



**COMITE INTERMINISTERIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES
(CIAP)**

RAPPORT D'ACTIVITÉ

**SIXIÈME CYCLE D'AUDITS
(SEPTEMBRE 2008 - JUILLET 2009)**

- Novembre 2009 -

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	1
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	13
PARTIE 1. CLARIFIER LA PORTÉE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	15
1.1 VIS-À-VIS DU PARLEMENT	15
1.1.1 <i>L'exigence d'une stratégie clairement présentée</i>	16
1.1.2 <i>La nécessité d'expliciter les leviers d'action</i>	17
1.1.3 <i>L'engagement sur des cibles de performance justifiées</i>	18
1.2 VIS-À-VIS DES ACTEURS DES PROGRAMMES	19
1.2.1 <i>La priorité à accorder au dispositif de performance des programmes, dans le pilotage de l'activité des services</i>	20
1.2.2 <i>Le dialogue de gestion à bâtir sur le dispositif de performance des programmes</i>	21
PARTIE 2. MIEUX CERNER ET EXPLICITER LES DÉTERMINANTS DES DÉPENSES PUBLIQUES	23
2.1 FAIRE L'ANALYSE DES INDUCTEURS DE COÛTS DES ACTIVITÉS POUR RENFORCER LA CAPACITÉ DE PILOTAGE DES PROGRAMMES	23
2.1.1 <i>L'objectif d'optimisation des coûts</i>	24
2.1.2 <i>L'objectif d'efficience de l'offre de services</i>	24
2.1.3 <i>L'objectif d'optimisation des moyens alloués</i>	25
2.2 ÉCLAIRER LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES PAR DES INFORMATIONS SUR LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT	26
2.2.1 <i>Justifier les subventions pour charges de service public des opérateurs au regard de leurs autres ressources</i>	26
2.2.2 <i>Justifier l'emploi des crédits par rapport aux financements extrabudgétaires pilotés par l'État pour les mêmes finalités</i>	28
2.2.3 <i>Justifier, au niveau des programmes, l'emploi des fonds de concours et attributions de produits</i>	28
PARTIE 3. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	31
3.1 PARACHEVER CERTAINS AJUSTEMENTS DÉJÀ ENGAGÉS	31
3.1.1 <i>Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »</i>	31
3.1.2 <i>Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »</i>	32
3.1.3 <i>Les programmes 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »</i>	32
3.2 ENVISAGER D'AUTRES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	33
3.2.1 <i>Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »</i>	33
3.2.2 <i>Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i>	35
3.2.3 <i>Le programme 191 « Recherche duale »</i>	36
3.2.4 <i>Le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »</i>	37
3.2.5 <i>La mission « Immigration, asile et intégration » (programmes 303 et 104)</i>	37
ANNEXES	39
Annexe 1 Liste des membres du CIAP	41
Annexe 2 Liste des audits et des auditeurs du 6 ^{ème} cycle (2008 – 2009)	45
Annexe 3 Résumé des recommandations antérieures portant sur la maquette budgétaire	53
Annexe 4 Récapitulation des audits effectués au cours des six cycles 2003 – 2009 (présentation selon la nomenclature de programmes du PLF 2010)	59

AVANT-PROPOS

Au cours de son 6^{ème} cycle d'audits (septembre 2008 - juillet 2009), le CIAP a poursuivi son activité à un rythme soutenu, avec 18 missions, portant sur 20 programmes et mobilisant 55 auditeurs mis à disposition par les services d'inspection ou de contrôle général participant au comité.

Ces travaux montrent que la montée en puissance de la LOLF se poursuit. Les informations apportées par les PAP et les RAP sont plus riches et plus éclairantes, avec notamment des dispositifs de performance simplifiés, plus lisibles et mieux renseignés, des justifications au premier euro plus étoffées, et des outils de dialogue de gestion enrichis.

Au-delà des difficultés ponctuelles relevées dans les rapports, les auditeurs du CIAP ont pu constater la mobilisation toujours soutenue des acteurs, et en particulier des responsables de programme et de leurs équipes, ainsi que des services ministériels à vocation transversale.

Une telle mobilisation mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle intervient dans un contexte plus difficile, marqué à la fois par les contraintes de la situation de nos finances publiques, ainsi que par le rythme des réformes structurelles.

Les audits effectués font également apparaître les nouveaux risques qui pèsent sur la consolidation des acquis de la loi organique.

La contrainte budgétaire conduit à porter une attention accrue - à juste titre - au respect des plafonds de crédits et d'emplois. Avec des marges de manœuvre de plus en plus réduites, cela se traduit souvent par une recentralisation des décisions au sein des ministères, qui amoindrit l'autonomie des responsables de programme. Au sein même des programmes, le dialogue de gestion s'appauvrit, focalisé sur le volet budgétaire aux dépens du volet performance.

Dans ces conditions, la LOLF ne peut que partiellement tenir ses promesses en termes d'autonomie accrue des responsables opérationnels, et donc de meilleure gestion attendue de la déconcentration de l'affectation des ressources.

Le rythme des réformes structurelles fait que la LOLF, conçue comme le fondement et la référence de toute démarche de performance, voit peu à peu son image affaiblie dans le paysage administratif français, à mesure qu'elle est « recouverte » par d'autres vagues de priorités et de réformes (RGPP, Grenelle, nouvelle organisation territoriale de l'Etat, dispositifs de réponse à la crise ...).

Or la LOLF n'est pas une mode, une action temporaire, mais le cadre durable et pérenne qui doit permettre de mettre en lumière et de stimuler la modernisation de l'Etat.

A cet égard, les audits effectués font apparaître la nécessité d'être particulièrement vigilant sur la situation d'un nombre non négligeable de programmes examinés, qui :

- soit ne comportent pas de véritable approche stratégique, c'est-à-dire justifiant le choix des orientations et des leviers d'action retenus ; dans ces cas, les objectifs et les indicateurs ne

peuvent apparaître que « plaqués » sur le document budgétaire et ont peu de chance d'être mobilisateurs pour les services ;

- soit ont, dans leur PAP, un dispositif de performance justifié et pertinent, mais qui n'est pas utilisé pour le pilotage des services, pour diverses raisons (absence de déclinaison opérationnelle ; primauté d'une directive ministérielle élaborée postérieurement au PAP et sans référence à celui-ci ; multiplicité des documents de cadrage de l'activité, qui « noient » le PAP ; absence de toute référence aux objectifs et indicateurs du PAP, dans le contrat d'objectifs et de moyens passé avec un opérateur majeur ...).

Face à ces risques, il importe de tenir les deux bouts de la chaîne, c'est-à-dire de faire en sorte que, tout en répondant aux défis de la contrainte budgétaire et des réformes structurelles, on continue à faire de la LOLF le cadre de référence de la modernisation de l'État.

Cela implique notamment de s'assurer que la démarche de performance des PAP intègre bien les différents référentiels stratégiques de l'État, et que les objectifs et indicateurs ainsi définis sont mis au cœur de l'action des services.

Le bilan des travaux effectués a également conduit le CIAP à faire évoluer le format de ses audits. Depuis l'origine, l'essentiel de l'activité a été consacré à des audits généralistes couvrant l'ensemble des aspects d'un programme (périmètre et structuration, objectifs et indicateurs, déclinaison opérationnelle, JPE, comptabilité d'analyse des coûts).

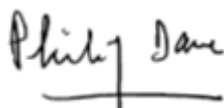
Les six cycles écoulés ont permis de contribuer à la définition d'une doctrine d'application dans les champs de compétence du CIAP, ainsi que de couvrir l'essentiel de la maquette budgétaire. Sur les 130 programmes du budget général, 93 ont été audités au moins une fois.

Au vu de cet acquis, et des nouveaux enjeux qui se dégagent pour l'application de la LOLF, le comité a jugé qu'il convenait de passer à une nouvelle phase de son activité.

Les prochaines campagnes seront ainsi centrées sur le dispositif de performance, avec des audits organisés autour de trois questions : le dispositif de performance des programmes est-il pertinent, est-il fiable, est-il utilisé pour le pilotage des services et des opérateurs ?

L'activité du CIAP a donc aussi été consacrée à la mise au point des supports nécessaires (guide d'audit, plan type ...) pour les nouvelles missions qui ont démarré en octobre 2009, avec le début du 7^{ème} cycle. Il faut noter que, dans un souci de transparence vis-à-vis de la communauté financière, et notamment des futurs services audités, ces outils méthodologiques ont été rendus accessibles sur le site du comité¹.

En faisant ainsi évoluer ses méthodes de travail, le CIAP souhaite s'inscrire au mieux dans une perspective de service aux grands acteurs institutionnels de la LOLF destinataires de ses travaux, que sont les ministères, les responsables de programme, le Budget, la Cour des Comptes, ainsi que les commissions des Finances des deux assemblées parlementaires.



Philip DANE
Président du CIAP

¹ www.performance-publique.gouv.fr / les acteurs/ le CIAP.

SYNTHÈSE

SYNTHÈSE

Le présent rapport rend compte de l'activité du CIAP pour son 6^{ème} cycle d'audits, organisé de septembre 2008 à juillet 2009, au cours duquel ont été réalisées 18 missions, portant sur 20 programmes et auxquelles ont participé 55 auditeurs.

Les résultats des travaux effectués font ressortir trois orientations majeures :

- clarifier la portée du dispositif de performance attaché aux programmes ;
- mieux cerner et expliciter les déterminants des dépenses du budget de l'État ;
- poursuivre l'amélioration de la maquette budgétaire.

CLARIFIER LA PORTÉE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE ASSOCIÉ AUX PROGRAMMES

La difficulté indéniable qu'il y a à inscrire l'action de l'État dans une logique de performance (notamment en cas de cofinancements, de ressources extrabudgétaires, de prestations de « guichet », ou de politiques incitatives) ne doit pas conduire à modérer les ambitions quant à l'enjeu du dispositif d'objectifs et d'indicateurs associé aux programmes.

Vis-à-vis du Parlement, le lien entre le dispositif de performance, les priorités stratégiques des programmes et la réalité du pilotage budgétaire doit être mieux démontré.

Le cadre d'activité des acteurs de programmes doit également être davantage situé par référence à leur dispositif de performance.

- Un exposé précis des axes stratégiques de la politique portée par un programme est la première condition de la compréhension de son dispositif de performance

Il est nécessaire que la présentation stratégique des programmes soit claire et permette de comprendre le choix du dispositif de performance qui lui est attaché. Le programme 176 « Police nationale » en est une illustration. En revanche, tel n'est pas encore le cas pour nombre de programmes, bien que la mise en œuvre de la LOLF soit entrée dans sa quatrième année.

On est ainsi dans l'attente de connaître les axes stratégiques des politiques portées par les programmes 159 « Information géographique et cartographique » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ».

De même, les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » souffrent de l'absence d'un exposé, au niveau de la mission, des priorités stratégiques de la politique d'aide au logement, et ne sont assortis que d'objectifs très généraux, plus proches d'une simple définition des missions des services qu'emblématiques d'une démarche de performance.

- L'explicitation des leviers d'action dont dispose un programme constitue la deuxième condition de la compréhension de son dispositif de performance

Il est indispensable, pour que les responsables de programme puissent réellement s'engager sur des objectifs chiffrés, que ceux-ci soient mesurés par des indicateurs centrés sur les leviers d'action dont ils disposent.

Ceci doit conduire, en premier lieu, à écarter du dispositif de performance les indicateurs dont les résultats sont exclusivement ou majoritairement liés à l'évolution du contexte économique et social.

Le choix des indicateurs sélectionnés, en second lieu, sera d'autant mieux compris que les leviers d'action auront été mieux précisés, particulièrement lorsqu'ils sont partagés avec ceux d'autres programmes ou dépendants de ceux-ci.

Tel devrait être le cas pour le programme 181 « Prévention des risques », par exemple, dont les leviers d'action sont partagés avec ceux du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » en ce qui concerne la lutte contre la pollution des eaux et l'entretien des cours d'eaux, ainsi qu'avec ceux du programme 174 « Énergie et après-mines », en matière de pollution atmosphérique.

- Les responsables de programme doivent également justifier les cibles des indicateurs qui représentent leur engagement de performance

Il devient d'abord urgent que des cibles soient fixées aux quelque vingt pour cent d'indicateurs qui n'en disposaient pas encore dans les PAP 2009.

Mais il convient surtout de justifier les cibles choisies, de même que les écarts de réalisation par rapport aux prévisions, ce qui, trop souvent, n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Parce qu'elles ne sont pas suffisamment mises en perspective et étayées par les moyens mis en œuvre pour les atteindre, les cibles donnent le sentiment qu'elles ne sont pas les instruments de pilotage qu'elles devraient être.

Dans le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » par exemple, l'indicateur 1.1 relatif aux contentieux à enjeux et aux saisies de marchandises illicites est assorti d'une prévision pour 2009, inférieure aux réalisations de 2008, sans que soit justifiée cette évolution en retrait par rapport aux résultats obtenus précédemment.

