans sa gestion de l'enseignement scolaire et à une utilisation optimale des crédits et des emplois que lui attribue la Nation. (...) Chaque année, un rapport annuel de performances, présenté à tous les niveaux d'organisation du service public, doit rendre compte de la mise en œuvre des orientations fixées par la présente loi pour la réussite de tous les élèves ».

Par ailleurs, elle se félicite des nombreux rappels que l'on peut observer entre le projet de loi et l'actuelle maquette de la mission « Enseignement scolaire ».

Ainsi l'objectif de maîtrise d'un socle commun de connaissances et compétences par chaque élève présenté à l'article 6 du projet de loi et repris dans le rapport annexé fait écho aux premiers objectifs des programmes relatifs à l'enseignement : *« conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire »* (objectif n° 1 du programme 1 « Enseignement scolaire public du premier degré »), *« conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants »* (objectif n° 1 du programme 2 « Enseignement scolaire public du second degré »).

En outre, on peut remarquer que **sept des dix objectifs énoncés dans la seconde partie du rapport annexé correspondent à des indicateurs définis dans l'avant-projet annuel de performance** dont ils pourraient être la cible, ou sont proches de certains indicateurs.

Comparaisons entre l'avant-PAP « Enseignement scolaire » et les dispositions du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école	
Projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école déposé à l'Assemblée nationale	Rapport annexé : II. Objectifs Avant projet annuel de performance
« La proportion de bacheliers généraux parmi les enfants de familles appartenant aux catégories socioprofessionnelles défavorisées augmentera de 20 % »	<i>Indicateur n° 1</i> , objectif 1, programme 2 : taux d'accès au baccalauréat des parents
« La proportion d'étudiants suivant une formation supérieure scientifique hors formation santé augmentera de 15 % »	<i>Indicateur n° 9</i> , objectif 1, programme 2 : proportion d'élèves en classes terminales des filières scientifiques et techniques
« La proportion de jeunes filles dans les séries scientifiques générales et technologiques augmentera de 20 % »	<i>Indicateur n° 10</i> , objectif 1, programme 2 : proportion de filles en classes terminales des filières scientifiques et techniques
« Le nombre d'élèves atteignant dans leur première langue étrangère le niveau B1 du cadre commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe augmentera de 20 % »	<i>Indicateur n° 11</i> , objectif 1, programme 2 : proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de référence en fin de collège
« La proportion d'élèves apprenant l'allemand augmentera de 20 % »	
« Le nombre de sections européennes au collège et au lycée augmentera de 20 % »	<i>Indicateur n° 1</i> , objectif 6, programme 2 : proportion de bassins de formation présentant une offre de formation en section internationale, européenne ou orientale
« La proportion d'élèves de lycée étudiant une langue ancienne augmentera de 10 % »	
« Le pourcentage d'élèves titulaires d'un brevet attestant des compétences en technologies de l'information et de la communication sera de 80 % à chaque niveau (école, collège et lycée) »	
« Le nombre d'apprentis dans les formations en apprentissage dans les lycées augmentera de 50 % »	<i>Indicateur n° 1</i> , objectif 3, programme 2 : taux d'obtention d'une certification à l'issue d'une formation par apprentissage
« Le nombre d'enseignants suivant une formation au cours de leur carrière augmentera 20 % »	<i>Indicateur n° 1</i> , objectif n° 7, programme 2 : Pourcentage d'enseignants ayant suivi au moins trois jours de formation dans l'année

Sources : Avant-PAP « Enseignement scolaire » annexé au projet de loi de finances pour 2005 ; projet de loi d'orientation pour l'école déposé à l'Assemblée nationale

(2) Toutefois, l'articulation entre le projet de loi d'orientation et la réforme budgétaire pourrait être améliorée

Tout d'abord la rédaction du texte du projet de loi peut être jugée insatisfaisante dans la mesure où **elle ne permet pas réellement de hiérarchisation des objectifs.**

La structuration des avant-projets annuels de performance a le mérite de présenter, à travers des programmes, des objectifs auxquels sont assortis des indicateurs, la distinction entre les deux permettant de définir différents niveaux d'action.

En l'espèce, le texte du projet de loi tend à placer au même niveau la réussite des élèves, qui peut être considérée comme l'objectif ultime, et que les objectifs mis en exergue à la fin du rapport¹, alors qu'il ne s'agit pas d'objectifs de même nature.

Au total, **l'avant-projet annuel de performance semble être davantage lisible que les extraits du projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école dans la définition des objectifs** qui sont assignés au système scolaire, **ce qui peut être regretté.**

Par ailleurs, on peut souligner **l'association sur un même plan d'objectifs de performance et d'objectifs de moyens**, ces derniers n'étant pas toujours directement reliés aux premiers.

Cette discordance peut résulter du fait que le projet de loi d'orientation contient, en dépit de l'absence de mention particulière dans son titre, quelques éléments de programmation, ce qui implique par conséquent de fixer des buts précis en matière d'augmentation de moyens, telle que la création de 200 unités pédagogiques d'intégration par an pendant 5 ans, ou d'accroissement d'activité, comme l'augmentation du nombre d'enseignants ayant bénéficié d'une formation.

On peut également déplorer, dans le projet de loi d'orientation, la présence de deux objectifs de moyens sur les 10 objectifs placés en fin de rapport¹ et, à ce titre, **voire commission des finances estime que le législateur ne devrait se placer que sur le plan de la performance dans le cadre de ces dix objectifs.**

En outre, on peut remarquer que l'avant-projet annuel de performance ne permet pas, dans sa présentation actuelle, de rendre compte de la mise en œuvre de tous les objectifs présents dans le projet de loi.

¹ Voir tableau ci-dessus.

Comme l'a remarqué M. Patrick Gérard, directeur de l'enseignement scolaire et responsable de quatre programmes, lors de son audition devant votre commission des finances le 9 février 2005¹, d'autres priorités sont apparues lors de l'élaboration du projet de loi d'orientation. **De ce fait un certain nombre d'objectifs chiffrés placés en fin de rapport ne trouve pas de pendant dans l'avant-projet annuel de performance, et à ce titre une meilleure coordination pourrait être réalisée.**

Par exemple, on peut noter que l'objectif de garantir que 80 % d'une classe d'âge parvienne au niveau du baccalauréat n'est pas évalué dans l'avant-PAP par l'indicateur relatif au taux d'accès au baccalauréat, indicateur qui ne prend en compte que les élèves lauréats et non les élèves atteignant la classe de terminale. Une coordination pourrait également être opérée à ce niveau.

Enfin, on peut s'interroger sur le choix des objectifs placés en fin de rapport : sur 10 objectifs, 4 concernant l'apprentissage des langues. **Si votre commission des finances ne sous-estime pas l'importance du renforcement de l'ouverture européenne et internationale du système éducatif de notre pays, elle estime que d'autres objectifs de performance sont tout aussi importants, et notamment la réduction du nombre de jeunes qui sortent du système éducatif sans qualification, lequel n'a guère évolué depuis le début des années 1980.**

A cet égard, le projet de loi d'orientation fixe comme objectif de garantir que 100 % des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une qualification reconnue : votre commission des finances souhaiterait que les étapes d'atteinte progressive de cet objectif soient précisées.

¹ Cf. compte rendu de l'audition en annexe.

II. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE RENFORCÉ REPOSANT SUR L'ANALYSE DES RÉSULTATS DE LA PERFORMANCE

Le contrôle, notamment parlementaire a vocation à s'intégrer pleinement dans la procédure budgétaire. En effet, ce contrôle s'appuiera sur les résultats de la performance annoncée et pourrait conduire à des amendements de transfert de crédits entre programmes d'une même mission. Ceci suppose des objectifs et indicateurs clairs (A), non porteurs d'effets pervers (B) et pleinement coordonnées (C).

A. RENFORCER LA LISIBILITÉ DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Certains intitulés sont vagues ou imprécis

Le manque de clarté de certains objectifs vont parfois jusqu'à les rendre impossibles à contrôler ou, en d'autres termes, « inauditables ».

Le *Guide méthodologique de la performance* précité prévoit que « l'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous », prescription qui vaut tout aussi bien pour les indicateurs¹.

De ce point de vue, conformément à l'adage selon lequel « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement », des progressions sensibles sont indispensables.

Tout d'abord, un **classement numérique de l'ensemble des missions, programmes, actions, objectifs et indicateurs** permettrait une compréhension simplifiée du lien entre la nomenclature budgétaire et la mesure de performance².

Plus fondamentalement, on peut regretter le **caractère quelque peu « jargonnant » de certains intitulés, comme le « nombre d'académies dont le taux d'encadrement global ne s'écarte pas plus de 2 % du P/E d'équilibre »** (mission « Enseignement scolaire », programme « Enseignement scolaire public du premier degré, objectif n° 4, indicateur n° 1). Une lecture attentive de la page entière consacrée à la méthodologie de

¹ Page 23.

² Ainsi, la mission « Justice », alphabétiquement classée en quatorzième position porterait le n° 14. Le programme « Justice judiciaire » est le deuxième programme de cette mission. L'indicateur n° 3 (nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat et du parquet) de l'objectif n° 2 (rendre des décisions de qualité dans les délais raisonnables en matière pénale) porterait donc la cote 14223. Pour illustration, on pourra se reporter à l'annexe concernant les exemples d'indicateurs selon les principales catégories.

l'indicateur permet de découvrir que l'abréviation P/E signifie le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves. Cet indicateur, par ailleurs excellent puisqu'il mesure le rééquilibrage des dotations dans une perspective d'équité, pourrait s'énoncer d'une manière « *facile à comprendre par tous* », dès sa première lecture, pour répondre à la préconisation du *Guide méthodologique* précité.

Votre commission des finances recommande aussi que les abréviations soit proscrites ou déclinées dans les intitulés des objectifs et indicateurs de performances.

Que penser du libellé de certains indicateurs, comme celui sur le **taux de non-conformité en résidus de substances antibiotiques**, figurant dans la mission « Sécurité sanitaire », programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » (action 2, objectif n° 3, indicateur n° 1) ?

Il sera difficile d'interpréter les évolutions de cet indicateur : une augmentation **peut avoir une double signification**. En effet, elle peut signifier un bon ciblage, tandis qu'une diminution peut résulter d'un mauvais ciblage ; de même qu'une augmentation ou une diminution peuvent être liées à de mauvaises pratiques. En outre, il convient de souligner que les plans de contrôle ne sont pas aléatoires mais ciblés : ils visent des prélèvements en provenance d'élevages susceptibles de ne pas respecter les règles concernant l'utilisation des antibiotiques. **La construction de l'indicateur ne précise pas quels sont les critères retenus pour ce ciblage.**

Il faut parfois beaucoup d'attention pour comprendre certains indicateurs, comme on pourra en juger à la lecture de l'exemple ci-après, tiré du même programme (action n° 4).

Un indicateur un peu mystérieux

Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Disposer d'évaluations de risques dont la qualité soit attestée par :

- le respect du délai de réponse prescrit par les auteurs de la saisine (A) ;
- la conformité à une grille d'évaluation objective, rendant compte de la qualité de présentation et de structuration des avis (B).

L'objectif est de maîtriser les conditions dans lesquelles les évaluations des risques sanitaires sont produites de façon à pouvoir élaborer et mettre en œuvre les mesures de gestion permettant d'assurer une maîtrise optimale de ces risques. Cet objectif concerne en priorité l'exercice de la tutelle de la direction générale de l'alimentation (DGAL) sur l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

L'indicateur retenu vise à mesurer la qualité des avis au regard du respect du délai de réponse imparti, d'une part, et de la conformité de l'avis à un cahier des charges précisant la structure type à respecter, d'autre part. La conformité de l'avis à ce cahier des charges est évaluée à partir d'une grille objective de « qualité de présentation et de structuration des avis d'évaluation du risque ». Une valeur comprise entre 0 et 1 est attribuée à chaque avis rendu, en fonction du respect des différents critères objectifs définis dans la grille d'évaluation : respect des quatre étapes Codex de l'évaluation du risque (identification du danger, caractérisation du danger, évaluation de l'exposition, caractérisation du risque), évaluation quantitative du risque, transparence de l'avis (précision du mode d'expertise utilisé, citation intégrale de l'avis du comité d'experts spécialisé dans l'avis final de l'AFSSA, mention de l'existence ou de l'absence d'avis minoritaire et le cas échéant, explicitation de cet avis minoritaire), traduction de l'avis en anglais.

Indicateur n° 1 : Qualité des évaluations de risque par l'AFSSA.

Précisions méthodologiques.

. Sources des données : AFSSA, DGAI.

. *Mode de calcul de l'indicateur* : L'indicateur est calculé sur la base d'un ratio (B/A) avec au numérateur, la moyenne des notes relatives à la qualité des avis rendus (B) et au dénominateur, la moyenne des notes de respect des délais impartis à l'AFSSA pour rendre ces avis (A). L'indicateur doit être compris entre 0 et 1 (le numérateur est lui-même compris entre 0 et 1 car il est calculé sous forme de ratio : notre obtenue/note potentielle, le dénominateur est quant à lui supérieur à 1, 1 étant la note attribuée pour chaque délai respecté et chaque délai non respecté étant quantifié par le ratio délai de réponse effectif en jour/délai prescrit en jours). L'objectif est de tendre vers 1 ce qui traduit une augmentation de la qualité des avis rendus et un meilleur respect des délais.

Source : avant-projet annuel de performance de la mission « Sécurité sanitaire », programme « Veille et sécurité sanitaire », pages 37-38

Enfin, **certains indicateurs composites** deviennent **incompréhensibles et illisibles** à force de sophistication, tel cet indicateur censé mesurer l'efficacité de la masse salariale dans les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) qui, à partir de dix données de base, élabore cinq ratios pondérés par les effectifs, soit vingt statistiques pour un seul indicateur.

Un indicateur un peu complexe

MISSION 3 : AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

Programme n° 4 : Soutien des politiques de l'agriculture

Objectif n° 7 : Mettre en œuvre les actions des directions régionales de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service

Indicateur n° 1 : Efficience de la masse salariale en DRAF (hors services statistiques)	
Objet	<p>Il s'agit d'un indicateur composite pondéré chargé de mesurer l'efficience des personnels des DRAF dans cinq domaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les missions de protection des végétaux ; - les missions liées à l'enseignement agricole ; - les missions forestières ; - les missions liées à l'économie agricole ; - la fonction support.
Mode de calcul	<p>Chaque ratio élémentaire d'efficience est composé au numérateur par un indicateur d'activité et au dénominateur par la masse salariale consacrée à cette activité. Ces ratios ont pour référence 100 en 2003. L'indicateur synthétique est ensuite composé de la moyenne pondérée, par la masse salariale consacrée aux différentes activités, de ces ratios.</p> <p>Nature des données de base : N1 = Nombres d'élèves, d'apprentis et de stagiaires N2 = Nombre de contrôles (phytosanitaires, résidus, santé des végétaux, inspections aux frontières N3 = Effectifs dans les services départementaux d'économie agricole N4 = Nombre d'hectares de forêt privé N5 = Effectifs des DRAF D1 = Effectifs en charge de la formation et du développement en DRAF D2 = Effectifs en charge de la protection de végétaux en DRAF D3 = Effectifs en charge de l'économie agricole au niveau régional D4 = Effectif en charge de la forêt et du bois au niveau régional D5 = Effectif de la fonction support</p> <p>Calcul de l'indicateur : Le calcul est défini comme la somme pondérée de 5 ratios d'efficience concernant les 5 principaux domaines d'activités des DRAF. Leur calcul est le suivant : $Eff1 = (N1/D1)/(N1_{2004}/D1_{2004}) ; Eff2 = (N2/D2)/(N2_{2004}/D2_{2004}) \dots$</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eff1 mesure l'efficience de l'activité de formation et de développement, • Eff2 celle de l'activité de protection des végétaux • Eff3 celle de l'activité "économie agricole" (il s'agit d'une mesure indirecte, n'ayant pas de moyen satisfaisant d'obtenir le volume d'activité "économie agricole" au niveau régional ; cette activité étant fortement marquée par l'animation des services départementaux, l'effectif des services départementaux d'économie agricole permet une évaluation du volume d'activité au niveau régional) • Eff4 celle de l'activité forêt et bois • Eff5 celle de la fonction support <p>Enfin ces cinq ratios d'efficience sont pondérés par les effectifs consacrés à chaque domaine d'activité</p> <p>$I = 100 * (D1 * Eff1 + D2 * Eff2 + D3 * Eff3 + D4 * Eff4 + D5 * Eff5) / (D1 + D2 + D3 + D4 + D5)$</p>
Délai prévisible de disponibilité	<p>Indicateur en cours de construction : les premières données, relatives à l'année 2002, seront disponibles dans le PAP annexé au PLF 2006.</p>
Appréciation critique	<p>Indicateur beaucoup trop compliqué et disparate, dont le mode de calcul est complexe. Sans doute aurait-il fallu construire plusieurs indicateurs par type d'activité déconcentrée concernée.</p> <p>En outre, cet indicateur ne permet pas de rendre compte des moyens mobilisés lors d'une crise qui pourrait se traduire par une baisse relative de la productivité des DRAF. L'ensemble des variables n'est en effet pas maîtrisé par les DRAF.</p>

Certains intitulés sont trop longs, comme celui de l'objectif n° 3 du programme « Soutien des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » : « améliorer le respect des délais et le niveau de qualité de service pour les prestations d'information et de communication à destination des directions métiers du ministère ».

En outre, dans le programme « Soutien aux politiques environnementales et de développement durable » de la mission « Ecologie et développement durable », l'objectif n° 1 est ainsi libellé : « produire de l'expertise et mobiliser les pouvoirs publics et la société civile, en vue de promouvoir un développement qui concilie développement économique, justice sociale et protection de la santé et de l'environnement ». **Ne peut-on s'exprimer avec un peu plus de sobriété ?**

Enfin, la déclinaison des stratégies en objectifs puis en indicateurs de performance implique que les libellés des objectifs traduisent la finalité des actions mesurées par les indicateurs et donc que les **intitulés des objectifs et des actions soient différents**, ce qui n'est pas toujours le cas¹.

2. Des indicateurs non auditable

Selon le *Guide méthodologique* précité, « l'indicateur doit être documenté en vue de permettre aux corps d'inspection des ministères, au comité interministériel d'audit des programmes, à la Cour des comptes, aux rapporteurs des assemblées, de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations.

« L'administration doit donc décrire précisément, dans une fiche technique de documentation, la méthode d'élaboration de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production ».

Ces recommandations sont loin d'avoir toujours été suivies.

Dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », programme « Soutien des politiques de l'intérieur », l'indicateur n° 1, sur le taux d'appréciations positives relatives à la qualité des travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) **ne repose sur aucune donnée objective**. Celui-ci résulterait du croisement d'un questionnaire renseigné par le commanditaire, d'une appréciation du chef de corps et d'une autoévaluation des membres de la mission.

¹ En particulier, les libellés des objectifs n°s 1 et 2 (« Limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances anthropiques » et « Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs ») du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable » sont des tautologies des actions du programme.

Dans le même registre, on décèle, dans la mission « Agriculture », programme « Soutien des politiques de l'agriculture », un indicateur (n° 1) sur le **pourcentage des études de bonne qualité**. L'appréciation est portée par le Comité permanent des inspections et conseils généraux.

En quoi ces appréciations subjectives mesurent-elles une performance ?

Dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », programme « Formation supérieure et recherche universitaire », l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 3 concerne la part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue.

Cet indicateur interpelle quelque peu.

En effet, le ministère est-il en mesure de déterminer le champ du « marché de la formation continue » ?

En outre, l'emploi de la formulation « part de marché » suppose que la formation continue constitue un marché, où se rencontrent une offre et une demande dans des conditions concurrentielles. Or les établissements d'enseignement supérieur sont-ils susceptibles de participer à ce « marché » dans des conditions de concurrence équitable ?

En un mot, cet indicateur ne mesure pas plus la performance.

On pourra, enfin, signaler l'indicateur n° 3 associé à l'objectif n° 7 du programme « Enseignement scolaire public du second degré », concernant le **taux d'efficience des titulaires en zone de remplacement**. Comment auditer cet indicateur pour lequel aucune précision méthodologique n'est apportée, si ce n'est que la source des données provient du ... ministère chargé de l'éducation nationale ?

Trop d'indicateurs sont donc complexes ou insuffisamment définis pour répondre aux préconisations du *Guide méthodologique* précité concernant, d'une part, sa lisibilité par tous et, d'autre part, la précision des informations afférentes pour permettre, notamment, au Parlement de porter une appréciation sur son adéquation à la mesure de la performance.

Ces observations conduisent votre commission des finances à s'interroger, en premier lieu, sur les délais de finalisation de certains objectifs et indicateurs et, en second lieu, sur les études et rapports complémentaires que la construction puis l'alimentation régulière de ces indicateurs paraissent susceptibles de générer, avec leurs conséquences en termes d'efficacité et, peut-être, d'emplois publics.

La culture de la performance doit être distinguée du culte des indicateurs.

3. Des indicateurs sans lien direct avec l'objectif poursuivi

Les indicateurs de performance sont étroitement corrélés aux objectifs auxquels ils sont associés : ils en mesurent la réalisation et permettent de fixer les cibles à atteindre les prochaines années.

La lisibilité et la clarté des indicateurs exigent qu'ils soient directement liés aux objectifs. Votre commission des finances regrette qu'une minorité d'indicateurs ne respectent pas ce critère de base.

Par exemple, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat », pour mesurer l'atteinte de l'objectif n° 1 « Défendre et représenter les intérêts de la France », il est proposé un indicateur relatif à la « *résonance dans les médias des initiatives françaises* » : cet indicateur n'est pas satisfaisant car la défense et la représentation effectives des intérêts français ne consiste pas à recenser le nombre d'articles parus, mais davantage à mesurer l'impact de l'action des postes français à l'étranger dans leurs rapports avec la presse locale. Cette dimension qualitative n'est pas appréhendée par l'indicateur proposé, lequel intègre de surcroît les médias français alors que l'objectif retenu vise les seuls intérêts français en dehors du territoire national.

S'agissant du programme « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat », l'objectif n° 2 vise à « Satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de gestion de l'équilibre de la procédure ». Le seul indicateur proposé est la « *position nette réévaluée* », afin de s'assurer que la gestion de la garantie – mesurée par la valeur au coût du marché du portefeuille – se fait à l'équilibre. Cet indicateur ne mesure donc pas l'objectif retenu de satisfaction de la demande des entreprises, mais seulement une des contraintes dans l'atteinte de cet objectif.

Votre commission des finances propose ainsi d'envisager un autre indicateur en lien direct avec l'objectif, tel que le nombre d'entreprises bénéficiaires de la couverture de change.

Cet indicateur pourrait distinguer la situation des PME et des autres entreprises, les plus grandes pouvant opérer des compensations entre flux sur un grand nombre de contrats et recourir davantage aux instruments de marché.

Dans le programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques », l'objectif n° 4 « Développer l'usage des communications électroniques et promouvoir l'économie

numérique » n'est pas mesuré par l'indicateur n° 3 qui propose de conduire une enquête d' « *opinion [auprès] des entreprises sur l'impact de l'évolution de la réglementation relative à l'usage des communications électroniques et à l'accès à l'économie numérique* ». Pour apprécier le développement effectif des communications électroniques, il serait plus pertinent de mesurer le nombre de transactions électroniques enregistrées sur le territoire national et le nombre de communes françaises ayant accès au réseau de téléphonie mobile, en prenant en compte la dépense publique engagée.

Pour apprécier le lien effectif entre l'objectif et l'indicateur de performance, il convient que l'évolution de l'indicateur soit bien corrélée aux dépenses effectuées pour parvenir à l'objectif visé. Cette condition n'est pas toujours respectée. Ainsi, au sein du programme « Recherche spatiale » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'indicateur « Taux de succès de lancement » par Ariane Espace ne suffit pas pour mesurer l'atteinte de l'objectif « Garantir à la France un accès à l'espace libre, compétitif et fiable » : le nombre de lancements réussis dépend non seulement des crédits alloués, mais aussi de la qualité de l'ingénierie ou de l'encadrement technique.

L'importance de facteurs exogènes à la dépense publique ne permet ainsi pas toujours de considérer qu'un indicateur mesure fidèlement la réalisation de l'objectif. A titre d'illustration, dans le programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'objectif n° 3 (associé à l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales ») a pour but d' « Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation ». L'indicateur n° 2 associé à cet objectif est le « *nombre de visites supérieures à une minute sur les sites intranet et Internet de la direction générale des collectivités locales (DGCL)* ». Si cet indicateur permet de mesurer la qualité des informations disponibles sur le site de la DGCL et est de nature à favoriser l'enrichissement du contenu du site, il ne permet toutefois pas de porter un jugement sur l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale concernant la décentralisation, en raison de l'importance des autres sources d'information disponibles sur le même sujet, à commencer par celles du Sénat lui-même !

Toujours dans le domaine des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'indicateur d'activité n° 1 « Nombre de conventions de service comptable et financier signées » s'avère exclusivement quantitatif : il ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif n° 8 « Renforcer la qualité du service partenarial rendu aux collectivités locales » associé au programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Le lien entre l'objectif et l'indicateur est parfois trop lointain pour être considéré comme satisfaisant, par exemple en ce qui concerne l'indicateur n° 2 « Taux de satisfaction des employeurs d'agents sortis d'école » de l'objectif n° 3 « Pourvoir rapidement les postes ouverts au recrutement au sein des services » du programme « Soutien des politiques de l'équipement » de la mission « Transports ».

Il convient enfin de **veiller à ce que les indicateurs associés à un objectif ne mesurent pas davantage un autre objectif du même programme**. Ainsi, dans le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », l'indicateur « Proportion de l'aide consacrée aux objectifs du Millénaire réalisés en partenariat avec les bénéficiaires » est plus cohérent avec l'objectif n° 4 « Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral » qu'avec l'objectif n° 6 « Assurer un service culturel et de coopération de qualité » auquel il est associé dans l'avant-PAP annexé au projet de loi de finances pour 2005.

4. Des leviers d'action mal identifiés ou manquants

Les indicateurs de performance n'ont de sens que s'ils sont de nature à permettre l'évaluation de l'action publique, réalisée avec les moyens à la disposition du responsable de programme concerné. Les indicateurs pour lesquels les services du programme manquent ou ne disposent pas de leviers d'action doivent être écartés. De nombreux indicateurs peuvent malheureusement être classés dans cette catégorie.

Ainsi, en est-il, dans la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », **programme « Administration territoriale »**, de l'indicateur n° 1 sur le **risque de dégagement d'office des crédits FEDER**¹. Les leviers d'action en la matière ne sont pas tous entre les mains de l'administration préfectorale. En effet, des mesures de simplification résultent d'instructions du Premier ministre ainsi que de l'initiative de la Commission européenne.

Les objectifs et indicateurs du programme « Vie politique, culturelle et associative » de la même mission ne manquent pas de laisser perplexe.

¹ *Cet indicateur vise à la mesure du niveau de suivi par l'administration de l'utilisation des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER). La non-consommation de crédits est susceptible d'entraîner leur perte.*

Peut-on mesurer la performance de la vie politique ?

Ainsi, l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 de l'action n° 2 concerne le **coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales**. Il faut se réjouir de ce que, dans le cas d'espèce, pour la vivacité de la démocratie, l'administration ne dispose pas de tous les leviers d'actions pour la maîtrise des dépenses électorales (quelle que soit par ailleurs l'efficacité de la gestion des moyens dont elle dispose). Le coût de l'élection est tributaire du nombre de candidats (en progression de scrutin en scrutin) et de la proportion de ceux qui ont obtenu le seuil de suffrages (selon le libre choix de l'électeur) ouvrant droit à un remboursement des dépenses électorales ou celui permettant un maintien au second tour. **Va-t-on alors modifier des seuils électoraux (ce qui relève du domaine de la loi, non de l'action de l'administration générale et territoriale de l'Etat) pour des raisons budgétaires ?**

Les chiffres de coût moyen des différents types d'élection, utiles à la prévision budgétaire, ne peuvent être assimilés à des unités de mesure de la performance. Ils doivent être communiqués au Parlement dans le « bleu » budgétaire mais à titre d'information.

L'indicateur n° 1 de l'objectif 2 de l'action 3 du même programme se rapporte au **pourcentage de comptes rejetés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics (CNCCFP)** *« pour des raisons substantielles mais purement matérielles »* (dépôt des comptes de campagne après le délai légal ; défaut de visa de l'expert comptable). Manifestement, ces causes de rejet ne sont pas imputables à la CNCCFP mais aux candidats eux-mêmes¹.

Dans un autre domaine, l'indicateur n° 2 (doté de trois sous-indicateurs) de l'objectif n° 2 du programme « Gestion des milieux et biodiversité » de la mission « Ecologie et développement durable » ne mesure en aucune façon l'action du ministère compétent, mais propose de conduire des sondages d'opinion sur :

- le **pourcentage de la population qui se juge insuffisamment informée sur tous les domaines qui concerne l'eau ;**
- le **pourcentage de la population qui trouve l'eau du robinet sûre ;**
- le **pourcentage de la population prêt à payer l'eau plus chère pour que sa qualité soit préservée.**

On peut également s'interroger sur les leviers d'action à la disposition du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour faire évoluer positivement l'indicateur n° 2 de l'objectif n° 1 du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective », mesurant le **nombre de ministères s'appuyant sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois**, des effectifs et des compétences pour définir leur politique de ressources humaines.

¹ De plus, on observera que l'examen préalable des comptes par l'expert comptable constitue une source de transparence en favorisant, par son éclairage, la qualité de travail de la CNCCFP qui, précisément, doit accomplir un travail considérable dans un court délai. L'objectif de réduire le taux de rejet des comptes de campagne pour un tel motif comporte donc un risque d'effets pervers.

Le **programme « Vie de l'élève »** de la mission « Enseignement scolaire » dispose-t-il des moyens de faire évoluer positivement des indicateurs comme celui portant sur le **pourcentage de jeunes consommateurs de tabac, alcool et drogues** (indicateur n° 1 de l'objectif n° 2) ?

Le **programme « Santé publique et prévention »** de la mission « Santé », soulève, comme l'a justement relevé le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) deux difficultés au regard de ses leviers d'action :

- l'ambiguïté du positionnement de la **direction générale de la santé (DGS), à la fois opérateur très marginal de la politique de prévention, mais aussi, en principe, inspirateur de cette politique ;**

- la nature particulière des relations entre la DGS et les services déconcentrés, qui confère aux **directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS)** un champ d'autonomie très large pour conduire des actions de prévention, en fonction des relais qu'elles trouvent auprès des acteurs locaux publics et privés.

En réponse à ces observations du CIAP, le ministère des solidarités, de la santé et de la famille a indiqué que la problématique de la définition des leviers d'action sur lesquels le responsable de programme exerçait un réel pouvoir d'influence ne pourrait se résoudre « *dans des délais brefs* ».

Parmi les indicateurs de ce programme se heurtant à une difficulté de cette nature, on peut citer le pourcentage d'établissements de santé équipés de la transmission électronique (objectif n° 3, indicateur n° 1), le délai moyen de traitement des certificats de décès (même objectif, indicateur n° 2), **relevant plus de la compétence des régimes de l'assurance maladie que de l'Etat.**

Les objectifs n°s 4 à 7 de ce programme comportent aussi des indicateurs sur lesquels la DGS a bien peu de prise : **consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans ; pourcentage de la prévalence du tabagisme quotidien par sexe et par âge ; prévalence du saturnisme chez les enfants de 1 à 6 ans ; pourcentage des jeunes de 15 à 26 ans ayant utilisé un préservatif lors de leur premier rapport ; pourcentage des jeunes de 18 à 24 ans ayant utilisé un préservatif lors de leur dernier rapport.**

Le programme « **Offres de soins et qualité du système de soins** » pose, lui aussi, un réel problème dans la mesure où **les objectifs et indicateurs reposent sur les crédits de l'assurance maladie** (niveau de satisfaction des usagers du système de soins ; pourcentage d'établissements ayant mis en place un tableau de bord des infections nosocomiales ; taux de prévalence des principales infections nosocomiales dans les établissements

disposant d'un tableau de bord depuis 2002, nombre de places ou hospitalisation à domicile, pourcentage de la population résidant à moins de 30 minutes d'un service médical d'urgence).

La mesure de la performance des organismes de sécurité sociale s'impose, mais celle-ci aurait plus avantageusement sa place dans le cadre de la mesure de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale¹.

5. Une lacune majeure : de nombreux indicateurs restent à construire

Deux écueils doivent être évités dans la construction des indicateurs. D'une part, la réutilisation d'indicateurs déjà existants et renseignés, mais qui souvent ne relèvent pas d'une démarche de performance. D'autre part, la construction de nouveaux indicateurs certes corrélés aux objectifs définis mais qui risqueraient d'être disponibles à trop longue échéance pour mesurer annuellement la performance.

64 % des indicateurs du budget général restaient à construire lors de l'élaboration des avant-PAP annexés au projet de loi de finances initiale pour 2005. Les données varient fortement selon les missions : votre commission des finances se félicite d'un taux élevé pour le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », du fait d'une adaptation des systèmes d'information dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens puis de performance des services concernés.

Ce chiffre de 64 % témoigne des réels **efforts effectués par les administrations pour construire de véritables indicateurs de performance, et non « recycler » des données existantes en partie centrées sur l'activité – telles qu'elles figuraient notamment, en trop grand nombre, dans la description des agrégats.** Toutefois, certains ministères ont manifestement réutilisé les statistiques dont ils disposaient déjà, par exemple en ce qui concerne les indicateurs du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Les précisions méthodologiques apportées dans le calcul des indicateurs font apparaître qu'**environ la moitié d'entre eux devraient être disponibles dès l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Votre commission des finances prend acte de cet engagement pris par les ministères d'inverser le rapport entre les indicateurs déjà renseignés et**

¹ Comme le prévoit le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, présenté en Conseil des ministres le 23 février 2005.

ceux restant à construire dès le projet de loi de finances pour 2006. Les indicateurs non renseignés doivent très rapidement devenir l'exception.

Les données relatives à l'indicateur n° 2 « Taux de satisfaction des commanditaires de prestations de services » de l'objectif n° 9 « Améliorer la satisfaction des commanditaires directs » du programme « Soutien des politiques économiques, financières et industrielles » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ne seront disponibles que pour l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007. Les délais de construction d'un dispositif d'enquête ne semblent pas devoir être aussi longs.

Il apparaît particulièrement peu satisfaisant que les délais de disponibilité de certains indicateurs ne soient parfois pas indiqués¹ : doit-on interpréter cette lacune comme une omission ou le signe d'une incapacité à construire l'indicateur ? En tout état de cause, l'information devra figurer dans les PAP relatifs au projet de loi de finances pour 2006.

La longueur des délais de disponibilité de certains indicateurs n'est toutefois pas toujours imputable au seul gouvernement : ainsi, les critères de certification par l'Union européenne et l'OTAN, en cours d'élaboration, déterminent l'élaboration des indicateurs n°s 1 (« Niveau de certification par l'Union européenne d'un poste de commandement interalliés et interarmées et capacités de ce dernier ») et 2 (« Niveau de certification par l'OTAN des postes de commandement projetables et capacités de ces derniers ») de l'objectif n° 1 « Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliés » du programme « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense ».

Le manque de renseignements est parfois surprenant pour des indicateurs mesurant des priorités de politique publique de longue date : par exemple, pour l'indicateur n° 3 (« Taux de jeunes sortis sans diplôme de l'enseignement supérieur ») de l'objectif n° 2 « Garantir l'excellence à tous les niveaux de formation » du programme « Formation supérieure et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Cette donnée devrait figurer dans le PAP du projet de loi de finances pour 2006.

Votre commission des finances déplore également le manque de fiabilité de certains indicateurs qui restent à renseigner. Une illustration peut être donnée par l'indicateur n° 1 « Nombre de visiteurs (payants ou décomptés

¹ Cette situation concerne par exemple l'indicateur n° 1 « Information » associé à l'objectif n° 3 « Améliorer la qualité de l'information sur les crues des habitants résidant en zone inondable et réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et dispositifs de prévention » du programme « Prévention des risques et des pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable », ou l'indicateur « Taux d'élucidation global et détaillé pour chacune des quatre grandes catégories d'infractions de l'état 4001 » de l'objectif « Améliorer l'élucidation des crimes et délits, l'interpellation de leurs auteurs, la lutte contre la criminalité organisée sous toutes ses formes » associé à l'action « Police judiciaire et concours à la justice » du programme « Police nationale » de la mission « Sécurité ».

au moyen d'un système fiable) dans les mémoriaux dépendant de la défense » de l'objectif n° 1 « Sensibiliser à la mémoire des conflits » associé à l'action 2 « Politique de mémoire » du programme 1 « Liens entre la nation et son armée » de la mission « Mémoire et liens avec la nation ».

Selon les précisions méthodologiques accompagnant cet indicateur, il s'agit de décompter le nombre total de visiteurs sur les hauts lieux de mémoire, tant pour les sites payants que pour les autres sites, tout en observant qu'aucun système de comptage des visiteurs du mémorial national de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie n'est envisageable compte tenu de son implantation sur un lieu de passage ouvert à tous les publics. Cet indicateur d'activité s'avère peu fiable, dans la mesure où les valeurs sur lesquelles l'indicateur prend appui ne reflètent que très partiellement la fréquentation des sept mémoriaux de la défense, dont seulement deux sont équipés d'un dispositif de comptage des visiteurs. Pour les autres mémoriaux, souvent sur sites ouverts, une estimation du nombre de visiteurs peut être effectuée mais elle ne peut être considérée comme une mesure du niveau réel de fréquentation.

La fiabilité des données des indicateurs dépend également de l'homogénéité des sources. A cet égard, votre commission des finances relève, dans les précisions méthodologiques de l'avant-PAP accompagnant l'indicateur « Coût réel d'un secours primaire par hélicoptère » associé à l'objectif n° 5 « Optimiser le coût net du secours par hélicoptère » du programme « Intervention sur moyens nationaux » de la mission « Sécurité civile », que *« en l'absence d'une définition commune à tous les intervenants, il n'est pas possible de définir une échéance précise quant à la livraison de l'indicateur spécifique du secours par hélicoptère ».*

En tout état de cause, les difficultés méthodologiques ne doivent pas justifier de tels retards lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, afin que le Parlement dispose au plus vite d'outils de contrôle budgétaire.

B. RETENIR LES SEULS OBJECTIFS NON PORTEURS D'EFFETS PERVERS ET POUVANT ÊTRE ÉVALUÉS DE MANIÈRE FIABLE

1. Le rejet des indicateurs non mesurables ou correspondant à un objectif déjà atteint

a) *Des indicateurs contraires à la lettre sinon à l'esprit de la loi organique*

L'article 51 de la LOLF précise que « *Sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...)*

« *5° Des annexes explicatives (...) accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme précisant :*

« *a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié (...)* ».

En d'autres termes, l'appréciation des résultats prévus puis obtenus dans le cadre de la réforme budgétaire se fonde sur des indicateurs mesurables et « *auditables* », c'est-à-dire pouvant donner lieu à un contrôle parlementaire, ainsi que l'a souligné le *Guide de la performance* précité :

« *Un objectif est précis et concret. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Un objectif doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats).*

« *Les indicateurs doivent être chiffrés, y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs* »¹.

Il convient ainsi de rejeter les indicateurs non mesurables, ou qui ne permettent plus de mesurer l'efficacité de l'action conduite car les cibles sont déjà atteintes dès la première année.

b) *Les indicateurs non mesurables*

La performance des services de l'Etat apparaît variable, selon les difficultés de mesure inhérentes à la nature des actions qu'ils conduisent. Ainsi, les activités purement « *diplomatiques* » du ministère des affaires étrangères constituant le programme « *Action de la France en Europe* et dans

¹ *Guide de la performance, op. cit., page 23.*

le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat » se prêtent plus difficilement à une évaluation de la performance, dès lors qu'elles sont fondées en grande partie sur une capacité d'influence, dont il est difficile de mesurer la part qu'elle prend dans les résultats obtenus. **Les objectifs proposés sont tous très consensuels, et ne permettent pas d'appréhender avec une grande précision les buts de la diplomatie française.** Ils en retraçent toutefois les grandes lignes : l'influence, la construction européenne, le renforcement de la sécurité internationale et la promotion du multilatéralisme.

A l'intérieur des programmes, il faut envisager la **suppression ou la reformulation de certains objectifs non mesurables par des indicateurs précis**, tels que l'objectif n° 3 (« Contribuer à la présence française à l'international dans le domaine agro-alimentaire ») du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et l'objectif n° 3 (« Améliorer la prise en compte des propositions du ministère de l'écologie et du développement durable dans l'action internationale de la France ») du programme « Soutien aux politiques environnementales et développement durable » de la mission « Ecologie et développement durable ». Ces objectifs soulèvent les mêmes difficultés de mesure de la performance que le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Certains objectifs, a priori difficilement mesurables, devraient être requalifiés pour correspondre aux indicateurs qui leur sont associés. Ainsi, au sein du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice », l'objectif n° 2 vise à « Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs) » : il s'agit, en fait, de mesurer le coût de la journée de détention, comme le traduit l'indicateur proposé qui gagnerait à être diversifié en sous-indicateurs par catégories plus fines d'établissements (par exemple, selon leur ancienneté) ou pour mieux refléter la diversité de la population carcérale – en distinguant notamment les mineurs et les majeurs, les quartiers à haute sécurité et ceux à sécurité allégée.

c) Les indicateurs traduisant des objectifs déjà atteints : la question de la définition des valeurs-cibles

Dans quelques cas – peu nombreux – **l'indicateur proposé atteint déjà la cible visée par l'objectif**, ce qui en fait difficilement un instrument de pilotage de l'action publique et de contrôle parlementaire.

Ainsi, concernant le programme « Soutien des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », l'indicateur n° 2 « Taux de disponibilité des réseaux et des applications » associé à l'objectif n° 3 (« Améliorer le respect des délais et le niveau de qualité de service pour les prestations d'information et de communication à

destination des directions métiers du ministère ») atteint déjà 99,6 %, selon les données figurant dans l'avant-PAP.

De même, s'agissant de l'objectif n° 2 « Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations » associé au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement », l'unique indicateur proposé, « Pourcentage de logements sociaux par rapport à l'objectif de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) financés dans les communes devant disposer d'un parc de logements sociaux égal à 20 % du parc de logements total » est proche de 100 %. Il convient donc d'élaborer un autre indicateur pour l'objectif n° 2, sauf à considérer que le résultat à atteindre est de rester à un taux de 100 %.

Pour des raisons identiques, il faut supprimer l'objectif « Contrôler, dans les délais impartis par la loi, la totalité des comptes des candidats dans les scrutins soumis à l'obligation légale de dépôt (hors présidentielles) », associé à l'action n° 3 « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) » du programme « Vie politique culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » : le seul indicateur proposé (« Nombre de comptes contrôlés / nombre de comptes envoyés dans les délais légaux ») atteint en effet 99,9 % des comptes, en ce qui concerne les précédentes élections législatives. **Du reste, le respect d'obligations légales ne saurait constituer un critère d'appréciation de la performance de l'action de l'Etat.**

Plus généralement, l'action publique doit être orientée par les évolutions de l'indicateur : un tel pilotage devient impossible si la cible à atteindre n'est pas clairement définie.

Bien que les valeurs-cibles ne figurent pas dans les avant-PAP annexés au projet de loi de finances initiale pour 2005, **certaines indicateurs soulèvent manifestement des difficultés au regard des valeurs cibles.**

Dans cette perspective, concernant le programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », des difficultés se posent pour l'indicateur n° 1 « Proportion des ETP (équivalents temps plein) se consacrant à des expertises, avis et productions de données, pour des donneurs d'ordre publics » de l'objectif n° 3 « Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques », **faute de précisions convaincantes sur le sens attendu de l'évolution de cet indicateur.** Si une augmentation peut s'interpréter comme le signe d'une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales par les politiques publiques, une diminution traduirait, à missions inchangées, une meilleure productivité des agents des établissements concernés.

2. Des défauts à neutraliser

Chaque indicateur comporte ses limites et il n'existe pas de formule idéale en la matière. Il apparaît cependant que **les défauts d'un indicateur peuvent être tempérés par sa combinaison avec d'autres indicateurs.** Ainsi, les mesures de stock peuvent être utilement prolongées par des mesures de flux ; les indications de valeur moyenne doivent être combinées avec des indications de dispersion ; les indicateurs en valeur absolue peuvent être complétés par des indicateurs exprimés en pourcentage.

Comme l'indique justement le *Guide méthodologique* précité, **« l'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble »¹.**

a) Combiner les mesures de stock et de flux

Le même *Guide méthodologique* fait valoir que « pour mesurer la réalisation de l'objectif « réduire la durée des procédures judiciaires », le seul indicateur « durée moyenne des affaires achevées dans l'année » serait porteur d'effets pervers. En effet, il pourrait conduire à ne pas traiter rapidement les affaires anciennes et à privilégier le « dessus de la pile », seuls les dossiers achevés étant pris en compte dans l'indicateur.

Selon ce *Guide*, « Il convient donc, pour éviter ces effets pervers, de retenir un second indicateur : « ancienneté moyenne des affaires en cours au 31 décembre ».

Votre commission des finances se réjouit de constater que la mission « Justice » a scrupuleusement suivi ces recommandations, tant pour la justice administrative que pour la justice judiciaire, du moins civile, même si les indicateurs pourraient être harmonisés². Les indicateurs de délai de traitement sont complétés par des indicateurs de stock et des ratios concernant le nombre d'affaires traitées par magistrat.

S'agissant de la justice judiciaire pénale, l'indicateur relatif au délai moyen de réponse pénale est complété par la mesure du nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (non du siège), mais il n'a pas été prévu d'indicateurs de stock.

Votre commission des finances préconise une généralisation de la combinaison des mesures de stock avec celles de délai.

¹ Page 28.

² Pour la justice administrative, les indicateurs concernent le délai prévisible, alors que pour la justice judiciaire on se réfère au délai moyen de traitement (voir ci-après, II-C-2).

b) Préférer les indicateurs de dispersion à des indicateurs de valeur moyenne

Telle est l'une des préconisations du *Guide méthodologique* précité, selon lequel **« pour mesurer l'amélioration d'un délai, la proportion des cas dans lesquels le délai excède une durée jugée particulièrement anormale est plus représentatif de la qualité du service rendu que le délai moyen de traitement. Ainsi, le pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai d'un mois est plus pertinent que le délai moyen de réponse »**¹.

Cette recommandation n'a pas obtenu un réel écho au sein de la plupart des programmes.

Ainsi, les indicateurs de l'objectif n° 9 du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » se rapportent aux **dossiers traités dans une durée inférieure à un délai déterminé, qu'il s'agisse de départs à la retraite, de pensions de réversion ou de simples courriers. Il serait aussi intéressant de disposer de données sur le pourcentage de dossiers traités dans un délai supérieur – à déterminer – au délai moyen de traitement afin d'apporter un éclairage complémentaire sur les délais excessifs.**

La même observation peut être formulée pour les deux premiers indicateurs de l'objectif n° 1 du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice ». Le délai moyen de traitement des procédures, certes complété par un indicateur de stock, pourrait l'être aussi par un indicateur de dispersion (proportion des dossiers traités au-delà d'un délai à déterminer par rapport au délai moyen de traitement). Il en va de même pour l'indicateur sur le délai moyen de délivrance de la copie d'un jugement revêtu de la formule exécutoire.

Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire » peut, en revanche, être **cité en exemple**, puisqu'il comporte un indicateur (n° 5 de l'objectif n° 1) sur le **taux de dispersion dans l'allocation des moyens du programme soutien**².

c) Croiser des indicateurs en valeur absolue avec des données en pourcentage

Comme le relève justement le *Guide méthodologique* précité, **« les indicateurs en valeur absolue sont à manier avec prudence, car ils présentent le risque de dépendre fortement d'un contexte peu maîtrisable »**³.

¹ Page 27.

² Même si sa construction mériterait peut-être une clarification.

³ Page 27.

Ainsi le nombre de déclarations fiscales faites dans les délais a plus de chance d'augmenter si le nombre total de déclarations progresse. Un tel chiffre ne permettrait donc pas de porter une appréciation objective sur l'efficacité de l'action conduite.

Dès lors, il peut être intéressant de **compléter les données en valeur absolue par des indicateurs en pourcentage**, ce qui n'a généralement pas été prévu.

Ainsi, dans le programme « Financement de l'audiovisuel public » de la mission « Soutien aux médias », l'indicateur n° 1 concerne le nombre de genres diffusés sur les chaînes du groupe France Télévisions entre 20 h 30 et 22 h 30, dans une optique de diversification de la programmation aux heures de grande écoute. Ces données, prévues en valeur absolue, pourraient, en outre, être exprimées en pourcentage, ce qui conférerait une meilleure lisibilité.

En sens inverse, **des indicateurs exprimés en pourcentage pourraient, dans certains cas, être complétés par des données en valeur absolue** : par exemple, dans le programme « Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés » (mission « Justice »), l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 4 mesurant le pourcentage de dépassement du coût pour les opérations livrées dans l'année.

Pour les opérations les plus coûteuses, en particulier, le montant en valeur absolue peut constituer un indicateur complémentaire.

Votre commission des finances propose une meilleure prise en compte, dans les différents programmes, de la nécessité de corriger les défauts éventuels d'un indicateur par un indicateur complémentaire, dans les directions ci-dessus évoquées.

3. Des difficultés inhérentes aux différentes catégories d'objectifs

Les trois catégories d'indicateurs de performance, telles qu'elles sont envisagées par le guide de la performance¹, comportent des risques plus ou moins faciles à maîtriser.

¹ Voir ci-dessus, partie I-A-2 : efficacité socio-économique ou intérêt général ; efficacité ; qualité de service.

a) L'efficacité socio-économique : le risque d'effets d'aubaine et d'effets pervers

La mesure de l'**efficacité socio-économique (ou de l'intérêt général)** n'est pas aisée, **une évolution de l'indicateur pouvant trouver sa source dans un contexte plus général, voire traduire essentiellement des effets d'aubaine.**

(1) Le cas des allègements de charges

Ainsi en est-il pour les **allègements de charges, représentant une « dépense fiscale » de plus de 17 milliards d'euros**, pour lesquels la **recherche d'indicateurs pertinents et incontestables reste une opération difficile** : les allègements de charges permettent-ils toujours la création (ou la sauvegarde) d'emplois ? Dans un nombre (difficile à évaluer) de cas, ces avantages ne sont-ils pas « encaissés » par leurs bénéficiaires indépendamment de toute préoccupation d'emploi, selon la définition de l'« effet d'aubaine », au sens où l'entend notamment la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ? Quelle mesure objective et incontestable trouver, sur un sujet aussi crucial et aussi politiquement sensible ?

Au sein de la mission « Travail », la spécificité du programme « Développement de l'emploi » est d'être, pour l'essentiel, un véritable « programme guichet » (comprenant notamment la compensation des allègements généraux de charges sociales) dont l'objectif global est, au fond, inhérent aux prestations fournies : diminuer le coût du travail peu qualifié.

Dès lors, mesurer la performance au regard de cet objectif global revient à aborder un sujet particulièrement difficile et disputé, qui est celui de l'optimalité du coût du travail peu qualifié en France, au regard de deux exigences : demeurer économiquement concurrentiel tout en soutenant l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, et préserver les équilibres budgétaires tout en maintenant un niveau satisfaisant de rémunération et de protection sociale.

Ainsi, la limpidité de l'énoncé de l'objectif n° 2 (« Favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés ») ne doit tromper personne quant aux difficultés immenses qu'il sous-tend s'agissant de la mesure de sa réalisation.

L'élaboration des indicateurs butte naturellement sur **l'influence majeure du contexte économique** : idéalement, il s'agirait de mesurer l'évolution des taux d'emploi et de chômage en faisant abstraction des fluctuations conjoncturelles, de la même manière qu'ont été élaborées des

méthodes de calcul des soldes budgétaires conjoncturel et structurel. Dès lors, les indicateurs se rapportant, en particulier aux exonérations de charges, posent avec une acuité redoublée le problème du calcul exact de l'efficacité.

En rentrant plus avant dans le détail, il semble que l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 (**indice de satisfaction sur la perception et l'utilisation des mesures d'allègements de cotisations sociales par les employeurs**) est inutile car il ne peut guère refléter que le niveau des moyens alloués, voire les attentes des salariés ou de leurs représentants.

Un problème majeur, non résolu à ce stade d'élaboration des objectifs et indicateurs annexés au projet de loi de finances pour 2005, est évidemment présenté par l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 (**distribution des salariés concernés par les mesures d'allègements de cotisations selon leur niveau de rémunérations**).

Il s'agit, tout au plus, d'une **statistique intéressante**. En effet, il apparaît que cet indicateur ne mesure pas davantage le dynamisme des créations d'emplois peu qualifiés que « l'effet de trappe à bas salaire ». Il pourrait être plus éclairant de décliner cet indicateur, **en retenant non la proportion de salariés bénéficiant de ces allègements, mais la proportion de créations d'emplois concernés par ces allègements ; malheureusement, il semblerait qu'une telle construction se heurte à des difficultés sérieuses concernant l'obtention des données, d'une manière à la fois objective et incontestable**.

D'une façon générale, comme ont pu le confirmer la Cour des comptes et la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il y a lieu de dresser le constat d'une certaine impuissance à élaborer un indicateur susceptible de mesurer l'efficacité réelle des allègements de charges sur les bas salaires en matière d'emplois peu qualifiés, car **les effets d'aubaine ne sont jamais mesurables de façon certaine. Du reste, les résultats des études existantes sur les créations d'emploi entraînées par les politiques d'exonération sont souvent divergents, et toujours contestés**.

Quelle qu'en soit la complexité, il est cependant impératif de relancer un débat sur ce sujet, car ce sont plus de 17 milliards d'euros de compensation d'exonération auprès des organismes de sécurité sociale qui sont en jeu.

Ces dispositifs induisent, *in fine*, une progressivité des prélèvements sociaux. Or, cette progressivité est financée par l'Etat, et il est *a priori* difficile d'en déterminer le niveau optimal : comment connaître la réaction des entreprises à une modification, dans un sens ou dans l'autre, du niveau des exonérations ? Et quelles leçons pourrait-on en tirer pour l'avenir si ces données pouvaient être établies ?

Deux hypothèses pourraient être examinées.

On pourrait peut-être imaginer de compléter la mesure de la performance par la mise en place d'un « observatoire » disposant d'une certaine indépendance, susceptible de livrer annuellement un message d'orientation sur le niveau souhaitable des exonérations en fonction de leur utilité marginale sur l'emploi, rapportée à leur coût. Tout aussi bien, dans la même perspective, il pourrait être envisagé de solliciter la DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale) dont la qualité des travaux est reconnue, et la disponibilité immédiate.

La première solution présenterait l'inconvénient de créer une institution supplémentaire, tandis que la seconde formule pourrait être assimilée au renvoi vers un organisme relevant du gouvernement (et ne présentant apparemment pas toutes les garanties d'indépendance pouvant être exigées).

A défaut de créer une institution supplémentaire, il resterait la possibilité de confier l'expertise à la DARES, après avoir fait évoluer son statut, pour lui garantir une indépendance incontestable.

Votre commission des finances ne présente donc pas une « solution miracle » qui, sans doute, n'existe pas.

Dans ce domaine, le choix est par essence celui d'une politique et, en démocratie, le jugement suprême de la performance des choix politiques appartient au corps électoral.

Néanmoins, votre commission des finances tient à approuver l'indicateur effectuant un ratio entre le montant des impôts payés par les entreprises aidées, au bout de 5 ans, et celui des aides qu'elles ont perçues. Il s'agit de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 du programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économique ».

(2) Les risques d'effets pervers

Le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail », contient, lui aussi, de nombreux objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique susceptibles d'être améliorés pour éviter tout risque d'effets pervers.

Certains d'entre eux, concernant en particulier l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), doivent être sensiblement améliorés pour réellement correspondre à la mesure de la performance pour l'intérêt général.

Ainsi, les trois premiers indicateurs de l'objectif n° 3 (délai moyen de satisfaction des offres d'emploi ; taux de satisfaction des offres d'emploi ; nombre d'emplois vacants) comportent un risque d'effets pervers, car ils sont susceptibles de pousser l'ANPE à traiter en priorité les cas les plus faciles, au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Votre commission des finances préconise, en conséquence, la mise en place d'un indicateur sur le nombre de demandes non satisfaites par l'ANPE après un délai à déterminer (six mois, un an...).

Le quatrième indicateur de l'objectif n° 3 (part de marché de l'ANPE), ne reflète que le nombre d'offres transitant par l'ANPE. En revanche, aucun indicateur ne mesure le taux de « mise en relation positive » par l'ANPE.

Votre commission des finances vous propose un indicateur rapportant le nombre d'offres d'emploi pourvues par l'ANPE au nombre total d'offres pourvues.

Enfin, aucun indicateur ne procède à l'évaluation de l'efficacité du contrôle par l'ANPE de l'obligation de recherche active d'emploi.

Un tel instrument de mesure ne serait sans doute pas très aisé à élaborer. Pour autant, votre commission des finances estime indispensable la création d'un tel indicateur de « contrôle de la recherche effective d'un emploi ».

b) Les objectifs et indicateurs de qualité de service : la problématique des enquêtes d'opinion

Les objectifs de qualité de service ayant pour finalité d'améliorer la qualité des prestations rendues à l'utilisateur, de nombreux indicateurs retenus dans les avant-PAP proposent de mesurer la satisfaction des usagers en conduisant auprès d'eux des enquêtes d'opinion.

Votre commission des finances se félicite de la lisibilité de tels indicateurs, immédiatement interprétables. Ceux-ci comportent toutefois des biais inhérents à toute enquête d'opinion : la représentativité de l'échantillon, la neutralité du libellé de la question et l'indépendance de l'enquêteur constituent autant d'écueils à l'obtention de résultats fiables, vérifiables et incontestables.

Il y a aussi lieu de s'interroger devant la **prolifération des enquêtes d'opinion** proposées : votre commission des finances a relevé des dizaines d'indicateurs de la sorte dans les avant-PAP. **Les sondages ne sauraient pourtant constituer un étalon universel de mesure de l'efficacité administrative.**

Certains indicateurs de satisfaction des usagers qui sont proposés apparaissent particulièrement complexes ou sans relation avec une mesure de la performance.

Parmi les indicateurs peu lisibles, celui dénommé « Coût du point de bonnes opinions » de l'objectif n° 1 « Améliorer l'impact de la communication de la défense », corrélé à l'action 4 « Communication » du programme « Lien entre la nation et son armée » de la mission « Mémoire et liens avec la nation » doit mesurer le ratio entre les dépenses des services en charge de la politique de communication (en l'espèce, entendus de façon trop restrictive), rapporté au pourcentage de bonnes opinions à la question « Dans l'ensemble quelle opinion avez-vous des armées françaises ? En avez-vous une opinion très bonne, plutôt bonne, plutôt mauvaise, très mauvaise ? » Les réponses à une telle question dépendent largement de facteurs exogènes au ministère de la défense.

Au titre des indicateurs ne s'inscrivant nullement dans une démarche de performance, il a été proposé un sondage sur la « Qualité de l'image de la science dans l'opinion », afin de mesurer l'atteinte de l'ambitieux objectif n° 5 « Renforcer les liens entre la science et la société » du programme « Orientation et pilotage de la recherche » dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

A l'intérieur du programme « Stratégie économique et financière » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », l'indicateur n° 1 (« Taux de satisfaction des membres des commissions des finances, de l'économie générale et du plan des deux assemblées parlementaires ») de l'objectif n° 3 (« Assurer un bon niveau de réponse aux demandes formulées par les parlementaires ») est un **indicateur de complaisance à peine déguisé**, puisque les membres des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat disposent en ce domaine de pouvoirs d'investigation très clairement définis par l'article 57 de la LOLF.

Dans le programme « Concours spécifiques et administration » (action : Administration des relations avec les collectivités territoriales) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'indicateur n° 1 « Réponses aux élus locaux et pouvoirs publics » associé à l'objectif n° 3 « Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation » répond à un souci louable, mais n'est pas entièrement satisfaisant en l'état, faute précisément d'enquêtes d'opinion sur la qualité des réponses apportées dans des délais brefs.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son contrat d'objectifs et de moyens, **la direction générale des impôts (DGI) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place un dispositif élaboré d'« appels mystères » qui permet d'éviter le biais d'un mauvais échantillonnage**, repris pour l'indicateur n° 1 « Au téléphone, une réponse

précise à chacun des appels » de l'objectif n° 2 « Faciliter l'impôt pour le citoyen » du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Cet indicateur, sous la forme d'une note sur cinq, correspond au taux d'appels ayant abouti par la qualité des réponses fournies par les agents. La mesure est effectuée par le biais d'appels mystères passés par un prestataire externe sur la base de scénarios types. Les mesures sont effectuées chaque trimestre dans la moitié des départements, à raison de plusieurs dizaines d'appels par département. **Cet indicateur est déjà utilisé par la DGI pour le pilotage de son activité et pourrait être repris avec profit par d'autres ministères, sous réserve que son coût ne soit pas supérieur aux économies de gestion escomptées.** Ainsi, au sein du programme « Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », un nouvel objectif pourrait se proposer d'« Améliorer la connaissance des politiques du ministère », tant auprès du grand public que des agents du ministère.

Toujours au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », s'agissant du programme « Soutien des politiques financières et industrielles », votre commission des finances relève l'intérêt de conduire des enquêtes non seulement auprès du grand public, mais aussi des agents de l'administration. En l'espèce, l'indicateur n° 2 « Connaissance de l'évolution du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » de l'objectif n° 3 « Renforcer l'impact des actions de communication » prend en compte la communication interne au ministère, sur la base d'une enquête qui serait réalisée par un organisme extérieur.

Un assez bon exemple d'indicateur de qualité de service figure dans le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », pour mesurer l'atteinte de l'objectif « Améliorer l'information du citoyen sur les actions du gouvernement ». L'indicateur proposé (« Pourcentage de personnes interrogées dans le cadre du baromètre SIG¹ de la communication déclarant « avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes de publicité faites par les pouvoirs publics ») a le mérite d'être déjà disponible, sur la base d'enquêtes qualitatives réalisées cinq fois par an par le SIG auprès d'un échantillon national représentatif de 1.000 Français âgés de 15 ans et plus. **Si cet indicateur mesure bien la visibilité de l'action gouvernementale, il peut être regretté qu'il ne relève pas d'une source extérieure au service dont la performance est mesurée, bien qu'il convienne de veiller à limiter le coût d'externalisation de telles enquêtes.** En outre, la formulation de la question reste vague : il s'agit de mesurer l'« *impression* » (et non l'impact effectif) de voir, lire ou entendre régulièrement « *ou de temps en temps* » de telles campagnes, sans que

¹ Service d'information du gouvernement.

l'influence du contexte de l'actualité gouvernementale ne puisse être complètement neutralisée.

Dans la mission « Ville et logement », les éléments de contexte semblent en revanche déterminants pour les enquêtes d'opinion réalisées auprès des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement (indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ») et des locataires en zone urbaine sensible (indicateur n° 2 de l'objectif n° 2 du programme « Equité sociale et territoriale et soutien »)

La notion d'indépendance de l'évaluation ou de l'appréciation constitue un critère essentiel de fiabilité. Ainsi, les indicateurs comportant une **auto-appréciation** de son efficacité par l'administration sont par définition biaisés, à l'instar par exemple de l'indicateur n° 2 « Pourcentage d'avis permettant de conduire à des décisions dans des délais jugés adaptés par l'administration » de l'objectif n° 4 « Améliorer les conditions de recours à l'expertise » du programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission « Sécurité sanitaire ». **Il n'est pas acceptable que l'administration elle-même juge les délais adaptés.**

L'indicateur de qualité de service « Taux de fraude détectée » de l'objectif n° 2 « Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables », associé au programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale », pose des difficultés similaires de détection par l'administration des demandes frauduleuses.

c) Les biais des objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion : la question des transferts de charges

Les indicateurs d'efficience de la gestion comportent également différents types de biais :

- l'amélioration optique de la gestion par l'Etat peut se traduire par des transferts de charge supportés par les collectivités territoriales ou par l'utilisateur ;

- dans plusieurs cas, l'amélioration des résultats que semble refléter l'évolution de l'indicateur traduit des effets pervers contraires à ceux recherchés ;

- certains indicateurs tendent, en pratique, à contourner la rigueur de certaines règles de gestion ;

- les données servant à la construction de plusieurs indicateurs manquent de fiabilité ou s'avèrent incomplètes.

(1) Les transferts de charges

Votre commission des finances rejette les indicateurs d'efficience tendant à encourager le transfert de charges sur d'autres acteurs publics (les collectivités territoriales, les établissements publics) ou privés, notamment les usagers.

Si la recherche d'un effet d'entraînement ou de levier auprès d'autres acteurs traduit une intention louable¹, attendue dans le cas des contrats de plan Etat-région², celle-ci ne doit pas seulement se traduire par une nouvelle répartition de la dépense, ou pis, par des coûts supplémentaires.

A cet égard, votre commission des finances s'interroge sur les risques de dépenses publiques supplémentaires pour les collectivités territoriales que peut comporter l'indicateur n° 2 (« **Montant total des travaux de prévention des risques majeurs/montant des aides distribuées** ») associé à l'objectif n° 2 (« Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs ») du programme « Prévention des risques et des pollutions » de la mission « Ecologie et développement durable ».

Un risque de dérapage budgétaire des dépenses publiques prises dans leur ensemble existe aussi en ce qui concerne :

- l'indicateur n° 3 « **Degré de cofinancement des plans territoriaux** » de l'objectif n° 2 « Renforcer la cohérence de la politique publique au niveau central et territorial » **du programme « Drogue et toxicomanie »** de la mission « Santé » ;

- l'indicateur n° 2 « **Part du financement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement assurée par les acteurs autres que l'Etat** » associé à l'objectif n° 3 « Aider les parents à exercer plus aisément leur rôle de parents et à réaliser l'éducation de leurs enfants », à l'intérieur du programme « Actions en faveur des familles vulnérables » de la mission « Solidarité et intégration ».

Un autre exemple de possible amélioration de l'indicateur du fait d'une baisse des dépenses publiques de l'Etat concerne l'indicateur n° 1 « **Effet de levier induit par la subvention de l'Etat au GIE³ Maison de la**

¹ Parmi les bons exemples, il peut être cité l'indicateur n° 1 (« Rapport entre les fonds privés et les crédits publics consacrés à l'acquisition de trésors nationaux ») de l'objectif n° 8 (« Favoriser par le mécénat l'acquisition de trésors nationaux ») du programme « Patrimoines » de la mission « Culture ».

² Dans le cadre de partenariats qui doivent être encouragés, il peut notamment être relevé l'indicateur n° 2 (« Pourcentage des activités consacrées à des productions communes avec les professionnels ou les collectivités locales ») de l'objectif n° 5 (« Faire du réseau scientifique et technique une référence scientifique et technique partagée ») du programme n° 1 « Stratégie en matière d'équipement » de la mission « Politique des territoires ».

³ Groupement d'intérêt économique.

France sur les financements apportés par le partenariat » de l'objectif n° 1 « Augmenter la capacité des opérateurs du ministère délégué au tourisme à mobiliser des partenariats financiers », associé au programme « Tourisme » de la mission « Politique des territoires ».

Le ratio mesuré peut s'améliorer mécaniquement par la diminution du montant de la participation de l'Etat dans le financement du GIE sans augmenter celui du partenariat, le budget global du GIE étant alors lui-même réduit.

En fait, pour exprimer un effet de levier, il faudrait que le ratio (part de l'Etat) / (part du partenariat) soit apprécié à l'aune de la globalité du budget du GIE : la véritable question n'est-elle pas en effet de savoir combien de financements extérieurs supplémentaires sont générés par une augmentation de la participation de l'Etat (ou, dans l'hypothèse toujours possible d'une réduction de celle-ci, comment se maintiennent les contributions du partenariat) ?

Ainsi, un indicateur pertinent pourrait exprimer la capacité de la direction du GIE à susciter des financements autres que ceux de l'Etat plus que proportionnels à ceux-ci, soit le ratio suivant, qui devrait augmenter au cours du temps : au numérateur, (financement du partenariat l'année n+1) / (financement du partenariat l'année n), et au dénominateur (financement de l'Etat l'année n+1) / (financement de l'Etat l'année n)

S'agissant plus spécifiquement du **programme « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations** - c'est-à-dire de connaître les projets d'investissements qui n'ont pu être réalisés que grâce aux subventions - que ne le propose l'unique indicateur (« Evolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la DGE¹ ou à la DDR² associées à ce programme »). A défaut, il pourrait être utilement envisagé de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires.

(2) L'amélioration optique de la performance de l'action publique

Certains indicateurs induisent des effets pervers à ceux recherchés.

Par exemple, dans le programme « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2 « Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts » mesure le coût complet de fonctionnement par lit et par repas.

¹ Dotation globale d'équipement.

² Dotation de développement rural.

Si l'indicateur est intéressant, le coût ainsi mesuré dépend en partie du nombre de repas servis, en nette diminution ces dernières années. L'indicateur tendrait ainsi naturellement à se dégrader – compte tenu de la part croissante des coûts fixes – à moins de faire le choix d'une diminution du nombre de structures d'hébergement et de restauration, lequel s'inscrirait en faux par rapport à l'objectif d'une amélioration des conditions de vie et de travail.

Dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat », un autre exemple peut être fourni par les indicateurs n^{os} 1 et 2 portant sur le taux d'auto-financement des établissements culturels et la part des actions culturelles, scientifiques et techniques financées en partenariat¹ : il convient de prêter une grande attention à l'interprétation des résultats, dès lors que cette part peut augmenter du seul fait d'une réduction des dotations accordées par l'Etat.

De même que les indicateurs d'activité ou de moyens ne sont pas satisfaisants, **les « contre-indicateurs » d'activité ou de moyens – c'est-à-dire dont l'amélioration implique une diminution des moyens alloués ou de l'activité - ne peuvent pas être retenus.**

(3) Le contournement des règles de gestion

Plusieurs indicateurs tendent *de facto* au contournement des règles de bonne gestion.

A titre d'illustration, l'indicateur n° 1 (« Taux de réponse aux besoins des autorités d'emplois », c'est-à-dire le ratio entre le nombre de recrutements réalisés et le nombre de recrutements demandés) mesure l'atteinte de l'objectif n° 4 (« Améliorer l'adaptation des processus d'affectation aux besoins des autorités d'emplois et aux profils et attentes des agents ») du programme « Soutien des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale », « *dans le cadre des plafonds d'emplois* », ainsi que la précise la notice méthodologique de construction de l'indicateur.

Or le plafond d'emplois n'est, par définition, qu'un plafond et non un objectif d'emplois. **L'indicateur risque donc d'inciter à pourvoir des emplois, d'autant plus que l'objectif cible est un taux de réponse globale de 100 %.** Il convient, en outre, de souligner que le ministère de l'intérieur est l'un des rares ministères à bénéficier de créations nettes d'emplois.

¹ Objectif n° 5 : « Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité ».

(4) L'insuffisance des données mesurant l'efficience de la gestion

Les indicateurs d'efficience ne peuvent pas guider le pilotage de l'activité ni faire l'objet d'un réel contrôle parlementaire si les données servant à leur construction ne sont pas fiables ou complètes.

Concernant le programme « Interventions sur moyens nationaux » de la mission « Sécurité civile », l'action 2 « Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques » vise à améliorer le potentiel d'engagement des unités spécialisées (objectif n° 4), en mesurant le pourcentage des effectifs en opérations en disponibles (indicateur n° 5). Outre la nécessité de compléter cet objectif pour apprécier les motifs d'indisponibilité des autres personnels, il conviendrait de préciser de manière liminaire le type de catastrophe auquel les moyens de la sécurité civile ont répondu, afin de disposer d'une appréciation globale fondée sur des retours d'expérience.

De même, les difficultés inhérentes au décompte du nombre de manifestants rendent aléatoire un indicateur mesurant l'encadrement des manifestations par les forces de l'ordre (indicateur n° 2 de l'objectif n° 1, associé à l'action 1 du programme « Police nationale » de la mission « Sécurité »).

Au sein du programme « Justice administrative » de la mission « Justice », l'indicateur n° 1 (« Nombre d'affaires réglées par membre au Conseil d'Etat ») de l'objectif n° 3 (« Améliorer l'efficience des juridictions ») serait pertinent si la quasi-totalité des membres du Conseil d'Etat exerçaient une activité au sein du Conseil d'Etat, sauf à supposer que l'objectif recherché est de diminuer la proportion des détachements et mises à disposition dont bénéficient les membres de la haute juridiction.

Dans le programme « Français à l'étranger » de la mission « Action extérieure de l'Etat », l'indicateur n° 1 (« Evolution du nombre et de la proportion d'enfants français, étrangers tiers et nationaux dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ») mesure l'objectif n° 3 « Faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers à l'enseignement français ». Le biais de l'indicateur tient à un mauvais ciblage des éléments de mesure pertinents : il ne permet pas de déterminer clairement l'attractivité des établissements d'enseignement scolaire à l'étranger, ni la manière dont ils remplissent leur mission à l'égard des enfants de nationalité française. En effet, pour mesurer l'attractivité des établissements, il serait nécessaire de compter non pas le nombre ou la part des élèves étrangers nationaux ou tiers, mais l'évolution des demandes de scolarisation de ces publics dans les établissements scolaires français. En effet, toutes les demandes de scolarisation ne peuvent pas toujours être satisfaites, compte tenu du nombre de places limitées dans les établissements.