- La priorité doit être accordée au dispositif de performance des programmes dans le pilotage de l'activité des services

Le dispositif de performance associé aux programmes ne constitue pas encore, dans bien des cas, l'outil de référence du pilotage des services, mais seulement un cadre structuré de compte rendu de leurs activités pour l'information du Parlement.

L'activité des services de police est ainsi encadrée par une circulaire annuelle d'objectifs qui ne comporte aucune référence au dispositif de performance du programme 176 « Police nationale ». De fait, aucun des 18 indicateurs du programme n'a de déclinaison territoriale.

Dans le cas du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », les divers documents de cadrage de l'action des services douaniers reprennent bien le dispositif de performance, mais d'une manière différente qui peut en infléchir le sens : ainsi, dans le contrat pluriannuel de performance, l'action contre la contrebande de tabac figure au sein de l'activité économique des services, alors qu'elle est présentée au titre de la lutte contre la fraude dans le PAP.

- Le dialogue de gestion avec les services et les opérateurs doit être structuré par le dispositif de performance des programmes

La place essentielle reste accordée, dans le dialogue de gestion, aux questions budgétaires.

Pour le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative », où l'organisation des élections mobilise l'essentiel des crédits, le premier objectif du dispositif de performance vise à ce que les élections soient organisées au meilleur coût. Cet objectif n'est pourtant toujours pas soutenu par un plan d'actions stratégiques identifiant les priorités et les leviers d'action pour les préfetures.

Dans le cas du programme 181 « Prévention des risques », le nouveau contrat d'objectifs conclu avec l'ADEME pour la période 2009-2012 comprend 25 indicateurs dont aucun n'a de lien avec les 3 indicateurs du dispositif de performance qui impliquent directement l'activité de l'agence.

Revêtu du souci de maîtriser la dépense publique dans un contexte budgétaire contraint, l'encadrement des crédits délégués aux services constitue le point de focalisation du dialogue de gestion.

Il y a, en l'espèce, une menace pour la LOLF, dont les améliorations qu'elle tend à apporter aux modes de gestion ne sont toujours pas ressenties. La captation des économies réalisées par les services déconcentrés au prix de réels efforts d'optimisation des dépenses, à laquelle procèdent certains responsables des programmes, peut même s'avérer contre-productive.

MIEUX CERNER ET EXPLICITER LES DÉTERMINANTS DES DÉPENSES PUBLIQUES

Trop souvent, les coûts unitaires ou moyens présentés dans les PAP et RAP sont définis ex post, à partir des dotations allouées aux programmes, à seule fin d'alimenter les documents budgétaires.

Déterminés ainsi, ils ne constituent pas une donnée utile au pilotage des programmes dans une logique d'optimisation de la dépense publique.

Ils ne peuvent davantage fournir une valeur fiable aux indicateurs d'efficience compris dans le dispositif de performance des programmes.

L'analyse des inducteurs de coûts des activités reste donc largement encore à faire, alors que, souvent, les données de base existent et sont accessibles aux responsables de programme.

Une telle analyse doit non seulement être développée, mais aussi complétée, pour pouvoir éclairer utilement le vote du Parlement. En effet, la plupart des dépenses publiques font appel à des modes de financement multiples. La justification au premier euro (JPE) des crédits et dépenses budgétaires ne peut donc s'apprécier correctement sans une mise en perspective avec les autres sources de financement, au niveau même de la documentation de chaque programme.

- L'analyse des inducteurs de coûts des activités doit être effectuée pour renforcer la capacité de pilotage des programmes par la performance

Il est difficile d'attendre des objectifs d'efficience une optimisation de la dépense publique, lorsqu'ils ne sont pas sous-tendus par une analyse des inducteurs de coûts des activités.

Ainsi, dans le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » l'objectif d'efficience de l'offre de service est mesuré notamment par un indicateur d'écart des coûts moyens régionaux d'hébergement qui n'est pas à ce jour renseigné.

Le responsable de programme n'a en effet pas établi de référentiel des coûts par type d'hébergement, bien que les données de base soient réunies dans les services déconcentrés, à partir des informations fournies par les opérateurs associatifs. Or les dépenses d'hébergement représentent la part essentielle de l'enveloppe budgétaire du programme.

Il en va ainsi, également, pour le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », en ce qui concerne l'objectif d'optimisation des moyens alloués aux académies. Celui-ci est mesuré, entre autres, par un indicateur donnant le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée. Or, la fiabilité de la méthode, et donc de l'indicateur, n'est pas avérée.

- Les subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs doivent être justifiées au regard de leurs autres ressources

Les éléments d'information sur les autres ressources dont disposent les opérateurs sont encore insuffisants dans la documentation des programmes. Ils sont pourtant nécessaires pour apprécier si les subventions pour charges de service public, dans leur destination et leur montant, correspondent aux missions de service public qui leur sont confiées au titre du programme, ainsi qu'à leur coût.

Ainsi, dans le programme 159 « Information géographique et cartographique », les données fournies dans le PAP ne permettent pas de voir que la dotation allouée à l'IGN est, de fait, devenue depuis 2007 une subvention d'équilibre par rapport à l'activité commerciale de l'établissement.

De même, pour le programme 170 « Météorologie », les données présentées dans le PAP ne permettent pas de relier le contenu et le montant de la subvention aux coûts de la mission de service public confiée à Météo France. De fait, c'est l'analyse de la comptabilité de l'établissement qui montre que la subvention finance une part des activités qu'il mène pour la Direction générale de l'aviation civile, qui n'est pas couverte par la redevance aéronautique que celle-ci lui verse.

Il en va ainsi également de la subvention allouée à l'ADEME par le programme 181 « Prévention des risques », dont le montant n'est pas justifié au regard de l'emploi des ressources dont dispose l'agence (avec une part prépondérante de taxes affectées contribuant au financement des politiques de plusieurs programmes).

Il importe de faire connaître au Parlement, ce qui n'est pas le cas actuellement, le volume total des activités de l'opérateur entrant dans le champ du programme 181 (politique des déchets, des sites pollués...), ainsi que la destination effective donnée à la subvention allouée par ce programme (en 2008, financement de dépenses de fonctionnement courant).

- La justification des crédits doit être éclairée par des informations sur les ressources extrabudgétaires, qui concourent également au financement des actions

C'est le cas, notamment, du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), communément dénommé « Fonds Barnier », qui contribue au financement d'une part sans cesse croissante des activités portées par le programme 181 « Prévention des risques ». Pourtant, les informations sur le Fonds sont particulièrement réduites dans la documentation du programme.

Certes, le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport de gestion du FNPRNM. Quand bien même ce rapport préciserait-il - ce qu'il ne fait pas - la répartition du Fonds par activité selon la nomenclature LOLF, la mention de cette information trouve d'abord sa place dans la documentation du programme 181. Elle permettrait d'apprécier la portée des crédits demandés pour répondre aux mêmes finalités.

- Les fonds de concours et attributions de produits doivent être justifiés au niveau des programmes qu'ils contribuent à financer

D'un montant généralement peu significatif au regard de l'enveloppe budgétaire des programmes, les fonds de concours ne constituent pas un enjeu de pilotage. Il reste néanmoins que leur traitement dans les PAP et les RAP n'est pas satisfaisant.

Les RAP présentent une liste de montants de recettes perçues, par date de perception, qui, dans le cas du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » mobilise deux pages pleines, dont on ne voit pas l'intérêt dans la mesure où aucune référence n'y est jamais faite ensuite, notamment au niveau de la partie JPE.

Dans le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », le RAP 2008 évoque des actions qui n'ont pas pu être réalisées, en raison d'une rentrée de fonds de concours inférieure à la prévision. Mais il n'identifie pas, en revanche, les dépenses que l'encaissement de fonds de concours pour un montant largement supérieur aux prévisions (à l'échelle globale du programme) a permis de réaliser.

S'il est vrai que les responsables de programme disposent de marges de manœuvre dans l'emploi des crédits qui leur sont alloués, du fait de la fongibilité, les prévisions de cet emploi doivent être justifiées au Parlement pour éclairer son vote. Elles requièrent, pour être complètes, d'être accompagnées d'un niveau d'information équivalent sur les fonds de concours.

Pour le CIAP, en effet, c'est au niveau des PAP et des RAP que ces justifications sont utiles, davantage que dans l'annexe générale jaune consacrée aux fonds de concours et attributions de produits, dont l'intérêt paraît moins évident dans le cadre de la LOLF.

POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Le souci unanimement partagé de stabilisation de la maquette budgétaire ne peut conduire à renoncer à certains ajustements qui restent nécessaires pour que la répartition des leviers d'action entre les programmes soit cohérente avec leur pilotage par la performance.

A cet égard, les nouveaux ajustements opérés à l'occasion du PLF 2010 constituent un progrès, notamment en ce qui concerne la rationalisation de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il reste que diverses recommandations antérieures du comité demeurent d'actualité.

Le 6^{ème} cycle d'audits a permis de compléter les travaux du CIAP en matière de structuration de la maquette budgétaire par des propositions qui sont détaillées dans le rapport.

Ces propositions concernent notamment les programmes :

- 232 « Vie politique, culturelle et associative » ;
- 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;
- 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » ;
- 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » ;
- 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- 191 « Recherche duale » ;
- 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ;
- 303 « Immigration et asile » et 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

RAPPORT D'ACTIVITÉ

INTRODUCTION

Le présent rapport fait le point des travaux du CIAP au cours de son 6^{ème} cycle d'audits, organisé de septembre 2008 à juillet 2009.

L'activité du CIAP au cours de cette période peut être résumée comme suit (cf. en annexe, la liste des audits et des auditeurs) :

- 18 missions d'audit réalisées sur trois trimestres ;
- 20 programmes audités ;
- 55 auditeurs mobilisés, mis à disposition par les services d'inspection générale ou de contrôle général ministériels qui composent le CIAP.

Le contenu des analyses effectuées et des avis émis sur les programmes audités, qui est l'objet principal de ce rapport, est présenté selon trois thématiques majeures.

La première partie du rapport présente les recommandations du CIAP visant à ce que *les dispositifs de performance* soient mieux insérés dans la logique d'optimisation de la dépense publique, qui est à la base de l'institution des programmes par la LOLF. Au-delà d'un meilleur dialogue avec le Parlement, cela est également nécessaire pour les acteurs des programmes, dont le pilotage n'établit pas encore un lien suffisant entre les crédits mis à leur disposition et les dispositifs de performance qui leur sont associés.

La deuxième partie du rapport est consacrée à la question des *déterminants des crédits*. Les premières générations successives de PAP et de RAP produites à ce jour montrent des progrès indéniables vers l'exhaustivité des informations délivrées, en matière de dotations budgétaires. Ces informations ne sont toutefois que rarement encore sous-tendues par une véritable analyse des inducteurs des coûts des actions conduites. Dès lors, elles ne constituent pas véritablement des outils de pilotage des programmes et d'éclairage du Parlement. De plus, la présentation et la justification des crédits budgétaires souffrent souvent d'un défaut de mise en perspective par rapport à d'autres sources de financement.

La troisième partie du rapport a trait à *la maquette budgétaire*. Les audits réalisés au cours du 6^{ème} cycle conduisent à présenter de nouvelles recommandations, qui s'ajoutent à celles des rapports précédents, et qui visent notamment à compléter les ajustements de périmètre de programmes opérés par les récents PLF.

PARTIE 1. CLARIFIER LA PORTÉE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Les rapporteurs spéciaux du Parlement, comme la Cour des comptes, saluent les corrections apportées chaque année au dispositif de performance associé aux programmes : objectifs resserrés sur les enjeux prioritaires, indicateurs mieux centrés sur les leviers d'action réels, lisibilité d'ensemble plus grande.

Dans son rapport relatif au 5^{ème} cycle d'audits, le CIAP a, lui aussi, mis en avant les progrès apportés dans le PLF 2009 au dispositif de performance de certains programmes, à la suite de ses recommandations.

La circulaire budgétaire du 23 avril 2009 pour la préparation du volet performance des PAP 2010, invite les ministères à poursuivre dans la voie des améliorations engagées, notamment en ce qui concerne la pertinence, la fiabilité et l'impact opérationnel des indicateurs, la priorisation des enjeux, ainsi que l'harmonisation d'indicateurs communs à plusieurs programmes.

Toutefois, certaines insuffisances demeurent, alors que la mise en œuvre du budget de l'État en mode LOLF a démarré il y a quatre ans et a été précédée, s'agissant du dispositif de performance, d'une période équivalente de préfiguration.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire que la portée du dispositif de performance associé aux programmes soit rapidement clarifiée, à la fois pour le Parlement et pour les acteurs responsables de la mise en œuvre des politiques.

1.1 VIS-À-VIS DU PARLEMENT

Une grande majorité des rapporteurs spéciaux estime que le dispositif de performance demeure « largement perfectible »². Pour une partie d'entre eux, le motif principal d'insatisfaction réside notamment dans le fait que les objectifs et indicateurs ne portent que sur le pilotage d'une fraction insuffisante des crédits des programmes.