C. RENFORCER LA COHÉRENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

La cohérence de l'action publique devrait pouvoir être perçue par une évaluation globale, pour chaque secteur d'intervention. **Celle-ci suppose d'améliorer la coordination entre les objectifs et les indicateurs relevant de programmes ayant une finalité commune ou proche.** La cohérence de l'action publique requiert aussi une réponse adaptée et cohérente à la problématique commune des fonctions soutien et, enfin, une meilleure association des acteurs de terrain.

1. Le défaut d'évaluation globale de la politique publique

L'évaluation globale de la politique publique, secteur d'intervention par secteur d'intervention, n'est pas chose aisée. En effet, les objectifs et indicateurs doivent être choisis en fonction de la capacité du programme correspondant à les infléchir. Votre commission des finances a précédemment relevé l'impératif d'éviter les mesures de la performance sur lesquelles les moyens mis à la disposition du programme en cause ne comporteraient pas de leviers d'action¹.

Il en résulte une difficulté indéniable. **Certaines missions publiques sont partagées entre plusieurs acteurs : Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, principalement.** Cela a été relevé à propos de la mission « Santé » et de son programme « Santé publique et prévention », dont un nombre non négligeable de mesures de performance concerne davantage l'assurance maladie que l'Etat.

Comme l'a relevé votre commission des finances, la nécessaire évaluation de la performance des organismes de sécurité sociale trouve naturellement sa place dans la loi de financement de la sécurité sociale², non dans la loi de finances, dès lors que le budget de l'Etat n'est pas en cause.

Pour autant, l'Etat – en l'occurrence la mission « Santé » - n'est pas totalement extérieur à une politique qu'il inspire à défaut d'en être l'opérateur direct et principal.

L'Etat peut-il alors être totalement étranger à la performance réalisée par les organismes sociaux, qui pourraient, le moment venu, faire valoir que leur action s'inscrit dans le cadre d'une législation et d'une réglementation et, plus globalement, d'une politique prescrites au niveau central ?

¹ Voir ci-dessus, notamment partie II-A-3.

² Comme le prévoit le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, présenté en Conseil des ministres le 23 février 2005.

Sur le même registre, **la décentralisation accroît les partages de compétences et de responsabilités**, notamment dans le domaine social et aussi pour les transports ou la formation professionnelle, par exemple.

Le citoyen soucieux d'évaluer la performance publique dans le domaine des transports pourrait assimiler des compétences partagées à une certaine forme préjudiciable de dilution des responsabilités. De fait, le débat politique laisse apparaître des divergences d'appréciation concernant le parallélisme entre transferts de responsabilité et transferts de moyens¹.

A l'heure de la première mise en œuvre de la LOLF, il est sans doute prématuré d'apporter à cette question une réponse totalement satisfaisante.

Pour autant, une réflexion devra sans aucun doute être approfondie à ce sujet dans les prochaines années.

De même, pourra-t-on continuer d'évaluer les performances de l'Etat et de ses missions, sans prendre véritablement en considération le rôle croissant de l'Union européenne ?

2. Une coordination insuffisante entre les objectifs et indicateurs ayant une finalité commune, proche ou comparable

A titre d'illustration de la coordination à améliorer entre objectifs et indicateurs de « programmes proches », votre commission des finances citera :

- les programmes « Justice administrative » et « Justice judiciaire », dont les finalités sont certes distinctes, mais comparables à certains égards, en particulier vis-à-vis des justiciables ;

- les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « Sécurité », qui sont appelés à concourir à une même politique ;

- les programmes relevant du document de politique transversale (DPT) « Sécurité routière » ;

- la coordination à conduire dans le cadre des politiques transversales ;

¹ Selon l'article 72-2 (4^{ème} alinéa) de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

- plusieurs programmes de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ;

- les programmes de la mission « Aide publique au développement » .

a) *Les programmes « Justice administrative » et « Justice judiciaire »*

L'harmonisation nécessaire entre ces programmes porte, d'une part, sur les indicateurs de délai et, d'autre part, sur la mesure de la qualité des décisions juridictionnelles.

S'agissant des **indicateurs de délai**, les propositions formulées sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Mission « Justice »

Programme « Justice administrative »	Programme « Justice judiciaire »	
<p><i>Objectif n° 1</i> : Réduire les délais de jugement</p> <p><i>Indicateur n° 1</i> : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock au Conseil d'Etat</p> <p><i>Indicateur n° 3</i> : Délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat</p> <p><i>Indicateur n° 4</i> : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock dans les cours administratives d'appel</p> <p><i>Indicateur n° 5</i> : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock dans les tribunaux administratifs</p>	<p><i>Objectif n° 1</i> : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile</p> <p><i>Indicateur n° 1</i> : Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction (cours d'appel, tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, justice de proximité, conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce)</p>	<p><i>Objectif n° 2</i> : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale</p> <p><i>Indicateur n° 1</i> : Délai moyen de réponse pénale (<i>crimes</i> : délai entre la saisine de la justice et la décision en première instance, ou, éventuellement, en appel ; <i>délits</i> : délai entre la commission de l'infraction et la décision en première instance, ou, éventuellement, en appel)</p>

Source : avant-PAP « Justice », annexé au projet de loi de finances initiale pour 2005

Ce tableau fait apparaître :

- sur la forme, des intitulés différents et une hétérogénéité dans les structures (quatre indicateurs de délais de jugement pour la justice administrative et un seul indicateur, affecté de sous-indicateurs, pour la justice judiciaire). Une harmonisation formelle n'apparaît pas hors de portée ;

- plus fondamentalement pour les juridictions administratives, il est calculé un délai prévisible moyen de jugement, en procédant à un ratio entre le nombre d'affaires en stock en fin d'année et la « capacité annuelle de

jugement » (affaires réglées, en données nettes des séries), alors qu'en ce qui concerne les juridictions judiciaires, il est évalué la durée effective des procédures (hors référés), depuis la saisine jusqu'à la décision dessaisissant la juridiction.

Dans les deux cas, les indicateurs de délai sont complétés par des indicateurs de stock et mériteraient d'être complétés par une mesure de la dispersion (proportion des cas dans lesquels le délai excède sensiblement la moyenne)¹.

Un alignement sur la formule choisie pour les juridictions judiciaires - mesure du délai effectif, plutôt que du délai prévisible – paraîtrait plus lisible, même si chaque option serait, en soit acceptable².

Pour ce qui concerne la **mesure de la qualité des décisions juridictionnelles**, le tableau ci-après fait, lui aussi, apparaître une opportunité de coordination :

Mission « Justice »

Programme « Justice administrative »	Programme « Justice judiciaire »	
<i>Objectif n° 2</i> : Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles	<i>Objectif n° 1</i> : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile	<i>Objectif n° 2</i> : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale
<i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'annulation par les cours administratives d'appel des jugements des tribunaux administratifs <i>Indicateur n° 2</i> : Taux d'annulation par le Conseil d'Etat des arrêts des cours administratives d'appel <i>Indicateur n° 3</i> : Taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des tribunaux administratifs	<i>Indicateur n° 4</i> : Taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer (cours d'appel, tribunaux de grande instance et conseils de prud'hommes)	<i>Indicateur n° 2</i> : Taux de rejet par le Casier judiciaire national (CJN) (une décision est rejetée par le CJN lorsque la décision juridictionnelle n'entre pas dans la fourchette prévue par la loi)

Source : avant-PAP « Justice », annexé au projet de loi de finances initiale pour 2005

Outre les défauts de coordination formelle, déjà signalés à propos des indicateurs de délai, on observe une différence essentielle entre les mesures de la performance « qualitative » des deux ordres de juridiction.

¹ Voir ci-dessus, partie II-B-2.

² Cependant, on s'étonnera de ce que la Cour de cassation soit dispensée de mesures de la performance, et ce, contrairement au Conseil d'Etat.

Pour la juridiction administrative, l'évaluation porte sur le taux d'annulation par la « juridiction supérieure », ce qui – indépendamment des possibles revirements de jurisprudence – pourrait comporter le risque d'incitation au « conformisme » des « juridictions inférieures ».

En ce qui concerne les juridictions judiciaires civiles, le critère du taux d'infirmité en appel n'a pas été retenu, et ce au profit de l'évaluation des seules « erreurs objectives » : la requête en interprétation (fondée sur une rédaction de mauvaise qualité), l'erreur matérielle ou l'omission de statuer.

Sous la réserve que la mesure porte sur les décisions effectivement infirmées au lieu des requêtes, compte tenu de leur caractère trop souvent dilatoire¹, votre commission des finances recommande un alignement de la mesure de la « performance qualitative » des juridictions administratives sur celles des juridictions judiciaires civiles.

La mesure de la « qualité » des décisions en matière pénale, construite sur la base de caractéristiques particulières (existence d'un casier judiciaire), dont l'objectivité paraît incontestable, semble pouvoir être conservée.

En tout état de cause, votre commission des finances recommande, pour la mesure de la « qualité » des décisions juridictionnelles, de s'en tenir à des critères strictement objectifs et ne nécessitant aucune appréciation de fond sur leur contenu.

b) Les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »

Dans son rapport d'information précité sur la nouvelle architecture des lois de finances, après avoir indiqué que la création d'une mission interministérielle sécurité « *n'impliquerait en aucune façon la remise en cause du statut militaire de la gendarmerie* », votre commission des finances indiquait : « *La mise en place de la LOLF traduisant la recherche d'une performance accrue de l'action publique, il importe également de parvenir à une structuration comparable par actions et à une définition commune des objectifs et des indicateurs associés à ces deux programmes. Cette présentation doit garantir la cohérence de la politique publique de sécurité et permettre de disposer de données globales pour pouvoir effectuer, le cas échéant, des comparaisons en vue d'éventuels redéploiements de crédits* »².

Comme le démontre le tableau ci-après, force est de constater qu'il n'existe pas à ce stade de définition commune ou comparable des objectifs et indicateurs.

¹ Voir ci-dessous, partie II-C-4.

² Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004), page 32.

Votre commission des finances demande en conséquence qu'il soit procédé aux harmonisations nécessaires, lesquelles semblent pouvoir être opérées à brève échéance d'ici le dépôt du projet de loi de finances pour 2006, y compris dans les intitulés.

On remarquera, entre autres éléments, s'agissant du taux de dépistages positifs d'alcoolémie, que l'avant projet-annuel de performance (PAP) fixe comme cible, pour la police nationale, une progression et, pour la gendarmerie, une baisse. Selon les informations communiquées lors de l'audition par votre commission des finances des responsables des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »¹, cette divergence s'expliquerait par la volonté de la police nationale de mettre l'accent sur des contrôles plus ciblés (d'où une hausse attendue des infractions constatées), alors que la gendarmerie nationale tend à privilégier la prévention dont l'efficacité conduit à la diminution des infractions constatées. De fait, votre commission des finances estime que la mesure de l'efficacité des mesures de police conduit plutôt à cibler davantage les contrôles et à constater un nombre plus élevé d'infractions.

Par ailleurs, le choix a été fait de **maintenir les crédits relatifs au logement des gendarmes au sein de la mission défense, et non dans la mission sécurité, comme c'est le cas pour la police. La logique qui sous-tend cette différence de choix n'apparaît pas clairement à votre commission des finances.**

¹ Cf. *compte-rendu de l'audition en annexe.*

ACTIONS	Déclinaison dans le programme Police nationale en objectifs et indicateurs	Déclinaison dans le programme Gendarmerie nationale en objectifs et indicateurs
<p><i>Intitulé « Police »</i></p> <p><i>Action 1 :</i> « Ordre public et protection de la souveraineté »</p> <p><i>Action 2 :</i> « Sécurité et paix publiques »</p> <p><i>Intitulé « Gendarmerie »</i></p> <p><i>Action 1 :</i> « Ordre et sécurité publics »</p>	<p>Objectif n° 1 (Action 1) Optimiser la capacité opérationnelle des forces employées en maintien de l'ordre</p> <p>- <i>Indicateur n° 1 :</i> Indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre</p> <p>- <i>Indicateur n° 2 :</i> Taux d'encadrement des manifestants à Paris (nombre de policiers et de gendarmes déployés / nombre de manifestants) (Indicateur de la Préfecture de Police)</p> <p>Objectif n° 1 (Action 2) Adapter la présence policière sur la voie publique aux réalités de la délinquance (horaires)</p> <p>- <i>Indicateur n° 1 :</i> Taux de présence policière sur la voie publique</p> <p>- <i>Indicateur n° 2 :</i> Corrélation entre le taux de présence sur la voie publique et la délinquance constatée par tranche horaire</p>	<p>Objectif n° 3 Contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public</p> <p>- <i>Indicateur n° 1 :</i> Nombre moyen annuel de jours de déplacement par Escadron de gendarmerie mobile (EGM)</p> <p>- <i>Indicateur n° 2 :</i> Nombre moyen d'EGM employés chaque jour au maintien de l'ordre</p> <p>- <i>Indicateur n° 3 :</i> Nombre de jours de sécurité générale rapporté au nombre de jours d'emploi</p> <p>Objectif n° 2 Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces</p> <p>- <i>Indicateur n° 1 :</i> Taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 minutes</p> <p>- <i>Indicateur n° 2 :</i> Part de l'activité à l'extérieur de l'unité sur l'activité totale</p>

ACTIONS	Déclinaison dans le programme Police nationale en objectifs et indicateurs	Déclinaison dans le programme Gendarmerie nationale en objectifs et indicateurs
	<p>Objectif n° 2 (Action 2) Améliorer le taux d'identification des auteurs d'infraction de voie publique</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'élucidation des délits de voie publique</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Évolution annuelle du nombre de faits élucidés de voie publique</p>	<p>Objectif n° 1 Renforcer l'efficacité dans la lutte contre toutes les formes de délinquance</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre de faits de voie publique constatés rapporté au nombre de gendarmes disponibles</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de criminalité de voie publique</p> <p>Objectif n° 4 Assurer la protection générale de l'appareil d'Etat</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre d'escadrons de gendarmerie mobile (EGM) en protection par jour</p>
<p>Intitulé « Police »</p> <p><i>Action 3 :</i> « Sécurité routière »</p> <p>Intitulé « Gendarmerie »</p> <p><i>Action 2 :</i> « Renforcement de la sécurité routière »</p>	<p>Objectif n° 1 Renforcer les actions préventives et de contrôle pour participer à la sécurisation des voies de circulation</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage de dépistages positifs de produits stupéfiants par rapport au nombre total de dépistages</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Ratio d'infractions par heure radar (hors contrôle sanction automatisé)</p>	<p>Objectif n° 1 Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière (concourant à la politique transversale sécurité routière)</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux de dépistage positif d'alcoolémie</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre accidents, tués, blessés</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre de contrôles positifs radar (hors contrôles sanctionnés automatisés) par heure gendarme</p>

ACTIONS	Déclinaison dans le programme Police nationale en objectifs et indicateurs	Déclinaison dans le programme Gendarmerie nationale en objectifs et indicateurs
<p><i>Intitulé « Police »</i></p> <p><i>Action 5 :</i> <i>« Police judiciaire et concours à la justice »</i></p> <p><i>Intitulé « Gendarmerie »</i></p> <p><i>Action 3 :</i> <i>« Contribution à la justice »</i></p>	<p>Objectif n° 1 Améliorer l'élucidation des crimes et délits, l'interpellation de leurs auteurs, la lutte contre la criminalité organisée sous toutes ses formes</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'élucidation global et détaillé pour chacune des quatre grandes catégories d'infractions de l'état 4001</p>	<p>Objectif n° 1 Améliorer le taux d'élucidation</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'élucidation pour l'ensemble formé par les 4 grands agrégats de la délinquance</p>
<p><i>Intitulé « Police »</i></p> <p><i>Action 6 :</i> <i>« commandement, formation, logistique »</i></p> <p><i>Intitulé « Gendarmerie »</i></p> <p><i>Action 4 :</i> <i>« Recrutement, formation, commandement, logistique »</i></p>	<p>Objectif n° 1 Optimiser l'emploi des ressources afin d'assurer au mieux les actions opérationnelles de la Police nationale</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Total des jours fonctionnaires en formations continues prioritaires / total des jours fonctionnaires en formation continue</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Taux d'indisponibilité des véhicules</p> <p>- <i>Indicateur n° 4</i> : Pourcentage du montant de l'action 6 par rapport au montant total du programme</p>	<p>Objectif n° 1 Optimiser l'emploi des moyens et des personnels</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Effectif moyen réalisé par rapport à l'effectif prévu en gestion</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la loi de programmation militaire</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : taux de réalisation des matériels</p>

ACTIONS	Déclinaison dans le programme Police nationale en objectifs et indicateurs	Déclinaison dans le programme Gendarmerie nationale en objectifs et indicateurs
<p>Actions particulières à chaque corps</p> <p>« Police »</p> <p><i>Action 4 :</i> « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux »</p> <p>« Gendarmerie »</p> <p><i>Action 5 :</i> « Exercice des missions militaires »</p>	<p>Objectif n° 1 Contribuer pour ce qui relève de la Police nationale, à l'amélioration des reconduites à la frontière</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Coût moyen d'un éloignement police</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre d'éloignements effectifs</p> <p>Objectif n° 2 Améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière organisée</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Interpellation d'aidants</p>	<p>Objectif n° 1 Assurer des missions militaires de protection et de contrôle</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle</p> <p>Objectif n° 2 contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger</p> <p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre de jours-gendarmes (J/g) projetés en opérations extérieures (OPEX) (dont force de gendarmerie européenne et Force de police européenne)</p>

c) Une coordination à conduire dans le cadre des politiques transversales : l'exemple de la sécurité routière

La coordination à opérer dans le cadre des documents de politique transversale (DPT) constitue, à ce stade, l'une des principales exigences dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance.

Cette exigence découle de la nature des DPT, suivant leur définition rappelée par le *Guide de la performance* précité :

« Un document de politique transversale est un document annexé au projet de loi de finances. Il présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale »¹.

Après avoir rappelé que les politiques transversales doivent relever d'un chef de file, le *Guide de la performance* précité a précisé qu'une coordination entre programmes relevant de différentes missions implique le **choix d'objectifs identiques, complémentaires ou communs**, en prenant l'exemple du **DPT** prévu pour la **sécurité routière** :

« (...) Certains programmes relèvent d'une politique dite « transversale » : rattachés à différents ministres, ils partagent cependant les mêmes finalités.

« Les politiques « transversales » sont coordonnées par un chef de file, désigné par le Premier ministre, qui a la responsabilité de produire un document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances, en sus des projets annuels de performances. Ce document rassemble les objectifs stratégiques présents dans les différents programmes concernés (...).

« La coordination des objectifs de programmes appartenant à une même mission ou relevant d'une même politique transversale débouche sur le choix d'objectifs identiques, complémentaires ou communs.

« La politique transversale « sécurité routière » concerne plusieurs programmes.

« • Objectifs identiques :

« - un objectif du programme « police nationale » pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs à l'alcoolémie effectués dans ses zones de compétence ;

¹ *Guide de la performance, op. cit., page 47.*

« - un objectif identique pourrait être assigné au programme « gendarmerie nationale » pour ses propres zones de compétence.

« • Objectifs complémentaires :

« - un objectif du programme « police nationale » pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs au respect des limitations de vitesse ;

« - un objectif du programme « réseau routier national » pourrait porter sur la diminution des points noirs du réseau routier.

« • Objectifs communs :

« - la diminution du nombre de morts ou d'accidentés pourrait être un objectif commun à tous les programmes de la politique transversale, portée par le programme du chef de file »¹.

Si les avant-PAP sont restés excessivement discrets en ce qui concerne les DPT, il faut observer que **certains objectifs et indicateurs du programme « Sécurité routière » de la mission « Transports » ne peuvent être réellement mesurés que dans le cadre du futur DPT.**

Il s'agit des objectifs et indicateurs suivants :

Objectifs	Indicateurs
1. Réduire le nombre annuel des accidents corporels	1. Nombre annuel des accidents corporels
	2. Nombre annuel de tués
	3. Evolution de l'opinion et des comportements (baromètre gouvernemental)
	4. Part des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents du travail
3. Garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier	1. Temps perdu dans les encombrements
	2. Taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière

¹ Guide de la performance, op. cit., pages 18 et 23.

Les indicateurs n^{os} 1 (« Nombre annuel des accidents corporels ») et 2 (« Nombre annuel de tués ») associés à l'objectif n^o 1 (« Réduire le nombre annuel des accidents corporels ») pourraient être affinés en construisant des sous-indicateurs par catégorie d'usagers (passagers de véhicules, piétons, cyclistes, jeunes conducteurs...).

Plusieurs indicateurs présentent des similitudes au stade de la rédaction des avant-PAP dans la mission « Transports », en particulier l'indicateur n^o 3 (« Satisfaction des usagers ») associé à l'objectif n^o 3 (« Préserver le patrimoine routier national ») du programme « Réseau routier national » et l'indicateur n^o 2 (« Taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière ») de l'objectif n^o 3 (« Garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier ») du programme « Sécurité routière ». Il convient désormais d'harmoniser ces indicateurs en vue du DPT, tout en précisant les leviers d'actions respectifs dans chacun des programmes.

Lors de son audition par votre commission des finances le 16 février 2005, M. Rémy Heitz, directeur de la sécurité et de la circulation routières au ministère de l'équipement, des transports de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et futur chef de file du DPT sécurité routière, a relevé que cette politique relevait selon lui de longue date d'une culture de résultats et de performance¹.

Il reste aussi à traduire en actes cette culture de la performance propre à la sécurité routière, en encourageant notamment l'harmonisation entre les indicateurs relatifs à la mesure du taux d'alcoolémie par la police nationale et la gendarmerie nationale (cf. *supra*).

d) L'harmonisation des indicateurs des programmes de la mission « Aide publique au développement »

La mission interministérielle « Aide publique au développement » est composé de deux programmes ministériels correspondant à deux réseaux d'aide différents : le premier programme « Aide économique et financière au développement » relève du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » ; le second programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » relève du ministère des affaires étrangères.

Dans la mesure où la finalité de l'aide publique française au développement poursuit en partie des objectifs communs, une certaine harmonisation semble souhaitable entre les deux programmes de cette mission.

¹ Cf. *compte-rendu de l'audition en annexe*.

En particulier, deux des indicateurs de ciblage de l'aide vers les pays définis comme prioritaires sont très proches, mais ne recouvrent pas exactement la même liste de pays :

- s'agissant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie; il s'agit de la part des ressources affectées aux « zones prioritaires (*Afrique subsaharienne, zone de solidarité prioritaire*) » (indicateur n° 2 de l'objectif n° 1) ;

- pour sa part, le ministère des affaires étrangères a retenu « *la proportion de l'aide [qu'il gère] dirigée vers les pays les moins avancés et l'Afrique subsaharienne* ».

Une harmonisation semble nécessaire, ne serait-ce que pour permettre au Parlement de disposer de données consolidées au niveau de la mission.

e) La nécessaire homogénéité des indicateurs relatifs à l'insertion professionnelle dans le domaine de l'enseignement et de la recherche

La mission « Recherche et enseignement supérieur » est formée de douze programmes, traduisant notamment les actions conduites en ce domaine par les différents ministères, conformément à la règle du caractère ministériel des programmes.

Au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », votre commission des finances estime qu'il convient de parvenir à des indicateurs harmonisés, voire communs, sur des sujets transversaux, en particulier l'insertion professionnelle dans le domaine de l'enseignement et de la recherche et les publications scientifiques.

S'agissant de **l'insertion professionnelle dans le domaine de l'enseignement et de la recherche**, celle-ci est mesurée trois ans après la sortie de formation initiale pour les jeunes diplômés ayant trouvé un emploi dans le programme « Formation supérieure et recherche universitaire » (indicateur n° 1 de l'objectif n° 1). Ce même délai est abaissé à six mois pour les titulaires d'un doctorat (indicateur n° 2 de l'objectif n° 4 du programme « Orientation et pilotage de la recherche »). Le délai retenu n'atteint plus que trois mois pour les étudiants formés dans le domaine de l'énergie par l'Institut français du pétrole et de l'Ecole nationale supérieur du pétrole et des moteurs (indicateur n° 1 de l'objectif n° 6 du programme « Recherche dans le domaine de l'énergie ») ainsi que pour ceux relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles (indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 « Former des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international » du programme « Enseignement supérieur et recherche agricole »).

En outre, il est choisi une approche en termes non plus de délais, mais de stocks et de flux, en ce qui concerne l'indicateur n° 1 (« Nombre d'anciens élèves-chercheurs des écoles financées par le programme ayant trouvé un emploi ») de l'objectif n° 4 « Former les docteurs dont les entreprises ont besoin » du programme « Recherche industrielle ». Le mode de calcul retenu consiste en des enquêtes annuelles révélant le nombre d'anciens élèves chercheurs (docteurs) des écoles des mines et de télécommunications ayant trouvé, au cours de l'année passée, un emploi dans l'entreprise. Cette méthode semble devoir soulever des difficultés : il s'agit d'ingénieurs dont la quasi totalité, sans être docteurs, trouverait un emploi, posant ainsi la question de la plus-value que représente alors un titre universitaire. De ce point de vue l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 1 du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » est plus intéressant car il concerne des étudiants qui n'ont qu'un diplôme universitaire (master ou doctorat).

Ces indicateurs d'insertion professionnelle sont utiles, même s'ils dépendent en partie du contexte démographique et économique. Une harmonisation, y compris dans le mode de calcul retenu, pourrait s'effectuer sur la base d'un délai moyen plus homogène. Ces choix doivent être davantage justifiés, surtout s'il s'avère plus pertinent de ne pas retenir un délai unique. Il convient en outre de **compléter ces données avec des indicateurs de dispersion.**

Une harmonisation des indicateurs d'évaluation de la production et de la reconnaissance scientifiques est également souhaitable, sur la base des standards internationaux. A la différence des indicateurs d'évaluation de l'insertion professionnelle, une telle harmonisation a déjà été largement conduite dès la phase d'élaboration des avant-PAP, ce dont votre commission des finances se félicite.

Parmi les bons exemples, l'objectif n° 6 du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » vise à « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ». Les deux indicateurs complémentaires proposés, « *de production* » et « *de reconnaissance* » scientifiques, mesurent, d'une part, la proportion des laboratoires universitaires dans le nombre d'articles publiés dans des revues scientifiques de rang A (évaluation de la production), et proposent, d'autre part, d'élaborer des indices de citation et de citation relatifs (évaluation de la « *reconnaissance scientifique* », c'est-à-dire qualitative). L'élaboration de ces indicateurs se réfère aux normes internationales. Elle peut s'appuyer sur la base de données internationale de l'observatoire des sciences et techniques.

Des indicateurs quasi-identiques ont été élaborés pour les programmes « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » (indicateurs n^{os} 1 et 2 de l'objectif n° 1) et « Recherche spatiale » (indicateurs n^{os} 1 et 2 de l'objectif n° 1). En revanche, une harmonisation en

ce sens est souhaitable pour le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions », s'agissant des indicateurs corrélés à l'objectif n° 1.

Dans le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », les indicateurs associés à l'objectif n° 1 sont très proches. Ils sont complétés utilement par un indicateur de « réactivité scientifique des établissements » (indicateur n° 2 de l'objectif n° 2), proposant un ciblage – autour de thématiques toutefois définies peut-être trop largement – dans les secteurs prioritaires jugés stratégiques (sciences du vivant, nanotechnologies).

3. Une réponse adaptée à des problématiques communes : le cas des programmes et des actions soutien

a) Une harmonisation souhaitable mais nécessairement incomplète

Ainsi que l'a précisé la note d'orientation sur « *le traitement des services polyvalents et des fonctions soutien* » validée en comité de pilotage interministériel le 10 janvier 2003, les fonctions soutien – ou fonctions support – désignent les activités qui concourent à celles des autres actions ou programmes de politiques publiques, en leur fournissant un soutien ou un encadrement : selon les cas, il peut ainsi être distingué des actions soutien ou des programmes soutien dans la nomenclature budgétaire. Les fonctions soutien se décomposent en fonction d'état-major et en fonction de gestion des moyens.

Par nature, les fonctions soutien peuvent difficilement donner lieu à la production d'indicateurs d'efficacité socio-économique ou d'intérêt général. En revanche, des indicateurs d'efficacité de la gestion et de qualité de service – l'utilisateur correspondant alors aux autres administrations – doivent être élaborés.

Votre commission des finances observe que les fonctions soutien répondent à des problématiques communes, transversales aux différentes missions et ministères. Il serait dès lors intéressant de disposer de données harmonisées sur des sujets tels que l'information et la communication, la gestion du personnel (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, y compris les recrutements, la répartition géographique des postes et la formation continue), la gestion immobilière, informatique, budgétaire et comptable...

L'harmonisation sera toutefois nécessairement incomplète, car les priorités et les enjeux budgétaires varient fortement selon les missions et les ministères. **Une convergence est certes souhaitable dans la perspective d'une vue globale de l'ensemble des fonctions soutien**, car elle permettrait de répondre à des questions générales du type : combien coûte le recrutement

d'un fonctionnaire, ou bien quel est l'effectif des fonctionnaires (en équivalents temps plein) ? à combien s'élèvent les frais de gestion immobilière, c'est-à-dire le coût d'entretien, d'exploitation et de location au m² ? Toutefois, **il serait illusoire, voire dangereux, de comparer directement ces mêmes données entre les différents ministères et missions, car les structures de coût ne sont évidemment pas comparables.**

b) Quelques exemples d'indicateurs propres aux programmes ou actions soutien

Afin de disposer de données synthétiques, **plusieurs indicateurs¹ proposent de mesurer la part des dépenses relevant des fonctions soutien dans l'ensemble des dépenses du programme ou de la mission.** Une variante mesure la part des effectifs de la fonction support parmi les effectifs globaux². Ces indicateurs, séduisants sur le principe, s'apparentent toutefois à une **mesure de l'activité**. Ils sont de surcroît **contingents**, puisque les résultats obtenus dépendent directement du classement des dépenses comme relevant ou non de la fonction soutien. En outre, cette approche devient particulièrement malaisée quand les fonctions soutien se rapportent également à des crédits d'autres programmes ou missions.

Plutôt que de rechercher d'hypothétiques indicateurs synthétiques, il semble plus prometteur de **cibler sur des coûts individualisés de certaines dépenses relevant des fonctions soutien** :

- dans le programme soutien de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », il est proposé un indicateur intéressant du nombre d'emplois équivalents temps plein affectés à la gestion du personnel, rapporté au nombre d'agents gérés (indicateur n° 1 de l'objectif n° 2) ;

- dans le même programme, les indicateurs afférents à l'objectif n° 5 (« Respecter les engagements européens en termes de transmission à Eurostat des résultats de synthèse de la statistique agricole ») couvrent de manière pertinente les critères d'appréciation des délais de transmission de certaines informations, en combinant les écarts moyens et les écarts de délais dans la fourniture des statistiques³ ;

¹ Indicateurs n° 1 associé à l'objectif n° 1 du programme soutien de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », n° 1 associé à l'objectif n° 4 du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », n° 2 associé à l'objectif n° 4 du programme « Juridictions financières » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

² Indicateur n° 3 associé à l'objectif n° 8 du programme soutien de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

³ D'autres indicateurs de respect des délais (en l'occurrence, de livraison) sont associés à l'objectif n° 4 du programme « Soutien » de la mission « Justice ».

- le respect des délais de transposition des directives européennes est commun à presque tous les ministères ; à cet égard, il conviendrait de généraliser des indicateurs mesurant la performance en ce domaine (même si les responsables de programmes ne disposent pas de tous les leviers d'actions), en combinant les mesures de délais moyens¹ et les cas extrêmes de retard, pouvant donner lieu à des sanctions financières de la France qui peuvent être assimilées à des contre-performances ;

- l'indicateur d'efficience « Coût d'affranchissement par habitant » (associé à l'objectif n° 7 « Réduire les coûts d'affranchissement » du programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale ») peut être étendu à d'autres administrations en réseau et à d'autres activités que les fonctions soutien ;

- les frais de gestion immobilière, intégrant le coût d'entretien, d'exploitation et de location au m², certes difficiles à construire et donnant lieu à des résultats difficilement comparables entre les différents ministères, sont trop peu nombreux, malgré le réel intérêt qu'ils présentent pour le pilotage de la gestion publique².

Un certain nombre d'indicateurs concernant la formation sont un peu frustrés et trop quantitatifs, en mesurant le nombre de jours de formation³ ou le nombre d'agents ayant suivi une formation au cours d'une période donnée (trois ans étant un délai habituellement retenu dans les entreprises privées)⁴. Il conviendrait de retenir des indicateurs de ciblage (sur des publics et des formations prioritaires) ou, à défaut, de mesurer l'évolution du coût unitaire des formations.

Certains indicateurs mesurant les économies réalisées par l'adoption d'autres modes de gestion participent pleinement de la démarche de performance. Ainsi, l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 8 du programme soutien de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » mesure les économies réalisées grâce à la globalisation des achats au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

¹ Pour un exemple en ce sens, voir l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 du programme soutien de la mission « Ecologie et développement durable ». Des indicateurs plus complets sont proposés pour mesurer l'atteinte de l'objectif n° 5 du programme « Stratégie économique et financière » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

² Un bon exemple est offert par l'indicateur n° 2 de l'action 4 du programme soutien de la mission « Justice ».

³ Notamment, les indicateurs n° 1 associé à l'objectif n° 3 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » (3 jours de formation) et n° 1 associé à l'objectif n° 7 du programme « Enseignement scolaire public du second degré » dans la mission « Enseignement scolaire ».

⁴ Voir en particulier les indicateurs n° 2 associé à l'objectif n° 1 du programme soutien de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et n° 2 de l'objectif n° 5 du programme soutien de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

A cet égard, votre commission des finances est vivement intéressée par les (rares) indicateurs mesurant les économies obtenues grâce à l'informatisation de l'Etat, dans la continuité des recommandations que votre président avait formulées dans son rapport d'information publié en septembre 2004 « *Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens* »¹. En particulier, dans le programme soutien de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », l'indicateur n° 1 mesure le « Taux de dématérialisation des procédures internes et externes ».

L'objectif est toutefois mal formulé, l'intitulé de l'indicateur étant trop proche de celui de l'objectif. Il conviendrait de le reformuler en l'élargissant à l'ensemble de la fonction système d'information (« Etendre et optimiser le système d'information »). Pour ce faire, les deux indicateurs suivants pourraient être insérés :

- coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur ;

- coût moyen d'une journée de maintenance et de développement (en distinguant les deux aspects, et en globalisant les prestations internes et externes).

Le présent indicateur pourrait peut-être également distinguer, à travers deux sous-indicateurs, les procédures internes et externes.

4. Associer les acteurs de terrain à l'élaboration des objectifs et des indicateurs

Les administrations centrales ne sauraient décréter le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et de performance, véritable enjeu de la LOLF. L'ensemble des acteurs concernés doivent être étroitement associés dans la phase initiale d'élaboration, notamment lors des expérimentations déjà conduites permettant une sensibilisation des acteurs.

Ainsi, des hauts fonctionnaires ont d'ores et déjà piloté des « expérimentations LOLF » dans des services déconcentrés de l'Etat, afin de mieux cerner les enjeux concrets qui se posent ainsi que les avantages et inconvénients éventuels de la LOLF en termes de gestion sur le terrain. Par exemple, à la direction générale des impôts (DGI), des expériences ont porté sur 3,4 milliards d'euros de crédits. Le recteur de l'académie de Rennes et celui de Bordeaux sont en pointe en matière d'expérimentation LOLF. La direction régionale de l'équipement (DRE) du Nord-Pas-de-Calais participe, pour sa part, à deux expérimentations (réseau routier national et sécurité routière). De même, une expérimentation de globalisation des crédits de

¹ *Sénat, rapport d'information n° 422 (2003-2004).*

personnel et de fonctionnement a été engagée dès 2004 à la Cour d'appel de Lyon et, en 2005, dans huit autres cours d'appel.

S'agissant plus directement de la mesure de la performance, les indicateurs de performance seront renseignés par budgets opérationnels de programme (BOP), en tant que déclinaisons de la mise en œuvre du programme au plan territorial ou au sein d'un service (cf. encadré ci-après).

Le budget opérationnel de programme (BOP)

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultat. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Source : Guide méthodologique pour l'application de la LOLF (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP))

Pour illustrer la nécessité d'une étroite association des acteurs de terrain, votre commission des finances se rapportera à la mission « Justice », se félicitant de l'excellence du travail accompli par la chancellerie pour la mise en œuvre de la nouvelle « Constitution financière », même si, s'agissant de la mesure de la performance, certaines marges de progression demeurent possibles¹.