Les exemples présentés ci-dessous, tirés des travaux du 6^{ème} cycle d'audit, visent à affirmer la nécessité du lien entre les priorités stratégiques, en principe traduites par le dispositif de performance, et la réalité du pilotage budgétaire.

Cela conduit à recommander que, vis-à-vis du Parlement, les responsables de programme s'engagent sur une stratégie clairement présentée, centrent leurs indicateurs sur les leviers d'action réels et les assortissent de cibles justifiées de performance.

² Rapport d'information n° 1780 de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « Trois ans de performance du budget de l'Etat », p.14.

1.1.1 L'exigence d'une stratégie clairement présentée

Dans la logique d'optimisation de la dépense publique, l'exposé des axes stratégiques de la politique est essentiel à la compréhension de l'ensemble des informations fournies dans les PAP, à commencer par le dispositif de performance. Présenté, pour cette raison, en première partie de la documentation du programme, il demeure aujourd'hui largement insatisfaisant.

Cet exposé est clair pour le programme **176 « Police nationale »**, comme pour la mission « Sécurité », et permet de comprendre le choix du dispositif de performance qui lui est attaché.

Tel n'est pas le cas, en revanche, pour le programme **159 « Information géographique et cartographique »**, que le PAP n'identifie à aucune politique propre, mais définit seulement comme participant à « ...la réalisation de nombreuses politiques publiques du ministère... ». Il est apparu pourtant au CIAP que la définition d'une politique nationale d'information géographique et cartographique était possible et même nécessaire car elle conditionne des techniques et des systèmes de géolocalisation de plus en plus déterminants dans nombre d'activités (environnement et aménagement, mais aussi défense, transports...).

Le programme **186 « Recherche culturelle et culture scientifique »** n'est pas davantage associé à une politique définie, le choix ayant été fait par le ministère de la culture d'éclater la recherche en une série d'actions spécialisées, autonomes entre elles et intégrées dans ses différents secteurs d'intervention.

Dans ces conditions, les activités de recherche sont indifféremment financées par ce programme et chacun des autres programmes du ministère.

De surcroît, aucune synergie n'existe, au sein du programme 186, entre les activités de recherche culturelle qui y sont inscrites, et celles ayant trait à la culture scientifique qui y figurent également. Aucun engagement ne peut être attendu, dans ces conditions, sur une stratégie claire pour ce programme, dont la pertinence même n'est toujours pas avérée.

Par ailleurs, il est des cas où une même politique est poursuivie par différents dispositifs dont chacun fait l'objet d'un programme. C'est alors d'abord au niveau de la *mission* qui contient ces programmes qu'est attendu l'exposé de la stratégie mise en œuvre.

Ainsi la politique d'aide au logement est portée à la fois par le programme **109 « Aide à l'accès au logement »** (aides à la personne), par le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »** (aides à la pierre) ainsi que, pour partie, par les deux autres programmes de la mission « Ville et logement » (programmes 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et 147 « Politique de la ville »).

Les priorités d'action de chacun de ces programmes, et plus particulièrement des programmes 109 et 135, ne peuvent se comprendre sans une présentation stratégique au niveau de la mission, qui n'est, pour le moment, effectuée qu'en termes très généraux et sous le seul angle financier. Il en résulte que chacun des deux programmes se voit assigner des objectifs non pertinents, plus proches d'une simple définition des missions des services qu'emblématiques d'une démarche de performance.

1.1.2 La nécessité d'expliciter les leviers d'action

Il est indispensable, pour que les responsables de programme puissent réellement s'engager sur des objectifs chiffrés, que ceux-ci soient mesurés par des indicateurs centrés sur les leviers d'action dont ils disposent.

Ceci doit conduire à :

- écarter les indicateurs dont les résultats sont exclusivement ou majoritairement liés à l'évolution du contexte économique et social ;
- préciser dans les PAP les leviers d'action qui sont, soit partagés avec ceux d'autres responsables de programme, soit dépendants de ceux-ci.

a) S'agissant des *indicateurs de contexte* :

Malgré les corrections apportées régulièrement aux dispositifs de performance, de tels indicateurs subsistent dans les programmes et ne sont pas identifiés en tant que tels.

Il en va ainsi, dans le programme **176 « Police nationale »**, des indicateurs 1.1 « Nombre de crimes et délits constatés » et 2.1 « Nombre de crimes et délits constatés en délinquance de proximité ». Ne faisant que comptabiliser les plaintes déposées, ces indicateurs en *valeur absolue* ne rendent pas compte des résultats de l'activité de la police, qui sont illustrés en revanche par les sous-indicateurs mesurant l'*évolution* des crimes et délits constatés.

Dans le PLF 2010, le libellé de l'indicateur a été modifié et porte désormais sur l'évolution du nombre de faits constatés.

Il pourrait tout autant être envisagé que les indicateurs de contexte figurent dans la présentation générale des missions, ce qui est l'option retenue pour le PLFSS, où de tels indicateurs, intitulés « données de cadrage », sont systématiquement présentés en première partie des objectifs et indicateurs des programmes de qualité et d'efficience (PQE).

b) S'agissant des *leviers d'action partagés* avec ceux d'autres programmes :

Il manque, par exemple, à la compréhension de la portée réelle du dispositif de performance du programme **183 « Protection maladie »**, l'explicitation dans le PAP du lien qu'entretiennent ses indicateurs avec ceux présentés dans le PLFSS (PQE « maladie » et, s'agissant du FIVA, PQE « accidents du travail et maladies professionnelles »).

De même, les leviers d'action du responsable du programme **181 « Prévention des risques »** devraient être présentés dans le PAP, puisqu'ils sont partagés :

- en matière de lutte contre la pollution des eaux, avec le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » dont relèvent les pollutions urbaines et domestiques, tandis que les pollutions industrielles et celles des établissements agricoles sont dans le périmètre du programme 181 ;
- en matière d'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables, avec ce même programme 113, qui finance l'entretien courant, tandis que le programme 181 finance les travaux d'investissement ;
- en matière de pollution atmosphérique, avec le programme 174 « Énergie et après-mines » dont relèvent la réalisation des inventaires de pollutions et la surveillance de la pollution ambiante, tandis que le programme 181 prend en charge les opérations menées dans le cadre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement.

La mission d'audit du programme 181 a pu constater que, dans les faits, cette répartition des leviers d'action est clairement établie entre les trois responsables de programme. Il conviendrait que cette répartition soit explicitée dans les PAP concernés, dont le libellé des actions respectives prête plutôt à confusion en la matière.

1.1.3 L'engagement sur des cibles de performance justifiées

Le rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (tome 2) de juin 2009, souligne que l'engagement pris au PLF 2008 en matière de fixation des cibles (taux de 65 % d'indicateurs ayant une année-cible à 2011 et au-delà) a été dépassé, avec un taux effectif de 80,2 % dans les RAP 2008.

Le fait que près de 20 % des cibles fassent encore défaut, après trois ans de mise en œuvre de la LOLF, peut sembler choquant, tant leur absence prive le dispositif de performance de sa pleine portée.

La critique peut être atténuée par le fait qu'aucun programme de la maquette budgétaire (hors les programmes porteurs de crédits évaluatifs ou de dotations, dont la nature est exclusive de tout dispositif de performance³) ne manque aujourd'hui de cibles pour plus d'un quart de ses indicateurs.

La critique reprend force, en revanche, à l'égard des cibles existantes, dont la très grande majorité n'est pas justifiée, pas plus que ne le sont, dans les RAP 2008, les écarts de réalisation par rapport aux prévisions.

Cette absence de justification entraîne tous les motifs d'insatisfaction :

- quand les résultats sont très supérieurs aux prévisions, voire aux cibles elles-mêmes, celles-ci sont forcément jugées comme manquant d'ambition ;
- quand les résultats sont très inférieurs aux prévisions, les cibles sont estimées trop ambitieuses ;
- et quand les résultats sont conformes aux prévisions, la pauvreté des commentaires qui les accompagnent laisse le lecteur dans l'impossibilité d'apprécier en quoi il convient d'être satisfait.

Dans l'ensemble, les prévisions, résultats et cibles, parce qu'ils ne sont pas suffisamment mis en perspective et étayés par les moyens mis en œuvre pour les atteindre, donnent le sentiment qu'ils ne sont pas les instruments de pilotage de la dépense publique par la performance qu'ils devraient être.

Quelques exemples donnés ci-dessous illustrent ce constat.

Dans le programme **167 « Liens entre la Nation et son armée »**, l'indicateur 1.1 « Taux de satisfaction de l'utilisateur de la JAPD » prévoyait dans le PAP 2006 une cible 2008 de 87 % (actualisée depuis à 90 %), pour un taux de réalisation en 2006 qui était déjà de 91,1 %.

Dans le PAP 2009, la cible est fixée pour 2011 à ≥ 90 %, avec une réalisation 2008 qui est déjà de 89%.

Aucune explication n'avait été donnée depuis 2006 pour justifier le choix d'une cible inférieure encore, en 2011, au résultat atteint en 2006. A la suite des recommandations du

³ Et hormis les programmes 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions ».

CIAP, le RAP 2008 présente une justification de la cible et des moyens mis en œuvre pour l'atteindre.

Dans le programme 177 « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** », pour l'indicateur 2.1 « Part des personnes sortant de CHRS bénéficiant d'une insertion en matière de logement ou d'emploi », qui ne concerne que les plus de dix-huit ans, on ne perçoit pas le raisonnement qui conduit à justifier la cible de 28 % pour le taux de retour à l'emploi, par le seul fait que 25 % du public accueilli dans les centres d'hébergement sont des enfants.

Dans le PAP 2009 du programme 302 « **Facilitation et sécurisation des échanges** », l'indicateur 1.1 « Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon », présente des prévisions pour 2009 qui sont toutes en deçà des réalisations de 2008, sans que soit justifiée cette évolution en retrait par rapport aux résultats obtenus précédemment.

1.2 VIS-À-VIS DES ACTEURS DES PROGRAMMES

Bien que la mise en œuvre du budget de l'État soit effectuée au format LOLF depuis quatre ans maintenant, l'activité des services est encore très insuffisamment pilotée par référence aux dispositifs de performance associés aux programmes.

Il y a deux causes à cela :

- d'une part, l'existence de directives annuelles d'objectifs qui assignent aux services des priorités d'action et des cibles à atteindre dépourvues de liens avec les indicateurs des PAP, voire parfois contradictoires avec ceux-ci ;
- d'autre part, la conduite d'un dialogue de gestion pour la mise en place et l'exécution des BOP qui s'avère essentiellement, sinon exclusivement, consacré aux questions budgétaires.

Ce même constat d'absence de pilotage des programmes dans la logique de la performance qui leur est associée vaut pour les opérateurs de l'État.

La montée en puissance de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a pu faire perdre de vue que la LOLF était le vecteur d'un changement de mode de gestion publique dont la nouvelle nomenclature budgétaire n'est que la conséquence. Et ceci d'autant plus que la RGPP intervenait après une campagne d'audits de modernisation lancée parallèlement à l'entrée en vigueur de la loi organique.

En d'autres termes, *on pourrait craindre que ne subsiste de la LOLF qu'un cadre (la maquette budgétaire) dont on accepterait que le tableau (l'optimisation de la dépense publique par un pilotage par la performance) soit désormais composé à l'extérieur.*

Certes, les décisions de RGPP sont évoquées et mises en perspective dans les bleus budgétaires.

Mais cette réintégration du tableau dans le cadre est pour l'heure avant tout formelle et il convient d'aller au-delà pour redonner son sens à la LOLF, en remplaçant le dispositif de performance des programmes au cœur de l'activité des services.

1.2.1 La priorité à accorder au dispositif de performance des programmes, dans le pilotage de l'activité des services

Le dispositif de performance associé aux programmes ne constitue pas, dans bien des cas, l'outil de référence du pilotage des services.

Ainsi, par exemple, pour le programme **176 « Police nationale »**, l'activité des services de police est encadrée par une circulaire d'objectifs du ministre, diffusée chaque année au cours du 1er trimestre. Ces circulaires fixent un nombre très limité de cibles : 2 pour 2008, 4 pour 2009.

Aucune référence n'y est faite aux 9 objectifs et 18 indicateurs qui forment le dispositif de performance du programme, non plus qu'aux prévisions dont sont assortis ces indicateurs pour l'année considérée.

Autre signe que le dispositif de performance du programme ne guide pas l'action des services, ces 18 indicateurs ne font pas l'objet d'une déclinaison territoriale.

De l'avis du CIAP, il importe d'affirmer le lien et la cohérence entre la circulaire annuelle ministérielle et le dispositif de performance, même si, chronologiquement, la directive ministérielle relative à l'activité d'une année intervient après la rédaction du PAP de l'exercice correspondant.