La qualité du travail accompli doit d'autant plus être soulignée que la chancellerie éprouve des difficultés à mesurer rapidement l'activité des juridictions. Afin de lever ces obstacles, depuis le début de l'année 2004, un baromètre trimestriel récapitule l'activité des tribunaux sous la forme de statistiques synthétiques, ce qui a impliqué la mobilisation des acteurs locaux.

Ce point a été fort opportunément souligné par notre collègue Yves Détraigne dans son rapport pour avis, au nom de la commission des lois, sur les crédits de la justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005².

¹ Il convient notamment de rechercher une meilleure coordination entre les mesures de la performance de la justice administrative et de la justice judiciaire, de créer des indicateurs de dispersion et de procéder au remplacement des indicateurs d'activité.

En outre, notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de la justice, a proposé la création d'indicateurs sur la régularité du suivi médico-psychologique pour les délinquants sexuels : Cf. Sénat, rapport n° 74, tome III, annexe 27 (2004-2005), pages 99 et 111.

² Sénat, rapport n° 79, tome IV (2004-2005).

Malgré cette association des acteurs de terrain, certaines critiques restent vives. Ainsi, le Syndicat de la magistrature, l'Union syndicale des magistrats et les syndicats de personnels des greffes ont exprimé à notre collègue de la commission des lois leur regret « *de ne pas avoir été consultés à l'occasion de la définition des indicateurs, jugeant paradoxal de vouloir mobiliser les personnels sans les associer à la mise en œuvre des modalités de l'évaluation* ».

Pour illustrer les conséquences préjudiciables d'un défaut d'association des acteurs de terrain, le rapport pour avis précité, rejoignant ainsi une observation de notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de la justice, formulée dans son dernier rapport budgétaire, souligne une anomalie relevée par le Syndicat de la magistrature dans l'indicateur n° 4 de l'objectif n° 1 du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice ».

Cet indicateur mesure le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer. Bien qu'il se rapporte à des erreurs objectives, au demeurant susceptibles de soulever des questions de responsabilité, cet indicateur n'évalue pas de manière pertinente la qualité des décisions juridictionnelles, compte tenu de la proportion élevée des requêtes de cette nature qui sont formulées à des fins dilatoires par la partie perdante.

Il serait, en effet, plus pertinent que la mesure de la performance porte sur le taux de requêtes ayant effectivement abouti à une rectification d'erreur matérielle.

D'une manière plus générale, des interrogations commencent à émerger de la part de magistrats, avocats et greffiers sur la portée effective de la LOLF, par exemple à propos des frais de justice dont les crédits, évaluatifs jusqu'à présent, deviennent limitatifs à compter de l'exercice 2006¹.

Certes, la chancellerie a déployé des efforts louables pour « vulgariser » la LOLF, en particulier auprès des juridictions, en diffusant une documentation comportant des explications appropriées et même en ouvrant une « liste de discussion LOLF » à usage interne.

Il semble, pour autant, que les magistrats et les auxiliaires de justice n'aient pas été associés ou consultés sur la construction des objectifs et indicateurs, ce qui suscite certaines interrogations dans un secteur jusqu'à présent peu sensibilisé, semble-t-il, à la culture de la performance.

¹ Sur la proposition de notre collègue Roland du Luart, la commission des finances a demandé à la Cour des comptes une enquête sur l'évolution des frais de justice (+ 40 % en deux ans), en application de l'article 58-2° de la LOLF.

A partir de cet exemple ciblé, votre commission des finances souligne l'importance d'associer étroitement les différents acteurs de terrain à la mise en œuvre de la LOLF, notamment dès l'élaboration des objectifs et indicateurs de performance. Comment pourraient-ils être ensuite pleinement partie prenante de la mesure de la performance, dès lors qu'ils ne seraient pas associés à la définition initiale des référentiels ? Cette recommandation de bon sens pourra être rapidement mise en œuvre pour la nécessaire révision de certains indicateurs, en s'inspirant notamment des préconisations du présent rapport d'information, et pour la construction de ceux qui ne sont pas encore disponibles, ainsi que pour les mises à jour qui s'avèreront nécessaires au fil des années.

Votre commission des finances n'imagine pas un succès de la LOLF sans une réelle concertation avec l'ensemble de ses acteurs de terrain. A défaut, des blocages et des échecs surviendront inévitablement.

CONCLUSION

De même que la nomenclature budgétaire en missions, programmes et actions, arrêtée par le gouvernement le 16 juin 2004, est évolutive (même s'il peut apparaître préférable de ne plus la modifier avant le premier exercice budgétaire « lolfien »), les objectifs et indicateurs de performance ne sont pas gravés dans le marbre, ne serait-ce que parce que le gouvernement a sollicité l'analyse des commissions parlementaires chargées des finances. Il faut donc espérer que les observations de votre commission des finances pourront recevoir un écho favorable.

Certaines données restent à construire, d'autres devront être affinées, notamment à la lumière de l'expérience. A cet égard, il convient qu'une nette majorité d'indicateurs puisse être renseignée dans les PAP joints au projet de loi de finances pour 2006, alors que cette proportion n'était que d'un tiers dans les avant-PAP annexés au projet de loi de finances pour 2005. Toutefois, il faudra des éléments suffisamment stables, afin de disposer de « séries longues », constituant un guide pour l'action publique et une référence indiscutable pour le contrôle parlementaire.

Quoi qu'il en soit, **la mise en œuvre de la LOLF renouvelle le rôle du Parlement en matière budgétaire. En particulier, le contrôle parlementaire est appelé à prendre une nouvelle dimension avec la LOLF, puisqu'il se trouve en effet intégré, au sens propre du terme, dans la procédure budgétaire, entre la loi de finances initiale et ses projets annuels de performance et la loi de règlement, dont l'importance croîtra avec la vérification de l'atteinte des objectifs approuvés par le Parlement.** Cette vérification devra s'appuyer sur des contrôles plus « serrés » et plus ciblés, ce que, d'abord une **volonté politique**, en particulier de chaque membre de votre commission des finances, rendra possible.

La préparation de la LOLF va s'intensifier au cours de cette année 2005, en particulier avec l'impératif de disposer d'un outil comptable performant après l'abandon d'ACCORD II et le choix de recourir à un dispositif transitoire appelé Palier 2006, ou encore celui d'adapter la gestion des personnels au nouveau cadre fixé, notamment les plafonds d'emploi.

Enfin, votre commission des finances, sensible à la participation des cinq autres commissions permanentes à l'analyse de la mesure de la performance, tient à souligner que **la LOLF va aussi changer les méthodes de travail du Parlement** : définition du nouveau périmètre des rapports budgétaires spéciaux et pour avis ; reformatage des questionnaires budgétaires ; règles concernant la discussion budgétaire ainsi que l'examen des amendements...

Le Parlement, en tant qu'initiateur de la nouvelle « Constitution financière », a mis en place une condition nécessaire mais non suffisante pour la réforme de l'Etat. Pour remettre en ordre les affaires de l'Etat, il est indispensable de mettre dans la lumière dans chacune des pièces de la maison. La LOLF propose des référentiels communs pour rendre plus lisible l'action de l'Etat, en inscrivant dorénavant sa gestion dans une démarche de performance. Le Parlement doit veiller attentivement aux conditions de sa mise en œuvre pour faire vivre la réforme budgétaire, **y compris en s'imposant une faculté d'adaptation qu'il réclame à juste titre aux administrations de l'Etat et au gouvernement.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 mars 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Jean Arthuis, président**, sur les **objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le prochain projet de loi de finances serait présenté, examiné et voté selon la nouvelle « Constitution financière », dont l'objet principal consistait à remplacer une culture de moyens, selon laquelle un « bon budget » était un budget qui augmentait, par une culture de résultats, pour laquelle un « bon budget » était celui qui permettait, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis.

Il a exposé que la LOLF avait prévu de joindre, pour chaque programme du projet de loi de finances de l'année, un projet annuel de performance (PAP) contenant, notamment, une présentation des objectifs et indicateurs de performance et que, symétriquement, le projet de loi de règlement comporterait en annexe un rapport annuel de performance (RAP) donnant, pour chaque programme et pour chaque indicateur, les écarts avec les prévisions de la loi de finances initiale, la réalisation de la performance, prescrite par le Parlement en loi de finances initiale, devant être vérifiée lors de l'examen du projet de loi de règlement.

Il a rappelé que, l'an dernier, le Parlement avait été consulté sur la nouvelle architecture budgétaire (missions, programmes, actions), et que celle-ci ne serait sans doute pas neutre par rapport à la composition du gouvernement, notamment pour les ministères sociaux, où la répartition des compétences était complexe.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la commission était appelée à se prononcer sur les objectifs et indicateurs de performance envisagés par le gouvernement, publiés dans les avant-projets annuels de performance annexés au dernier projet de loi de finances.

Evoquant le calendrier accéléré de préparation par le gouvernement du projet de loi de finances pour 2006 selon les nouvelles règles de la LOLF, il a précisé qu'il avait été demandé au Parlement de répondre dans des délais très brefs, et plus précisément dès les premiers jours du mois de mars 2005.

Il a rappelé qu'il avait été procédé, le mois dernier, au sein de la commission, à l'audition de plusieurs responsables de programmes dans le cadre d'un cycle d'auditions plus large sur la LOLF, appelé à se poursuivre au printemps 2005 et que ces auditions avaient été ouvertes aux membres des autres commissions, qu'il tenait à remercier pour leur participation et leurs contributions.

Il a exposé que le travail de synthèse, portant sur 121 programmes, 682 objectifs et 1.347 indicateurs de performance, avait été accompli après concertation et utilisation des travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la réforme budgétaire et direction du budget), des différents ministères, et naturellement, de la Cour des comptes.

M. Jean Arthuis, président, a, tout d'abord, présenté les nouveaux instruments de pilotage de l'action de l'Etat par la mesure de la performance, en montrant que ceux-ci devaient permettre de cibler les objectifs et les indicateurs sur cette performance, insistant, ensuite, sur le fait que le contrôle budgétaire réalisé par la commission devrait s'appuyer sur les résultats de la performance.

Il a jugé qu'il convenait, tout d'abord, de cibler les objectifs et les indicateurs sur la mesure de la performance, ceux-ci devant être fondés sur des données factuelles et vérifiables.

Il a précisé que la définition d'une stratégie de performance constituait une première étape indispensable à la définition des objectifs et indicateurs de performance, déplorant que, dans les avant-projets annuels de performance, la réflexion stratégique s'avérait lacunaire, puisqu'environ la moitié seulement des programmes pouvait être considérée comme comportant des éléments de stratégie.

Il a indiqué que, selon le guide méthodologique de la performance, dont il a souligné qu'il avait été établi en « coproduction » par le ministère des finances, les commissions des finances des Assemblées, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, les choix des objectifs et des indicateurs devaient correspondre aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables et traduire, de manière équilibrée, les trois dimensions de la performance, à savoir :

- les objectifs d'efficacité socio-économique, répondant aux attentes des citoyens et traduisant la recherche de l'intérêt général ;
- les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur ;
- les objectifs d'efficience de la gestion concernant le contribuable et se rapportant à la productivité.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que les indicateurs d'activité socio-économique ou d'intérêt général, aussi intéressants soient-ils, pouvaient se heurter à la question de savoir si l'action publique serait susceptible de provoquer une évolution sensible du résultat, cette question illustrant la nécessité d'éviter tout dogmatisme en classant les indicateurs entre des catégories préétablies.

A titre d'exemple, il a cité, comme indicateurs de cette nature, le taux d'élucidation des délits de voie publique ou le taux de retour à l'emploi des personnes ayant obtenu une qualification professionnelle déterminée, qui seraient néanmoins confrontés à la difficulté d'une mesure objective de l'intérêt général.

Il a ajouté que les indicateurs d'efficience étaient destinés à mesurer la productivité des services, c'est-à-dire le rapport entre les moyens engagés et l'activité réalisée, énumérant, parmi les indicateurs de ce type, le coût réel d'un secours par hélicoptère, bien que cet indicateur soit aujourd'hui à construire, faute d'une définition commune à tous les intervenants, la pertinence d'un indicateur d'efficience étant liée à la qualité des instruments de mesure.

M. Jean Arthuis, président, a jugé, cependant, que trop de missions se trouvaient dépourvues d'indicateurs d'efficience, soit parce que celles-ci se prêtaient mal à une telle mesure, soit que la culture de la performance se devait d'être mieux appropriée par les personnels.

Evoquant la mission « Culture », il s'est demandé si l'on pouvait renoncer à l'évaluation de son efficience dès lors que le contribuable était invité à un effort financier. Il a ainsi estimé qu'un indicateur sur le nombre de places vendues au cours d'une saison dans les différentes catégories de structures subventionnées de spectacles vivants rapportés au nombre de places mises en vente ne paraissait pas devoir être écarté, même si l'accroissement de la vente de places n'était pas un gage absolu de l'intérêt artistique.

Il a considéré qu'il convenait de donner une plus grande place aux indicateurs d'efficience lors de l'élaboration des PAP annexés au projet de loi de finances et, en particulier, d'accroître le nombre d'indicateurs rapprochant la dépense de gestion de celle de la prestation, par exemple le ratio rapportant les dépenses de gestion à un euro de prestation de services.

Parmi les indicateurs de qualité de service, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué le taux d'intervention nocturne de la gendarmerie nationale dans un délai inférieur à 30 minutes ou l'évolution du délai moyen de traitement des dossiers.

S'agissant de la mission « Enseignement scolaire », qui mobilisait la moitié des effectifs de la fonction publique d'Etat, il a regretté l'absence de certains indicateurs de qualité afférents à l'évaluation des enseignants ou à l'orientation des élèves.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite examiné les objectifs et indicateurs soulevant différents types de difficultés.

Il a précisé qu'un cinquième des 682 objectifs et 1.347 indicateurs ne reflétait que l'activité ou le niveau des moyens alloués, évoquant, par exemple, le taux de couverture de téléphonie mobile ou l'évolution du nombre de contrats d'apprentissage, ces indicateurs, susceptibles d'inciter à une augmentation des moyens budgétaires, ne constituant pas un moyen d'évaluer la performance, bien qu'apportant une information nécessaire au Parlement.

Il a fait valoir, au sujet des informations chiffrées sur l'activité et les moyens de l'administration, que si elles ne trouvaient pas leur place parmi les indicateurs de performance, elles devraient néanmoins figurer dans les futurs documents budgétaires, au titre de la justification des crédits au premier euro, comme le rappelait une circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 3 décembre 2004. Il a précisé que certains indicateurs d'activité pourraient être acceptés après un aménagement consistant à réintroduire la notion de performance pour mesurer l'atteinte de l'objectif, citant en exemple la mesure de la proportion de détenus ayant bénéficié d'une formation générale et professionnelle, jugeant préférable d'évaluer le nombre de détenus dont la formation aurait été sanctionnée positivement.

Il a estimé qu'il convenait aussi d'écarter les indicateurs dont l'évolution dépendrait plus du contexte général que de l'action publique, tous les indicateurs devant permettre de porter une appréciation sur la politique publique à laquelle ils concouraient, et ainsi éclairer préalablement toute prise de décision.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé en quoi la part des actifs ayant un emploi dans les zones rurales permettrait de mesurer l'efficacité des aides publiques en faveur du développement de l'emploi dans ces zones, jugeant préférable de prévoir un ratio entre la part de ceux qui avaient un emploi dans les zones rurales et le montant de la dépense fiscale annuelle en faveur des actifs en zone rurale, et ce, afin de mesurer l'efficacité de la dépense publique.

Il s'est interrogé sur les leviers d'action dont disposerait la mission « Ecologie et développement durable » pour maîtriser les rejets de dioxine des incinérateurs ou les émissions françaises de gaz à effet de serre, ces indicateurs étant beaucoup trop larges pour être retenus par rapport aux leviers d'action du ministère, et ne permettant pas de juger de la bonne utilisation des deniers publics.

Pour des raisons de lisibilité de l'information transmise au Parlement, il a estimé préférable de ne retenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, tout en veillant à ce que ceux-ci couvrent l'essentiel des dépenses du programme auquel ils seraient associés, soulignant que certains programmes couvraient un trop grand nombre d'objectifs qui ne paraissaient pas devoir dépasser la demi-douzaine par programme. Il a constaté que 20 % des programmes comportaient de 7 à 10 objectifs et que 4 % d'entre eux dépassaient le seuil de 10 objectifs, soulignant l'importance de s'en tenir à un nombre raisonnable d'indicateurs pour mesurer l'atteinte de chaque objectif. Il a évoqué certains programmes de la mission « Enseignement scolaire », qui se caractérisaient par une moyenne trop élevée d'indicateurs assortis à chaque objectif (entre 5 et 5,5), la difficulté pouvant être surmontée en élaborant, pour chaque indicateur, des sous-indicateurs permettant de décliner par catégorie les données mesurées.

Il a observé que les objectifs et indicateurs, dans la plupart des cas, s'avéraient représentatifs des aspects essentiels du programme, notant en revanche que, par exemple, le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » comportait des indicateurs tout à la fois trop nombreux, largement accessoires et insuffisamment hiérarchisés, 10 objectifs étant mesurés par 20 indicateurs représentant 0,6 % des crédits de la mission.

Il a également considéré comme inadéquats les objectifs et indicateurs correspondant à l'atteinte de cibles définies à trop long terme ou non disponibles à intervalles réguliers pour permettre un pilotage de l'action publique, les indicateurs devant comporter des données renseignées annuellement.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que des développements concernant la nécessité d'articuler les projets de loi d'orientation et de programmation avec les nouvelles données de la réforme budgétaire seraient présentés dans son rapport écrit, soulignant que les objectifs et indicateurs de performance assignés à un programme devaient être cohérents avec ceux prévus dans les lois d'orientation. Il s'est ainsi félicité de ce que, dans le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école, dont le rapport pour avis serait examiné en commission le 10 mars prochain, 7 des 10 objectifs énoncés trouvaient leur correspondant dans l'avant-projet annuel de performance, même si l'articulation entre le projet de loi et la réforme budgétaire pouvait être, encore, améliorée.

Estimant que le contrôle parlementaire se trouverait renforcé par les résultats de la performance, il a souligné l'importance d'améliorer, autant que faire se peut, la lisibilité des objectifs et indicateurs de performance.

M. Jean Arthuis, président, a déploré le manque de clarté de certains indicateurs et le caractère quelque peu « jargonnant » de certains

intitulés, comme le « nombre d'académies dont le taux d'encadrement global ne s'écarterait pas plus de 2 % du P/E d'équilibre », une lecture attentive de la page entière consacrée à la méthodologie de l'indicateur permettant de découvrir que l'abréviation P/E signifiait le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves.

Il a jugé qu'il fallait beaucoup d'attention pour détecter la signification de certains indicateurs, renvoyant à son rapport écrit pour quelques exemples significatifs, et fait valoir que certains indicateurs composites devenaient incompréhensibles et illisibles à force de sophistication, tel cet indicateur qui était censé mesurer l'efficacité de la masse salariale dans les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, qui, à partir de 10 données de base, élaborait 5 ratios pondérés par les effectifs, soit 20 statistiques pour un seul indicateur.

Il a souligné que les indicateurs devraient être documentés de manière à permettre au Parlement de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations recueillies, l'administration devant donc décrire précisément, dans une fiche technique de documentation, la méthode d'élaboration de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production.

Ainsi, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué l'indicateur concernant le taux d'appréciations positives relatives à la qualité des travaux de l'Inspection générale de l'administration, qui ne reposait sur aucune donnée objective, puisqu'il résultait du croisement d'un questionnaire renseigné par le commanditaire, d'une appréciation du chef de corps et d'une auto-évaluation des membres de la mission. De même, dans la mission « Agriculture », il a cité un indicateur sur le « pourcentage des études de bonne qualité », l'appréciation étant portée par le comité permanent des inspections et conseils généraux, se demandant, dès lors, en quoi ces appréciations subjectives mesureraient la performance.

Il a relevé que les indicateurs de performance n'auraient de sens que s'ils étaient de nature à permettre l'évaluation de l'action publique, réalisée avec les moyens à la disposition du responsable de programme concerné, les trop nombreux indicateurs pour lesquels les services du programme ne disposaient pas de leviers d'action suffisants devant être écartés. Ainsi, il s'est demandé si le responsable du programme « Vie politique, culturelle et associative » pourrait faire évoluer de manière significative le résultat de l'indicateur sur le coût moyen de l'élection par électeur inscrit, sachant que ce coût était tributaire du nombre de candidats et de la proportion de ceux qui auraient obtenu le seuil de suffrages ouvrant droit à un remboursement des dépenses électorales ou celui permettant un maintien au second tour, observant que les seuils électoraux, qui relevaient du domaine de la loi, non de l'action de l'administration territoriale de l'Etat, ne seraient pas modifiés pour des raisons budgétaires.

De même, il a relevé que le responsable du programme « Gestion des milieux et biodiversité » ne pourrait pas faire évoluer de manière significative le pourcentage de la population qui se jugeait insuffisamment informé sur tous les domaines concernant l'eau, qui trouvait l'eau du robinet sûre, ou qui serait prêt à payer davantage pour que sa qualité soit préservée.

M. Jean Arthuis, président, a souligné le cas particulier du programme « Santé publique et prévention » au sein duquel la direction générale de la santé était un opérateur très marginal de la politique de prévention, même si elle en était l'inspiratrice, indiquant que ce programme comportait un certain nombre d'indicateurs relevant plus de la compétence des régimes d'assurance maladie que de l'Etat, comme le pourcentage d'établissements de santé équipés de la transmission électronique ou le délai moyen de traitement des certificats de décès. Il a ajouté que ce programme comportait également de nombreux indicateurs sur l'évolution desquels les moyens mis à sa disposition n'avaient pas de prise, citant en exemple la consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans, ou le pourcentage de la prévalence du tabagisme quotidien par sexe et par âge.

Dans le même ordre d'idées, il a ajouté que le programme « Offre de soins et qualité de soins » était doté d'objectifs et indicateurs relevant manifestement des crédits de l'assurance maladie, comme le niveau de satisfaction des usagers du système de soins ou le pourcentage de la population résidant à moins de trois minutes d'un service médical d'urgence.

Il a ajouté que la mesure de la performance des organismes de sécurité sociale s'imposait, mais que celle-ci aurait plus avantageusement sa place dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, comme d'ailleurs le prévoyait le projet de loi organique relatif au financement de la sécurité sociale, adopté en Conseil des ministres le 23 février 2005, et dont la commission des finances venait de se saisir pour avis.

M. Jean Arthuis, président, a, par ailleurs, signalé que de nombreux indicateurs restaient encore à construire, précisant que tel était le cas pour 64 % d'entre eux lors de la publication des avant-projets annuels de performance au mois d'octobre dernier, ce chiffre témoignant des réels efforts effectués par les administrations pour construire de véritables indicateurs de performance, au lieu de « recycler » des données existantes. Il s'est toutefois réjoui que, au sein de ces 64 %, environ la moitié des indicateurs étaient annoncés comme devant être disponibles pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Il a déclaré que, pour permettre une évaluation précise de la performance, il conviendrait de supprimer ou de reformuler certains objectifs non mesurables par des indicateurs précis tels que celui tendant à « contribuer à la présence française à l'international dans le domaine agroalimentaire », ajoutant qu'il conviendrait d'écarter les indicateurs traduisant des objectifs

déjà atteints, comme celui sur le taux de disponibilité des réseaux et des applications, situé à l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », puisque ce taux avait déjà atteint 99,6 % selon les données mêmes figurant dans l'avant-projet annuel de performance.

Convenant de ce que chaque indicateur comportait ses limites et qu'il n'existait pas de formule idéale en la matière, il a fait valoir que les défauts d'un indicateur pouvaient être tempérés par son croisement avec d'autres indicateurs et qu'il était donc souhaitable de combiner les mesures de stock et de flux.

Il a ensuite souligné que, pour mesurer la réalisation de l'objectif de réduction de la durée des procédures judiciaires, le seul indicateur de durée moyenne des affaires achevées dans l'année aurait été porteur d'effets pervers, pouvant en effet conduire à ne pas traiter rapidement les affaires anciennes et à privilégier « le dessus de la pile », seuls les dossiers achevés étant pris en compte dans l'indicateur. Il s'est réjoui de ce que, fort heureusement, les objectifs et indicateurs de la mission « Justice » combinaient les mesures de stock et de flux, regrettant que ce ne fût pas le cas pour tous les indicateurs, alors même qu'une généralisation de cette combinaison serait souhaitable.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il serait souhaitable de privilégier les indicateurs de dispersion à des indicateurs de valeur moyenne, citant l'exemple de ceux du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » qui se rapportaient au dossier traité dans une durée inférieure à un délai déterminé, qu'il s'agisse de départs à la retraite ou de pensions de réversion, estimant intéressant de disposer de données sur le pourcentage de dossiers traités dans un délai supérieur – à déterminer – au délai moyen de traitement, afin d'apporter un éclairage complémentaire sur les délais excessifs.

De même, il a jugé souhaitable de croiser des indicateurs exprimés en valeur absolue avec des données en pourcentage, les indicateurs en valeur absolue présentant le risque de dépendre fortement d'un contexte peu maîtrisable, citant en exemple le nombre de déclarations fiscales faites dans les délais, qui avait plus de chance d'augmenter si le nombre total de déclarations progressait. Il a estimé qu'un tel chiffre ne permettait pas de porter une appréciation objective sur l'efficacité de l'action conduite, et il serait donc souhaitable de compléter, dans ce cas, les données en valeur absolue par des indicateurs en pourcentage. En sens inverse, il a relevé que des indicateurs exprimés en pourcentage pourraient, dans certains cas, être utilement complétés par des données en valeur absolue, évoquant, dans le programme « Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés », l'indicateur mesurant le pourcentage de dépassement du coût, pour les opérations livrées dans l'année, qui gagnerait, pour les opérations les plus coûteuses, à être complété par leur coût brut.

M. Jean Arthuis, président, a ajouté que la mesure de l'efficacité socio-économique ou de l'intérêt général n'était pas aisée, une évolution de l'indicateur pouvant trouver sa source dans un contexte plus général, voire traduire essentiellement des effets d'aubaine.

Il s'est interrogé sur la mesure objective de l'impact des allègements de charges représentant un montant de plus de 17 milliards d'euros par an, constatant qu'il apparaissait malheureusement difficile, en l'état, de trouver une formule incontestable et acceptée par toutes les parties en cause, mais qu'on ne pouvait cependant pas se satisfaire d'une telle situation. Il a jugé opportun, plutôt que de créer un nouvel observatoire, de conférer à l'actuelle direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère en charge de l'emploi, un rôle d'expertise en la matière, à la condition toutefois de lui accorder une certaine forme d'autonomie par rapport au pouvoir exécutif, la qualité des travaux de la DARES étant d'ores et déjà reconnue.

S'agissant du programme « Accès et retour à l'emploi », **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que les indicateurs relatifs à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) n'étaient pas pertinents, car ils s'appliquaient au taux de satisfaction des offres d'emploi, au délai moyen de satisfaction de celles-ci et à leur nombre. Il a plutôt préconisé de prévoir des indicateurs portant sur le nombre de demandes non satisfaites par l'ANPE après un délai à déterminer, et comparant le nombre d'offres d'emploi pourvues par l'ANPE par rapport au nombre total d'offres pourvues au cours de la même période.

S'agissant des objectifs et indicateurs de qualité de service, il a insisté sur les nombreux indicateurs tendant à la mesure de la satisfaction des usagers au moyen d'enquêtes d'opinion, signalant que la méthode était intéressante, sous des réserves méthodologiques tenant à la représentativité de l'échantillon, la neutralité du libellé de la question, et l'indépendance de l'enquêteur, ajoutant qu'il y aurait lieu également de tenir compte du coût de ces enquêtes, étant entendu que les sondages ne sauraient constituer un « étalon universel de mesure de l'efficacité administrative ».

S'agissant des objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion, il a déclaré qu'il y avait lieu d'écarter ceux qui seraient susceptibles d'encourager purement et simplement le transfert de charges sur d'autres acteurs publics, en particulier les collectivités territoriales, et les acteurs privés, notamment les usagers. Ainsi, s'agissant du programme « Concours financier aux communes et groupements de communes », il a indiqué qu'il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations, c'est-à-dire de connaître les projets d'investissement qui n'avaient pu être réalisés que grâce aux subventions. L'indicateur sur l'évolution du volume des investissements des collectivités réalisé grâce à la dotation globale d'équipement ou la dotation de développement rural n'apparaissant pas satisfaisant, il a indiqué qu'il serait sans doute préférable de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires.

M. Jean Arthuis, président, faisant état d'une coordination insuffisante entre les objectifs et indicateurs ayant une finalité commune proche ou comparable, a cité en particulier les programmes « Justice administrative » et « Justice judiciaire » dont la coordination pourrait être améliorée, les programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » qui, bien que concourant à la même politique, n'avaient manifestement pas fait l'objet d'un effort élémentaire d'harmonisation, comme le démontrait le tableau comparatif figurant dans son rapport écrit, les programmes relevant du document de politique transversale (DPT) sécurité routière, pour lequel un chef de file aurait la responsabilité de la coordination des actions des programmes afférents à ladite sécurité routière (police nationale, gendarmerie nationale, réseau routier national).

Il a indiqué que les fonctions « soutien », répondant à des problématiques communes ou transversales aux différentes missions des ministères, gagneraient à être évaluées à partir de données harmonisées sur des sujets tels que l'information et la communication, la gestion des emplois, la gestion immobilière ou informatique. Il a ajouté que l'harmonisation serait toutefois nécessairement incomplète, car les priorités et les enjeux budgétaires variaient fortement selon les missions et les ministères, une convergence étant, certes, souhaitable dans la perspective d'une vision d'ensemble, mais précisant qu'il serait toutefois illusoire, voire dangereux, de comparer directement ces mêmes données entre les différents ministères et missions, car les structures de coût n'étaient pas forcément comparables.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré particulièrement intéressé par les rares indicateurs mesurant les économies obtenues grâce à l'informatisation de l'Etat, notamment dans le programme soutien de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », lequel comprenait une mesure du taux de dématérialisation des procédures internes et externes. Il a cependant déploré que l'intitulé de l'indicateur soit mal formulé, jugeant qu'il serait préférable de prévoir la mesure du coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur, du coût moyen d'une journée de maintenance et de développement, en distinguant les deux aspects et en globalisant les prestations internes et externes.

Enfin, il lui serait apparu logique, même si cela n'avait pas toujours été le cas, d'associer étroitement les utilisateurs de terrain à la définition des objectifs et indicateurs de performance, soulignant que M. Yves Détraigne avait ainsi exposé, dans son rapport pour avis au nom de la commission des lois sur les crédits de la justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, que les organisations syndicales de magistrats et de greffiers lui avaient exprimé le regret de ne pas avoir été consultées, en jugeant paradoxal de vouloir mobiliser les personnels sans les associer à la mise en œuvre des modalités de l'évaluation. Il n'est peut-être pas trop tard pour procéder à des consultations en vue des ajustements nécessaires des objectifs et indicateurs, dans la perspective du prochain projet de loi de finances.

M. Jean Arthuis, président, a ajouté qu'un succès de la LOLF n'était pas imaginable sans une réelle concertation avec l'ensemble de ses acteurs de terrain et, qu'à défaut, des blocages et des échecs surviendraient inévitablement.

Il s'est interrogé sur un handicap restant à surmonter dans la mise en œuvre de la LOLF : l'archaïsme du système d'information budgétaire et comptable, après l'abandon du système ACCORD auquel le dispositif « Palier 2006 » permettait de répondre, du moins dans un premier temps.

Il a rappelé que la mise en œuvre de la LOLF renouvelait le rôle du Parlement en matière budgétaire, en particulier que le contrôle parlementaire était appelé à prendre une nouvelle dimension avec cette dernière puisqu'il se trouvait intégré dans la procédure budgétaire, entre la loi de finances initiale et ses projets annuels de performance et la loi de règlement, dont l'importance croîtrait inévitablement avec la vérification de l'atteinte des objectifs approuvés par le Parlement, au travers des rapports annuels de performance. Il a souligné que cette vérification devrait s'appuyer sur des contrôles plus serrés et plus ciblés, ce qu'une volonté politique devrait rendre possible, grâce d'abord à l'implication de chaque membre de la commission des finances.

En conclusion, il a fait valoir que la « culture de la performance » ne devait pas être confondue avec le « culte des indicateurs » et que la LOLF mettrait pleinement en œuvre l'article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Un large débat s'est alors instauré.

M. Yves Fréville a comparé la mise en œuvre de la réforme budgétaire à une « fusée à trois étages ». Si la mesure de la performance constituait le troisième étage, il a souligné qu'il ne fallait pas, pour autant, négliger les deux premiers étages, à savoir la répartition des crédits entre les programmes, d'une part, et les informations sur l'activité et les moyens, d'autre part. A titre d'exemple, il a cité la marine militaire : si l'évaluation de la performance requérait de mesurer le nombre de jours de navigation des bateaux, il importait de connaître préalablement le nombre de navires disponibles. Aussi bien a-t-il estimé qu'une parfaite mesure de la performance s'étalerait sur plusieurs années avant de devenir un outil entièrement opérationnel.

En outre, il a insisté sur la nécessité de mesurer non seulement les produits (« output ») de l'action publique, mais également de prendre davantage en compte la quantité de moyens (« input ») utilisée pour atteindre ce niveau de production. Pour illustrer la disproportion entre le niveau des dépenses contrôlées, au titre de la performance, et le volume des enjeux budgétaires, il a observé que les moyens d'action de l'Agence France-Trésor

(AFT) portaient sur un montant d'économie de 200 millions d'euros, alors que les intérêts annuels de la charge de la dette s'élevaient, eux, au total, à 42 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a convenu que seule l'épreuve de la réalité permettrait de porter pleinement une appréciation pertinente sur les objectifs et indicateurs de performance, auxquels ne se limiteraient pas les futurs PAP, puisqu'ils comportaient, aussi, des développements sur la justification des crédits au premier euro, comme dans les actuels « bleus ». Il a fait valoir que, si la performance constituait un critère pour mesurer l'efficacité de l'action publique, il n'en demeurait pas moins que chaque Français avait à supporter environ 17.000 euros de dette publique, et que la performance n'occultait pas le besoin d'information sur les faits, besoin qui continuerait à être satisfait dans les documents budgétaires. Toutefois, il a observé que la diminution de la dette publique relevait de la responsabilité du politique, alors que la mission de l'AFT était de gérer, au mieux, la charge de la dette existante.

Il a reconnu que la lecture brute des objectifs et indicateurs de performance devait nécessairement être complétée, citant en exemple le coût unitaire d'une intervention dans un service départemental d'incendie et de secours, qui s'avérait d'autant plus élevé que les interventions étaient moins nombreuses.

Il a jugé qu'il convenait également de rechercher, autant que faire se peut, la mesure du service rendu à l'utilisateur.

M. Paul Girod s'est félicité que le président Jean Arthuis le rejoignît sur l'impératif de la revalorisation de la loi de règlement, laquelle devait occuper plus de place qu'actuellement dans le cours des débats parlementaires. Il a ajouté que, d'un point de vue méthodologique, les objectifs et indicateurs de performance devaient combiner le calcul de moyennes avec des mesures de dispersion et d'écarts-types.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé son accord quant à l'intérêt de consacrer une semaine, au printemps, au contrôle de l'exécution budgétaire dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Il a rappelé l'exemple d'une discussion en loi de finances initiale, au cours de laquelle le Parlement s'était prononcé sur un doublement des crédits du budget de l'environnement, alors qu'il avait été constaté en loi de règlement que, seule, la moitié des crédits avait été engagée. Il a jugé également nécessaire de préférer les indicateurs de dispersion aux indicateurs de valeur moyenne.

M. Jean-Jacques Jégou a aussi approuvé l'impérieuse nécessité d'un examen approfondi de la loi de règlement. Il a mis en exergue la disparition de la notion de services votés dans le nouveau régime de la LOLF et il a noté que la justification des crédits au premier euro participait d'une remise en cause de l'ensemble des dépenses à chaque exercice budgétaire, ce qui constituait un changement culturel substantiel.

M. Jean Arthuis, président, a abondé en ce sens, estimant qu'il s'agissait là d'un moyen de sortir du « conformisme budgétaire ».

Mme Marie-France Beaufile a observé qu'il convenait de définir préalablement des orientations claires, ce qui n'avait pas été le cas s'agissant du secteur des transports, où la nomenclature budgétaire avait opéré un découpage des éléments d'appréciation par mode, alors que la notion de complémentarité devait davantage être prise en compte.