Dans le cas du programme **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**, il ne s'agit pas d'une totale impasse faite dans les documents de cadrage de l'activité des services sur le dispositif de performance, mais de l'absence de conscience de l'existence de celui-ci en tant que tel, face au foisonnement des outils de pilotage. Toutefois, en définitive, le résultat est le même : le dispositif de performance n'est pas l'outil de pilotage de l'activité.

Les services douaniers, en effet, voient leur action encadrée par au moins trois documents :

- le contrat pluriannuel de performance conclu avec la direction du budget, tout d'abord ; si la totalité des indicateurs du programme y figure, la manière différente dont certains y sont présentés peut susciter des interrogations dans les services quant au sens à donner à leur action pour atteindre le résultat escompté ; ainsi, l'action contre la contrebande de tabac figure au sein de l'activité économique dans le contrat, mais au sein de la lutte contre la fraude dans le PAP ;

- la note de cadrage unique annuelle, ensuite, qui tout en reprenant elle aussi le dispositif de performance du programme, s'en démarque également dans la portée : si les thèmes de lutte contre la fraude (stupéfiants, contrebande et contrefaçon) y sont rappelés comme prioritaires, ils n'y occupent pas la place significative qui leur est donnée dans le PAP ;

- le document d'orientation régional, enfin, qui intègre la déclinaison du dispositif de performance du programme aux directives du plan national de contrôle et à celles du plan national de renseignement.

Outre qu'ils présentent des infléchissements par rapport à la portée du dispositif de performance du programme, ces divers documents sont apparus à la mission d'audit, particulièrement coûteux en temps pour les services, dans leurs phases d'élaboration, de suivi et de compte rendu.

1.2.2 Le dialogue de gestion à bâtir sur le dispositif de performance des programmes

Que ce soit dans le cadre des BOP pour les services, ou dans celui des contrats d'objectifs et de moyens pour les opérateurs, le dialogue de gestion, essentiellement centré sur les questions budgétaires, n'est pas suffisamment guidé par le dispositif de performance des PAP.

C'est ainsi le cas du programme **232 « Vie politique, culturelle et associative »** où l'organisation des élections mobilise l'essentiel des crédits. Le premier objectif du dispositif de performance, visant à ce que les élections soient organisées au meilleur coût, n'est toujours pas soutenu par un plan d'actions stratégiques identifiant les priorités et les leviers d'action pour les préfetures.

Celles-ci ne sont pas incitées à mobiliser leurs contrôleurs de gestion sur l'audit des domaines où l'administration dispose de réels leviers d'action (impression de la propagande électorale, mise sous pli, routage...) et ne sont pas davantage enclines à le faire spontanément dans la mesure où il n'existe même pas de calendrier de dialogue de gestion.

Pour le programme **181 « Prévention des risques »**, s'agissant des services, il a été relevé que le dialogue de gestion tendait à se focaliser sur les opérations de chaque action des BOP. De plus, la notification des crédits par l'administration centrale précisait le montant affecté à chaque action (voire sous-action). Enfin, les possibilités de fongibilité des crédits entre actions étaient soumises à discussion préalable avec le responsable de programme (même si sur ce point un progrès a été constaté puisque, jusqu'en 2008, elles étaient soumises à son autorisation formelle).

Dans ce programme, l'étroitesse des marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés, contraste avec l'autonomie singulière dont bénéficie l'ADEME, opérateur principal du programme.

Il est pour le moins surprenant de constater qu'*aucun* des 25 indicateurs du nouveau contrat d'objectif que l'agence vient de conclure avec l'État pour 2009-2012 ne présente de lien avec les trois indicateurs ou sous-indicateurs de performance du programme 181 qui impliquent directement son activité.

Cette autonomie par rapport au dispositif des PAP est confortée par le fait que le financement de cet opérateur est très largement assuré par des ressources extra budgétaires, les subventions émanant des programmes dont il relève n'apportant plus qu'une contribution minoritaire (cf. infra § 2.2.1).

D'autres exemples montrent que, *revêtu du souci de maîtriser la dépense publique dans un contexte budgétaire contraint, l'encadrement des crédits délégués aux services constitue une menace pour la LOLF, dont les améliorations qu'elle tend à apporter aux modes de gestion ne sont toujours pas ressenties.*

La captation des économies réalisées par les services au prix de réels efforts d'optimisation des dépenses, à laquelle procèdent les responsables de programme, peut même s'avérer contreproductive.

C'est pourquoi, il apparaît essentiel de placer le dispositif de performance au cœur du dialogue de gestion et d'inscrire celui-ci dans un cadre clair et respecté sur l'affectation des gains de productivité.

Le cas des programmes **141 « Enseignement scolaire public du second degré »** et **214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »** est emblématique à cet égard.

Les équipes qui ont audité ces programmes ont tout d'abord souligné un réel effort de transparence de l'administration centrale sur les critères d'analyse des fonctions des services et les résultats des indicateurs :

- création d'un outil informatique en ligne permettant aux académies d'accéder à l'ensemble des indicateurs des programmes qu'elles mettent en œuvre, avec leurs propres résultats et ceux de toutes les autres académies ;
- constitution d'un tableau de bord académique, à partir des indicateurs des programmes et des indicateurs complémentaires fixés au niveau des BOP ;
- analyse des charges et fonctions en services académiques, permettant d'identifier les emplois par fonction et de rapprocher chaque fonction de critères de charges (nombre d'élèves, d'agents gérés, d'établissements...).

Mais les auditeurs ont ensuite noté

- que la répartition des enveloppes budgétaires entre les académies ne prenait pas en compte ces différents critères d'analyse ;
- et que, par ailleurs, les marges dégagées par certaines académies étaient quasi systématiquement captées par les responsables de programme, pour couvrir les dépassements d'enveloppes effectués par d'autres.

PARTIE 2. MIEUX CERNER ET EXPLICITER LES DÉTERMINANTS DES DÉPENSES PUBLIQUES

Comme dans le précédent rapport, les travaux du 6^{ème} cycle d'audit conduisent le CIAP à rappeler la nécessité pour les services de s'engager dans l'estimation réelle du coût de leurs activités.

Trop souvent, les coûts unitaires ou moyens produits dans les PAP et RAP sont définis ex post, à partir du montant des dotations budgétaires allouées aux programmes. Déterminés uniquement de cette manière, ils ne constituent pas une donnée utile au pilotage des programmes dans une logique d'optimisation de la dépense publique. Ils ne peuvent pas davantage fournir une valeur fiable aux indicateurs d'efficience compris dans le dispositif de performance des programmes.

Quand ils sont, de plus, présentés comme déterminants dans la JPE, la nécessité d'une cohérence avec les données d'exécution budgétaire peut conduire les responsables de programme à modifier dans le RAP la valeur des coûts par rapport à la valeur retenue en prévision, sans aucune possibilité de justifier l'écart.

Outre qu'elle affecte la capacité de pilotage des programmes, cette absence d'analyse sur les coûts nuit à la qualité de l'information produite au Parlement.

Par ailleurs, si elle est nécessaire, la justification des crédits budgétaires sur des bases de coûts réelles n'est pas suffisante pour mieux éclairer le vote du Parlement. La plupart des dépenses publiques font appel à des modes de financement multiples et *la JPE des crédits et dépenses ne peut être correctement appréciée sans une mise en perspective avec les autres sources de financement, au niveau même de la documentation de chaque programme.*

2.1 FAIRE L'ANALYSE DES INDUCTEURS DE COÛTS DES ACTIVITÉS POUR RENFORCER LA CAPACITÉ DE PILOTAGE DES PROGRAMMES

De manière assez systématique, les audits montrent que les données de base permettant de faire l'analyse des inducteurs de coûts des activités existent et sont accessibles aux responsables de programme.

Pourtant, alors même que les programmes comportent dans leur dispositif de performance des indicateurs d'optimisation des coûts, cette analyse n'est pas faite et n'est pas en conséquence utilisée comme instrument de pilotage.

Ce constat révèle ainsi qu'il ne s'agit pas, en la matière, d'une question de manque de moyens, mais d'un défaut d'adhésion à la logique de la LOLF, pourtant connue depuis maintenant huit ans.

Si les améliorations du dispositif de performance dans les documents budgétaires étaient nécessaires, il apparaît essentiel aujourd'hui qu'elles reçoivent une traduction concrète, pour donner corps à la réforme du mode de gestion publique voulue par la loi organique.

Les audits du 6^{ème} cycle fournissent trois exemples significatifs à cet égard.

2.1.1 L'objectif d'optimisation des coûts

Le programme **232 « Vie politique, culturelle et associative »** comporte, comme premier objectif, l'organisation des élections au meilleur coût. Il s'agit d'un objectif fondamental pour ce programme : l'organisation des élections représente plus de 60 % des crédits et elle était pilotée sans contrainte budgétaire, avant la LOLF.

Cependant, comme indiqué précédemment, cet objectif, qui figure dans le dispositif de performance du programme depuis l'origine, n'est toujours pas accompagné d'un plan d'action visant à optimiser les dépenses électorales.

Si celles-ci comportent une part de déterminants exogènes (nombre d'électeurs, de candidats aux élections, de votes par procuration...), le responsable de programme dispose néanmoins de leviers d'action sur le poste budgétairement le plus important, constitué par les dépenses de propagande électorale.

Celles-ci présentent en effet une forte variabilité locale, notamment en ce qui concerne les tarifs d'impression et les frais de distribution des documents de propagande, les frais de rémunération des personnels (heures supplémentaires, recrutement de vacataires), ainsi que les frais de location de salles.

Aucune analyse n'est faite des causes de cette variabilité, et il n'est pas dégagé de coût de référence de la propagande électorale par type d'élection, rapporté au nombre d'électeurs.

Les dotations sont allouées aux préfetures selon un ratio lié principalement au nombre d'électeurs et de communes par département. Un tel ratio ne permet pas d'approcher le coût réel de la dépense, ni de tendre à son optimisation.

Il en est résulté en 2007 une insuffisance de financement (nécessitant le recours à un décret d'avance), dont une part essentielle aurait pu être, sinon maîtrisée totalement, au moins anticipée par une analyse des coûts, puisqu'elle a concerné les frais d'envoi de la propagande électorale.

Il est significatif que, dans les commentaires du RAP 2007, le responsable de programme ne soit pas en mesure de justifier de manière précise le dépassement de 30 % de sa prévision sur ce poste de dépense qui est le plus important.

2.1.2 L'objectif d'efficience de l'offre de services

Le programme **177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »** comprend l'objectif⁴ d'améliorer la qualité et l'efficience de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables.

⁴ Objectif n° 2 en 2009, n° 1 au PAP 2010.

Cet objectif est notamment mesuré par un indicateur⁵ d'écart de coûts moyens régionaux d'hébergement, pour chaque type d'hébergement.

L'indicateur n'est pas à ce jour renseigné, en l'absence de connaissance des coûts par le responsable de programme. Les données de base existent au niveau des départements et chez les opérateurs associatifs, mais leur recueil se heurterait à la réticence de ceux-ci, craignant de les voir utilisées pour établir un référentiel national des prestations. Celui-ci pourrait, en effet, mettre en lumière la forte disparité des situations des prestataires concernés (par exemple, entre une association de bénévoles occupant gratuitement ses locaux, et une association professionnalisée louant les siens).

Un référentiel avait pourtant été établi en 2005, mais il n'est plus adapté en raison de plans nationaux (Plan de cohésion sociale, PARSA⁶) qui sont venus ajouter de nouveaux dispositifs à ceux existants.

Sans attendre la parution d'un référentiel actualisé, il reste souhaitable d'élaborer un référentiel national des prestations, associé à une typologie des établissements qui ne soit pas trop complexe, pour pouvoir être partagée par tous.

Cela permettrait d'amorcer le pilotage du programme, dont les dépenses d'hébergement représentent la part substantielle, et de renseigner l'indicateur (en attendant que le référentiel complet de coûts, adossé à celui des prestations, permette de lui fixer une cible).

2.1.3 L'objectif d'optimisation des moyens alloués

Un objectif de cette nature figure dans le programme **141 « Enseignement scolaire public du second degré »**. Il est mesuré, entre autres, par l'indicateur 7.1 relatif au nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée.

L'indicateur prend appui sur une méthode complexe, suivie depuis longtemps par le ministère, pour affecter chaque année les moyens aux académies. Cette méthode vise à réduire progressivement les moyens des académies qui ont été sur-dotées, au profit de celles qui étaient sous-dotées, en intégrant de nombreux critères pour le calcul de la dotation théorique de chacune d'elles (types d'établissements présents, part de l'éducation prioritaire et de la ruralité, coût différencié des formations, démographie).

Le coût différencié des formations est difficile à apprécier autrement que de manière très globale, à défaut, à ce jour, de comptabilité analytique. Cela signifie que la fiabilité de la méthode, et donc de l'indicateur, n'est pas avérée.

Surtout, cette méthode s'inscrit dans un système d'allocation des dotations aux académies en heures/élève, conduisant à une approche en coûts moyens, qui n'est pas adaptée à une gestion optimale de la dépense.