M. Jean Arthuis, président, a alors invité les rapporteurs spéciaux à relever, dans leurs secteurs respectifs de compétences, les insuffisances de la réflexion stratégique préliminaire à la définition des objectifs et indicateurs de performance.

M. Aymeri de Montesquiou a rappelé qu'en son temps, « le GOSPLAN donnait satisfaction à tous ». Il a noté que les principes républicains impliquaient que l'Etat ne se gérât point comme une entreprise, ajoutant toutefois que les attentes légitimes des contribuables sur la bonne utilisation de l'argent public commandaient la mise en place d'une comptabilité analytique.

M. Jean Arthuis, président, a reconnu qu'une comptabilité analytique permettrait « de mettre de la lumière dans chaque pièce de la maison », auquel cas les réformes seraient davantage acceptées.

Il a ainsi exprimé ses craintes que le dispositif « Palier 2006 » ne constituât point le système d'information comptable et budgétaire vérifiable que requérait la satisfaction de cette exigence.

M. Maurice Blin a déploré le caractère délibérément obscur de certaines formulations, traduisant les réticences des ministères à faire preuve d'une entière transparence. Il a relevé, dans le domaine de la recherche, une certaine tentation de laisser les choses en l'état.

Il a souligné l'effort intellectuel que représentait, pour le Parlement français, la volonté d'apporter un regard exhaustif sur la construction budgétaire, alors que l'exemple du Congrès américain témoignait d'une participation effective à l'élaboration du budget.

Pour ces différentes raisons, il a exprimé sa conviction que la préparation du budget 2006 constituerait une première étape vers la définition, à plus longue échéance, d'objectifs et d'indicateurs de performance entièrement satisfaisants.

M. Jean Arthuis, président, est convenu de la nécessité de changer les comportements et, notamment, de veiller à ce qu'avec la LOLF, le Parlement privilégie sa capacité d'expertise autonome.

Mme Nicole Bricq a également exprimé le souhait d'une discussion plus approfondie du projet de loi de règlement en modifiant, en conséquence, l'ordre du jour des Assemblées parlementaires.

Elle a regretté que certains ministères n'aient pas radicalement modifié leurs méthodes de travail, en tendant à réutiliser les trop nombreux indicateurs déjà disponibles.

Elle a, enfin, mis en garde contre le « mythe de la comptabilité analytique », des exemples de grandes entreprises montrant la capacité de professionnels à « habiller les statistiques », sans qu'une comptabilité analytique, aussi sophistiquée fût-elle, eût empêché leur naufrage financier.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'établissement d'une comptabilité analytique répondait à la nécessité première d'apporter un éclairage sur les finances publiques et de sortir d'une « culture d'opacité », soulignant à nouveau l'impératif de développer la « culture de la performance », et non le « culte des indicateurs ».

Il a souligné enfin que la discussion du projet de loi de règlement devait constituer une réforme essentielle du travail parlementaire, pour que l'examen de l'exécution budgétaire permît d'élaborer le budget différemment.

La commission a alors **donné acte à M. Jean Arthuis, président, de sa communication et décidé, à l'unanimité, que ses conclusions feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.**

ANNEXES

Annexe 1 : Auditions de responsables de programmes

Annexe 2 : Articles 51 et 54 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

Annexe 3 : Missions et programmes du budget général

Annexe 4 : Extraits du guide méthodologique de la performance

Annexe 5 : Exemples d'indicateurs

Annexe 6 : Glossaire

ANNEXE 1

AUDITIONS DE RESPONSABLES DE PROGRAMMES

Mercredi 9 février 2005

- **MM. Patrick Gérard**, directeur de l'enseignement scolaire, et **Michel Dellacasagrande**, directeur des affaires financières, responsables de programmes pour la mission « Enseignement scolaire »

Jeudi 10 février 2005

- **M. William Dab**, directeur général de la santé du ministère des solidarités, de la santé et de la famille, responsable de programmes pour la mission « Santé » et pour le programme « Sécurité sanitaire »

- **Mme Evelyne Ratte**, secrétaire générale pour l'administration de la défense, responsable d'un programme pour la mission « Défense » et des deux programmes de la mission « Mémoire et liens avec la nation »

Mardi 15 février 2005

- **MM. Michel Gaudin**, directeur général de la police nationale, et **Guy Parayre**, directeur général de la gendarmerie nationale, responsables de programmes pour la mission interministérielle « Sécurité »

Mercredi 16 février 2005

- **MM. Patrice Parisé**, directeur des routes, **Rémy Heitz**, directeur de la sécurité et de la circulation routière, **Patrice Raulin**, directeur des transports terrestres, responsables de programmes pour la mission « Transports », et de **Mme Hélène Jacquot-Guimbal**, conseillère technique au cabinet du ministre des transports

Jeudi 17 février 2005

- **M. Stephan Clément**, délégué adjoint à l'emploi et à la formation professionnelle, en remplacement de Mme Catherine Barbaroux, empêchée, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, responsable de programmes pour la mission « Travail »

Mercredi 9 février 2005

**Audition de
MM. Patrick Gérard, directeur de l'enseignement scolaire,
et Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières,
responsables de programmes pour la mission « Enseignement scolaire »**

En préambule, **M. Jean Arthuis, président**, a présenté le cadre dans lequel s'inscrivait le cycle d'auditions que la commission des finances consacrait à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a indiqué que ce cycle comprendrait tout d'abord des auditions de responsables de programmes sur les objectifs et indicateurs de performance, ensuite des auditions générales telles que celles du Premier président de la Cour des comptes, du ministre délégué au budget ou celle du président du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), enfin des « auditions de terrain », destinées à des hauts fonctionnaires ayant piloté des expérimentations « LOLF » dans des services déconcentrés de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé la nécessaire implication de chaque commissaire dans cette réflexion préalable à la mise en œuvre concrète de la nouvelle « Constitution financière », et a justifié, à ce titre, que ce cycle d'auditions se déroulat devant la commission elle-même, et non dans un cadre plus restreint. Il a donc précisé que chaque audition, en fonction de son thème, était ouverte aux membres des autres commissions concernées.

Il a observé que l'expérience démontrait qu'il était souvent difficile de modifier un système existant et, qu'à cet égard, les orientations prises dès cette année seraient essentielles à la réussite de la grande réforme qu'était celle de la LOLF, réforme initiée par le Parlement.

Il a ajouté que ce cycle d'auditions s'inscrivait à la suite de l'invitation faite par le gouvernement aux assemblées parlementaires de se prononcer rapidement sur les objectifs et indicateurs de performance, et il a rappelé sa volonté de présenter une communication, à ce propos, le 2 mars 2005, devant la commission.

M. Patrick Gérard, directeur de l'enseignement scolaire, a tout d'abord rappelé que les quatre programmes dont il avait la charge représentaient une masse budgétaire très importante, puisqu'ils regroupaient plus de 50 milliards d'euros de crédits.

Il a ensuite précisé que l'instauration d'une culture de la performance constituait un changement majeur que les cadres administratifs et enseignants devaient intégrer.

Après avoir insisté sur l'idée selon laquelle la réussite des élèves était la ligne directrice du travail de réflexion conduit au sujet de la LOLF, il a expliqué que la récurrence d'objectifs et d'indicateurs à travers les programmes conduisait à un nombre en apparence élevé d'objectifs et d'indicateurs, mais qu'en recoupant ces derniers il était possible de dégager 13 objectifs majeurs et 44 indicateurs « importants ».

M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières, a ensuite présenté le programme « soutien de la politique de l'éducation nationale » dont il était responsable, en observant que ce dernier regroupait 3,5 % de l'ensemble des crédits de l'éducation nationale à travers dix actions.

Il a souligné, par ailleurs, que ce programme comportait peu d'indicateurs d'une part, et que ces indicateurs étaient à construire, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, d'autre part.

En conclusion, il a énoncé les quatre objectifs de son programme, à savoir la réussite de la programmation et de la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire, l'assurance de l'adéquation des compétences aux qualifications requises, l'optimisation des moyens de fonctionnement et le développement de l'évaluation des politiques éducatives et celle des structures rattachées.

A la suite de ces présentations, un très large débat s'est instauré.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, s'est tout d'abord interrogé sur la prise en compte des observations du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) relatives à l'articulation entre l'architecture de l'administration du ministère et les exigences de la LOLF.

Après avoir rappelé que l'essentiel des crédits des programmes correspondait à des dépenses de personnel, il a relevé que le directeur de l'enseignement scolaire avait peu de compétences en matière de gestion des personnels, et a souhaité savoir si, dorénavant, le responsable de programme avait un « droit de regard » sur la détermination de volume de recrutement.

M. Patrick Gérard a exposé que le ministère n'avait pas eu le temps, à ce jour, de procéder à une réorganisation de son administration conformément aux remarques du CIAP, compte tenu de la préparation des projets de loi d'orientation sur l'école et sur la recherche, dont le Parlement devait débattre au cours du premier semestre 2005.

Il a reconnu que, si la direction de l'enseignement scolaire répartissait les moyens en personnel enseignant, elle ne décidait pas, jusqu'à présent, de la politique de recrutement. Par ailleurs, il a indiqué que les enseignants du secteur privé étaient gérés par la direction des affaires financières, et a suggéré, à ce titre, que la sous-direction de l'enseignement privé soit placée

sous la direction de l'enseignement scolaire ou, qu'à tout le moins, elle soit partagée entre cette direction et la direction des personnels.

S'agissant du calibrage des recrutements, il a estimé que celui-ci devait s'opérer en fonction des différents programmes par le responsable du programme, et a déclaré que, dès cette année, il serait consulté sur le volume de recrutement. En revanche, il a suggéré que la gestion des carrières puisse demeurer du ressort de la direction des personnels enseignants.

M. Michel Dellacasagrande a reconnu que les relations entre les directions de programme et les directions de personnels constituaient un problème, et qu'à ce titre, il était nécessaire de déconcentrer davantage d'une part, et de transférer la gestion des emplois aux directions de programme, d'autre part. Il a insisté sur la nécessité d'établir des règles de gestion et de dialogue précises entre les directions de programme et les gestionnaires de personnels.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, s'est interrogé sur les critères en fonction desquels était organisée la dispersion territoriale des emplois.

M. Patrick Gérard a souligné que la nature académique du concours pour l'enseignement du premier degré permettait de répondre facilement aux besoins exprimés, ce qui est chose moins aisée dans le second degré, compte tenu de l'existence de concours nationaux. Il a toutefois estimé qu'il y avait eu, depuis quelques années, des progrès en termes d'affectation des enseignants du second degré, et que ceux-ci se reflétaient, par exemple, dans la réduction du nombre des professeurs en surnombre, qui s'établissait aujourd'hui à 2.500.

Sur ce dernier point, **M. Jean Arthuis, président**, a tenu à rappeler que, lors de son audition devant la commission des finances le 31 octobre 2003, M. Luc Ferry, alors ministre de l'éducation nationale, avait déjà annoncé un chiffre de 2.500 enseignants surnuméraires, et que par conséquent, le nombre actuel aurait dû être inférieur à 2.500.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, a fait part de ses réserves quant à la pertinence de l'objectif relatif à la mise à disposition d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté, notamment au regard de l'absence d'indicateurs sur l'évaluation des enseignants ou de la non-prise en compte des absences inférieures à 15 jours s'agissant de l'indicateur relatif au remplacement des enseignants dans le second degré.

M. Patrick Gérard a répondu que le projet de loi d'orientation sur l'avenir de l'école résoudrait la question des remplacements de courte durée en donnant valeur législative à la possibilité pour les chefs d'établissement d'organiser un remplacement en interne.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir dans quelle mesure la réforme budgétaire avait été prise en compte dans l'élaboration du projet de loi d'orientation sur l'avenir de l'école.

M. Patrick Gérard a indiqué que de nouveaux objectifs et indicateurs étaient apparus et devraient être « annexés » aux objectifs et indicateurs définis dans l'avant-projet annuel de performances.

Après s'être inquiété de l'éventuel retard du ministère dans la mise en œuvre de la LOLF, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la pertinence de la désignation d'un seul responsable pour quatre programmes.

En réponse, **M. Patrick Gérard** a justifié cette situation en indiquant qu'elle pouvait non seulement être source d'économies, mais également faciliter la gestion des différents programmes, et notamment l'articulation entre ces derniers.

En réponse à **MM. Gérard Longuet, rapporteur spécial, Joël Bourdin, Roger Karoutchi et Paul Girod** qui s'inquiétaient du nombre élevé d'objectifs et d'indicateurs ainsi que de leur qualité, **M. Patrick Gérard** a estimé que ce nombre lui semblait satisfaisant.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur la sélection d'indicateurs et d'objectifs de performance, qui conduisait à supprimer les indicateurs dits d'activités et de résultats, alors même que l'information fournie par ces derniers était nécessaire et devrait donc trouver une place dans les futurs documents budgétaires.

M. Michel Dellacasagrande a précisé que les informations fournies par les indicateurs de résultats et d'activités pourraient éventuellement se situer dans les questionnaires parlementaires.

En réponse à **M. Gérard Longuet, rapporteur spécial**, qui s'inquiétait de la qualité de l'information transmise par les établissements privés sous contrat, **M. Patrick Gérard** a précisé que le ministère entretenait déjà des relations régulières avec ces établissements, et qu'il disposait, par ailleurs, des moyens adéquats de vérification.

M. Marc Massion s'est interrogé sur la portée de l'indicateur relatif aux élèves dits « primo-arrivants » d'une part, et sur l'absence d'un indicateur mesurant la proportion d'élèves en « CLIS » (classe d'intégration scolaire) d'autre part, tout en soulignant que l'intégration des élèves issus de la communauté des gens du voyage ou de familles récemment immigrées était, en pratique, souvent opérée en dehors des dispositifs particuliers prévus.

MM. Philippe Dallier et Joël Bourdin ont mis en évidence la difficulté qu'il pouvait y avoir à mesurer certains indicateurs et à en extraire des informations pertinentes.

M. Roger Karoutchi a souhaité connaître la justification de l'indicateur mesurant la proportion de bacheliers dans les filières scientifiques et techniques. **M. Patrick Gérard** a expliqué que celui-ci résultait de la volonté d'augmenter cette proportion, compte tenu des problèmes actuels de recrutement dans les sciences.

En réponse à **M. Roger Karoutchi**, qui souhaitait mettre l'accent sur la qualité du recrutement des enseignants en proposant des indicateurs de taux de réussite aux concours et de taux de postes finalement non attribués par les jurys, **M. Michel Dellacasagrande** a expliqué que le recrutement était, en partie, évalué par les indicateurs relatifs au taux de rendement des concours par grande catégorie de personnels et au taux d'attractivité des concours par grande catégorie de personnels.

S'agissant de la pertinence de l'indicateur relatif à la formation des enseignants sur lequel M. Roger Karoutchi avait exprimé quelques réserves, **M. Michel Dellacasagrande** a signalé qu'il poursuivait la réflexion sur ce nouvel indicateur notamment, dans le but de mettre en évidence le type de formation dont bénéficiaient les enseignants, mais également les origines de l'initiative de cette formation (initiative personnelle ou de l'administration).

Après avoir souligné les conséquences des évolutions de la société sur les relations enseignant - élève et les relations enseignant - parent d'élève, **M. Maurice Blin** a relevé la difficulté de porter un jugement sur la performance des enseignants à partir d'indicateurs aussi nombreux. Il s'est interrogé, en outre, sur la manière dont avait été conduite, au sein du ministère, la réflexion relative à la LOLF, notamment par rapport aux syndicats.

En réponse, **M. Michel Dellacasagrande** a précisé que de nombreux échanges avaient déjà eu lieu avec les syndicats et que ceux-ci se poursuivaient.

M. Patrick Gérard a par ailleurs souligné la nécessité pour les acteurs locaux de s'approprier la LOLF.

S'agissant précisément de la question de l'appropriation de cette réforme budgétaire par la communauté éducative, **M. Jean Arthuis, président**, a plaidé pour que soient mis en place au niveau local, établissement par établissement, département par département, des tableaux de bord permettant aux différents acteurs d'avoir une information complète sur leur activité et l'évolution de celle-ci.

M. Paul Girod a ensuite mis en lumière le fait que la partie du budget des collèges et des lycées alimentée par les crédits de l'Etat serait régie par les principes de la LOLF, à la différence de celle issue du budget des collectivités territoriales.

M. Yves Fréville a toutefois précisé que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comprenait un article obligeant l'Etat et les collectivités territoriales à coordonner leurs statistiques.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite abordé la problématique de la pré-scolarisation des enfants à 2 ans, en soulignant que son taux pouvait augmenter en raison de la concurrence entre le secteur privé et le secteur public. Il a souhaité que des règles précises soient établies, d'un commun accord entre tous les acteurs, afin d'éviter les effets négatifs de cette concurrence pour les finances publiques.

Sur ce thème, **M. Yves Fréville** a relevé la difficulté d'apprécier l'effet de la pré-scolarisation, les statistiques ne démontrant pas clairement, d'une région à l'autre, de liens de causalité entre ce taux et la réussite scolaire.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que la mise en œuvre de la LOLF était l'occasion de réexaminer les méthodes de travail, que ce soit dans les ministères, mais également au sein des assemblées. A ce titre, il a souhaité que les travaux de la commission soient davantage portés sur l'exécution du budget. Il a présenté tous ses vœux de réussite à **MM. Patrick Gérard** et **Michel Dellacasagrande**, en insistant sur leur grande responsabilité, puisqu'ils géraient plus de 50 % des effectifs de la fonction publique, et les a invités à poursuivre leur travail de réflexion sur la mise en œuvre de la LOLF, en concertation avec le Sénat.

Jeudi 10 février 2005

**Audition de
M. William Dab, directeur général de la santé
du ministère des solidarités, de la santé et de la famille
responsable de deux programmes pour la mission « Santé »**

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel intervenait cette audition en précisant que, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), M. William Dab, directeur général de la santé du ministère des solidarités, de la santé et de la famille, serait responsable de deux programmes :

- le programme « santé publique et prévention », figurant au sein de la mission ministérielle « santé » et représentant environ 210 millions d'euros ;
- le programme « veille et sécurité sanitaires », figurant au sein de la mission interministérielle « sécurité sanitaire » et représentant environ 120 millions d'euros.

Il a rappelé que ces programmes ne comprenaient pas les soutiens aux politiques, rassemblés dans le programme support « conception et gestion des politiques de santé », piloté par le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître la démarche suivie par le ministère des solidarités, de la santé et de la famille pour définir les objectifs et indicateurs de performance, et s'est demandé s'il était souhaitable qu'un responsable de programme eût la responsabilité de deux programmes.

M. William Dab s'est déclaré convaincu que la LOLF représentait une réforme considérable pour l'Etat et un facteur de mutation de sa direction. Il a estimé qu'il existait une correspondance entre la démarche de santé publique et la LOLF et a notamment insisté sur la portée de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui mettait le système de santé sous contrainte d'objectifs et de résultats.

Il a souligné qu'une difficulté résidait dans le fait que de très nombreux opérateurs étaient extérieurs à l'Etat et, en particulier, que ce dernier n'avait pas d'autorité hiérarchique sur les médecins.

Après avoir rappelé l'évolution de la conception de la santé publique, il a indiqué que l'article 2 de la loi du 9 août 2004 précitée relative à la politique de santé publique confiait à l'Etat la responsabilité de la santé de la population.

Puis il a fait valoir que la direction générale de la santé devait gérer de nombreuses interfaces, notamment interministérielles. Dans ce cadre, il a estimé que la LOLF était un facteur de modernisation et de mobilisation des acteurs et a souligné l'investissement de ses collaborateurs dans cette réforme.

M. William Dab a expliqué que la distinction entre un programme « santé publique et prévention » et un programme « veille et sécurité sanitaires » était fondée sur une attente double :

- d'une part, la prévention « tertiaire », c'est-à-dire la prévention de maladies existantes, reposant sur les médecins et les établissements de santé et inscrite dans un temps long ;

- d'autre part, la prévention « primaire », c'est-à-dire l'évaluation et la gestion de risques, de « potentialités », qui reposait sur des acteurs différents.

Il a souligné que ces importantes différences conceptuelles empêchaient la réunion de ces deux programmes, mais pouvaient amener à s'interroger sur la pertinence de l'existence de deux directions d'administration centrale pour les gérer. Il a relevé, en effet, qu'une certaine cohérence devait être maintenue entre les objectifs de ces deux programmes, mais qu'elle pouvait être atteinte par d'autres moyens qu'une direction centrale unique.

M. Jean Arthuis, président, a demandé si une réorganisation de la direction générale de la santé avait été menée.

M. William Dab, après avoir souligné l'influence qu'avaient eue les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale relatifs à la crise de la canicule, a indiqué qu'une nouvelle organisation se mettait progressivement en place. Il a précisé qu'il avait ainsi créé un département des situations d'urgence sanitaire au sein de cette direction et recruté un membre du corps préfectoral pour le diriger. Il a également fait part des progrès accomplis pour apprécier rapidement l'état d'activité des établissements hospitaliers. Il a ensuite souligné qu'il n'était pas en mesure de gérer la totalité des risques sanitaires avec un effectif de vingt personnes dévolu à cette tâche.

Il a relevé que l'institution d'un secrétaire général du ministère constituait une avancée importante et a observé que les chargés de missions LOLF et les contrôleurs de gestion constituaient une priorité de la politique de recrutement. Il a précisé qu'en tant que responsable de programme, il devait nécessairement avoir des échanges avec le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, ainsi qu'avec le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, compte tenu des interfaces entre ces directions.

M. Didier Eyssartier, chef du service « politique de santé et qualité du système de santé », au sein de la direction générale de la santé, a remarqué que le ministère des solidarités, de la santé et de la famille avait en charge de nombreux programmes. Il a souligné que les services déconcentrés, c'est-à-dire les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS), étaient communs à différents ministères, tandis que les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) étaient, elles, rattachées au programme « offres de soins et qualité du système de soins », piloté par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la complexité de cette architecture et a observé que la situation dans les DDASS et les DRASS était tendue.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial des crédits de la santé de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale, s'est tout d'abord félicité que le directeur général de la santé considère ses responsabilités comme « lolfiennes » par nature. Puis il a souhaité savoir, d'une part, s'il envisageait son rôle de responsable de programme de la même manière pour les deux programmes dont il avait la charge, d'autre part, s'il estimait disposer des moyens d'apprécier l'efficacité de l'action de sa direction pour chacun des programmes dont il était responsable.

Il a ensuite observé que le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son avis du 11 juin 2004, avait relevé que le projet de programme « santé publique et prévention » soulevait une triple difficulté :

- l'incapacité fondamentale de ce programme à couvrir le champ de la prévention sanitaire ;

- l'ambiguïté du positionnement de la direction générale de la santé (DGS), à la fois opérateur très marginal de la politique de prévention, mais aussi, en principe, inspirateur de cette politique ;

- la nature particulière des relations entre la DGS et les services déconcentrés, qui conférait aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) un champ d'autonomie très large pour conduire les actions de prévention, en fonction des relais qu'elles trouvaient auprès des acteurs locaux publics et privés.

Il a souligné que le ministère des solidarités, de la santé et de la famille, interrogé dans le cadre du questionnaire budgétaire adressé en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, avait notamment, en réponse à ces observations, apporté la réponse suivante : « la problématique, exposée clairement dans l'audit du CIAP, de la définition des leviers d'action sur lesquels le responsable du programme, le directeur général de la santé, exerce un réel pouvoir d'influence, constitue un préalable à la définition d'objectifs

d'efficacité de gestion et de qualité de service pertinents. Cette problématique doit être posée et les solutions à apporter doivent être examinées par les différents intervenants dans le domaine de la prévention. Compte tenu des enjeux associés à cette problématique, cette question ne pourra se résoudre dans des délais brefs ».

Dans ce cadre, **M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial des crédits de la santé de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale**, a souhaité que le directeur général de la santé lui précise, d'une part, la nature de ses réels leviers d'action dans le domaine de la santé publique, d'autre part, l'état de la réflexion menée par le ministère à la suite des remarques formulées par le CIAP, et notamment les modifications d'objectifs et d'indicateurs envisagées.

Les programmes de politiques ne comprenant pas les soutiens, il a également souhaité que le directeur général de la santé lui présente les relations entretenues avec le responsable du programme support.

De manière plus générale, **M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial des crédits de la santé de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale**, a relevé que les indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performance ne permettaient pas d'apprécier, en propre, l'action des opérateurs intervenant dans la conduite des politiques, comme l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) ou l'Institut de veille sanitaire (InVS). Il a donc souhaité obtenir des précisions sur les choix ainsi opérés.

M. William Dab a reconnu que des difficultés se posaient et qu'une phase d'apprentissage de la LOLF et de définition d'indicateurs pertinents était nécessaire.

Il a regretté qu'aucun groupe de recherche n'ait travaillé en France sur la corrélation entre les leviers d'action et les résultats et a souligné, en tant que praticien des politiques publiques, qu'il aurait souhaité pouvoir s'appuyer sur une expertise en ce domaine. Il s'est étonné qu'une réforme d'une ampleur telle que la LOLF n'ait pas donné lieu à appel d'offres en matière de recherche.

Répondant à **M. Jean Arthuis, président**, qui lui faisait part de sa préoccupation relative aux systèmes d'information dans le domaine de la santé, et en particulier à ceux des hôpitaux, **M. William Dab** a estimé que le pilotage en ce domaine n'était pas à la hauteur des enjeux financiers. Il a ensuite relevé que la France disposait globalement d'un excellent système de soins, mais que ce dernier mêlait, selon les secteurs, excellence et médiocrité. Il a ainsi souligné que la France était en tête des pays européens pour l'espérance de vie à 60 ans, mais qu'elle était la plus mal placée en Europe,

après le Portugal, s'agissant de la mortalité prématurée. Il a relevé que cette situation dépendait largement de facteurs comportementaux.

Il a estimé que le système hospitalier n'était pas suffisamment piloté, mais qu'il demeurait performant grâce au dévouement et aux compétences des services. Il a observé que la définition d'indicateurs de performance soulevait un problème complexe, mais qu'elle constituait un enjeu essentiel de modernisation.

Mme Nicole Bricq a souhaité savoir à quels programmes étaient rattachées la politique du médicament et l'organisation de la politique de soins.

M. William Dab a indiqué que ces domaines relevaient du champ de la sécurité sociale, et non de l'Etat. Il a précisé que le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale permettrait d'associer la sécurité sociale à la démarche de performance amorcée par la LOLF.

Après que **M. Michel Mercier** eut relevé la fiscalisation croissante des ressources de la sécurité sociale, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé la nécessité, pour le Parlement, de contrôler ce secteur.

Audition de

Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration de la défense, responsable d'un programme pour la mission « Défense » et des deux programmes de la mission « Mémoire et liens avec la nation »

M. Jean Arthuis, président, a accueilli les membres de la commission des affaires étrangères et de la défense présents à l'audition de Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration (SGA) de la défense, et a souligné que leur forte mobilisation, ainsi que celle des membres de la commission des finances, leur permettraient d'être au rendez-vous de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a relevé qu'elle représentait un défi, tant pour le pouvoir exécutif, que pour le Parlement, et qu'il appartenait aux sénateurs de faire vivre la culture de performance et de résultat qu'elle prévoyait. Il a ensuite invité Mme Evelyne Ratte, responsable de trois programmes au sein de deux missions relatives aux crédits du ministère de la défense, à décrire la démarche engagée par le ministère de la défense pour mettre en œuvre la LOLF.

Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration (SGA) de la défense, a rappelé que 78 % des crédits alloués au ministère de la défense seraient regroupés au sein de la mission « défense », et que le programme « soutien de la politique de la défense », dont elle était responsable au sein de cette mission, ne représentait que 2,8 milliards d'euros. Elle a précisé qu'elle était également responsable des deux programmes de la mission « mémoire et liens avec la nation », respectivement intitulés « liens entre la nation et son armée » et « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Elle a rappelé enfin que deux missions interministérielles comprenaient également des crédits du ministère de la défense : le programme relatif à la recherche duale dans la mission « recherche » et le programme « gendarmerie nationale » au sein de la mission « sécurité ».

A la demande de M. Jean Arthuis, président, **Mme Evelyne Ratte** a indiqué que les crédits du programme « gendarmerie nationale » s'élevaient à 6,3 milliards d'euros et représentaient environ 15 % des crédits du ministère de la défense.

Elle a noté que la mission « défense » était structurée en quatre programmes. Elle a observé que le programme « environnement et prospective de la politique de défense » représentait 1,6 milliard d'euros et visait à la préparation de l'avenir et à l'analyse de l'environnement stratégique. Elle a indiqué que les crédits alloués au programme « préparation et emploi des forces » atteignaient 21,2 milliards d'euros, et que le responsable de leur gestion serait le chef d'état-major de l'armée, chargé d'arbitrer la répartition

des effectifs et des moyens entre l'armée de terre, la marine, l'armée de l'air et les forces interarmées. Elle a précisé que le programme « équipement des forces » se verrait allouer près de 10 milliards d'euros et regrouperait l'ensemble des crédits d'investissement du ministère de la défense. Enfin, elle a rappelé que le programme « soutien de la politique de la défense » comprenait les fonctions « support du ministère », dévolues au secrétariat général pour l'administration de la défense.

Mme Evelyne Ratte a ensuite présenté les actions structurant le programme « soutien de la politique de la défense ». Elle a précisé que la première action, intitulée « direction et pilotage », concernait essentiellement le cabinet civil et le cabinet militaire du ministre, et la deuxième action, « fonction de contrôle », le contrôle général des armées. Elle a indiqué que la troisième action, « gestion centrale », regroupait les grandes directions du ministère de la défense, telles que la direction des affaires juridiques, la direction des ressources et la direction des affaires financières.

Elle a annoncé que la quatrième action du programme support, intitulé « politique immobilière », permettait le regroupement des crédits d'infrastructure sous son autorité et la création d'un service d'infrastructure unique gestionnaire de l'ensemble de ces crédits, conformément aux objectifs fixés par la stratégie ministérielle de réforme. Elle a considéré que la cinquième action « systèmes d'information, d'administration et de gestion » visait à améliorer la conduite des projets de systèmes d'information d'une part, et à favoriser une approche commune à l'ensemble des acteurs du ministère, d'autre part. Enfin, elle a présenté la sixième action du programme « soutien de la politique de la défense », relative à l'action sociale, précisant que le secrétariat général pour l'administration gère déjà les crédits s'y rapportant.

Mme Evelyne Ratte a ensuite rappelé les principales actions du programme « liens entre la nation et son armée », compris dans la mission « mémoire et liens avec la nation ». Elle a noté que ces actions correspondaient aux priorités du ministère de la défense dans ce domaine, comme l'indiquait leur intitulé : « journée d'appel de préparation à la défense », « politique de mémoire », « promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « communication ». Elle a précisé que ce programme représentait 260 millions d'euros, ce qui était peu par rapport à l'ambition politique à laquelle il correspondait et qui consistait à développer « l'esprit de défense ».

En ce qui concerne le programme « mémoire, reconnaissance et réparation » en faveur du monde combattant, **Mme Evelyne Ratte** a rappelé que l'action et le poste financier principal en était « l'administration de la dette viagère », représentant 2,8 milliards d'euros, soit près de 76 % des crédits du programme. Elle a ensuite énuméré les autres actions de ce programme : « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité », « solidarité » et « entretien des lieux de mémoire ».

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que le programme support de la mission « défense » comprenait des crédits destinés aux infrastructures de la gendarmerie nationale, seuls exclus du programme « gendarmerie nationale » de la mission interministérielle « sécurité ».

Mme Evelyne Ratte a précisé que les crédits relatifs à la politique immobilière et au système d'information de la gendarmerie seraient effectivement placés sous son autorité.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a estimé que, si la secrétaire générale pour l'administration de la défense était, avant tout, chargée d'améliorer la performance administrative du ministère, elle disposait, à travers la direction des affaires financières, d'une vision globale sur l'ensemble du financement des armées.

Mme Evelyne Ratte a rappelé que la direction des affaires financières préparait et suivait l'exécution du budget du ministère de la défense, mais que les armées disposaient également de leur propre administration financière.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a considéré que les découpages de la mission « défense » étaient satisfaisants, car ils avaient été détaillés jusqu'au niveau des sous-actions comme l'avait souhaité le Parlement. Il a estimé que l'importance des sommes regroupées dans une même mission ne nuirait donc pas à la clarté des débats budgétaires. Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les pouvoirs respectifs des responsables de programmes, des responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) et des « gouverneurs de crédits ».

Mme Evelyne Ratte a précisé que la notion de « gouverneur de crédits » qui existait au ministère de la défense et se rapportait au pouvoir de chaque chef d'état-major allait disparaître au niveau des programmes pour retrouver son sens au niveau de l'action ou de la sous action. Elle a indiqué que chaque chef d'état-major resterait « gouverneur de crédits » mais n'aurait plus de relation directe avec la direction des affaires financières, celle-ci devenant le seul interlocuteur du chef d'état-major des armées (CEMA), responsable du programme « préparation et emploi des forces ».

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que le ministre de la défense serait le « gouverneur de crédits » de la mission dans son ensemble et pourrait ainsi arbitrer entre les différents programmes en opérant entre eux la fongibilité asymétrique des crédits prévue par la LOLF.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de gestion des crédits relatifs aux infrastructures, et notamment sur les relations qu'entretenaient les chefs d'état-major de chaque armée avec le secrétariat général pour l'administration de la défense.

Mme Evelyne Ratte a reconnu qu'il s'agissait d'une question sensible et qu'elle souhaitait que soit mis en place un comité de pilotage permettant à chaque chef d'état-major d'énoncer ses priorités en matière de construction et d'entretien des infrastructures militaires, le secrétariat général pour l'administration présentant au ministre les dossiers nécessitant un arbitrage, afin que soit respectée l'autorisation parlementaire. Elle a noté que le secteur des infrastructures avait été quelque peu délaissé lorsque l'essentiel des crédits du ministère de la défense avait été alloué aux transformations nécessaires à la professionnalisation des armées.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a remarqué que l'action intitulée « action sociale » comprenait le secteur de la santé, alors que le secrétariat général pour l'administration n'avait pas de compétence particulière en ce domaine.

Mme Evelyne Ratte a indiqué que le service de santé des armées continuerait d'exercer ses pleines fonctions en ce domaine, mais que le secrétariat général pour l'administration gérait, d'ores et déjà, les autorisations d'engagement dans ce secteur.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a rappelé que le ministère de la défense devait atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation militaire pour la période 2003-2008, notamment ceux définis par les contrats opérationnels de chaque armée. Il s'est demandé comment ses objectifs allaient être articulés avec les objectifs prévus par la LOLF. Il a souhaité obtenir des précisions sur le contenu des contrats opérationnels.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé comment seraient financées les opérations extérieures (OPEX).

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a noté qu'aucun objectif ou indicateur n'était associé à l'action du programme « préparation et emploi des forces » relatif aux OPEX.

Mme Evelyne Ratte a indiqué que le ministère de la défense tentait depuis plusieurs années d'obtenir l'inscription en loi de finances initiale des crédits correspondant au surcoût des OPEX.

M. Jean Arthuis, président, a observé que, pour la première fois, 100 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances pour 2005 au titre des OPEX.

Mme Evelyne Ratte a souligné que le ministère de la défense espérait obtenir en loi de finances initiale pour 2006 l'augmentation de ces crédits, afin qu'ils correspondent au coût réel des OPEX, soit environ 550 millions d'euros par an. Elle a rappelé que le financement des OPEX en cours de gestion se traduisait systématiquement par un redéploiement des crédits du titre V. Elle a précisé que les objectifs fixés à chaque armée au sein de contrats opérationnels correspondaient aux orientations de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, n° 2003-73 du 27 janvier 2003, et se déclinaient en objectifs de « projection d'hommes en un temps donné ».

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que la réalisation de ces projections avait un coût, celui des OPEX, et qu'il était donc impératif d'inscrire en loi de finances initiale le surcoût de rémunération des militaires envoyés en OPEX.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a considéré que les indicateurs proposés dans le cadre des avant-projets annuels de performance des programmes, annexés au projet de loi de finances pour 2005, étaient des indicateurs intermédiaires, ne correspondant pas à la mesure de l'efficacité de l'emploi des forces militaires. Il a ajouté que ces indicateurs, distinguant entre efficacité socio-économique et qualité de service notamment, n'étaient pas pleinement satisfaisants. Il a souhaité que soient mis en place des indicateurs mettant en relation les coûts et les avantages d'une dépense.

Mme Evelyne Ratte a indiqué qu'elle partageait cette analyse et qu'il convenait de dépasser le cadre des indicateurs d'activité afin d'évaluer réellement les performances de la dépense publique.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la mise en place d'une comptabilité analytique permettrait une meilleure connaissance des coûts liés à chaque activité et, par là même, un meilleur pilotage de l'action publique et un réel arbitrage des dépenses en fonction de leur efficacité.