Une analyse fine des coûts implique de substituer à ce système en heures/élève une comptabilité en euros, à partir d'un plan comptable offrant la lisibilité nécessaire au niveau des établissements, ce qui constitue un chantier d'envergure.

Par ailleurs, dans la mesure où le programme 141 est structuré à titre principal en actions par niveau d'enseignement, la JPE de la masse salariale, qui représente l'essentiel des crédits, ne peut seulement être justifiée de manière transversale et synthétique.

Des déterminants génériques, disponibles en contrôle de gestion, doivent être présentés pour chaque action (coût par élève, par enseignant, par personnel d'orientation).

⁵ Indicateur n° 2.6 en 2009, n° 1.5 au PAP 2010.

⁶ PARSA = Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.

Présentés de manière globale au niveau du programme, ces coûts sont intéressants pour les statistiques comparatives à l'échelle européenne, mais ne sont pas suffisants pour l'information du Parlement.

Ils ne peuvent pas non plus servir au pilotage du programme, contrairement à ce que permettrait leur estimation au niveau de chaque action, donc par type d'établissements.

2.2 ÉCLAIRER LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES PAR DES INFORMATIONS SUR LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Ne sont pas ici visées les dépenses fiscales ou sociales par lesquelles l'État finance, en complément ou par substitution à des crédits, un certain nombre de politiques publiques. La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a en effet prévu des règles de justification et d'évaluation particulières en ce qui les concerne.

Les recommandations du CIAP concernent les crédits portés par les programmes, dont la justification requiert qu'ils soient explicités au moyen, non seulement de déterminants pertinents, mais encore d'une information précise et complète par rapport :

- aux autres ressources dont disposent les opérateurs, en ce qui concerne les subventions pour charges de service public qui leur sont allouées (ressources propres, taxes affectées, redevances) ;
- aux financements extrabudgétaires à la main de l'État destinés aux mêmes finalités ;
- aux fonds de concours dont disposent les programmes.

2.2.1 Justifier les subventions pour charges de service public des opérateurs au regard de leurs autres ressources

La documentation des programmes doit comprendre tous les éléments d'information permettant de savoir si les subventions pour charges de service public, dans leur destination et leur montant, correspondent aux missions de service public qui leur sont confiées ainsi qu'à leurs coûts. Or ces éléments restent encore souvent insuffisants.

Ainsi, pour le programme **159 « Information géographique et cartographique »**, dont les crédits sont essentiellement consacrés à la subvention pour charges de service public allouée à l'IGN, les données fournies dans le PAP ne permettent pas de percevoir que cette subvention est de fait devenue une subvention d'équilibre par rapport à l'activité commerciale de l'opérateur.

C'est à partir de l'analyse des comptes d'exploitation de l'institut que l'équipe d'audit a constaté le changement des règles d'affectation de la subvention posées par le contrat d'objectifs et de moyens 2003-2006 (non renouvelé depuis). Celui-ci donnait la liste exhaustive des activités subventionnées à 100 % et de celles subventionnées à 71,5 %.

Or, depuis 2007, pour les activités jusqu'alors partiellement subventionnées, la subvention est devenue une subvention d'équilibre et les règles d'imputation des frais généraux ont été modifiées (*« les frais généraux sont répartis entre l'activité commerciale et l'activité subventionnée en fonction des possibilités de couverture constatées sur l'activité commerciale »*).

Il convient de souligner que, s'il n'a pas à ce jour été porté à la connaissance du Parlement, le changement de nature de la subvention d'État ne semble pas davantage avoir fait l'objet de discussion avec le ministère de tutelle, dont l'équipe d'audit n'a trouvé aucune trace.

Le déficit d'information du Parlement est identique en ce qui concerne le programme **170 « Météorologie »**.

La justification de la subvention allouée à Météo-France, seule dépense de ce programme, porte essentiellement sur les charges de personnel.

De plus, la partie « Opérateurs » omet de mentionner le programme 181 « Prévention des risques » comme contribuant au financement de Météo-France, à côté des programmes 170 et 193 « Recherche spatiale ».

Enfin, rien ne permet dans le PAP de relier le contenu et le montant de la subvention demandée, à la mission de service public de l'établissement au titre du programme, ni à son coût.

C'est dans l'examen des comptes de Météo-France que l'équipe d'audit a constaté que le coût de la mission aéronautique, non intégralement couvert par la redevance versée par la Direction générale de l'Aviation Civile, l'était pour le surplus par la subvention allouée par le programme 170, alors que celui-ci n'a pas la charge de cette mission.

En dernier lieu, la JPE des subventions pour charges de service public ne peut être considérée comme pertinente, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de celle des taxes affectées dont bénéficient les opérateurs.

Tel est le cas en ce qui concerne l'ADEME qui, outre des subventions pour charge de service public, en provenance notamment du programme **181 « Prévention des risques »**⁷, reçoit des produits de taxes affectées (depuis 2008, une fraction forfaitaire du produit de la TGAP).

Depuis quelques années, la part fiscale du financement de l'ADEME prend le pas sur la part budgétaire (en 2006, 130 M€ de crédits et 185 M€ de recettes fiscales ; en 2009, 53 M€ de crédits et 242 M€ de recettes fiscales⁸).

Dans ces conditions, la destination et le montant de la subvention pour charges de service public que l'agence reçoit de chaque programme ne peuvent être correctement appréciés sans éléments d'information sur la part de TGAP affectée aux finalités respectives de chacun d'eux. Or, les documents budgétaires ne donnent pas ces informations.

C'est par des éléments d'information directement obtenus de l'ADEME que l'équipe d'audit du programme 181 a pu connaître :

- ***le contenu chiffré des activités entrant dans le périmètre du programme*** qui seront financées en 2009 par la TGAP, à savoir : 55 M€ au titre de la politique des déchets, 11 M€ au titre de la mise en sécurité des sites pollués ;

- ***la destination donnée en 2008 à la subvention pour charges de service public***, à savoir le financement exclusif des dépenses de fonctionnement courant de l'agence.

⁷ L'ADEME reçoit aussi des dotations des programmes 174 « Énergie et après-mines », ainsi que 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie » et 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » (ces deux derniers étant fusionnés avec le programme 190 au PLF 2010).

⁸ Hors financement des actions liées au Grenelle de l'environnement.

2.2.2 Justifier l'emploi des crédits par rapport aux financements extrabudgétaires pilotés par l'État pour les mêmes finalités

De même qu'à l'égard des taxes affectées, la justification des crédits d'un programme n'est pas satisfaisante quand elle est présentée sans référence détaillée aux financements extrabudgétaires dont il bénéficie.

Ainsi, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), communément dénommé « Fonds Barnier », contribue au financement d'une part sans cesse croissante des activités portées par le programme **181 « Prévention des risques »**.

Une circulaire interministérielle du 23 avril 2007 organise les modalités de contributions des deux sources de financement (crédits et fonds) à ces activités, et établit une « table de correspondance » entre les catégories de dépenses éligibles au fonds et la nomenclature LOLF. Elle prévoit aussi l'adossement des procédures d'instruction, de programmation et d'exécution des dépenses du Fonds sur la gestion des crédits budgétaires.

Pourtant, les informations sur le fonds sont particulièrement réduites dans les documents budgétaires. Ceux-ci se limitent à indiquer que les dépenses relatives à l'information préventive sur les risques naturels sont financées à hauteur de 25 % sur crédits et de 75 % sur le Fonds, de même qu'en ce qui concerne le coût d'élaboration des plans de prévention des risques naturels.

L'équipe d'audit du programme 181 a d'ailleurs montré que ces informations étaient incomplètes, puisque la contribution du Fonds va au-delà de ces deux activités. Elle concerne également notamment, et de manière importante, les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) et les « plans grands fleuves », dans le cadre d'une programmation contractuelle avec les collectivités.

Il est vrai que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport de gestion du FPRNM.

Quand bien même ce rapport préciserait - ce qu'il ne fait pas - la répartition du fonds par activité selon la nomenclature LOLF, la mention de cette information au niveau du PAP programme 181 serait préférable, en vue d'apprécier la portée des crédits demandés pour répondre aux mêmes finalités.

2.2.3 Justifier, au niveau des programmes, l'emploi des fonds de concours et attributions de produits

Un nombre important de programmes bénéficient de fonds de concours en provenance d'organismes extérieurs à l'administration de l'État et d'attributions de produits (ADP) en rémunération de prestations fournies par des services ministériels. D'un montant peu significatif en général au regard des crédits des programmes, ces recettes ne constituent pas un enjeu de pilotage.

Il reste néanmoins que leur traitement dans les PAP et les RAP est insatisfaisant.

Les exemples cités ci-après pour illustrer ce constat proviennent de deux programmes audités au cours du 6^{ème} cycle d'audit. Loin de constituer des cas atypiques, ils sont au contraire emblématiques d'insuffisances largement partagées par tous les programmes concernés.

Tout d'abord, les RAP présentent une liste de montants de recettes perçues par date de perception, qui, dans le cas du programme **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**,

mobilise deux pleines pages, dont on peine à voir l'intérêt, dans la mesure où aucune référence n'y est ensuite jamais faite, notamment au niveau de la partie JPE.

Ensuite, le rapprochement entre les prévisions et réalisations de ces recettes montre très fréquemment des écarts non négligeables, dont la cause n'est pas toujours donnée, ou de manière incomplète.

Ainsi, en 2008, pour le programme 302, la prévision était de 16,6 M€ et la réalisation a été de 19,5 M€. L'écart n'est pas expliqué dans le RAP.

Pour cette même année, en ce qui concerne le programme **218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »**, la prévision était de 1,4 M€ et la réalisation s'élève à 7,1 M€.

Le RAP de ce programme évoque dans la partie JPE des rentrées de fonds de concours inférieures aux prévisions (versement décalé en 2009 de la participation de l'Union européenne à la campagne sur l'emploi des seniors, par exemple). Il indique aussi que des actions de formation n'ont pas été dispensées par l'IGPDE en raison de la perception trop tardive de rémunération d'actions antérieures.

Il ne dit rien en revanche de l'utilisation faite des recettes largement supérieures aux prévisions à l'échelle globale du programme.

Par ailleurs, s'il est vrai que les responsables des programmes disposent de marges de manœuvre dans l'emploi des crédits qui leur sont alloués, puisqu'ils sont fongibles, il n'en demeure pas moins que des prévisions justifiées de cet emploi doivent être fournies au Parlement pour éclairer son vote.

Or, il apparaît pour le moins surprenant de voir précisé dans les PAP :

- pour le programme 218, qu'il est prévu, par exemple, de consacrer 90 000 € au financement des dépenses informatiques et téléphoniques de TRACFIN, alors que rien n'indique ce à quoi sont destinées les recettes de fonds concours ou d'ADP attendues pour un montant de 1,4 M€ ;

- pour le programme 302, qu'il est prévu, par exemple, de consacrer 300 000 € à la maintenance des quatre scanners mobiles de la douane, sans aucun élément d'information sur la destination réservée aux recettes de fonds concours ou d'ADP pour un montant de 16,6 M€.

En toute logique, le PAP devrait mentionner les dépenses qu'il est envisagé de financer avec les recettes attendues, celles qui seront réalisées en cas d'excédent et celles qui ne le seront pas en cas de déficit par rapport à la prévision.

De cette manière, de plus, il est permis de penser que les estimations de recettes données dans les PAP seraient effectuées avec plus de précision.

Enfin, par symétrie, le RAP devrait clairement présenter les dépenses que les recettes réalisées ont permis d'effectuer, les écarts de recettes par rapport aux prévisions, ainsi que les dépenses supplémentaires effectuées grâce à l'excédent constaté.

Il convient de souligner que les responsables des deux programmes évoqués à titre d'exemple se sont engagés à présenter désormais ces justifications dans leurs PAP et RAP.

Pour le CIAP, en effet, c'est à ce niveau que ces justifications sont utiles, davantage que dans l'annexe générale jaune consacrée aux fonds de concours et attributions de produits. Le maintien de cette annexe, créée par la loi de finances de 1995, mérite d'être réévalué à présent qu'existe la LOLF.

PARTIE 3. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Le souci unanimement partagé de stabilisation de la maquette budgétaire ne peut conduire à renoncer à certains ajustements qui restent nécessaires pour que la répartition des leviers d'action entre les programmes soit cohérente avec leur pilotage par la performance.

Le CIAP a relevé, dans son précédent rapport, les corrections apportées lors des exercices budgétaires successifs. Les ajustements proposés à l'occasion du PLF 2010⁹ apportent de nouveaux progrès, notamment en ce qui concerne la rationalisation de la mission « Recherche et enseignement supérieur¹⁰ ». Il reste que diverses recommandations antérieures du comité demeurent d'actualité. Elles sont rappelées en annexe 3.

Les travaux du 6^{ème} cycle ont conduit à formuler de nouvelles recommandations qui viennent, soit parachever certains ajustements déjà engagés, soit évoquer d'autres améliorations dont l'intérêt est apparu au cours des dernières missions d'audit.