M. François Trucy, rapporteur spécial des crédits de la défense, a remarqué que la transformation de la présentation des crédits induite par la LOLF rendait difficile la tâche d'un rapporteur spécial chargé des dépenses relatives au personnel. Il a estimé que le découpage des secteurs de compétence au sein de la commission des finances, à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, pourrait donc poser un certain nombre de difficultés.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la commission tiendrait un séminaire, notamment, sur cette question, les 9 et 10 mai prochain. Il a rappelé que la mise en œuvre de la LOLF ne transformerait pas seulement

l'action du pouvoir exécutif mais aurait, également, de nombreuses incidences sur le Parlement. Il a souligné qu'il serait donc indispensable de repenser les modalités de la discussion budgétaire tant pour le projet de loi de finances initiale que pour le projet de loi de règlement.

M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, a salué la qualité des réflexions menées par la commission des finances dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il a indiqué que la commission des affaires étrangères et de la défense s'interrogeait également sur les réformes qu'allait entraîner l'application de la LOLF. Il a rappelé que l'analyse thématique des crédits du ministère de la défense, par armée, semblait indispensable à la bonne évaluation de l'efficacité globale de la défense française et à la réalisation des objectifs militaires.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le Parlement ne devait pas se limiter à l'appréciation des moyens mis à la disposition d'un ministère, mais devait tendre à évaluer l'efficacité et la performance des dépenses engagées.

M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, a souligné que la commission des affaires étrangères et de la défense souhaitait que le coût global des OPEX soit inscrit dans la loi de finances initiale et que, la situation actuelle, où la réduction des crédits d'équipement ou d'entraînement permettait de financer la projection des militaires sur des terrains d'opérations extérieures n'était plus supportable.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a estimé que la limitation des reports de crédits d'une année à l'autre, prévue par la LOLF, devrait entraîner la modification du mode de financement des OPEX, les solutions appliquées jusqu'ici, insatisfaisantes, devenant désormais impossibles à mettre en œuvre.

Mme Evelyne Ratte a rappelé que le mode de financement actuel des OPEX conduisait à modifier l'autorisation parlementaire en matière budgétaire. Elle a estimé que la limitation des reports de crédits prévus par la LOLF était un réel souci pour le ministère de la défense, qui allait devoir modifier considérablement ses habitudes de gestion.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que ces changements seraient salutaires et permettraient d'améliorer la situation actuelle. Il a rappelé que d'autres questions relatives à la gestion des crédits du ministère de la défense se posaient et qu'il était convenu avec la ministre de la défense d'étudier précisément les problèmes de récupération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en cas d'externalisation d'activité, les conditions de mise en œuvre des partenariats publics privés (PPP), et plus largement, la question des financements dits innovants. Il a souligné que l'externalisation ne pouvait être

aujourd'hui envisagée que dans la mesure où le gain de productivité espéré était supérieur au coût lié au paiement de la TVA. Il a estimé qu'il était donc indispensable de neutraliser cet effet.

M. Serge Vinçon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense, a déclaré qu'il n'était pas hostile par principe aux financements innovants s'ils permettaient de répondre à des besoins d'équipement urgent.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'il était important que toute nouvelle forme de financement se fasse dans le respect du pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement et qu'il avait déposé un amendement au projet de loi organique modifiant la LOLF afin que le recours à un partenariat public privé, ou à tout autre financement alternatif, se traduise par l'inscription en loi de finances initiale d'une autorisation d'engagement équivalente, et que la dette induite figure également au budget de l'Etat.

Mme Nicole Bricq s'est demandé si la souplesse de gestion que permettaient les nouvelles règles de fongibilité des crédits pourrait suffire au financement d'équipements nouveaux sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des financements alternatifs.

Mme Evelyne Ratte a indiqué que les crédits en jeu étaient d'un montant trop important pour que les règles de la fongibilité puissent suffire. Elle a rappelé que le financement des frégates multi missions (FREMM) ne se ferait pas au-delà des engagements prévus par la loi de programmation militaire pour 2003-2008.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial des crédits de la défense, a estimé que les financements innovants n'étaient sans doute pas la solution la plus performante et que la mise en œuvre d'un système d'amortissement des équipements, sur le modèle anglais, correspondrait mieux à la réalité économique. Il a considéré qu'il convenait de déterminer le coût complet de chaque programme d'équipement. Il a souligné que les investissements réalisés par le ministère de la défense avaient ceci de particulier qu'ils servaient aux armées, et que leur amortissement était donc pleinement justifié.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que lorsqu'une comptabilité patrimoniale de l'Etat serait mise en place, il serait alors possible de prévoir l'amortissement des investissements et d'obtenir une gestion plus sincère des comptes publics.

M. Philippe Nogrix, rapporteur pour avis des crédits de l'armée de l'air au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, a estimé que les rapporteurs pour avis continueraient d'avoir un rôle essentiel après la mise en œuvre de la LOLF car, en examinant les résultats de chaque

armée, ils permettraient de rendre compte des conséquences de l'arbitrage du CEMA.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il était donc bien indispensable d'associer toutes les commissions du Sénat aux réflexions relatives à la mise en œuvre de la LOLF.

M. Maurice Blin a rappelé que le sens de l'histoire et l'évolution des conflits modernes rendaient indispensable le développement de « l'inter-arméisation ». Il a souhaité savoir quelles étaient les résistances de chaque armée face à cette évolution. Il s'est demandé si l'armée anglaise, contrôlée depuis longtemps par des civils sur des critères d'efficacité économique, pouvait constituer un modèle pour la France.

Mme Evelyne Ratte a indiqué que le monde militaire était très segmenté et que, par voie de conséquence, chaque armée craignait de perdre son identité propre au sein d'un modèle « inter armées ». Elle a noté que ces réticences s'étaient manifestées lors de la fusion des archives de chacune des armées qui avait pourtant permis la mutualisation des fonctions, l'amélioration de la politique scientifique des archives et de leur mise à disposition.

Elle a relevé que le modèle anglais n'était évoqué que sur la question de la rémunération des militaires, supérieure à celle des militaires français.

M. Maurice Blin a précisé que cet écart de rémunération devait être pondéré par le fait que les militaires anglais ne recevaient pas de prime spécifique comparable à celle des militaires français lorsqu'ils étaient en OPEX.

M. Jacques Blanc, membre de la commission des affaires étrangères et de la défense, a remarqué que les crédits d'infrastructure destinés à la gendarmerie nationale n'étaient pas intégrés à la mission interministérielle « sécurité », contrairement à ceux alloués à la police nationale.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que cette question pourrait être examinée lors de l'audition conjointe du directeur général de la gendarmerie nationale et du directeur général de la police nationale, prévue pour le mardi 15 février 2005 à 15 h 30. Il a noté que le coût complet du fonctionnement de la gendarmerie ne figurerait pas dans la mission interministérielle sécurité, à moins d'imaginer une sorte de « facturation » permettant de prendre en compte les dépenses d'infrastructure.

Mme Evelyne Ratte a indiqué que la gestion de ces crédits par ses services semblait efficiente.

Mardi 15 février 2005

Audition de

**MM. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale,
et Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale,
responsables de programmes
pour la mission interministérielle « Sécurité »**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé le cadre dans lequel se situait cette audition qui, en conséquence, avait été ouverte aux membres des commissions concernées.

Après avoir remercié M. Jean Arthuis, président, pour son invitation, **M. Michel Gaudin** a souligné que l'objectif principal assigné à la police nationale avait été défini par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002 (LOPSI), à savoir une baisse de la délinquance, significative et durable. Il a indiqué que cette baisse était effective depuis trois ans avec une diminution des chiffres de la délinquance de 7,25 % en trois ans s'agissant de la police nationale. Il a insisté sur la nécessité de tenir compte de l'évolution des faits constatés afin d'analyser la baisse de la délinquance. Puis il a estimé que l'indicateur de synthèse le plus complet s'agissant de l'efficacité de l'action de la police nationale était le taux d'élucidation des affaires. A cet égard, il a fait remarquer que ce taux s'était élevé à 29,14 % en 2004, soit un taux historiquement élevé pour la police nationale.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **M. Michel Gaudin** a rappelé que la maquette budgétaire actuelle était issue des conclusions d'un groupe de travail réunissant l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances ainsi que le contrôle général des armées. Il a indiqué que la police nationale faisait l'objet d'un programme composé de six actions au sein de la mission interministérielle « sécurité », dont cinq actions opérationnelles et une action de soutien. Il a rappelé que l'analyse effectuée par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait été favorable à cette proposition, tandis que la Cour des comptes avait émis une critique sur cette proposition, en raison de l'absence d'indicateur socio-économique de synthèse pour l'ensemble des actions de la police nationale.

Puis **M. Michel Gaudin** a indiqué que les objectifs de ce programme avaient été validés pour chaque action et que des indicateurs avaient été définis pour chaque objectif. Enfin, il a rappelé que l'ensemble du programme « police nationale » de la mission sécurité représentait 7,9 milliards d'euros, y compris les charges de pensions des personnels.

Ensuite, **M. Guy Parayre** a noté que l'audition conjointe du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale par la commission des finances au sujet de la LOLF était un sujet de satisfaction, d'une part parce qu'elle marquait l'intérêt de la commission pour la sécurité intérieure, d'autre part parce qu'elle constituait, pour lui, une occasion de s'exprimer sur un sujet auquel la gendarmerie avait consacré des efforts importants et qui procédait de la recherche de la performance.

Il a rappelé que la police et la gendarmerie nationales poursuivaient un même but, la sécurité, mais qu'il s'agissait de deux institutions différentes, dans la mesure où la police nationale était adaptée aux grandes concentrations urbaines, tandis que la gendarmerie était adaptée à l'espace, à la surveillance des voies de communication et aux situations de crise.

Il a souhaité développer deux idées.

Il a d'abord noté que la gendarmerie nationale avait intégré la culture de performance, en se fixant deux objectifs principaux, d'une part la baisse de la délinquance avec un bilan pour l'année 2004 satisfaisant, d'autre part le renforcement de la sécurité routière. En outre, il a fait savoir que l'action conduite à l'étranger par la gendarmerie nationale portait également ses fruits.

Puis **M. Guy Parayre** a souhaité évoquer la question de l'application de la LOLF en gendarmerie nationale. A cet égard, il a précisé que les gains de productivité pourraient résulter, d'une part, de la poursuite de l'effort consenti dans le cadre de l'application de la loi précitée d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, d'autre part, d'améliorations structurelles, enfin d'un pilotage plus adapté à la menace qu'affrontent les citoyens français.

Il a indiqué que, sur le plan structurel, la gendarmerie nationale allait supprimer un échelon hiérarchique entre la direction générale et les groupements, le 1er juillet 2005, en créant vingt-deux régions de gendarmerie dotées d'une compétence complète, aussi bien sur le plan opérationnel que logistique.

S'agissant du dispositif de pilotage propre à la gendarmerie nationale, il a précisé que ce dernier était structuré dans l'esprit de la LOLF et qu'il comprenait à la fois des outils fonctionnels, une chaîne de contrôle de gestion complète et les systèmes d'information permettant de mesurer l'activité opérationnelle de la gendarmerie, notamment le logiciel BB 2000, permettant aux unités d'enregistrer en temps réel leur activité et leurs procédures, et le logiciel national Infocentre, permettant de centraliser les données et de les mettre à la disposition des décideurs sur leurs postes de travail. En outre, il a précisé que, depuis le 11 février 2004, la mise en place d'un outil de comptabilité budgétaire, de comptabilité générale et de comptabilité

analytique, appelé système d'information Gesfi, permettait à la gendarmerie nationale d'affecter les coûts à une mesure de l'activité.

A propos de la mise en œuvre de la LOLF, **M. Guy Parayre** a également précisé que la gendarmerie nationale travaillait à faire converger son projet annuel de performance avec celui de la police nationale. A cet égard, il a souligné que les deux programmes, celui de la police nationale et celui de la gendarmerie nationale, étaient globalement convergents, notamment s'agissant de l'ensemble des actions correspondant à des missions de sécurité intérieure. Il a précisé que la gendarmerie nationale avait arrêté une stratégie définie à travers cinq actions assorties d'objectifs de performance et suivies grâce à des indicateurs. En outre, il a rappelé que la gendarmerie nationale avait anticipé la mise en place de la LOLF, dès 2003, en décidant d'un plan d'expérimentation de la globalisation des crédits. A cet égard, il a précisé qu'après l'école de Montluçon en 2004, une nouvelle expérimentation serait menée en 2005 sur une formation opérationnelle, la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté.

Puis **M. Guy Parayre** a évoqué les différences subsistant entre la grille de la police nationale et celle de la gendarmerie nationale. Il a justifié ces différences par le fait que certaines des missions relevant respectivement des deux institutions différaient par nature. Ainsi il a souligné que la gendarmerie accomplissait des missions de défense et partageait avec les armées une structure centrale d'administration et de gestion. Il a également rappelé que l'organisation de la gendarmerie nationale n'était pas la même que celle de la police nationale. Il a fait valoir que la gendarmerie était organisée pour contrôler l'espace avec un modèle polyvalent et modulable selon les différentes zones d'implantation grâce à son statut militaire, tandis que la police était plutôt adaptée aux zones de forte urbanisation. Il a indiqué que cette différence de statut expliquait une grande partie des différences entre les objectifs et les indicateurs des deux programmes.

M. Guy Parayre a également précisé que, pour répondre au souci de convergence d'objectifs entre les deux programmes, il était nécessaire d'effectuer des calculs d'une relative complexité, hors outils informatiques, pour ventiler, a posteriori, l'activité des gendarmes dans la grille des actions actuelles. A cet égard, il s'est interrogé sur la compatibilité de cette démarche avec le développement des systèmes d'information interministériels.

Puis un large débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, a d'abord souhaité interroger le directeur général de la gendarmerie nationale sur le caractère « artificiel » de certains calculs liés à la polyvalence de l'activité des gendarmes et sur la difficulté liée à la reconstitution en « équivalents temps plein » des heures travaillées par les gendarmes.

En réponse, **M. Guy Parayre** a précisé que certaines des actions du programme « gendarmerie nationale » ne permettaient pas de refléter la réalité de l'activité de cette institution. Il a toutefois souligné qu'actuellement les systèmes d'information disponibles permettaient de recomposer l'activité du personnel de la gendarmerie. S'agissant de la nécessaire convergence avec l'activité de la police nationale, il a fait valoir que les services de la gendarmerie nationale étaient polyvalents et qu'il était donc difficile d'isoler une action par service.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souhaité, dans un premier temps, souligner l'utilité d'une audition conjointe des responsables de deux programmes de la mission interministérielle « sécurité ». Il a également indiqué que, si ces responsables avaient fait part des éventuelles difficultés liées à l'application de la LOLF, ces difficultés seraient partagées par la représentation nationale pour qui la LOLF impliquait, également, une transformation radicale, propos auxquels M. Jean Arthuis, président, a entièrement adhéré.

Après avoir évoqué les difficultés d'interprétation liées à certains indicateurs du programme « police nationale » en citant comme exemple l'indicateur intitulé « corrélation entre le taux de présence sur la voie publique et la délinquance constatée par tranche horaire », **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, a souhaité revenir sur la remarque de M. Guy Parayre selon laquelle il était difficile de ventiler le budget de la gendarmerie nationale suivant les actions du programme budgétaire en raison de la polyvalence des agents de la gendarmerie.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître la raison de la différence sémantique existant entre le libellé de l'action n° 5 du programme police nationale « police judiciaire et concours à la justice » et celui de l'action n° 5 du programme gendarmerie nationale « contribution à la justice ».

En réponse, **M. Michel Gaudin** a précisé que chaque direction générale avait préparé son programme « de son côté ». S'agissant de la police nationale, il a rappelé que la police judiciaire ne dépendait pas de la chancellerie et qu'elle avait vocation à être une police d'investigation et d'initiative. En outre, il a précisé que la montée en puissance de la police de proximité avait porté à des excès qui avaient nui au développement de la police d'investigation.

S'agissant de la question de l'évaluation de l'activité des personnels de la police nationale, **M. Michel Gaudin** a précisé que les critères choisis avaient été des critères immédiatement applicables et que, dans un premier temps, le principe de la non fongibilité entre les emplois et les crédits de fonctionnement au sein du programme « police nationale » avait été retenu.

S'agissant de la réorganisation du temps de travail au sein de la police nationale, il a souhaité que le débat sur les effectifs dans la police puisse un jour être clos. Il a affirmé que la question qui devait se poser était celle de l'utilisation réelle du temps travaillé. A cet égard, il a indiqué que la mise en place de la « main courante » informatisée permettrait de savoir avec précision à quelle tâche étaient affectés les fonctionnaires de la police nationale.

M. Jean Arthuis, président, est alors intervenu pour indiquer que des progrès en termes de connaissance du temps de travail des fonctionnaires de la police nationale étaient indispensables et qu'il était donc nécessaire de construire des indicateurs fiables en la matière pour parvenir à plus de transparence.

M. Michel Gaudin a précisé qu'il tenait à la disposition de la commission des finances l'ensemble des régimes horaires de la police nationale. Il a également souligné que, désormais, 93 % des fonctionnaires de la sécurité publique remplissaient la « main courante » informatisée. En outre, il a plaidé pour une nécessaire adaptation du temps de travail des fonctionnaires de la police nationale aux horaires parfois décalés de la délinquance et de la criminalité.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a constaté qu'il n'existait pas de définition commune ou comparable des objectifs et indicateurs entre ces deux programmes. Il a souhaité savoir quelles en étaient les raisons et si certains rapprochements étaient envisageables.

S'agissant de la définition des objectifs et des indicateurs des deux programmes, **M. Guy Parayre** a indiqué que 60 % des objectifs étaient communs aux deux programmes, et que si seulement 30 % des indicateurs convergeaient, le travail d'harmonisation se poursuivait.

S'agissant du taux de dépistages positifs d'alcoolémie, **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a fait remarquer que l'avant-projet annuel de performance (PAP) fixait comme cible, pour la police, une progression et, pour la gendarmerie, une baisse. Il a souhaité connaître la raison de cette divergence.

M. Guy Parayre a expliqué que la différence existant entre les indicateurs relatifs aux taux de dépistages d'alcoolémie résultait d'une divergence de conception, puisque l'augmentation de ce taux pour la police correspondait à une intensification de leur travail, alors qu'une baisse de ce taux signifiait pour la gendarmerie l'atteinte de l'objectif, à savoir une diminution des personnes prenant le volant après avoir consommé de l'alcool.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a également souhaité connaître les raisons qui avaient guidé le choix de maintenir les crédits relatifs au logement des gendarmes au sein de la mission défense, et non dans la

mission sécurité, comme c'était le cas pour la police. En réponse, **M. Guy Parayre** a expliqué que cette situation résultait de la décision du ministère de la défense de disposer, pour des raisons d'économie, d'un système informatique global, ce qui impliquait d'intégrer l'immobilier.

Puis **M. François Trucy, rapporteur spécial**, a souhaité savoir si la LOLF allait entraîner des réorganisations administratives au sein des directions générales respectives de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il a également interrogé les deux directeurs généraux sur leur conception de la coordination entre leur direction générale respective, ainsi que sur la possibilité de nouveaux progrès dans la coordination, sur le terrain, entre police et gendarmerie.

S'agissant de la coordination entre la police nationale et la gendarmerie nationale, **M. Guy Parayre** a décrit les différents niveaux existants, notamment des réunions quotidiennes entre le directeur général de la police nationale, le préfet de police et lui-même, ou des réunions thématiques semestrielles, voire trimestrielles, entre ses services, la direction générale de la police nationale, la direction générale des douanes et la direction des affaires criminelles. Il a également fait référence à la coordination mise en place au niveau international. Il a, enfin, indiqué, qu'au niveau territorial, la coordination était assurée par les préfets, aux termes de la loi précitée d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

M. Michel Gaudin a souhaité souligner que la coordination entre la gendarmerie nationale et la police nationale était quotidienne, comme pouvait l'illustrer le travail des offices, tels que l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, placé sous la direction de la gendarmerie nationale et auquel pouvaient être associés les services actifs de la police nationale, ou l'Office central chargé des personnes recherchées ou en fuite, placé sous la direction de la police nationale et auquel pouvaient être intégrés des représentants de la gendarmerie nationale. Il a également cité l'exemple du conseil de la logistique, récemment réactivé, qui permettait à la police nationale et à la gendarmerie nationale de programmer, ensemble, certains achats de matériels à des prix avantageux. Il a enfin évoqué le rapprochement des systèmes de communication RUBIS et ACROPOL, ainsi que le partage police/gendarmerie, prévu par la LOPSI, qui avait concerné 65 départements, 1,7 million d'habitants et 40 fermetures de commissariats.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a ensuite évoqué la question du lien entre les objectifs des lois de programmation et ceux prévus dans l'avant-projet annuel de performance.

En réponse, **M. Guy Parayre** a déclaré que la loi de programmation fixait les grandes orientations à long terme, notamment quant aux moyens nécessaires, alors que l'avant-projet annuel de performance définissait des objectifs plus ponctuels.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a souhaité savoir pourquoi les frais de justice ne faisaient pas l'objet d'une évaluation dans la mission sécurité, alors même que leur évolution préoccupante (+ 40 % en deux ans) ne concernait pas que la justice.

M. Guy Parayre a confirmé que les frais de justice n'avaient pas de ligne budgétaire particulière, avant d'expliquer que leur augmentation résultait de l'importance croissante de la preuve scientifique et des moyens financiers nécessaires à l'établissement de cette preuve. Cependant, il a souligné que ces frais de justice étaient engagés à la demande des procureurs et des magistrats du siège, et qu'à ce titre, il préférerait que le principe selon lequel le « donneur d'ordre paie » soit appliqué.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la possibilité de facturer ces services de collecte de preuve, tout comme, par exemple, le transfert des prévenus, au ministère de la justice, afin de mieux appréhender le coût de la justice.

S'agissant de la répartition des frais de justice, **M. Michel Gaudin** a estimé que la police nationale ne pouvait pas être dans une situation de dépendance. Il a ainsi donné l'exemple de la création et de la mise en œuvre du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), qui a été financé sur les crédits de la police nationale à hauteur de 8 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004, puis à hauteur de 4 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004 et qui devrait encore l'être à hauteur de 7 millions d'euros cette année. Il a insisté sur le passage du régime de l'aveu au régime de la preuve et a fait état de la réactivation récente du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), qui comptait, à la fin de l'année 2004, plus de 2 millions de traces. Il a précisé, enfin, que l'augmentation des frais de justice était notamment liée au changement de nature des crédits afférents aux interceptions téléphoniques, puisqu'il s'agissait dorénavant de crédits limitatifs, et non plus évaluatifs, et qu'il était nécessaire qu'une réflexion soit donc engagée sur la répartition de cette nouvelle charge financière.

M. Yves Fréville, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la question de la frontière entre la mission « sécurité » et la mission « défense », s'agissant notamment du financement des opérations extérieures, les OPEX.

M. Guy Parayre a répondu que, en l'état, les crédits relatifs aux opérations extérieures avaient vocation à figurer dans le programme 2 « préparation et emploi des forces » de la mission « défense ». Il a indiqué qu'on ne pouvait préjuger des modalités de prise en compte financière des OPEX dans le cadre de la LOLF. Il a ensuite précisé qu'un certain nombre de militaires de la gendarmerie nationale participaient à des opérations extérieures, comme, par exemple, les trois escadrons actuellement stationnés en Côte d'Ivoire.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété de la manière dont étaient attribués des crédits relatifs à ces interventions. En réponse, **M. Guy Parayre** a indiqué que des réflexions à ce sujet étaient conduites au niveau ministériel.

M. Jean Arthuis, président, ainsi que **M. Yves Fréville, rapporteur spécial**, ont exprimé leur attachement à ce que l'ensemble des crédits relatifs aux OPEX relève de la mission « défense ».

M. Michel Moreigne a souhaité savoir dans quelle mesure le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) assurait, encore, une coordination au niveau de la sécurité et du renseignement.

M. Guy Parayre a constaté que la coordination opérée entre la police nationale et la gendarmerie nationale ne préjugeait pas de la coordination effectuée par le SGDN, et qu'il n'y avait pas de contradiction entre l'action de celui-ci et l'action des directions générales de la police et de la gendarmerie.

M. Michel Gaudin a précisé que l'action du SGDN, en matière de renseignement, n'était nullement superfétatoire, mais qu'il était nécessaire que les services de la police nationale, notamment par le biais de la direction centrale des renseignements généraux et de la direction de la surveillance du territoire, soient compétents en matière de renseignement. Après avoir signalé la création du conseil du renseignement intérieur par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, il a observé que le SGDN réalisait également, de son côté, un travail d'information, notamment en tant que secrétariat permanent du comité interministériel du renseignement (CIR), destiné à informer le Premier ministre et le gouvernement.

Il a expliqué, ensuite, que le SGDN gardait notamment toute son utilité en tant que coordonnateur au niveau de la lutte anti-terroriste, et, notamment, par rapport au comité interministériel de lutte anti-terroriste (CILAT), récemment réactivé par le ministre de l'intérieur, et regroupant plusieurs services de renseignements relevant du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense.

M. Guy Parayre a tenu à souligner que sa réponse relative à la coordination entre la police nationale et la gendarmerie nationale avait été faite dans le cadre de la présentation des missions, et qu'il n'avait pas abordé, à ce titre, la question de la coordination au niveau global. Il a ainsi relevé que le SGDN menait une action plus générale et qu'il était, en particulier, le lieu de convergence de la surveillance des menaces intérieures et extérieures.

S'agissant des systèmes de communication de la police nationale et de la gendarmerie nationale, respectivement dénommés ACROPOL et RUBIS, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné le caractère onéreux de ces équipements et a souhaité savoir dans quelle mesure ces deux systèmes pouvaient être rapprochés.

M. Guy Parayre a fait remarquer que, si ces deux systèmes étaient incompatibles, il était toutefois possible d'aménager des passerelles entre eux, afin que la gendarmerie nationale puisse communiquer avec la police nationale. D'un point de vue opérationnel, il a estimé important qu'un dialogue soit possible et a indiqué que, dans le futur, il serait certainement mis en place un système commun à la police et à la gendarmerie, voire à d'autres services, tout en précisant que cela serait très coûteux.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si ces systèmes étaient encore les « victimes » de régulation budgétaire. En réponse, **M. Michel Gaudin** a expliqué que la mise en œuvre de partenariats public/privé avait permis le développement du dispositif ACROPOL, et que celui-ci serait bientôt finalisé.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, s'est déclaré attaché à la réussite des missions de la police nationale et de la gendarmerie nationale, missions caractéristiques de l'Etat régalién, et a souhaité que la transparence et la sincérité des documents budgétaires soient au service de ceux qui avaient la charge de ces missions. Il a enfin rappelé que la mise en œuvre de la LOLF était une co-production entre les assemblées et les ministères.

Mercredi 16 février 2005

Audition de

**MM. Patrice Parisé, directeur des routes,
Rémy Heitz, directeur de la sécurité et de la circulation routière,
Patrice Raulin, directeur des transports terrestres,
responsables de programmes pour la mission « Transports »,
et de Mme Hélène Jacquot-Guimbal, conseillère technique
au cabinet du ministre des transports**

Après avoir salué la présence de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques et du plan, et de M. Daniel Soulage, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres au nom de cette commission, **M. Jean Arthuis, président**, a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel intervenait cette audition des responsables de quatre programmes de la mission ministérielle relative aux transports. Il a précisé que M. Patrice Raulin était responsable de deux programmes :

- d'une part, le programme « transports terrestres et maritimes » qui représentait environ 3,9 milliards d'euros et comportait six actions, consacrées respectivement aux infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, à la régulation et au contrôle des services de transports terrestres, à la sûreté dans les transports terrestres, aux infrastructures fluviales et portuaires, à la régulation des services de transports fluviaux et maritimes et, enfin, à l'inspection du travail des transports ;

- d'autre part, le programme « passifs financiers ferroviaires », dont les crédits s'élevaient à environ 1,5 milliard d'euros répartis en deux actions qui concernaient respectivement le désendettement de la SNCF et le désendettement de Réseau ferré de France (RFF).

Il a ensuite indiqué que M. Patrice Parisé était, quant à lui, responsable du programme « réseau routier national », qui représentait 2,4 milliards d'euros et était composé de trois actions, consacrées respectivement au développement des infrastructures routières, à l'entretien et à l'exploitation et à la politique technique nationale et internationale.

Il a ensuite précisé que M. Rémy Heitz exerçait, pour sa part, la fonction de responsable du programme « sécurité routière », qui représentait environ 247 millions d'euros et comportait quatre actions relatives à l'observation, la prospective et la réglementation, aux démarches interministérielles et de communication, à l'éducation routière et, enfin, à la gestion du trafic et l'information des usagers ; par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la dimension interministérielle de la sécurité routière serait

traitée à travers un document de politique transversale (DPT), dont le chef de file serait également M. Rémy Heitz.

Enfin, il a ajouté que cette audition serait également l'occasion d'entendre Mme Hélène Jacquot-Guimbal, conseillère technique au cabinet du ministre des transports, qui souhaitait présenter à la commission certaines difficultés d'application, d'ordre transversal, de la nouvelle maquette budgétaire.

Après avoir indiqué qu'il serait également responsable du programme « régime sociaux et de retraite des transports terrestres », qui prenait place au sein d'une autre mission, **M. Patrice Raulin** a tout d'abord présenté les principaux enjeux du programme « transports terrestres et maritimes ». Il a indiqué que ce programme concernait l'infrastructure, la régulation et les contrôles de sécurité, s'agissant de plusieurs modes de transports. Il a souligné, ensuite, que la mise en œuvre de ce programme serait essentiellement assurée, non pas directement par l'Etat, mais par les opérateurs d'infrastructure et de transport, ce qui constituait une caractéristique notable de ce programme. Il a précisé que cette configuration impliquait que des progrès soient réalisés dans la contractualisation des relations de l'Etat avec les opérateurs, citant en exemple le nouveau contrat d'objectifs et de moyens signé avec Voies navigables de France (VNF). Relevant qu'il était très difficile de définir des indicateurs portant strictement sur les masses budgétaires, il a jugé que les contrats signés avec les opérateurs devaient permettre la mise en œuvre concrète des objectifs du programme, et assurer également un compte rendu des performances.

M. Patrice Raulin a ensuite mentionné le rapport d'audit, récemment rendu par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui comportait des observations sur la structuration du programme en actions et sur sa décomposition par objectifs et indicateurs. Il a précisé que ce rapport allait permettre de progresser sur ces points et que des modifications seraient, sans doute, proposées d'ici le projet de loi de finances pour 2006. Il a ainsi jugé, notamment, que l'action consacrée à la sûreté était mal définie.

S'agissant du programme « passifs financiers ferroviaires », **M. Patrice Raulin** a expliqué qu'il s'agissait de subventions budgétaires en faveur du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF et en faveur de RFF. Répondant à M. Jean Arthuis, président, qui suggérait l'ajout d'indicateurs portant sur les taux d'intérêt de ces dettes, M. Patrice Raulin a jugé, qu'en effet, des indicateurs portant sur le coût de ces dettes seraient sans doute préférables à des indicateurs portant sur leurs montants.

M. Patrice Parisé a ensuite présenté les principaux enjeux du programme « réseau routier national ». Il a indiqué que le premier objectif de ce programme était de doter notre pays d'un réseau structurant permettant de

soutenir un développement durable, associant développement économique, satisfaction des attentes de la société et préservation de l'environnement. Il a ajouté que le programme avait également pour objectifs la préservation du patrimoine et le développement d'une doctrine technique routière et sa promotion. Il a ensuite présenté les trois actions du programme, leurs objectifs et leurs indicateurs. S'agissant de l'accroissement de la sécurité des déplacements, il a indiqué que les indicateurs choisis étaient des ratios théoriques, et non des statistiques réelles, ce qui devrait permettre d'isoler l'effet du programme par rapport aux autres composantes de la politique de sécurité routière. Enfin, il a souligné que l'une des difficultés de ce programme tenait à la longueur de la durée du cycle de production des investissements routiers, alors que les indicateurs étaient, pour leur part, annuels.

M. Rémy Heitz a ensuite évoqué les enjeux du programme « sécurité routière », rappelant que cette politique ne faisait finalement pas l'objet d'une mission interministérielle, mais d'un programme auquel était adjoint un document de politique transversale (DPT). De façon générale, il a jugé que la politique de sécurité routière était imprégnée de l'esprit de la LOLF depuis plusieurs années, dans la mesure où cette politique reposait sur une culture de résultats et de performance.

M. Rémy Heitz a ensuite rappelé que le programme « sécurité routière » représentait environ 250 millions d'euros et 3.000 agents, ajoutant qu'une cinquième action était récemment venue le compléter. Il a précisé que cette nouvelle action serait consacrée au contrôle automatique (radars) dont les crédits, antérieurement rattachés au ministère de l'intérieur, relevaient désormais du budget de la sécurité routière. Enfin, il a présenté les différents indicateurs du programme et a précisé le cadre du DPT, indiquant que celui-ci devrait assurer la coordination du programme « sécurité routière » avec, d'une part, des programmes qu'il a qualifiés de « partenaires », comportant eux-mêmes une action consacrée à la sécurité routière (« police nationale », « gendarmerie nationale »), et, d'autre part, des programmes qu'il a qualifiés d'« associés », dans les domaines de l'éducation nationale, de la santé et de la justice.

Mme Hélène Jacquot-Guimbal a ensuite fait état de difficultés, s'agissant de la gestion des salaires dans le nouveau cadre budgétaire, avec des conséquences possibles sur le climat social au sein du ministère de l'équipement. Elle a indiqué qu'il s'en était « fallu de peu » que le ministère ne puisse payer les traitements, dans une partie du pays, à la fin de l'année 2004. En effet, la déconcentration induisait un cloisonnement de la dépense que la répartition des crédits par programmes, dans le cadre de la LOLF, venait aggraver, d'autant que le ministère de l'équipement avait opté, au départ, pour une ventilation extrêmement fine des crédits de personnel par programmes. Elle a ajouté que les expérimentations menées en 2004 avaient montré que beaucoup de budgets opérationnels de programme n'atteignaient

pas la masse salariale critique permettant d'éviter des absurdités en termes de gestion. Elle a donc indiqué que le ministère souhaitait aujourd'hui réduire ce cloisonnement de la gestion des salaires, tout en conservant la volonté d'informer le Parlement sur les coûts réels, tant en prévision qu'en réalisation, de chaque programme.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé comment seraient évalués précisément les frais de personnel et les compensations à verser aux collectivités dans le cadre de la décentralisation, si l'on ne disposait pas d'une comptabilité fine des dépenses de personnel.

M. Patrice Parisé a indiqué qu'une gestion globalisée n'empêchait pas une parfaite connaissance des coûts. Il a précisé que le montant des compensations à verser aux collectivités territoriales serait retiré du programme « réseau routier national », à l'issue de la décentralisation, pour être transféré vers le budget du ministère de l'intérieur (dotation générale de décentralisation).

M. Alain Lambert, rapporteur spécial des crédits des transports terrestre et de l'intermodalité, a regretté les positions parfois dogmatiques de la direction de la réforme budgétaire, qui prônait une gestion des crédits de personnel par programmes, alors qu'elle n'était pas toujours adaptée aux contraintes rencontrées par les gestionnaires.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré un système de « facturation » de la dépense de personnel par les responsables locaux au responsable de programme.

M. Patrice Parisé a précisé que, s'il était souhaitable que les personnels ne soient pas répartis par programmes, il était en revanche indispensable que le responsable de programme rende compte, tant en prévision qu'en exécution, de l'utilisation de la masse salariale. Il a jugé, qu'en tout état de cause, le responsable de programme n'avait pas vocation à gérer la paye.

M. Patrice Raulin s'est livré à un constat similaire, s'agissant du programme « transports terrestres et maritimes », indiquant que les budgets opérationnels de programme déconcentrés ne permettaient souvent pas d'atteindre un seuil critique en termes de masse salariale.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, a demandé à M. Patrice Parisé si ses fonctions, en tant que responsable du programme « réseau routier national », l'obligeraient à rendre compte des dépenses consenties en faveur des routes par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il a ensuite interrogé M. Rémy Heitz au sujet du premier objectif du programme « sécurité

routière », consacré à la réduction du nombre d'accidentés et de tués sur les routes, se demandant si les indicateurs ne pourraient pas donner lieu à une déclinaison plus fine, fondée par exemple sur une approche par grandes catégories d'usagers (passagers de véhicule, piétons, cyclistes, jeunes conducteurs), dès lors qu'il était établi que certaines populations étaient particulièrement exposées.