3.1 PARACHEVER CERTAINS AJUSTEMENTS DÉJÀ ENGAGÉS

Les derniers PLF ont été l'occasion de procéder à divers ajustements de périmètre de certains programmes. Pour quatre d'entre eux, les audits du 6^{ème} cycle ont fait apparaître que ces ajustements restaient à compléter, afin d'en améliorer la lisibilité et la cohérence.

3.1.1 Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative »

Le périmètre du programme a connu une opération de transfert des dépenses de personnel de ses actions 04 « Cultes » et 05 « Vie associative et soutien » au profit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI), situé dans la même mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

De l'avis du CIAP, ce mouvement doit être achevé en transférant sur le programme CPPI les crédits résiduels de ces actions (à l'exception, pour l'action 05, des crédits de soutien propres au programme 232).

⁹ Cf. le tome 2 du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques de juin 2009.

¹⁰ Avec le regroupement des programmes 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie », 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et 190 « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » dans un programme unique 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, de l'aménagement et du développement durables ».

De la sorte, le programme 232 n'aurait plus le caractère composite qui est encore le sien et qui a été notamment relevé l'Assemblée nationale, puisqu'il serait entièrement consacré à la vie politique.

Sa cohérence, dans ce domaine, serait d'autant mieux assurée qu'y serait intégrée la commission pour la transparence financière de la vie politique, qui figure actuellement dans le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».

De même, aurait également vocation à être rattachée au programme 232 la future commission indépendante, dont la loi de révision constitutionnelle du 21 juillet 2008 a prévu l'institution pour examiner tout projet de texte délimitant les circonscriptions d'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés et sénateurs.

3.1.2 Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »

Né de la scission en 2008 du programme 199, dénommé jusqu'alors « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services », le programme 302 regroupe les seules activités de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Cette scission s'est révélée nécessaire à partir du moment où le programme 199 n'a pas répondu à l'ambition initiale d'inscrire la DGDDI et la DGCCRF dans une démarche stratégique et un dispositif de performance communs, ainsi que dans un pilotage unifié.

Cependant, pour être totalement cohérente, la création d'un programme dédié à l'action de l'administration des douanes devrait conduire à un double ajustement du périmètre actuel.

En premier lieu, le programme devrait comprendre *les fonctions comptables et de caisse* de la DGDDI (667 ETPT, 49 M€ de titre 2) qui figurent à l'action 04 « Fiscalité des marchandises et des moyens de transport » du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », au sein de la même mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Il n'apparaît en effet pas justifié que les activités d'assiette et de recouvrement conduites par la DGDDI se trouvent éclatées entre les deux programmes, alors qu'elles sont unifiées pour la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans le programme 156.

En second lieu, le dispositif de *secours financier* figurant à l'action 05 « Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale » du programme 302 devrait être transféré au programme 148 « Fonction publique » de la même mission.

En effet, alors que ce dispositif n'avait déjà qu'un lien très ténu avec les finalités du programme 302, puisqu'il visait à allouer des parts de redevances de bureaux de tabac à d'anciens fonctionnaires de l'État ou à leurs veuves, il n'en a plus du tout depuis qu'un décret de juillet 2006 a substitué à cette forme d'aide un secours en numéraire.

Sa place dans le programme 148 serait en revanche cohérente avec les finalités poursuivies par celui-ci.

3.1.3 Les programmes 167 « Liens entre la Nation et son armée » et 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »

Au PLF 2009, les actions 03 « Communication » et 04 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » ont été transférées du programme 167 de la mission « Anciens

combattants, mémoire et liens avec la Nation » au programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense »».

L'audit des programmes 167 et 169 a conduit à considérer que cette correction de périmètre devrait être poursuivie. Dans sa composition actuelle, en effet, la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » manque de lisibilité et de cohérence, notamment en raison de la dispersion des crédits afférents à la politique de mémoire et à celle des musées entre les programmes 167, 169 et les programmes de la mission « Défense ».

Il conviendrait, en ce qui concerne *les musées*, de procéder au recensement des moyens qu'y affecte chaque armée, puis de les regrouper, avec les crédits consacrés par le programme 167 à trois des musées ayant obtenu le label « Musée de France », dans l'action 08 « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » du programme 212.

Les moyens relatifs à *la politique de mémoire* devraient être réunis dans l'action 04 du programme 169 (actuellement dénommée « Entretien des lieux de mémoire »), par transfert des crédits de l'action 02 « Politique de mémoire » du programme 167, ainsi que de ceux figurant dans le programme 212 pour le financement des sites internet dédiés à la mémoire combattante.

La *journée d'appel de préparation à la défense* (JAPD), objet de l'actuelle action 01 du programme 167, aurait vocation à rejoindre le programme 212.

Par l'effet de ces trois mouvements de transfert, qui auraient notamment pour conséquence de supprimer le programme 167, **la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »** serait entièrement dédiée aux politiques en faveur du monde combattant et des victimes de guerre et de persécutions, avec les programmes 169 et 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis pendant la seconde guerre mondiale ».

La mission pourrait être renommée, pour achever la clarification, « Anciens combattants, mémoire et réparations ».

3.2 ENVISAGER D'AUTRES MODIFICATIONS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

L'examen des programmes 186 et 177, qui avaient déjà été audités lors des cycles précédents, a conduit le CIAP à préciser les propositions d'évolution de périmètre formulées antérieurement.

Par ailleurs, l'audit réalisé pour la première fois des programmes 191, 214, 303 et 104 a conduit à recommander d'en améliorer la lisibilité et la cohérence par des procédures de transfert.

3.2.1 Le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »

Bien que ce programme soit resté inchangé depuis 2006, son périmètre n'a cessé d'être contesté :

- il apparaît en fait comme la juxtaposition de deux blocs étanches, entre lesquels il n'y a ni fongibilité, ni synergie : d'une part, les actions 01, 02 et 04 relatives à la recherche culturelle (patrimoine, création, recherches transversales) ; d'autre part, l'action 03 relative à *la culture scientifique* (Palais de la découverte et Cité des sciences et de l'industrie) ;

- chacun des deux blocs n'est qu'un élément d'une politique éclatée, dont les composantes se retrouvent dans plusieurs autres programmes. Pour ce qui est de la recherche culturelle, il s'agit des trois programmes de la mission « Culture ». Pour ce qui est de la diffusion de la culture scientifique, sont également concernés le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (qui porte dans son action 01 « Pilotage et animation » les crédits d'animation en réseaux de la culture scientifique et technique) et, surtout, le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (pour son action 13 « Diffusion des savoirs et musées », qui porte par exemple les subventions au Musée des arts et métiers et au Muséum national d'histoire naturelle) ;

- enfin, alors que ce programme appartient à la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES), les crédits des écoles d'architecture et d'enseignement culturel n'y figurent pas, étant inscrits au programme 224 de la mission « Culture ».

Les deux ministères concernés (culture et communication ; enseignement supérieur et recherche) s'accordent sur le caractère insatisfaisant de la configuration du programme 186, mais divergent sur les moyens de l'améliorer.

Le CIAP convient que la logique de la MIREs, dont relève le programme 186, justifierait que le périmètre de celui-ci soit élargi pour y faire figurer l'enseignement supérieur culturel.

Pour autant, un tel transfert laisserait non résolue la question des crédits de *la recherche culturelle*. Comme l'ont souligné les auditeurs, une large part des crédits correspondants est totalement intégrée aux activités et aux moyens portés par les programmes de la mission « Culture ». Une telle situation est, du moins en partie, le reflet de la spécificité de la recherche culturelle : pour nombre d'activités en ce domaine, la distinction entre « production » (qui devrait relever de la mission « Culture ») et « recherche » (qui devrait relever de la MIREs) est particulièrement malaisée ou artificielle.

La séparation actuelle de ces crédits entre les deux missions aggrave les lacunes du pilotage des actions de recherche, même si elle est loin d'en être la cause unique. Indépendamment des questions de cohérence de la maquette budgétaire, il faut aussi considérer les conditions de gestion opérationnelle par les DRAC, qui souffrent d'une telle séparation.

C'est pourquoi la première observation du comité porte sur la nécessité de rattacher à la mission « Culture », qui en est la base incontournable, la part de la recherche culturelle figurant aux actions 01, 02 et 04 du programme 186. Il va de soi qu'une telle opération ne peut prendre tout son sens que si le ministère de la culture et de la communication engage les mesures d'accompagnement nécessaires pour mettre en place un véritable pilotage des crédits ainsi réunifiés.

Dans ces conditions, il paraît plus logique de laisser *les enseignements supérieurs culturels* dans la même mission que celle qui abrite la recherche correspondante, ce qui confirmerait le choix effectué depuis 2006.

Pour ce qui concerne la diffusion de *la culture scientifique*, le CIAP considère que :

- il faut prendre acte de la dissociation de fait, constatée depuis 2006, entre recherche culturelle et diffusion de la culture scientifique ;

- pour ce qui est de la localisation de l'actuelle action 03 du programme 186 (Palais de la découverte et CSI), ainsi que d'un regroupement éventuel avec les dotations portées par les programmes 172 et 150, le choix entre les différentes options envisageables doit être guidé par le souci de mettre en place un traitement des crédits qui favorise au mieux le pilotage par la performance. Cette évolution doit accompagner la fusion des deux opérateurs du programme 186 dans le cadre de la RGPP ;

- s'il est fait le choix de laisser les crédits de l'action 03 dans la MIREs, il est paraît exclu de laisser subsister un programme 186 réduit à cette seule action. Il conviendrait donc de procéder au regroupement des crédits en faveur de la culture scientifique, soit dans le cadre d'un programme 186 élargi (actuelle action 03 + action 13 du programme 150 + partie de l'action 01 du programme 172), soit en transférant l'action 03 au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

3.2.2 Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

En 2009, le programme 177 a été transféré de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » à la mission « Ville et logement ».

Le nouveau positionnement accentue la nécessité de reconfigurer un périmètre qui apparaît à la fois trop restreint pour continuer à porter une politique globale de lutte contre l'exclusion (comme le suggère l'intitulé du programme), et trop large pour être centré sur le parcours vers le logement des personnes en difficulté (comme le suggère le libellé de la nouvelle mission de rattachement).

Dés lors, deux scénarios de rationalisation sont envisageables.

Un *premier scénario* est celui d'un *cantonnement plus strict du programme sur le champ de l'hébergement*, ce qui suppose d'extraire du programme 177 :

- les crédits relatifs à des dispositifs d'insertion qui ne relèvent pas directement des politiques de la ville et du logement. Ces crédits seraient transférés au programme 106 « Action en faveur des familles vulnérables », qui rassemblerait de la sorte l'ensemble des autres dispositifs de cohésion sociale (ce qui rejoint l'avis du CIAP de septembre 2008 sur l'audit du programme 106). Ceci impliquerait de modifier le libellé du programme 106 dont le champ dépasserait les seules familles, pour inclure les gens du voyage ou les personnes isolées ;

- les aides sociales et allocations non directement « fléchées » logement qui y figurent actuellement. Celles-ci seraient transférées au programme 157 « Handicap et dépendance », qui comprendrait ainsi l'ensemble des mesures en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées (cette recommandation rejoint les avis émis à l'occasion de l'audit du programme 157, ainsi que lors du précédent audit du programme 177, avant le changement de mission de rattachement de celui-ci).

Resteraient dans le programme

- l'actuelle action 02 « Actions en faveur des personnes les plus vulnérables », soit près de 90 % de ses crédits, consacrés au financement de places dans des structures d'hébergement ou dans le logement dit adapté ;

- l'action 04 relative aux dispositifs mis en œuvre par la mission interministérielle aux rapatriés. Cette action est plus hébergée qu'intégrée au programme, comme l'avait relevé le CIAP dans son précédent audit de juin 2005, mais il n'apparaît pas qu'un rattachement plus adéquat puisse lui être trouvé dans la maquette budgétaire.

Le *second scénario* est celui d'une *fusion avec d'autres programmes de lutte contre l'exclusion* (programmes 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 304 « Lutte contre la pauvreté : RS et expérimentations sociales »). Un tel scénario impliquerait le retour des actions du programme 177 au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

De l'avis du CIAP, ce second scénario serait préférable. Il permettrait de remédier à l'éclatement actuel des programmes et de créer un véritable programme de lutte contre l'exclusion sociale, qui dispose de la masse critique nécessaire à une meilleure visibilité sur le terrain, ainsi qu'à des possibilités de fongibilité dans la gestion. Une telle mesure serait, de plus, cohérente avec la constitution de la future direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui a vocation à regrouper la DGAS et les autres structures intervenant dans le même champ.

Quelle que soit l'option choisie, le suivi du droit opposable au logement (DALO) nécessite que les dispositifs d'hébergement/logement stricto sensu puissent être identifiés dans une action dédiée à cette politique, ce qui n'est actuellement pas le cas.

3.2.3 Le programme 191 « Recherche duale »

Objet de critiques récurrentes quant à sa pertinence, de la part tant du Parlement que de la Cour des comptes, ce programme souffre d'un libellé ambigu :

- il concerne en effet uniquement la recherche *civile* présentant un intérêt pour la défense et non pas aussi la recherche de *défense* présentant un intérêt civil ;
- de plus, il ne recouvre pas l'ensemble des contributions financières du ministère de la défense à la recherche civile à caractère dual.

Pour autant, l'audit a montré que la création du programme a permis au ministère de la défense d'instaurer un véritable pilotage par objectif de dotations qui, jusqu'alors, étaient considérées simplement comme un abondement forfaitaire (à hauteur de 200 M€) d'une enveloppe relevant du ministère de la recherche.

Pour le CIAP, la logique de performance, qui s'applique désormais à ces crédits, justifie la pertinence du programme, qu'il suffirait seulement de renforcer.

A cet effet, devraient lui être transférées dans un premier temps :

- d'une part, la subvention à l'office national d'études et de recherches aérospatiales - ONERA- (hormis la part de financement contractuelle correspondant à des activités relevant purement de la défense), qui figure actuellement au programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » ;
- d'autre part, la contribution du ministère au financement des pôles de compétitivité, en provenance du même programme.

Dans un second temps, après une analyse de leur destination finale réelle, devraient lui être affectées tout ou partie des dotations inscrites au programme 144, pour les bourses de thèse, le soutien aux PME/PMI et autres organismes de recherche.

Au total, ces opérations de transfert en provenance du programme 144 conduiraient à abonder le programme 191 de dotations s'inscrivant dans ses finalités, pour un montant que la mission d'audit a estimé de l'ordre de 150 M€.

3.2.4 Le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »

Les programmes de soutien constituent une dérogation aux principes de la LOLF, ce qui doit conduire à en limiter le périmètre aux seules actions d'appui transversal aux politiques.

Les recommandations du CIAP visent toujours à ce que ces limites soient précisément respectées et c'est à ce titre qu'il a proposé les opérations de transfert suivantes, en ce qui concerne le périmètre du programme 214.

Tout d'abord, l'action 09 « Certification », parce qu'elle concerne, non pas les concours de recrutement des enseignants (qui figurent dans l'action 06), mais l'organisation des examens proposés aux élèves dont la direction générale de l'enseignement scolaire est le prescripteur, devrait relever du programme concerné dont celle-ci est responsable, à savoir le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

Ensuite, il conviendrait d'envisager le transfert de l'action 10 « Transports scolaires » à la mission « Outre-mer », puisqu'elle concerne la participation de l'État aux transports scolaires dans les communautés ultramarines.

Enfin, dans un mouvement inverse, devraient être rattachées au programme 214 les actions de formation continue des enseignants figurant au programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » (action 04), ainsi que celle des personnels enseignants et d'orientation figurant au programme 141 (action 10).

Le transfert de ces actions de formation continue permettraient au responsable du programme 214 de compléter de manière cohérente le dialogue de gestion qu'il a la charge de mener avec les académies sur la gestion des ressources humaines.

3.2.5 La mission « Immigration, asile et intégration » (programmes 303 et 104)

Le PAP indique que la mission a été conçue autour de la finalité ultime de la politique conduite par le ministère, à savoir la maîtrise des flux migratoires.

Elle a dès lors été constituée de deux programmes, en fonction de l'évolution du statut des candidats à l'immigration, et non en fonction de l'origine de la démarche d'immigration (politique, économique, professionnelle ou familiale).

Ainsi, le premier programme de la mission 303 « Immigration et asile », regroupe les actions conduites à l'égard des demandeurs d'un titre, quel qu'il soit, tandis que le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » rassemble les dispositifs d'accompagnement permettant aux étrangers de séjourner régulièrement en France, quelle que soit la nature du titre dont ils sont titulaires.

Par ailleurs, le ministère a la responsabilité d'un troisième programme (301 « Développement solidaire et migrations »), qui porte notamment les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (action 02) et est rattaché à la mission « Aide publique au développement ».

A l'examen, cette structuration du budget du ministère n'est pas apparue optimale pour trois raisons :

- en termes de lisibilité : le programme 104 comporte une action 13 « Aide au retour et à la réinsertion » qui, n'ayant aucun lien avec les trois autres actions consacrées aux dispositifs d'intégration des étrangers en France, s'inscrit en revanche pleinement dans la finalité de l'action 02 du programme 301 ;
- en termes de pilotage : l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANAEM), devenue l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), voit ses activités segmentées entre les trois programmes ;
- en termes de marges de manœuvre budgétaire : avec une enveloppe ramenée à 510 M€ en 2009 (soit une réduction de 100 M€ par rapport à 2008, par l'effet, entre autres, de transferts du programme 104 vers le programme 147 « Politique de la ville »), les capacités d'arbitrage sont sensiblement réduites au regard des évolutions fluctuantes et non prévisibles du nombre de demandes d'asile. Et, de fait, on constate un déport du financement de l'accueil des demandeurs d'asile du programme 303, vers les dispositifs d'hébergement d'urgence relevant du programme 177, ce qui affecte également la capacité de pilotage de ce dernier.

De l'avis du CIAP, la reconfiguration de ces programmes est une condition nécessaire pour en améliorer la cohérence et la lisibilité, ainsi que pour contribuer à élargir les marges de manœuvre.

En premier lieu, il s'agirait de *fusionner les programmes 303 et 104* (à l'exception de l'action 13 du programme 104). Renommé « Immigration, asile et intégration », le nouveau programme serait composé :

- des actions 01 « Circulation des étrangers et politique des visas », 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » et 04 « Soutien » de l'actuel programme 303 ;
- de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303, qui porte les crédits consacrés aux centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), et qui serait abondée d'une partie de l'action 12 du programme 104, portant sur les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH) et les aides et secours aux réfugiés ;
- d'une nouvelle action 05 « Intégration des étrangers en situation régulière », rassemblant l'action 11 « Accueil, intégration des primo arrivants et apprentissage de la langue française » du programme 104 et le reliquat de son action 12 « Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière ». Ce regroupement se justifie par le fait que les dispositifs d'intégration ne distinguent pas les primo-arrivants et les étrangers déjà installés sur le territoire ;
- d'une nouvelle action 06 « Naturalisation et accès à la nationalité française », correspondant à l'actuelle action 14 du programme 104.

En second lieu, il conviendrait de *transférer le programme 301* de la mission « Aide publique au développement » dans la mission « Immigration, asile et intégration ». Le programme serait composé de ses trois actions actuelles. L'action 02 « Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » serait abondée de l'actuelle action 13 du programme 104 « Aides au retour et à la réinsertion », l'ensemble de ces crédits étant géré par l'ANAEM.

Ainsi reconfigurée, la mission pourrait être renommée « Immigration, asile, intégration et développement solidaire ».

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU CIAP

LISTE DES MEMBRES DU CIAP

PRÉSIDENT	Philip DANE, Inspecteur général des Finances
MEMBRES REPRÉSENTANT LES MINISTÈRES	
Affaires étrangères et européennes	Pierre COCHARD, Inspecteur des Affaires étrangères <i>Charles MALINAS jusqu'au 31 août 2009</i>
Alimentation, Agriculture et Pêche	Olivier BETH, Inspecteur général de l'Agriculture, Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux
Budget, Comptes publics, Fonction publique et Réforme de l'État	Danièle LAJOURMARD, Inspectrice générale des Finances Marie-Jeanne AMABLE, Contrôleur général, Contrôle général économique et financier
Culture et Communication	François BRAIZE, Inspecteur général des Affaires culturelles
Défense	Jean TENNERONI, Contrôleur général des Armées <i>Jacques BLANC, jusqu'au 12 mars 2009</i>
Écologie, Énergie, Développement durable et Mer	Claude de MARTEL, Inspecteur général de l'Équipement, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable Annick GUERBER LE GALL, Inspectrice Générale de l'Équipement, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable <i>Annick HÉLIAS jusqu'au 27 avril 2009</i>
Économie, Industrie et Emploi	Jean-Pierre LETEURTROIS, Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies
Éducation nationale	Françoise MALLET, Inspectrice générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
Enseignement supérieur et Recherche	Alain BILLON, Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche
Immigration, Intégration, Identité nationale et Développement solidaire	Marianne BONDAZ, Inspectrice générale de l'Administration <i>Pierre DUFFÉ jusqu'au 31 août 2009</i>
Intérieur, Outre-mer et Collectivités territoriales	Alain LARANGÉ, Inspecteur général de l'Administration
Justice et Libertés	Hélène MARSAULT, Administratrice civile, experte de haut niveau, Inspection générale des Services judiciaires <i>Véronique MALBEC jusqu'au 14 juin 2009</i>
Santé et Sports	Michel GAGNEUX, Inspecteur général des Affaires sociales Jean-Michel FAY, Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports <i>Bernard BRODU, jusqu'au 31 décembre 2008</i>
Travail, Relations sociales, Famille, Solidarité et Ville	Marc BIEHLER, Inspecteur général des Affaires sociales <i>Agnès JEANNET jusqu'au 12 mars 2009</i>
SECRÉTAIRE GÉNÉRALE	Paule DAMILLEVILLE, Administratrice civile hors classe <i>Dominique CALVIN jusqu'au 30 juin 2009</i>

ANNEXE 2

**LISTE DES AUDITS ET DES AUDITEURS
DU 6^{ÈME} CYCLE (2008 – 2009)**

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2009)	
AUDITS REALISES AU 4ème TRIMESTRE 2008			
Recherche et enseignement supérieur	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Pierre AMIDEY, contrôleur général économique et financier François LOUIS, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Bernard BOYER, inspecteur général de l'agriculture, coordonnateur de la mission d'audit
Écologie, développement et aménagement durables	159	Information géographique et cartographique	Elisabeth BUKSPAN, inspectrice générale des finances Gilles CHEVALIER, contrôleur général des armées Jean BRUNEAU, ingénieur général des ponts et chaussées, coordonnateur de la mission d'audit
Administration générale et territoriale de l'État	232	Vie politique, culturelle et associative	Pierre UHEL, contrôleur général économique et financier Gilles CHARBONNIER, inspecteur des services judiciaires Françoise TAHERI, inspectrice de l'administration, coordinatrice de la mission d'audit
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167 169	Liens entre la nation et son armée Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Florence de FOUCAULD, inspectrice générale des affaires culturelles Lionel RIMOUX, inspecteur général de l'équipement André FERRAGNE, contrôleur général des armées, coordonnateur de la mission d'audit

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2009)	
AUDITS REALISES AU 4ème TRIMESTRE 2008 (SUITE)			
Ville et logement	109	Aide à l'accès au logement	Bertrand BRASSENS, inspecteur général des finances Béatrice BUGUET, inspectrice générale des affaires sociales François MALHOMME, ingénieur général des ponts et chaussées, coordonnateur de la mission d'audit
Immigration, asile et intégration	303	Immigration et asile	Marc BIEHLER, inspecteur général des affaires sociales
	104	Intégration et accès à la nationalité française	Sylvain BERGER, inspecteur des affaires étrangères Marie-Grace LUX, inspectrice de l'administration, coordonnatrice de la mission d'audit
Santé	183	Protection maladie	Emmanuel REBEILLÉ-BORGELLA, inspecteur général de l'équipement Joël ROCHARD, inspecteur général des finances Pierre NAVES, inspecteur général des affaires sociales, coordinateur de la mission d'audit

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2009)	
AUDITS REALISES AU 1er TRIMESTRE 2009			
Enseignement scolaire	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Yasmina GOULAM, inspectrice de l'administration Laurent WINTER, ingénieur général des ponts et chaussées Jean-Pierre LACOSTE, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, coordonnateur de la mission d'audit
Enseignement scolaire	141	Enseignement scolaire public du second degré	Brigitte KLEIN, contrôlease générale économique et financière Jacques PRIMAULT, inspecteur général de la jeunesse et des sports Jean-Jacques PASCAL, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, coordonnateur de la mission d'audit
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	Michel PINAULDT, inspecteur général de l'administration Denis SCHRAMECK, inspecteur général des finances Fabrice DAMBRINE, ingénieur général des mines, coordonnateur de la mission d'audit
Écologie, développement et aménagement durables	170	Météorologie	Daniel BONOCORI, contrôleur général des armées Philippe SULTAN, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Christian RIOULT, ingénieur général des ponts et chaussées, coordonnateur de la mission d'audit

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2009)	
AUDITS REALISES AU 1er TRIMESTRE 2009 (SUITE)			
Recherche et enseignement supérieur	191	Recherche duale (civile et militaire)	François BARATIN, ingénieur général des mines Thierry SIMON, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Patrick LARHANT, contrôleur général des armées, coordonnateur de la mission d'audit
Écologie, développement et aménagement durables	113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	François CLOUD, inspecteur général du génie rural, des eaux et forêts Didier LAVAL, contrôleur général économique et financier Emmanuel REBEILLE-BORGELLA, inspecteur général de l'équipement, coordonnateur de la mission d'audit
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	302	Facilitation et sécurisation des échanges	Evelyne DECORPS, inspectrice des affaires étrangères Mireille RIOU-CANALS, inspectrice générale de l'agriculture Bertrand SCHNEITER, inspecteur général des finances, coordonnateur de la mission d'audit

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2009)	
AUDITS REALISES AU 2ème TRIMESTRE 2009			
Ville et logement	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Jérôme BETOULLE, inspecteur des services judiciaires Roland BLANCHET, inspecteur général de la jeunesse et des sports Michel PELTIER, inspecteur général des affaires sociales, coordonnateur de la mission d'audit
Sécurité	176	Police nationale	Gilles CHEVALIER, contrôleur général des armées Nicolas CLOÛET, inspecteur de l'administration Françoise BARBIER-CHASSAING, inspectrice des services judiciaires Pierre DUFFE, inspecteur général de l'administration, coordonnateur de la mission d'audit
Écologie, développement et aménagement durables	181	Prévention des risques	Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, inspecteur de l'administration Philippe HIRTZMAN, ingénieur général des mines Henri LEGRAND, ingénieur général des mines, coordonnateur de la mission d'audit
Recherche et enseignement supérieur	186	Recherche culturelle et culture scientifique	Serge ARNAUD, ingénieur général des ponts et chaussées Marc GOUJON, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche Jean-Sébastien DUPUIT, inspecteur général des affaires culturelles, coordonnateur de la mission d'audit

ANNEXE 3

**RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS
ANTÉRIEURES PORTANT SUR
LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE**

1 Mission « Action extérieure de l'État » :

La structuration de la mission devrait être simplifiée, afin de favoriser la synergie entre la réforme des postes diplomatiques et consulaires, qui est voulue par le ministère avec l'institution de "budgets pays" permettant la globalisation des moyens sur le terrain. Il faut aussi pouvoir optimiser le service public d'enseignement scolaire à l'étranger, actuellement éclaté entre deux programmes.