En réponse, **M. Patrice Parisé** a indiqué que le programme « réseau routier national » avait bien vocation à rendre compte des dépenses de l'AFITF, dans la mesure où cette dernière constituait un opérateur au sens de la LOLF, doté de ressources publiques et devant apporter, à l'avenir, une contribution importante au développement du réseau. Répondant à une interrogation de M. Jean Arthuis, président, il a précisé que la dette de l'AFITF serait bien considérée comme une dette publique au sens de Maastricht.

M. Rémy Heitz a, pour sa part, indiqué que, dans le cadre du dialogue de gestion, les objectifs du programme « sécurité routière » seraient déclinés par grandes catégories d'usagers. Il a précisé que, par exemple, le nombre de tués et d'accidentés âgés de moins de vingt-cinq ans ferait l'objet d'un suivi et de mesures particulières.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que la masse critique de dépenses préconisée par Bercy était peut-être élevée. Il s'est demandé si la technologie informatique actuelle ne permettait pas de descendre à un niveau plus fin.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a jugé, qu'en tout état de cause, il convenait de faire preuve de détermination, afin qu'une solution acceptable pour les gestionnaires puisse être trouvée. S'agissant du programme « transports terrestres et maritimes », il a rappelé que le CIAP avait rendu un avis assez mitigé sur le découpage du programme en actions, suggérant un redécoupage par modes, tout en réservant une action à l'intermodalité. Il s'est demandé si ce souci d'« esthétique budgétaire » était conforme à l'objectif de performance et d'analyse des coûts. Enfin, il a jugé que de nombreux indicateurs des programmes « transports terrestres et maritimes » et « passifs financiers ferroviaires » n'étaient pas très convaincants, car ils constituaient le simple reflet des moyens budgétaires mis en œuvre par le ministère. S'agissant plus précisément des dettes ferroviaires, il a jugé indispensable de pouvoir disposer d'indicateurs portant sur le coût de ces dettes et les performances atteintes en matière de gestion.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si les passifs financiers ferroviaires avaient vraiment vocation à être gérés en liaison avec le programme « transports terrestres et maritimes », dans la mesure où ces passifs représentaient l'héritage du passé et correspondaient à une problématique d'endettement plutôt que de transport.

M. Patrice Raulin a estimé, en revanche, qu'il existait des liens entre les programmes « transports terrestres et maritimes » et « passifs financiers ferroviaires », dans la mesure où, par exemple, la capacité d'auto-financement du gestionnaire d'infrastructures dépendait du montant de la subvention versée par l'Etat pour son désendettement. Il a ajouté que le CIAP avait d'ailleurs proposé de réintégrer les passifs financiers ferroviaires au sein du programme « transports terrestres et maritimes », mais que cette modification n'était pas envisagée pour le moment.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut indiqué qu'il était souhaitable que RFF rende mieux compte de la réalisation de son patrimoine, M. Daniel Soulage, rapporteur pour avis des crédits des transports terrestres, a ajouté que cette question était, en effet, cruciale pour les collectivités territoriales qui attendaient que des terrains soient mis à leur disposition.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial du budget des routes et de la sécurité routière, a jugé que la question de la ventilation des effectifs et moyens de fonctionnement comportait une dimension particulière, s'agissant du programme « réseau routier national », puisque celui-ci subirait les effets de la décentralisation, qui devait entraîner le transfert d'environ 30.000 emplois. Il s'est demandé comment seraient gérés les transferts résultant de la décentralisation, dans le cadre de la LOLF. A propos du programme « sécurité routière », il a interrogé M. Rémy Heitz sur son rôle de « chef de file » de cette politique transversale. Il s'est demandé comment serait assurée la coordination entre objectifs et indicateurs des différents programmes concourant à cette politique et quel serait le contenu du « document de politique transversale ».

M. Patrice Parisé a indiqué que les effectifs de l'Etat affectés aux routes nationales et départementales reviendraient d'environ 50.000 aujourd'hui à environ 15.000 à l'issue de la décentralisation. Il a précisé que le projet de loi de finances pour 2006 intégrerait encore la totalité de la masse salariale, puisque les transferts débuteraient, au plus tôt, au cours de l'année 2006. Il a ajouté, qu'après cette date, les moyens seraient progressivement transférés au ministère de l'intérieur, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation.

M. Rémy Heitz a considéré que la politique transversale de sécurité routière devait consister à élaborer des stratégies communes, ce qui relevait du comité interministériel de sécurité routière (CISR), et que ces stratégies seraient, ensuite, déclinées dans chacun des programmes concernés, afin que ceux-ci puissent progresser sur des thématiques communes.

M. Jean Arthuis, président, a relevé une incohérence entre deux indicateurs figurant respectivement dans les actions consacrées à la sécurité routière des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale ». Précisant que cette incohérence portait sur le pourcentage de dépistages

positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages, il a indiqué que si la police jugeait, elle, souhaitable une augmentation de cet indicateur, la gendarmerie visait, au contraire, à sa diminution.

M. Rémy Heitz a approuvé l'interprétation de la police, qui permettait d'envisager des progrès dans le ciblage des opérations de dépistage d'alcoolémie. Il a souhaité que les indicateurs des deux programmes soient, à l'avenir, interprétés de façon identique.

M. Maurice Blin s'est demandé quel serait le rôle exact des parlementaires dans le processus de définition des objectifs et indicateurs de performance. Il a regretté que les propositions d'indicateurs, actuellement soumises par les ministères, ne soient accompagnées d'aucun chiffrage. S'agissant du permis de conduire, il a jugé que sa délivrance était soumise à des conditions de plus en plus rigoureuses, ce qui accroissait le risque de voir des individus conduire sans permis.

M. Rémy Heitz a indiqué que cet aspect était pris en compte au sein de l'objectif d'amélioration du service du permis de conduire, avec un indicateur portant sur le taux de réussite en première présentation à l'examen, mais il a également rappelé que cette question était soumise à des exigences contradictoires, dans la mesure où le permis de conduire devait également être une garantie de qualité. Tout en observant que le coût moyen de cet examen en France devait être relativisé, au regard de comparaisons internationales, il a rappelé que le gouvernement avait récemment lancé une action tendant à diminuer le coût et à faciliter le financement du permis de conduire. Répondant à une question de **M. Jean Arthuis, président**, il a indiqué que le gouvernement comptait agir, d'une part dans le cadre de l'apprentissage et, d'autre part, grâce à un prêt bonifié, dont les intérêts seraient pris en charge par l'Etat. Il a précisé que l'imputation budgétaire de cette mesure n'avait pas encore été définie.

M. Yves Fréville s'est félicité de la présence, au sein de la mission « transports », d'indicateurs du type « coût/avantage ». Il a souhaité la généralisation de ce type d'indicateurs.

M. Michel Charasse a regretté que la politique de sécurité routière soit répartie au sein de plusieurs missions, jugeant ce schéma contraire à l'esprit de la LOLF. Il a également considéré qu'il existait des contradictions internes aux missions, citant notamment, en exemple, les objectifs, qu'il a jugés concurrents, d'amélioration de la fluidité du trafic routier d'une part, et de développement de l'usage des transports publics, d'autre part.

Mme Marie-France Beaufile a approuvé ce point de vue, estimant que l'indicateur portant sur la part du transport ferroviaire dans le transport de voyageurs grandes lignes était contradictoire avec l'objectif de désenclavement des territoires par une desserte aérienne, qui figurait dans le

programme « transports aériens ». Elle a estimé que la structuration de la mission « transports » ne permettait pas d'évaluer les choix effectués entre modes de transports. S'agissant du désendettement ferroviaire, elle a regretté qu'aucun indicateur ne permette de juger des capacités financières de chacun des deux opérateurs, SNCF et RFF.

M. Patrice Raulin a reconnu que le libellé de l'objectif n° 5 du programme « transports terrestres et maritimes » mériterait d'être amélioré, dans la mesure où il fallait distinguer, d'une part, la question de la part du rail dans le transport de fret et, d'autre part, la question de la pertinence du mode ferroviaire (TGV) par rapport au mode aérien pour le transport de voyageurs.

Rappelant qu'en matière de transports, la politique nationale était aujourd'hui complétée par l'action décentralisée des régions, **M. Gérard Longuet** a regretté que les indicateurs mis en place dans le cadre de la LOLF ne donnent pas une vision d'ensemble de l'effort national en matière de transports. Il s'est, par ailleurs, demandé si, au sein de l'objectif n° 4 du programme « transports terrestres et maritimes », il ne serait pas possible de faire apparaître la part de fret réalisée par des transporteurs de l'Union européenne non nationaux. Enfin, s'agissant de l'Agence de financement des infrastructures de transport, il a rappelé que ses recettes provenaient du secteur routier, tandis que ses dépenses seraient consacrées à 70 % au mode ferroviaire, ce qui était significatif des choix intermodaux effectués par le gouvernement.

M. Patrice Raulin a estimé qu'il était difficile d'avoir une vision d'ensemble de la politique des transports, y compris dans le cadre de la LOLF, dans la mesure où, d'une part, il n'existait pas toujours de levier budgétaire, notamment en dehors de la région Ile-de-France puisque les transports en commun en site propre n'y étaient plus subventionnés par l'Etat et dans la mesure où, d'autre part, les compensations accordées aux régions suite à la décentralisation du transport régional de voyageurs relevaient, non pas du programme « transports terrestres et maritimes », mais de la ligne « dotation générale de décentralisation ». Par ailleurs, il a rappelé que l'objectif n° 4 du programme « transports terrestres et maritimes » (« veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen ») s'inscrivait dans le cadre de la fonction régulatrice de l'Etat, consistant à garantir le respect des règles européennes.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a remercié l'ensemble des intervenants, jugeant que cette audition avait opportunément permis de mettre en lumière un certain nombre de progrès et de difficultés liés à l'application de la LOLF.

Jeudi 17 février 2005

Audition de

**M. Stephan Clément, délégué adjoint à l'emploi
et à la formation professionnelle,
en remplacement de Mme Catherine Barbaroux, empêchée,
déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle,
responsable de programmes pour la mission « Travail »**

M. Jean Arthuis, président, a préalablement présenté les trois programmes relevant de la mission travail, dont le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle avait la responsabilité :

- le programme « développement de l'emploi », premier de la mission ministérielle « travail » qui, représentant 18,4 milliards d'euros, était composé de deux actions, respectivement intitulées « allègements de cotisations sociales » et « promotion de l'emploi » ;

- le programme « accès et retour à l'emploi », deuxième de la mission ministérielle « travail » qui, représentant 8,3 milliards d'euros, était composé de six actions respectivement intitulées « mise en relation entre offre et demande d'emploi », « indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi », « contrats aidés dans les secteurs marchands et non marchands », « activation des minima sociaux », « parcours individualisés vers l'emploi » et « insertion des publics fragiles » ;

- le programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques », troisième de la mission ministérielle « travail » qui, représentant 4,8 milliards d'euros, était composé de trois actions respectivement intitulées : « soutien à la professionnalisation des actifs », « amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) », et « anticipation et accompagnement des mutations économiques ».

M. Jean Arthuis, président, a ensuite souligné l'existence de difficultés inhérentes à la construction d'indicateurs de performance dans un domaine où le contexte économique ne pouvait qu'inférer largement sur la réalisation des divers objectifs, et remarqué que les avant-projets annuels de performances paraissaient, heureusement, embrasser l'ensemble des grandes problématiques et des enjeux de la politique de l'emploi. Puis il a invité M. Stephan Clément à préciser le contenu de ses responsabilités, ainsi que les difficultés qu'il pouvait rencontrer dans la mission qui lui était impartie.

M. Stephan Clément a tenu à préciser que l'exercice auquel la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

s'était livré était encore perfectible ; en particulier, les indicateurs étaient encore nombreux et reflétaient, dans une proportion excessive, le contexte socio-économique. Il a rappelé que le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait formulé des observations utiles à l'amélioration du programme « accès et retour à l'emploi », dont il conviendrait de s'inspirer, ainsi que des travaux d'évaluation auxquels se livrait actuellement la Cour des comptes. Au total, les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances pour 2006 devaient être sensiblement différents des avant PAP qui avaient été diffusés en annexe du projet de loi de finances pour 2005.

Il a indiqué que, d'une façon générale, le choix a été maintenu de ne pas mettre en place un indicateur général de baisse du chômage, car son niveau ne dépendait pas du montant des crédits mis en œuvre. Il a rappelé que la réflexion sur les indicateurs avait été orientée par le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) élaboré dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, qui se déclinait en actions dont certaines trouvaient une traduction directe dans les PAP, comme en témoignait la construction d'un indicateur de taux d'activité des « seniors », ainsi que par les directives nationales d'orientation (DNO) qui, en orientant les services déconcentrés dans une démarche de mesure de la performance, avaient également constitué un élément structurant de la réflexion sur les indicateurs. Puis il a précisé que, dans la perspective d'une baisse ciblée du taux de chômage, les indicateurs devaient indiquer les évolutions différenciées de l'emploi entre hommes et femmes, ainsi que la situation dans les métiers « en tension », et ajouté que les objectifs du plan de cohésion sociale constituaient une source d'inspiration majeure.

Enfin, évoquant le programme « développement de l'emploi », qui comprenait 18 milliards d'euros de compensation d'allègements de charges sociales, **M. Stephan Clément** a insisté sur la difficulté d'identifier les leviers d'action ministériels sur ce qu'il convenait de qualifier de « politique de guichet ».

M. Jean-Jacques Jégou s'est alors interrogé sur le rapport entre l'efficacité et les moyens mis en œuvre dans le domaine de la formation professionnelle, ce qui posait le problème de l'articulation de la politique du travail avec celle de l'enseignement et celui, plus directement identifiable, des gains de productivité que pouvait réaliser l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), malgré les indéniables améliorations déjà enregistrées. Il s'est aussi demandé quelles seraient, au terme de la démarche de performances, les modifications subséquentes de la politique menée en faveur des jeunes et des plus de 50 ans.

En réponse, **M. Stephan Clément**, après avoir insisté sur la nécessité de promouvoir le critère d'« employabilité », a rappelé qu'à l'horizon de 2008, en raison de l'achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle, l'AFPA allait se trouver dans une situation de concurrence

face aux conseils généraux pour l'achat des prestations qu'elle fournissait, situation de nature à favoriser la réalisation de gains de productivité ; en tout état de cause, dans le cadre du dernier contrat de progrès, il était prévu que l'AFPA devait supprimer 600 emplois de soutien d'ici à la fin de 2008. Enfin, il a noté que le nouveau contrat de professionnalisation constituait un instrument prometteur pour l'employabilité des plus de 50 ans, en cohérence avec la mise en extinction des mesures favorisant le départ anticipé des salariés, l'encouragement fait aux entreprises de développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), ainsi que les perspectives ouvertes par les négociations sur la pénibilité et l'emploi des « seniors ».

Il a ensuite précisé à M. Jean-Jacques Jégou que la question de la nocivité de la contribution Delalande était posée, et a indiqué à M. Jean Arthuis, président, que le « toilettage » en cours du code du travail était de nature à permettre de répertorier l'ensemble des dispositifs susceptible de décourager l'activité des plus de 50 ans.

M. Jean Arthuis, président, s'est ensuite interrogé sur l'appétence des partenaires sociaux pour la LOLF. **M. Stephan Clément** lui a indiqué ne pas avoir relevé d'opposition frontale, le plus grand reproche portant plutôt sur le manque de clarté des politiques suivies.

Puis **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a souligné que la plupart des aides ne faisaient que maintenir l'emploi existant et que, seule, une plus grande flexibilité permettait d'embaucher. Il a insisté sur les problèmes de seuils, notamment celui de 10 salariés pour les artisans et de 50 salariés pour les PME, dont les effets étaient nuisibles aux créations d'emplois, et relevé qu'aucun indicateur ne permettait de dénombrer les créations d'emplois suscitées par les différentes aides existantes.

Ensuite, à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, **Mme Béatrice Sedillot, sous-directrice de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**, a présenté l'activité de cette structure en soulignant son rôle dans la construction des indicateurs, en lien avec la DGEFP. Elle a indiqué que ses effectifs relevaient du programme « gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail », qui était le « programme support » de la mission « travail ». Enfin, elle a précisé que pour l'ensemble du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, les effectifs étaient évalués à 10.500 agents, dont 9.000 dans les services déconcentrés et 1.500 dans les services centraux.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a invité **M. Jacques Rapoport, secrétaire général des ministères des affaires sociales**, à préciser son rôle. Après avoir donné le détail des champs ministériels le concernant, et relevé que l'existence de huit ministères dans la sphère sociale justifiait sa fonction,

M. Jacques Rapoport a déploré que les périmètres ministériels soient modifiés à chaque changement de gouvernement.

Après que **MM. Jean Arthuis, président**, et **Jean-Jacques Jégou** eussent exprimé des doutes quant à l'adéquation d'une telle nébuleuse ministérielle aux impératifs d'efficacité véhiculés par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **M. Jacques Rapoport** a précisé qu'une des forces de la LOLF était justement de donner des indications neutres par rapport aux structures administratives, l'administration étant contrainte d'évoluer spontanément en obéissant à une logique d'objectifs.

Alors, **M. Yves Fréville** a alors rappelé que le problème fondamental demeurait celui de la différenciation des effets économiques et des effets administratifs, afin de construire des indicateurs permettant de mesurer ces derniers. Il a ensuite souligné l'existence de dégrèvements et de la prime pour l'emploi (PPE), dont l'efficacité devait être quantifiée afin de la comparer à celle des mesures relevant de la mission « travail ». Enfin, il a regretté que ne figure pas d'indicateur concernant les emplois très qualifiés.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut encore relevé que des mécanismes fiscaux, tels que la réduction de la TVA dans le bâtiment, devaient faire l'objet d'un calcul d'efficacité en termes de créations d'emploi, **M. Stephan Clément** a jugé nécessaire, en effet, la mise en perspective de mesures qui ne relevaient pas toutes de la mission « travail », exercice auquel pourrait se livrer le Conseil d'analyse de l'emploi, dont la création venait d'être annoncée, et rappelé que, pour sa part, la DGEFP était favorable au rattachement de la PPE à cette mission. Par ailleurs, répondant à une interrogation de **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que la logique de la LOLF trouverait aussi à s'appliquer à l'ANPE au travers d'un contrat de progrès qui devait mesurer l'efficacité de sa gestion. Enfin, d'une façon générale, il a convenu que les indicateurs du projet de PAP étant trop nombreux, des regroupements devaient s'imposer.

M. Serge Dassault a cependant déploré qu'on s'attarde sur l'ensemble des mécanismes d'aides, dont le montant devait encore s'accroître de 1,5 milliard d'euros en 2006, au lieu de favoriser d'abord l'investissement préalable nécessaire à la création d'emplois. Pour sa part, **M. François Marc** s'est interrogé sur le caractère novateur des différents indicateurs, ainsi que sur leur suivi dans le temps, prenant l'exemple de l'indicateur intitulé « Taux de survie ou de pérennité à cinq ans des entreprises créées grâce aux mesures « emploi » ».

En réponse, **M. Stephan Clément** a indiqué que certains indicateurs avaient pu constituer en la reprise de statistiques déjà disponibles, tandis que les autres avaient été créés ad hoc. **Mme Béatrice Sedillot** a souligné que les indicateurs constituaient le fruit d'arbitrages complexes entre des contraintes parfois difficilement compatibles, ce qui expliquait que certains s'inscrivent

dans une certaine durée, quoiqu'ils puissent « poser problème » au regard de l'objectif de disponibilité. Par ailleurs, elle a reconnu que les indicateurs d'efficience, trop peu nombreux, devaient être renforcés.

M. Maurice Blin a considéré qu'un consensus s'était dégagé pour estimer que les avant PAP constituaient un exercice préparatoire. Il a rappelé que, selon lui, la LOLF avait le mérite d'avoir permis de mieux identifier la politique menée en faveur des « seniors ». Il lui a semblé que la France s'était enfermée dans l'idée de sauver l'emploi dans les secteurs déclinant au lieu de laisser plus libre cours au processus de « destruction créatrice » qu'avait décrit Schumpeter ; dès lors, les politiques d'assistance au profit des seniors n'avaient constitué qu'un expédient, seules la recherche et les inventions permettant de remédier véritablement au chômage en créant de nouveaux secteurs d'activité. **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a alors ajouté que la fiscalité française poussait aujourd'hui les entreprises à s'expatrier, dénonçant les travers de l'impôt sur la fortune, ainsi que de l'impôt sur les successions, dont le niveau était, selon lui, excessif.

Enfin, **M. Maurice Blin** a souhaité que les propos qui avaient été tenus incitent les hauts fonctionnaires auditionnés à remettre en cause les structures et à faire apparaître certains phénomènes masqués, tels que le lien entre le nombre trop élevé des chômeurs et le nombre insuffisant des créations d'emplois. En réponse, **M. Stephan Clément** a indiqué que les pôles de compétitivité devaient apporter une réponse partielle aux préoccupations manifestées en matière de recherche, et que l'articulation entre chômage et créations d'emplois constituait, au niveau européen, une problématique prévalente. En tout état de cause, il convenait de faire en sorte que les trajectoires individuelles d'emploi deviennent flexibles, mais sécurisées, afin que les périodes de chômage soient non plus redoutées, mais constituent de réelles opportunités au cours d'une vie professionnelle. Par ailleurs, **M. Yves Fréville** a souligné qu'il importait de mettre en place des indicateurs d'alerte.

ANNEXE 2

ARTICLES 51 ET 54 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2001-692 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général ;

2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

ANNEXE 3

MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL

MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	Action de la France en Europe et dans le monde	Rayonnement culturel et scientifique	Français à l'étranger et étrangers en France			
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	Administration territoriale	Vie politique, culturelle et associative		Soutien des politiques de l'intérieur		
AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés		Forêt	Soutien des politiques de l'agriculture	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	Aide économique et financière au développement		Solidarité à l'égard des pays en développement			
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	Conseil économique et social					
CULTURE	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture			
DÉFENSE	Environnement et prospective de la politique de défense	Préparation et emploi des forces	Soutien de la politique de la défense		Equiperment des forces	
DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES	Développement des entreprises	Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services		Passifs financiers miniers	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT	Coordination du travail gouvernemental	Fonction publique, réforme de l'État et prospective				
ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Gestion des milieux et biodiversité	Soutien aux politiques environnementales et développement durable			
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Épargne	Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Vie de l'élève	Enseignement privé du premier et du second degré	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole
GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local		Juridictions financières	Soutien des politiques économique, financière et industrielle		

JUSTICE	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
MÉDIAS	Presse		Audiovisuel			
MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	Liens entre la Nation et son armée			Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		
OUTRE-MER	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer			
POLITIQUE DES TERRITOIRES	Stratégie en matière d'équipement	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Information géographique et cartographique	Tourisme	Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'État
POUVOIRS PUBLICS	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de justice	Cour de Justice de la République
PROVISIONS	Provision relative aux rémunérations publiques			Dépenses accidentelles et imprévisibles		
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	Formations supérieures et recherche universitaire	Vie étudiante	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	
	Recherche spatiale	Orientation et pilotage de la recherche		Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Recherche dans le domaine de l'énergie	
	Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat		Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique	Enseignement supérieur et recherches agricoles
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régime social des mines	Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	Concours financiers aux communes et groupements de communes		Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spécifiques et administration	

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)			Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)				
SANTÉ	Santé publique et prévention		Offres de soins et qualité du système de soins		Drogue et toxicomanie		Gestion et évaluation des politiques de santé	
SÉCURITÉ	Police nationale		Gendarmerie nationale					
SÉCURITÉ CIVILE	Intervention sur moyens nationaux			Coordination des moyens de secours				
SÉCURITÉ SANITAIRE	Veille et sécurité sanitaires		Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation					
SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	Accueil des étrangers et intégration	Actions en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance	Protection maladie complémentaire		Egalité entre les hommes et les femmes	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	Sport		Jeunesse et vie associative		Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative			
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	Stratégie économique et financière			Statistiques et études économiques				
TRANSPORTS	Réseau routier national	Sécurité routière	Transports terrestres et maritimes	Passifs financiers ferroviaires	Sécurité et affaires maritimes	Transports aériens	Météorologie	Soutien des politiques d'équipement
TRAVAIL	Développement de l'emploi		Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques		Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail
VILLE ET LOGEMENT	Rénovation urbaine	Équité sociale et territoriale et soutien		Aide à l'accès au logement		Développement et amélioration de l'offre de logement		

Missions ministérielles

Missions interministérielles

ANNEXE 4

EXTRAITS DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE LA PERFORMANCE

LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : STRATÉGIE – OBJECTIFS - INDICATEURS¹

A. COMMENT DÉFINIR ET PRÉSENTER LA STRATÉGIE ASSOCIÉE À UN PROGRAMME ?

1. La présentation de la stratégie est indispensable à la compréhension du choix des objectifs

La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents.

La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix.

La réflexion stratégique tient compte du contexte du programme et, en premier lieu, des programmes qui appartiennent à la même « mission », c'est-à-dire à la même unité de vote des crédits.

Par ailleurs, certains programmes relèvent d'une politique dite « transversale » : rattachés à différents ministres, ils partagent cependant les mêmes finalités.

Les politiques « transversales » sont coordonnées par un chef de file, désigné par le Premier ministre, qui a la responsabilité de produire un document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances, en sus des projets annuels de performances. Ce document rassemble les objectifs stratégiques présents dans les différents programmes concernés.

¹ « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », juin 2004. Document réalisé en concertation entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

La cohérence d'ensemble des stratégies des programmes et leur compatibilité avec le cadre budgétaire sont assurées en premier lieu dans la phase d'élaboration du projet de loi de finances, puis lors de la discussion budgétaire au Parlement.

La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

Les actions fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

Une stratégie en matière de gestion fiscale pourrait être articulée autour d'un axe central consistant à favoriser l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables (« faire progresser le civisme fiscal »). Elle développerait deux orientations, complémentaires entre elles, la première conduisant à adapter l'administration fiscale aux besoins des usagers pour prévenir les erreurs et favoriser l'acceptation de l'impôt, la seconde consistant à assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt. Une orientation relative à l'accroissement des gains de productivité devrait enfin être prévue.

Stratégie	Objectifs stratégiques
Faire progresser le civisme fiscal.	Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.
Mieux répondre aux attentes des usagers en faisant de l'administration fiscale une administration de services.	Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies. Assurer aux usagers un service réactif. Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.
Assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt.	Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement. Renforcer la répression des fraudes les plus graves.
Accroître les gains de productivité.	Diminuer le coût de gestion des impôts.

Stratégie Objectifs stratégiques

Les programmes d'enseignement scolaire

Une stratégie en matière d'enseignement scolaire pourrait dégager des objectifs d'une part dans les trois domaines d'efficacité socio-économique du système éducatif que sont les acquis des élèves, leur insertion professionnelle future et la réduction des inégalités liées à l'origine sociale de leurs parents, d'autre part dans le domaine de la qualité de gestion quotidienne (remplacement des enseignants absents par exemple) et dans le domaine de l'optimisation des ressources du système (réduction des disparités d'effectifs des classes à contexte identique, par exemple).

2. La stratégie est élaborée au terme d'une réflexion approfondie

Elle nécessite des travaux de grande ampleur qui ne peuvent être répétés tous les ans : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, comparaisons internationales, concertation poussée avec les services opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation...

L'élaboration de la stratégie des programmes pour l'échéance de 2006 et pour la préfiguration qui sera annexée au budget 2005 implique une mobilisation intense des ministères.

3. La stratégie s'inscrit dans une perspective pluriannuelle

Le choix d'une stratégie est structurant pour les politiques menées et les administrations concernées. Il est donc important que celle-ci soit relativement stable dans le temps – sous réserve de changements de politique générale – et que la réflexion stratégique s'inscrive dans un cycle pluriannuel, en principe à horizon de 3 à 5 ans.

La définition d'une stratégie à un horizon pluriannuel ne remet cependant pas en cause le principe de l'annualité budgétaire.

B. COMMENT DÉFINIR LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ?

Le choix des objectifs stratégiques doit répondre à certaines qualités.

1. Quelles sont les caractéristiques d'ensemble des objectifs retenus ?

a) Une sélection resserrée d'objectifs

Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'État. Leur nombre ne doit pas, dans l'idéal, excéder la demi-douzaine pour un programme.

Les objectifs stratégiques ne couvrent donc pas nécessairement la totalité du champ d'un programme. Les activités non couvertes sont suivies, au niveau opérationnel, par des objectifs complémentaires de ceux présentés dans les projets annuels de performances.

b) Un choix d'objectifs, représentatif des aspects essentiels du programme

Les objectifs stratégiques retenus s'appliquent aux éléments qui paraissent essentiels dans la conduite du programme. Ils concernent les actions les plus consommatrices de crédits ou bien celles qui présentent les enjeux de politique publique jugés les plus importants.

Certains objectifs se rattachent au programme, d'autres à une action en particulier du programme.

Pour le programme Développement de l'emploi, on peut définir :

- un objectif pour le programme : « Aider les bénéficiaires à choisir les dispositifs les mieux adaptés à leur situation » ;

- un objectif propre à l'action « allègement du coût du travail » : « maintenir ou accroître la part des salariés non qualifiés dans les secteurs économiques à forte intensité en main d'œuvre sans créer d'effet de trappe à bas salaires ».

Enfin, il est nécessaire d'intégrer dans la réflexion l'ensemble des leviers d'action placés sous la responsabilité du programme.

Par exemple, le fait que le programme fasse appel à des opérateurs, personnes morales distinctes de l'Etat, ne s'oppose pas à la définition d'objectifs stratégiques exclusivement ou essentiellement réalisés par eux, dès lors que ces opérateurs se situent dans la mouvance de l'Etat.

De même, il peut être utile de retenir un objectif concernant une activité en partie financée par d'autres acteurs, mais à condition que l'Etat joue un rôle déterminant dans le domaine.

Enfin, des objectifs peuvent concerner, au-delà des crédits budgétaires, des dépenses fiscales lorsqu'elles ont une incidence importante sur les finalités du programme.

c) Un choix d'objectifs équilibré, correspondant aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables

Le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

- Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen

Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques) ;

- Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur

L'utilisateur peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien (fonctions d'état major et de gestion des moyens), un usager interne (les services des programmes soutenus) ;

- Les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable

Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens.

Il est préférable de ne pas rapporter les résultats socio-économiques aux moyens afin de bien distinguer les objectifs d'efficacité socio-économique et les objectifs d'efficacité de la gestion : les premiers visent à accroître l'efficacité socio-économique des services produits par l'administration en améliorant leur conception et leurs dispositifs de mise en œuvre, alors que les seconds visent à rendre ces services à moindre coût, en améliorant par exemple l'allocation des moyens au regard des besoins ou la qualité de la gestion des ressources humaines.

Exemples des trois catégories d'objectifs stratégiques :

	Actions fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Programmes Police nationale et Gendarmerie nationale
Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)	Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales. Réagir sans délais aux défaillances et déclarations de paiement. Réprimer les comportements les plus frauduleux.	« Améliorer le taux d'élucidation des enquêtes ». (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002).
Qualité du service (point de vue de l'utilisateur)	Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies. Assurer aux usagers un service réactif. Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.	Améliorer l'accueil dans els commissariats et les gendarmeries.
Efficience de la gestion (point de vue du contribuable)	Diminuer le coût de gestion des impôts.	« Optimiser la répartition des effectifs de police et de gendarmerie au regard de l'évolution de la démographie et de la délinquance ». « Mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité ». (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002).

Gendarmerie nationale

Il est indispensable de rechercher un équilibre entre les trois catégories d'objectifs. Ceci est d'autant plus nécessaire que les attentes respectives des citoyens, des usagers et des contribuables ne convergent pas toujours spontanément. Si les trois points de vue sont que le Parlement, garant de l'intérêt général, valide pour chacun d'eux les objectifs poursuivis.

Ne pas le faire pourrait conduire à des effets non souhaités. Ainsi, il serait possible, pour un niveau donné de moyens, que l'augmentation de l'efficacité socioéconomique se fasse au détriment de la qualité du service offert.

Il est naturel toutefois qu'un programme d'intervention se voit fixer des objectifs d'efficacité socio-économique intéressant le citoyen, mais aucun objectif de qualité de service lorsqu'il n'a pas à proprement parler d'utilisateurs. De même, un programme de fonctions de soutien peut se voir fixer des objectifs

d'efficience de la gestion, voire de qualité de service, mais plus rarement des objectifs d'efficacité socio-économique.

. Un programme regroupant les fonctions budgétaire, comptable, logistique, de gestion informatique, immobilière et de ressources humaines, pourrait avoir les objectifs suivants :

- pas d'objectifs d'efficacité socio-économique ;
- objectif de qualité de service (rendu à l'utilisateur interne) : améliorer la disponibilité des applications informatiques ;
- objectif de qualité de service (rendu à l'utilisateur externe) : réduire les délais de paiement des fournisseurs ;
- objectif d'efficience : réduire le coût de gestion des dossiers de personnels.

d) Un choix d'objectifs cohérents avec ceux des programmes connexes

La coordination des objectifs de programmes appartenant à une même mission ou relevant d'une même politique transversale débouche sur le choix d'objectifs identiques, complémentaires ou communs.

La politique transversale « sécurité routière » concerne plusieurs programmes

• *Objectifs identiques :*

- un objectif du programme « police nationale » pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs à l'alcoolémie effectués dans ses zones de compétence ;

- un objectif identique pourrait être assigné au programme « gendarmerie nationale » pour ses propres zones de compétence.

• *Objectifs complémentaires :*

- un objectif du programme « police nationale » pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs au respect des limitations de vitesse ;

- un objectif du programme « réseau routier national » pourrait porter sur la diminution des points noirs du réseau routier.

- *Objectifs communs :*

- la diminution du nombre de morts ou d'accidentés pourrait être un objectif commun à tous les programmes de la politique transversale, portée par le programme du chef de file.

2. Quelles doivent être les caractéristiques intrinsèques de chaque objectif ?

a) Un objectif clair

L'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous.

b) Un objectif dont la réalisation dépend de façon déterminante des activités du programme

La réalisation de l'objectif est imputable, à titre exclusif ou principal, aux activités du programme auquel il est attaché. La formulation de l'objectif et les explications qui l'accompagnent dans le projet annuel de performances doivent être l'occasion de mieux faire comprendre le rapport entre les activités des administrations et les résultats qui en sont attendus. Les principaux leviers d'action envisagés et les résultats obtenus dans le passé doivent être expliqués.

A contrario :

- Sont à écarter les objectifs dont la réalisation dépend trop fortement de l'évolution de l'environnement socio-économique.

Un objectif visant un impact trop éloigné, ou obéissant à d'autres causes que l'action du programme, ne doit pas être retenu.

La politique de la ville (programme équité sociale et territoriale)

Elle ne peut se voir assigner un objectif de réduction du chômage dans les quartiers urbains défavorisés, car l'évolution du chômage dépend de beaucoup d'autres facteurs. En revanche, cette politique pourrait avoir un objectif de réduction du différentiel de chômage entre quartiers défavorisés et autres quartiers au sein de la même agglomération.

- Sont à écarter les objectifs imputables principalement à d'autres acteurs que ceux du programme.

L'objectif de « réduire la mortalité liée au tabagisme »

Il reflète à la fois le résultat des activités de prévention mises en œuvre par le programme « Santé publique et prévention » et des soins curatifs apportés par le système de soins. Cet objectif ne peut donc être adopté par le programme « Santé publique et prévention » car il ne traduit pas sa seule action. Un objectif de « réduction du tabagisme » est davantage à la portée de ce programme.

c) Un objectif mesurable par des indicateurs chiffrés

Un objectif est précis et concret. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Un objectif doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats).

Les indicateurs doivent être chiffrés, y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs.

On peut mesurer la qualité de l'accueil dans un service public par deux indicateurs :

- la proportion d'usagers satisfaits des différents aspects du service offert ;
- le pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise.

C. QUELS INDICATEURS POUR LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ?

A chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés. L'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini, le plus objectivement possible. Il est donc nécessaire de connaître les résultats des années passées, et de fixer des cibles pour les années à venir.

La cible doit être située dans un horizon temporel pouvant aller jusqu'à 5 ans. Dans ce cas, les prévisions de résultats sont autant que possible indiquées pour chaque année et pas uniquement pour l'année d'échéance de la cible. La détermination de ces valeurs cibles est éclairée par le dialogue de gestion entretenu par le responsable de programme avec les services.

Un bon indicateur doit être :

- pertinent pour apprécier les résultats obtenus ;
- utile ;
- solide ;

1. Comment définir des indicateurs permettant d'apprécier les résultats obtenus ?

a) Un indicateur cohérent avec l'objectif

L'indicateur retenu doit présenter un lien logique fort avec l'objectif fixé. Il doit permettre de mesurer spécifiquement sa réalisation.

Voici des exemples d'indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la réalisation des différents types d'objectifs :

Objectifs	Indicateurs	Exemples
Efficacité socio-économique	Données statistiques issues d'enquêtes	PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE Taux d'insertion de jeunes diplômés
	Données statistiques issues des systèmes de gestion internes	ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL Taux de déclaration dans les délais de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée Taux de paiement spontané des impôts par les contribuables à l'échéance fixée
		PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES Taux de réussite des projets aidés

Objectif	Indicateurs	Exemples
Qualité de service	Taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête	TOUS PROGRAMMES Taux d'usagers se déclarant satisfaits des conditions d'accueil
	Paramètres objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité, la fiabilité, la disponibilité...	TOUS PROGRAMMES Pourcentage d'usagers téléphoniques ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai inférieur au seuil d'alerte défini Pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise
	Taux de conformité à un standard de qualité	TOUS PROGRAMMES Pourcentage de services atteignant le standard visé
Efficience de la gestion	Coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées/activités effectuées ou services rendus	ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL Coût de gestion moyen du dossier fiscal d'une grande entreprise Nombre de foyers fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu par emploi affecté à la gestion et au recouvrement de cet impôt
	Pourcentage de frais de gestion exprimé par le ratio frais de gestion/crédits gérés	DIVERS PROGRAMMES Pourcentage de dépenses des fonctions de soutien par rapport aux crédits globaux du programme
	Indicateur de distribution des moyens	PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE Pourcentage des élèves accueillis dans des classes de moins de 10 élèves et pourcentage des élèves accueillis dans des classes de plus de 40 élèves

Objectif	Indicateurs	Exemples
Efficience de la gestion	Indicateur de ciblage, exprimant l'orientation des moyens ou des activités sur les priorités du programme	ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL Proportion des contrôles débouchant sur des pénalités fiscales importantes et/ou sur des propositions de poursuites pénales
		PROGRAMME ACCÈS ET RETOUR A L'EMPLOI Part des publics prioritaires dans un dispositif de politique de l'emploi
		PROGRAMMES DE RECHERCHE Part des disciplines prioritaires
	Indicateur de bonne utilisation des potentiels, exprimant si les ressources disponibles sont employées conformément à leur destination	PROGRAMME DE POLICE NATIONALE Taux des effectifs actifs de police affectés à des tâches de police active
		PROGRAMME D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE Taux d'activité des professeurs remplaçants
	Indicateur de dépassement de coût, par rapport à une prévision initiale	TOUS PROGRAMMES Pourcentage de dépassement des coûts d'un projet immobilier
	Taux de financement d'une activité par la vente de prestations ou d'autres apports extérieurs à l'Etat	TOUS PROGRAMMES Pourcentage de recettes apportées par fonds de concours dans le total des financements

b) Un indicateur se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu

Le ou les indicateurs associés à un objectif doivent se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu, et non à un aspect marginal qui ne rend que très partiellement compte de ce résultat.

c) Un indicateur permettant de porter un jugement

Au-delà de son rapport logique avec l'objectif, l'indicateur doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et de mesurer effectivement la performance à laquelle on s'intéresse.

Quelques conseils peuvent être donnés sur ce point :

- Les indicateurs en valeur absolue sont à manier avec prudence, car ils présentent le risque de dépendre fortement d'un contexte peu maîtrisable ;

Le nombre de déclarations dans les délais de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée a plus de chances d'augmenter si le nombre total de déclarations augmente que s'il baisse ; cela ne permet donc pas d'apprécier le gain d'efficacité, contrairement au taux de déclaration dans les délais.

- Lorsqu'un indicateur en valeur absolue est retenu, il est nécessaire de faire apparaître une échelle de valeur. Concrètement, il est indispensable de présenter des résultats passés et une valeur cible permettant de mettre l'indicateur en perspective ;

Le nombre de déclarations de revenus par Internet n'est pas parlant en lui-même. On ne sait pas à la lecture de ce seul chiffre si ce nombre est trop ou pas assez élevé. Ce nombre devient en revanche parlant si on le met en regard de la valeur cible à atteindre et des résultats passés.

Le nombre de redressements effectués dans le cadre de contrôles n'est pas parlant en lui-même. On ne sait pas à la lecture de ce seul chiffre si ce nombre est trop ou pas assez élevé. Ce nombre devient en revanche parlant si on le met en regard de la valeur cible à atteindre et des résultats passés.

- La donnée mesurée doit être rigoureusement quantifiée.

Un calcul de coût complet peut se justifier lorsque la gestion d'un ensemble varié de moyens entre en jeu.

On peut mesurer la réduction d'un coût de gestion en suivant le ratio « nombre de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu / nombre d'emplois affectés à la gestion et au recouvrement de cet impôt ». Mais si l'accroissement de la productivité résulte aussi de l'informatisation, il vaut mieux retenir un coût complet incluant les coûts informatiques.

- Les indicateurs de dispersion doivent être préférés aux indicateurs en valeur moyenne.

Pour mesurer l'amélioration d'un délai, la proportion des cas dans lesquels le délai excède une durée jugée particulièrement anormale est plus

représentative de la qualité du service rendu que le délai moyen de traitement. Ainsi, le pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai d'un mois est plus pertinent que le délai moyen de réponse.

d) Un indicateur évitant des effets contraires à ceux recherchés

L'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble.

Pour mesurer la réalisation de l'objectif « réduire la durée des procédures judiciaires », le seul indicateur « durée moyenne des affaires achevées dans l'année » est porteur d'effets pervers. En effet, il pourrait conduire à ne pas traiter rapidement les affaires anciennes et à ne traiter que le « dessus de la pile », seules les affaires achevées étant prises en compte dans l'indicateur.

Il convient donc, pour éviter cet effet pervers, de retenir un second indicateur : « ancienneté moyenne des affaires en cours au 31 décembre ».

2. Comment garantir l'utilité des indicateurs ?

a) Un indicateur disponible à intervalles réguliers

Un indicateur doit être disponible annuellement. Exceptionnellement, en raison du coût de production élevé d'une enquête lourde sur une population de bénéficiaires par exemple, l'indicateur peut être renseigné à intervalles plus espacés.

b) Un indicateur se prêtant à des comparaisons, dans le temps, dans l'espace et entre acteurs

Un indicateur doit permettre d'effectuer des comparaisons, pour apprécier les résultats obtenus, soit dans le temps (progrès accompli d'une année sur l'autre), soit dans l'espace (comparaison d'un territoire à l'autre), soit encore entre différents acteurs.

Les comparaisons permettent d'étalonner les résultats obtenus, de déceler les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration. Les comparaisons internationales sont utiles, notamment pour établir un diagnostic préalable.

Les paramètres de qualité de service du plan d'action « pour vous faciliter l'impôt » (pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier postal dans un délai de un mois et à leur courrier électronique sous

48 heures, pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise, etc.) sont comparables entre tous les services de la DGI et du Trésor public. Au sein de ces deux réseaux de services, les comparaisons sont établies entre groupes et services ayant des caractéristiques comparables.

Des indicateurs communs à la police et à la gendarmerie peuvent faciliter la comparaison des résultats (exemple : taux d'élucidation des crimes et délits).

c) Un indicateur immédiatement exploité par les administrations concernées

Un indicateur n'est utile que si sa production est immédiatement suivie d'une analyse par les responsables opérationnels concernés et mise à profit pour prendre des décisions de gestion. Les indicateurs doivent donc en premier lieu être utilisés dans la gestion interne du programme avant de servir à la préparation de décisions stratégiques.

d) Un indicateur immédiatement compréhensible ou clairement expliqué

L'énoncé de l'indicateur doit être immédiatement compréhensible ou clairement expliqué, quitte à ce que cela nécessite un travail de simplification préalable des données mesurées.

En matière de fiscalité, lorsqu'on cherche à réduire les délais de réponse aux courriers des usagers, il est techniquement possible de mesurer le pourcentage de réponses envoyées en moins de 1 mois, 2 mois, 3 mois, 4 mois, 5 mois, et plus de 6 mois. Pour mesurer la qualité de service, il suffit de sélectionner une de ces tranches comme indicateur de qualité de service : « proportion des usagers ayant reçu une réponse en moins d'un mois ».

S'agissant d'une enquête de satisfaction, la rubrique de réponse jugée la plus significative peut être choisie comme indicateur. Ainsi, lorsqu'on a proposé aux personnes interrogées de répondre à la question « êtes vous satisfaits de l'accueil » par « très satisfait », « plutôt satisfait », « pas satisfait », « pas du tout satisfait », on peut choisir comme indicateur de mesure : « proportion des usagers plutôt satisfaits ou très satisfaits de l'accueil ».

Les indicateurs composites obtenus en pondérant différentes variables, ou reposant sur des hypothèses et des modèles complexes, sont peu compréhensibles pour les non-spécialistes et doivent être évités.

Un indicateur de mal être social des jeunes dans les quartiers urbains défavorisés qui consisterait à calculer la moyenne pondérée du taux de délinquance, du taux d'échec scolaire et du taux de chômage des jeunes, ne serait pas immédiatement compréhensible, car croisant des concepts très différents.

3. Comment construire des indicateurs solides ?

a) Un indicateur pérenne et indépendant des aléas d'organisation

Le mode de collecte de l'indicateur ne doit pas être dépendant des changements d'organisation. L'existence d'une structure centrale dédiée au traitement des remontées d'information sur les performances, telle qu'une cellule de contrôle de gestion, peut garantir cette pérennité.

b) Un indicateur de fiabilité incontestable

La fiabilité d'un indicateur constitue un critère de choix essentiel. Cette fiabilité repose sur la sûreté du dispositif de mesure et l'absence de biais ou la portée limitée des biais connus.

- Sûreté du dispositif de mesure.

Il faut, en particulier, éviter de recourir à des comptages manuels peu fiables ou qui seraient effectués en supplément des tâches opérationnelles courantes.

Un indicateur doit être, autant que possible, extrait automatiquement d'un système de gestion ou bien résulter d'enquêtes conduites par des organismes internes ou externes spécialisés. Dans ce dernier cas, la méthodologie d'enquête devra obéir à des règles précises (nature des questions posées, échantillon des personnes interrogées...).

- Absence de biais ou portée limitée des biais connus.

Par principe, un bon indicateur doit être exempt de biais. Cependant, un indicateur peut être retenu malgré ses biais, à condition que ceux-ci restent de portée limitée et soient clairement identifiés.

Pour mesurer l'objectif « réduire les délais d'obtention d'un logement social », on utilise les indicateurs « durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année » et « ancienneté moyenne du stock de demandes en attente au 31 décembre ». Ces chiffres incluent des demandes de ménages déjà logés en logement social et souhaitant changer de logements.

A la suite d'une enquête, on estime cependant que la part de ces demandes est relativement stable. L'indicateur permet donc, malgré ce biais, de mesurer la réalisation de l'objectif.

c) Un indicateur élaboré à un coût raisonnable

L'indicateur doit être obtenu à un coût proportionné à l'utilité des informations que l'on en retire.

L'extraction automatisée, à partir des applications de gestion, des données nécessaires à la mesure des indicateurs est un bon moyen de réduire son coût tout en augmentant sa fiabilité.

4. Comment permettre la vérification et l'audit des indicateurs ?

L'indicateur doit être documenté en vue de permettre aux corps d'inspection des ministères, au Comité interministériel d'audit des programmes, à la Cour des comptes, aux rapporteurs des assemblées, de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations.

L'administration doit donc décrire précisément, dans une fiche technique de documentation, la méthode d'élaboration de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production.

Il est recommandé que ces fiches soient mises en ligne sur les sites Internet des ministères.

ANNEXE 5

EXEMPLES D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

Exemples d'indicateurs d'efficacité socio-économique ou d'intérêt général

Exemples d'indicateurs d'efficience

Exemples d'indicateurs de qualité de service

Exemples d'indicateurs d'activité ou de moyens

Exemples d'indicateurs d'activité ou de moyens déguisés

Exemples d'indicateurs non imputables au programme auquel ils sont rattachés
(dépendant davantage du contexte général, des moyens d'autres programmes ou d'autres acteurs)

Exemples d'indicateurs sur lesquels le programme manque de leviers d'action

Exemples d'indicateurs vagues ou imprécis

Exemples d'objectifs et d'indicateurs à trop long terme

EXEMPLES D'INDICATEURS D'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE OU D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

24122	Mission 24	Sécurité
	Programme 1	Police nationale
	Action 2	Sécurité et paix publiques
	Objectif 2	Améliorer le taux d'identification des auteurs d'infraction de voie publique
	Indicateur 2	Evolution annuelle du nombre de faits élucidés de voie publique

241a511	Mission 24	Sécurité
	Programme 1	Police nationale
	Action 5	Police judiciaire et concours à la justice
	Objectif 1	Améliorer l'élucidation des crimes et délits, l'interpellation de leurs auteurs, la lutte contre la criminalité organisée sous toutes ses formes
	Indicateur 1	Taux d'élucidation global et détaillé pour chacune des quatre grandes catégories d'infractions de l'état 4001

242a311	Mission 24	Sécurité
	Programme 2	Gendarmerie nationale
	Action 3	Contribution à la justice
	Objectif 1	Améliorer le taux d'élucidation
	Indicateur 1	Taux d'élucidation pour l'ensemble formé par les 4 grands agrégats de la délinquance

31322	Mission 31	Travail
	Programme 3	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques
	Objectif 2	Encourager les jeunes, dans le cadre de la formation initiale, à acquérir une qualification en situation de travail (<i>efficacité socio-économique</i>)
	Indicateur 2	Taux d'obtention de la qualification et taux d'insertion

31363	Mission 31	Travail
	Programme 3	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques
	Objectif 6	Veiller à l'adaptation et au développement de l'offre de certification sur les titres du ministère chargé de l'emploi (<i>efficacité socio-économique</i>)
	Indicateur 3	Taux de retour à l'emploi des personnes ayant obtenu un titre professionnel (enquête de placement et de cheminement) par nature de contrat (CDI, CDD, intérim)

EXEMPLES D'INDICATEURS D'EFFICIENCE

1322	Mission 1	Action extérieure de l'Etat
	Programme 3	Français à l'étranger et étrangers en France
	Objectif 2	Assurer un service consulaire de qualité
	Indicateur 2	Coût moyen par type de document produit
3322	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 3	Forêt
	Objectif 2	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
	Indicateur 2	Coût de mise en œuvre du régime forestier rapporté aux surfaces des collectivités relevant de ce régime
73a412	Mission 7	Défense
	Programme 3	Soutien de la politique de défense
	Action 4	Politique immobilière
	Objectif 1	Assurer la réalisation des opérations d'infrastructure dans les meilleurs délais et au meilleur coût
	Indicateur 2	Pourcentage de dépassement du coût initial des projets
9121	Mission 9	Direction de l'action du gouvernement
	Programme 1	Coordination du travail gouvernemental
	Objectif 2	Faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à moindre coût
	Indicateur 1	Coût unitaire de renseignement administratif par consultation de la base « vos droits »
9221	Mission 9	Direction de l'action du gouvernement
	Programme 2	Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective
	Objectif 2	Optimiser la formation initiale des fonctionnaires (efficience de la gestion)
	Indicateur 1	Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA
12514	Mission 12	Enseignement scolaire
	Programme 5	Soutien de la politique de l'éducation nationale
	Objectif 1	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire
	Indicateur 4	Coût des différents examens par candidat inscrit
162a122	Mission 16	Mémoire et liens avec la Nation
	Programme 2	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant
	Action 1	Administrer la dette viagère
	Objectif 2	Liquider les retraites du combattant au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible
	Indicateur 2	Nombre moyen de dossiers de retraite du combattant traité par agent

EXEMPLES D'INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE

9271	Mission 9	Direction de l'action du gouvernement
	Programme 2	Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective
	Objectif 7	Déconcentrer l'action sociale interministérielle (qualité de service)
	Indicateur 1	Part des crédits d'action sociale gérée par les préfets de région

162a131	Mission 16	Mémoire et liens avec la Nation
	Programme 2	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant
	Action 1	Administrer la dette viagère
	Objectif 3	Améliorer les délais de traitement des dossiers de pension
	Indicateur 1	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension

162a231	Mission 16	Mémoire et liens avec la Nation
	Programme 2	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant
	Action 2	Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité
	Objectif 3	Améliorer les délais de traitement des demandes d'appareillage
	Indicateur 1	Délai moyen de traitement d'un dossier d'appareillage

242a121	Mission 24	Sécurité
	Programme 2	Gendarmerie nationale
	Action 1	Ordre et sécurité publics
	Objectif 2	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces
	Indicateur 1	Taux d'intervention nocturne dans un délai supérieur à 30 minutes

29231	Mission 29	Stratégie économique et pilotage des finances publiques
	Programme 2	Statistique et études économiques
	Objectif 3	Améliorer la rapidité d'immatriculation des entreprises au répertoire SIRENE
	Indicateur 1	Taux de rotation des stocks de création d'entreprises

EXEMPLES D'INDICATEURS D'ACTIVITÉ OU DE MOYENS

1253	Mission 1	Action extérieure de l'Etat
	Programme 2	Rayonnement culturel et scientifique
	Objectif 5	Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité
	Indicateur 3	Coût de structure / dépenses d'intervention (y compris pour les acteurs du programme)
2371	Mission 2	Administration générale et territoriale de l'Etat
	Programme 3	Soutien des politiques de l'intérieur
	Objectif 7	Défendre au mieux et dans les temps les intérêts du ministère face aux juridictions
	Indicateur 1	Taux de traitement des dossiers dans l'année
3431	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 4	Soutien des politiques de l'agriculture
	Objectif 3	Mettre à disposition des informations fiables et rapides sur les prix des produits
	Indicateur 1	Evolution du nombre de consultations du site Internet du service des nouvelles des marchés (SNM)
4243	Mission 4	Aide publique au développement
	Programme 2	Solidarité à l'égard des pays en développement
	Objectif 4	Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral
	Indicateur 3	Contributions françaises aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement
6153	Mission 6	Culture
	Programme 1	Patrimoines
	Objectif 5	Rendre accessible une part croissante des patrimoines
	Indicateur 3	Nombre d'organismes producteurs dont les archives sont collectées par les services publics d'archives
6342	Mission 6	Culture
	Programme 3	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture
	Objectif 4	Favoriser les publics spécifiques
	Indicateur 2	Nombre des établissements ouverts au public en conformité avec la charte d'accessibilité des personnes handicapées
73a422	Mission 7	Défense
	Programme 3	Soutien de la politique de la défense
	Action 4	Politique immobilière
	Objectif 2	Améliorer les conditions de logement
	Indicateur 2	Proportion d'engagés bénéficiaires d'un hébergement en enceinte militaire par rapport au nombre total d'engagés ayants droit

EXEMPLES D'INDICATEURS D'ACTIVITÉ OU DE MOYENS DÉGUISÉS

2122	Mission 2	Administration générale et territoriale
	Programme 1	Administration territoriale
	Objectif 2	Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables
	Indicateur 2	Proportion de préfectures délivrant dans des délais fixés les cartes grises et les titres de séjour

4141	Mission 4	Aide publique au développement
	Programme 1	Aide économique et financière au développement
	Objectif 4	Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière
	Sous-objectif 1	Améliorer la gouvernance économique et financière et l'efficacité de l'aide au développement, via la coopération technique dans les pays en développement et en transition
	Indicateur 1	Nombre de jours consacrés à l'assistance technique internationale par le Minéfi par euro de crédit budgétaire affecté à l'ADETEF

10231	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 2	Gestion des milieux et biodiversité
	Objectif 3	Améliorer, à coût maîtrisé, la pertinence et l'efficacité du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages
	Indicateur 1	Pourcentage des habitats prioritaires figurant sur les listes européennes présents dans les réserves naturelles nationales ou dans les parcs nationaux

13371	Mission 13	Gestion et contrôle des finances publiques
	Programme 3	Soutien des politiques économiques, financières, et industrielles
	Objectif 7	Développer l'accès des agents du Minéfi à une solution de restauration collective
	Indicateur 1	Part des agents du Minéfi ayant accès à une solution de restauration collective

241a612	Mission 24	Sécurité
	Programme 1	Police nationale
	Action 6	Commandement, formation, logistique
	Objectif 1	Optimiser l'emploi des ressources afin d'assurer au mieux les actions opérationnelles de la police nationale
	Indicateur 2	Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL

241a613	Mission 24	Sécurité
	Programme 1	Police nationale
	Action 6	Commandement, formation, logistique
	Objectif 1	Optimiser l'emploi des ressources afin d'assurer au mieux les actions opérationnelles de la police nationale
	Indicateur 3	Taux d'indisponibilité des véhicules

**EXEMPLES D'INDICATEURS NON IMPUTABLES AU PROGRAMME AUQUEL ILS SONT RATTACHÉS
(DÉPENDANT D'AVANTAGE DU CONTEXTE GÉNÉRAL,
DES MOYENS D'AUTRES PROGRAMMES OU D'AUTRES ACTEURS)**

3121	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 1	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural
	Objectif 2	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
	Indicateur 1	Part des actifs ayant un emploi dans les zones rurales
3442	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 4	Soutien des politiques de l'agriculture
	Objectif 4	Améliorer la qualité et le ciblage de l'action publique
	Indicateur 2	Part des actions du MAAPAR soumises à évaluation
8161	Mission 8	Développement et régulation économique
	Programme 1	Développement des entreprises
	Objectif 6	Contribuer à la maîtrise de la consommation d'énergie
	Indicateur 1	Taux d'intensité énergétique finale
8162	Mission 8	Développement et régulation économique
	Programme 1	Développement des entreprises
	Objectif 6	Contribuer à la maîtrise de la consommation d'énergie
	Indicateur 2	Nombre de Gwh économisés par les fournisseurs d'énergie par la mise en place des certificats d'économie d'énergie
10131	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 1	Prévention des risques et des pollutions
	Objectif 3	Améliorer la qualité de l'information sur les crues des habitants résidant en zone inondable et réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et dispositifs de prévention
	Indicateur 1	L'information des populations
10142	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 1	Prévention des risques et des pollutions
	Objectif 4	Réduire la production de déchets et son impact sur la santé et l'environnement, contrôler les impacts des substances chimiques
	Indicateur 2	Evolution de la production d'ordures ménagères par habitant
10151	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 1	Prévention des risques et des pollutions
	Objectif 5	Réduire les pollutions par l'amélioration du taux de conformité aux directives européenne sur la pollution de l'eau
	Indicateur 1	Taux de conformité du traitement des systèmes d'assainissement des eaux usées dans les agglomérations soumises aux échéances de 1998, 2000 et 2005
10161	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 1	Prévention des risques et des pollutions
	Objectif 6	Maîtriser l'évolution des gaz à effet de serre
	Indicateur 1	Emissions françaises de gaz à effet de serre (GES) (en millions de tonnes équivalent de CO2)

**EXEMPLES D'INDICATEURS
SUR LESQUELS LE PROGRAMME MANQUE DE LEVIERS D'ACTION**

2151	Mission 2	Administration générale et territoriale de l'Etat
	Programme 1	Administration territoriale
	Objectif 5	Parvenir à une mise en œuvre des crédits européens conforme aux engagements pris par la France, dans l'intérêt des territoires concernés
	Indicateur 1	Risque de dégage ment d'office des crédits FEDER pour les objectifs 1 et 2
22a111	Mission 2	Action générale et territoriale de l'Etat
	Programme 2	Vie politique, culturelle et associative
	Action 1	Financement des partis
	Objectif 1	Mandater l'aide publique aux partis politiques dans un délai court
	Indicateur 1	Délai d'envoi au Premier ministre du projet de décret portant répartition de l'aide publique à compter de la publication de la loi de finances
22a311	Mission 2	Action générale et territoriale de l'Etat
	Programme 2	Vie politique, culturelle et associative
	Action 3	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
	Objectif 1	Contrôler, dans les délais impartis par la loi, la totalité des comptes des candidats dans les scrutins soumis à l'obligation légale de dépôt (hors présidentielles)
	Indicateur 1	Nombre de comptes contrôlés / nombre de comptes envoyés dans les délais légaux
22a321	Mission 2	Action générale et territoriale de l'Etat
	Programme 2	Vie politique, culturelle et associative
	Action 3	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
	Objectif 2	Réduire au minimum les rejets de comptes pour des causes substantielles mais purement matérielles
	Indicateur 1	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
9212	Mission 9	Direction de l'action du gouvernement
	Programme 2	Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective
	Objectif 1	Connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs (<i>efficacité socio-économique</i>)
	Indicateur 2	Nombre de départements ministériels s'appuyant sur une démarche de GPEEC pour définir leur politique de GRH (indicateur avec des objectifs durcis au cours du temps)
12321	Mission 12	Enseignement scolaire
	Programme 3	Vie de l'élève
	Objectif 2	Promouvoir la santé des élèves
	Indicateur 1	Pourcentage d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6^e année

EXEMPLES D'INDICATEURS VAGUES OU IMPRÉCIS

2141	Mission 2	Administration générale et territoriale de l'Etat
	Programme 1	Administration territoriale
	Objectif 4	Améliorer la cohérence de l'action territoriale de l'Etat
	Indicateur 1	Taux de réalisation des actions prioritaires définies au niveau régional

2321	Mission 2	Administration générale et territoriale de l'Etat
	Programme 3	Soutien des politiques de l'intérieur
	Objectif 2	Assurer une activité d'expertise, d'audit et de contrôle réactive et opérationnelle
	Indicateur 1	Taux d'appréciations positives relatives à la qualité des travaux de l'IGA (en termes de réactivité, de qualité de dialogue avec le commanditaire, de caractère opérationnel ou d'utilité)

10331	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 3	Soutien aux politiques environnementales et développement durable
	Objectif 3	Améliorer la prise en compte des propositions du MEDD dans l'action internationale de la France
	Indicateur 1	Pourcentage des positions interministérielles tenues par la France à l'international intégrant des propositions du MEDD

13131	Mission 13	Gestion et contrôle des finances publiques
	Programme 1	Juridictions financières
	Objectif 3	S'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité
	Indicateur 1	Qualité du service rendu

13261	Mission 13	Gestion et contrôle des finances publiques
	Programme 2	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local
	Objectif 6	Améliorer la qualité de la fonction comptable
	Indicateur 1	Poids des soldes des comptes d'imputation provisoire de l'Etat dans le total des flux budgétaires de dépenses

19132	Mission 19	Recherche et enseignement supérieur
	Programme 1	Formations supérieures et recherche universitaire
	Objectif 3	Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie
	Indicateur 2	Part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue

32123	Mission 32	Ville et logement
	Programme 1	Aide à l'accès au logement
	Objectif 2	Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté
	Indicateur 3	Pourcentage d'emménagés récents du parc social ayant des ressources inférieures à 40 % du plafond PLUS par rapport à l'ensemble des emménagés récents du parc social

EXEMPLES D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS À TROP LONG TERME

3111	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 1	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural
	Objectif 1	Concilier activités économiques et préservation des milieux
	Indicateur 1	Part des surfaces sous engagement agro-environnemental / surface agricole utile (SAU)

3244	Mission 3	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
	Programme 2	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés
	Objectif 4	Mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
	Indicateur 4	Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides versées au cours de la campagne communautaire N / montant des aides versées au cours de la campagne communautaire N (pour 2003, N = campagne 1999)

10141	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 1	Prévention des risques et des pollutions
	Objectif 4	Réduire la production de déchets et son impact sur la santé et l'environnement, contrôler les impacts des substances chimiques
	Indicateur 1	Evolution de la production d'ordures ménagères par habitant

10211	Mission 10	Ecologie et développement durable
	Programme 2	Gestion des milieux et biodiversité
	Objectif 1	Construire et mettre en place les outils méthodologiques et les référentiels nécessaires pour atteindre le bon état écologique de l'eau d'ici 2015
	Indicateur 1	Avancement de la mise en place du réseau de surveillance des eaux de surface au sens de la directive cadre sur l'eau

28381	Mission 28	Sport, jeunesse et vie associative
	Programme 3	Soutien à la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative
	Objectif 8	Accélérer la publication de la directive nationale d'orientation (DNO)
	Indicateur 1	Date de publication de la directive nationale d'orientations (DNO) de l'année n+1

ANNEXE 6

GLOSSAIRE

Action

Selon l'article 7 (I – 6e aliéna) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Une action est la composante d'un programme. Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

Activité (voir : Objectif)

Budget opérationnel de programme

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

Cible de résultat

Une cible de résultat est la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans), pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé.

Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

Déclinaison (des objectifs)

La déclinaison des objectifs est le processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnels, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux.

Les objectifs opérationnels peuvent être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques, cohérents et non contradictoires avec eux, qui concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou qui tiennent compte de la situation locale des services.

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

- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés ;
- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre, de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes.

La déclinaison des objectifs se fait dans le cadre d'un dialogue de gestion organisé de façon à favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et à promouvoir la diffusion des bonnes pratiques de gestion.

Dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés.

Ce dialogue a lieu, par exemple, entre les responsables de programmes et les responsables de budgets opérationnels, entre ces derniers et l'ensemble des services placés sous leur responsabilité.

Le dialogue de gestion se nourrit des éléments que lui apporte le contrôle de gestion.

Il doit favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques de gestion.

Direction de la réforme budgétaire

Le décret 2003-202 du 10 mars 2003 a créé la direction de la réforme budgétaire au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il dispose, dans son deuxième article : « en liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, la direction de la réforme budgétaire élabore les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'Etat nécessaire à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ». La direction de la réforme budgétaire travaille en étroite collaboration avec la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

Document de politique transversale

Un document de politique transversale est un document annexé au projet de loi de finances. Il présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

Par exemple, en matière de sécurité routière :

- un objectif de la police nationale pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs à la circulation effectués sur ses zones de compétence ;
- un objectif identique pourrait être assigné à la gendarmerie nationale sur ses propres zones de compétence ;
- un objectif du programme "route" pourrait porter sur la diminution des points noirs du réseau routier.

Le programme chef de file pourrait comporter également des objectifs plus globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes contributeurs. Ainsi, en matière de sécurité routière, la diminution du nombre de morts ou d'accidentés pourrait être un objectif global.

Efficacité socio-économique (voir : Objectif)

Efficience de la gestion (voir : Objectif)

Finalité d'intérêt général

Les finalités d'intérêt général d'un programme caractérisent l'intérêt des prestations de service pour les usagers ou les buts sociaux, économiques, éducatifs, culturels, etc., des politiques d'intervention de l'État. Ce niveau de description, relativement stable dans le temps, permet de dessiner les grands contours de l'action publique. Les objectifs stratégiques présentés dans les projets annuels de performance expriment les priorités les mieux à même de permettre d'accomplir les finalités du programme.

Fonction de soutien

Fonction ne participant pas à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensable à l'efficacité d'ensemble. Les fonctions de soutien correspondent aux fonctions dites d'état-major (direction générale, études, recherches, et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.).

Les fonctions de soutien qui ne peuvent être réparties a priori entre les programmes ou les actions opérationnelles sont isolées dans une action ou un programme fonction de soutien.

Les actions de soutien ne sont généralement pas assorties d'objectifs stratégiques en dehors d'objectifs d'efficience de la gestion. Les programmes de fonctions de soutien peuvent en outre se voir fixer des objectifs de qualité de service interne.

Indicateur

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

Intermédiaire (voir : Objectif)

Justification des dépenses au premier euro

Les crédits soumis au vote du Parlement ne sont plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés (dépenses reconduites pour assurer la continuité des services publics), d'autre part les mesures nouvelles, mais au premier euro. Cette approche se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles en ce qu'elle conduit à analyser de manière approfondie le stock des dépenses.

Ainsi, par exemple, l'ensemble des crédits d'une activité peut être justifié par la multiplication du volume des produits (biens ou services rendus) et de leur coût moyen unitaire.

Mission

Selon l'article 7 (I) de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle.

Elle constitue l'unité de vote des crédits. Les parlementaires peuvent notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

Moyen (voir : Objectif)

Objectif

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

Objectifs stratégiques et opérationnels

Selon la place qu'occupent les objectifs dans le dispositif de pilotage par les performances (voir ce terme), ils sont soit stratégiques soit opérationnels. Les objectifs stratégiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux.

• Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps.

• Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels sont la traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques du programme.

Les objectifs opérationnels peuvent ainsi être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs locaux cohérents et non contradictoires avec les objectifs stratégiques mais tenant compte de la situation particulière du service.

Objectifs socio-économiques, de qualité de service, d'efficience

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques et présentés dans les projets annuels de performances portent non sur ce que fait l'administration (c'est-à-dire son activité ou sa production de biens et services), mais :

- sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique intéressant le citoyen / la collectivité) ;
- sur l'amélioration recherchée de la qualité des services publics (qualité de service intéressant l'utilisateur) ;
- et sur l'économie de moyens mise en œuvre dans la réalisation des activités administratives (efficience de la gestion intéressant le contribuable).

Ces trois catégories d'objectifs peuvent être appelées :

- objectifs d'efficacité socio-économique Ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé à un éventuel programme "santé publique" serait : « réduire la pratique du tabagisme » ;

- objectifs de qualité de service

Objectifs ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'usager, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujéti. Ainsi, un objectif de qualité de service associé à un éventuel programme "justice judiciaire" serait : « réduire le délai de réponse judiciaire » ;

- objectifs d'efficience de la gestion

Ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits.

Objectifs intermédiaires

Les objectifs dits intermédiaires sont des objectifs qui se situent en amont dans le processus de production des administrations (voir ce terme), par rapports aux résultats socio-économiques, à la qualité de service ou à l'efficience.

Les objectifs intermédiaires sont relatifs aux leviers d'action mis en œuvre, moyens, activités, produits :

- objectifs relatifs aux moyens : ils peuvent porter sur un volume ou un taux de consommation ou sur la répartition de certains moyens ;

- objectifs relatifs aux activités : ils peuvent porter sur le volume, la répartition ou la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus ;

- objectifs relatifs aux produits : ils peuvent porter sur le volume ou la répartition de certains produits.

Opérateurs

Entité externe aux services de l'État, de statut juridique public ou privé, à laquelle est confiée la mission d'exécuter en totalité ou pour une part significative la politique traduite budgétairement dans un programme ou une action de programme. À ce titre, l'opérateur participe à la réalisation des objectifs du programme.

Le périmètre des opérateurs de l'État recouvre donc les organismes, qui, indépendamment de leurs statuts, remplissent de façon cumulative les 3 critères suivants :

- être doté de la personnalité morale ;

- être placé sous le contrôle direct de l'État, l'existence d'un contrôle direct de l'État suppose un lien de filiation entre l'État et l'organisme, qui doit parfois s'apprécier à l'aune d'un faisceau de critères (modalités de désignation des organes dirigeants, règles d'approbation et de rejet des budgets, exercice de prérogatives de tutelle, régime des contrôles sur les actes de gestion, origine des ressources, régime des biens exploités par l'organisme, prépondérance de la sphère non marchande dans le portefeuille d'activités...);

- contribuer à la mise en œuvre d'une politique définie par ce dernier et trouvant sa traduction dans les lois de finances.

Un opérateur peut recevoir des subventions pour charge de service public ou des crédits de transferts en provenance du programme qu'il est chargé de redistribuer. Il peut également être financé par des ressources fiscales qui lui sont affectées.

Opérationnel (voir : Objectif)

Performance

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion.

Performance (Démarche de, pilotage par la)

La démarche de performance ou démarche de pilotage par les performances est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés.

Les objectifs à atteindre définis au niveau stratégique sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

Processus de production des services publics

Le processus de production d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources, ou moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus. Ces produits induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social.

Des objectifs et des indicateurs qui mesurent leur réalisation peuvent être associés à tous les échelons de ce processus de production.

Programme

Selon l'article 7 (I – 6e aliéna) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Unité de spécialité des crédits, le programme constitue le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'État. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe du programme fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

Projet annuel de performances

Le projet annuel de performances, annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme, exprime, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Selon l'article 51 de la LOLF, le projet annuel de performances précise :

- a) la présentation des actions, des coûts associés, objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs pour dont le choix est justifié ;
- b) l'évaluation des dépenses fiscales ;
- c) la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- d) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- e) par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

Qualité de service (voir : Objectif)

Rapport annuel de performances

Les rapports annuels de performances, annexés à la loi de règlement établies pour chaque programme, expriment, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances relative au même exercice. Les rapports annuels de performances sont présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances, afin de faciliter les comparaisons.

Selon l'article 54 de la LOLF, le rapport annuel de performances fait connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- b) la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures.

Responsable de programme

Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

Résultat

Terme réservé, lorsqu'il est utilisé seul, aux constatations réelles ex post. Le résultat est mesuré par le niveau réellement atteint par un indicateur. En prévision, on parle de "résultat attendu" ou de "cible de résultat".

Stratégie

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performances. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.

Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

Stratégique (voir : Objectif)