Il conviendrait ainsi de supprimer le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », et de répartir ses actions entre les programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

La visibilité des moyens consacrés aux Français à l'étranger pourrait être assurée en les identifiant par une action spécifique, dans le programme 105 recomposé.

2 Mission « Engagements financiers de l'État » :

Le périmètre du programme 145 « Épargne », actuellement dédié à la prime d'épargne logement, devrait être étendu à l'ensemble de la politique de l'épargne des particuliers.

Dès lors, ce programme pourrait être transféré dans la mission « Économie », créée au PLF 2009, à partir essentiellement de l'ancienne mission « Développement et régulation économiques ».

Avec ce transfert (et la disparition prochaine du programme 168 « Majoration de rentes »), la mission « Engagements financiers de l'État » gagnerait en homogénéité, non seulement dans ses finalités, mais aussi dans la nature de ses crédits : les programmes restants (117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » et 114 « Appels en garantie de l'État ») portent tous deux des crédits évaluatifs.

3 Mission « Enseignement scolaire » :

La création du programme 230 « Vie de l'élève », aux côtés du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », a perdu la plupart de ses justifications. La distinction entre les missions des personnels d'éducation (relevant du programme 230) et des personnels d'enseignement (relevant du programme 141) s'avère peu opérante dès lors que c'est l'ensemble des personnels (enseignants et non enseignants) qui concourt à la réalisation des objectifs fixés, tant par le programme 141 que par le programme 230. De plus, le programme 230 a été vidé d'une grande part de son contenu avec le transfert, aux collectivités territoriales, de la plénitude de compétence pour la prise en charge des conditions matérielles de travail, de restauration et d'hébergement, qui sont une composante essentielle de la vie des élèves.

Il conviendrait donc de supprimer le programme 230 et de l'intégrer dans le programme 141.

4 Mission « Politique des territoires » :

En l'état actuel des deux programmes qui la composent (112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ; 162 « Interventions territoriales de l'État »), cette mission n'est porteuse que d'une part très modeste de l'effort budgétaire de l'État en faveur de la politique nationale d'aménagement du territoire. De surcroît, aucune synergie n'existe entre ses deux programmes.

Il conviendrait donc de supprimer cette mission.

Le programme 112, qui dépend du MEEDDAT¹¹ et rassemble les crédits de fonctionnement et d'intervention de la DIACT¹², pourrait rejoindre la mission « Écologie, développement et aménagement durables », en cohérence avec la nouvelle organisation ministérielle, la transformation du « jaune » en document de politique transversale (DPT) permettant de redonner à cette politique publique sa véritable dimension budgétaire.

Le programme 162, qui a été prorogé pour 2009 et relève du Premier ministre, devrait rejoindre la mission « Direction de l'action du Gouvernement », que celui-ci pilote. La responsabilité de ce programme ne serait plus nécessairement déléguée au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mais exercée de préférence au niveau des services du Premier ministre.

5 Mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) :

Il conviendrait de supprimer les programmes 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et 231 « Vie étudiante ». Une telle mesure ne préjuge pas des évolutions futures que pourrait connaître la mission, au regard de la loi de programme pour la recherche et de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

Pour le programme 186, la prise en compte de la finalité des crédits (pour l'essentiel des dotations orientées vers la diffusion des connaissances et non vers la recherche) conduirait à transférer ceux-ci dans le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

Le programme 231 devrait être intégré dans le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la MIRES, dont il n'est pas possible de le distinguer clairement, dès lors que l'amélioration des chances d'accès à l'enseignement supérieur et des chances de réussite des étudiants forment un tout indissociable.

6 Mission « Relations avec les collectivités territoriales » :

Deux raisons majeures conduisent à recommander la suppression de cette mission : d'une part, 75 % de ses crédits échappent à toute notion de performance, en raison de leurs modes d'attribution ; d'autre part, elle ne représente qu'une très faible proportion (2,4 %) du total des dotations allouées par le budget de l'État aux collectivités territoriales.

Le contenu de la mission est susceptible d'être encore modifié, du fait de la transformation éventuelle d'un certain nombre de dotations en prélèvements sur recettes, ce qui ne relève pas de l'appréciation du CIAP.

Sans préjuger d'une telle évolution, l'ensemble des crédits devraient être réunis en un seul programme, qui pourrait être inséré dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État », qu'il conviendrait de renommer en conséquence.

7 Mission « Sécurité civile » :

Il convient de supprimer cette mission qui repose sur la séparation en deux programmes des activités et moyens de la direction de la défense et de la sécurité civile. Une telle distinction présente un caractère artificiel dirimant.

¹¹ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

¹² Délégation interministérielle à l'attractivité et à la compétitivité des territoires.

L'intégration du programme unifié à la mission « Sécurité sanitaire », au nom d'une conception étendue à la gestion de l'ensemble des risques (naturels ou sanitaires), avait été initialement suggérée par le CIAP. Toutefois, une telle option n'est plus réalisable en raison de la suppression de cette mission au PLF 2009.

Il faudrait donc transférer le programme unifié dans la mission « Sécurité », option de second rang envisagée par le CIAP, ou, à défaut, dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

8 Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » :

Il serait nécessaire de reconfigurer les périmètres des programmes 157 « Handicap et dépendance », 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (intégré en PLF 2009 dans la mission « Ville et logement »). Cette opération s'effectuerait dans les conditions suivantes :

- en transférant dans le programme 157 (en provenance du programme 177) les crédits relatifs aux allocations et aides sociales aux personnes âgées et handicapées ;
- en transférant dans le programme 106 (en provenance du programme 177) l'ensemble des crédits relatifs à des dispositifs ne relevant pas directement des politiques de la ville et du logement.

Ainsi, le programme 106 (dont les crédits d'API sont désormais inscrits au programme 304 « Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales ») serait désormais dédié à l'ensemble des dispositifs de cohésion sociale ne relevant pas d'une politique identifiée par un programme spécifique. Il devrait être renommé en conséquence.

9 Mission « Travail et emploi » :

Il faudrait fusionner les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », de manière à rendre la politique de l'emploi plus lisible, et plus efficace par une fongibilité accrue des crédits.

Devrait alors être envisagé le rattachement du programme fusionné à la mission « Économie », qui comporte déjà un programme 134 dénommé « Développement des entreprises *et de l'emploi* ».

A minima, il importerait d'adapter les intitulés des programmes 103 et 134 : le fait que le libellé de chacun comporte les termes *développement de l'emploi* affaiblit la lisibilité de la maquette budgétaire.

10 Mission « Contrôle et exploitation aériens » :

Il conviendrait de réunir, sur le programme 611 « Formation aéronautique », l'ensemble des crédits de formation, actuellement répartis entre ce programme, les programmes 612 « Navigation aérienne » et 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

ANNEXE 4

**RÉCAPITULATION DES AUDITS
EFFECTUÉS AU COURS DES SIX CYCLES 2003 – 2009
(PRÉSENTATION SELON LA NOMENCLATURE
DE PROGRAMMES DU PLF 2010)**

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

BUDGET GENERAL

Action extérieure de l'État

105	Action de la France en Europe et dans le monde	3ème	mai-06	
185	Rayonnement culturel et scientifique	2ème	févr.-05	
151	Français à l'étranger et affaires consulaires	5ème	mai-08	Libellé au moment de l'audit : "Français à l'étranger et étrangers en France".

Administration générale et territoriale de l'État

307	Administration territoriale	2ème	févr.-05	N° du programme au moment de l'audit : 108
232	Vie politique, culturelle et associative	6ème	févr.-09	
216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2ème	sept.-05	Libellé au moment de l'audit : "Soutien des politiques de l'intérieur".

Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1er	févr.-04	Audit portant sur l'ex P. 154 "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural". L'actuel P. 154 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 154 avec l'ex P. 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés".
		3ème	sept.-06	Audit portant sur l'ex P. 227 "Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés". L'actuel P. 154 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 227, avec l'ex P. 154 "Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural" (cf. ci-dessus).
149	Forêt	5ème	mai-08	
206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	4ème	mai-07	
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	2ème	mai-05	Libellé au moment de l'audit : "Soutien des politiques de l'agriculture".
		7ème		Prévision 7ème cycle

Aide publique au développement

110	Aide économique et financière au développement	4ème	mai-07	
-----	--	------	--------	--

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	4ème	sept.-07	
	301	Développement solidaire et migrations			

Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

	167	Liens entre la nation et son armée	6ème	févr.-09	
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	6ème	févr.-09	
	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale			

Conseil et contrôle de l'État

	165	Conseil d'État et autres juridictions administratives			
	126	Conseil économique, social et environnemental			
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières			

Culture

	175	Patrimoines	1er	févr.-04	
			3ème	sept.-06	
			<i>7ème</i>	<i>Prévision 7ème cycle</i>	
	131	Création	2ème	sept.-05	
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	4ème	mai-07	

Défense

	144	Environnement et prospective de la politique de défense	2ème	févr.-05	
			<i>7ème</i>	<i>Prévision 7ème cycle</i>	
	178	Préparation et emploi des forces	1er	mars-04	
	212	Soutien de la politique de la défense	5ème	sept.-08	
	146	Équipement des forces	3ème	mai-06	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Direction de l'action du Gouvernement

129	Coordination du travail gouvernemental	4ème	févr.-07		
		5ème	mai-08		Audit portant sur l'ex P. 136 "Drogue et toxicomanie" (Mission Santé), intégré dans le P. 129 au PLF 2009.
308	Protection des droits et libertés				

Écologie, développement et aménagement durables

203	Infrastructures et services de transports	1er	sept.-04		Audit portant sur le projet d'ex P. 203 "Réseau routier national". L'actuel P. 203 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 203, avec les ex P. 226 "Transports terrestres et maritimes", P. 225 "Transports aériens" (pour partie) et P. 173 "Passifs financiers ferroviaires".
		2ème	janv.-05		Audit portant sur le projet d'ex P. 226 "Transports terrestres et maritimes" de la mission "Transports". L'actuel P. 203 résulte de la fusion, au PLF 2009, des ex P. 203, 226, 225 (pour partie) et 173.
		3ème	sept.-06		Audit portant sur l'ex P. 225 "Transports aériens" de la mission "Transports" supprimé au PLF 2009 et réparti entre le P. 203 (cf. ci-dessus), et le budget annexe "Contrôle et exploitation aériens".
207	Sécurité et circulation routières	4ème	mai-07		Libellé au moment de l'audit : "Sécurité routière".
205	Sécurité et affaires maritimes	4ème	sept.-07		
		<i>7ème</i>			<i>Prévision 7ème cycle</i>
170	Météorologie	6ème	juin-09		
113	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	2ème	juil.-05		Audit portant sur l'ex P. 113 "Aménagement, urbanisme et ingénierie publique", restructuré et élargi au PLF 2009 pour donner l'actuel P. 113.
		3ème	sept.-06		Audit portant sur l'ex P.153 "Gestion des milieux et biodiversité". Au PLF 2008, il a été intégré au P.181 "Protection de l'environnement et prévention des risques" (cf. ci-dessous). Au PLF 2009, les actions du P.153 initial (paysages, eau et biodiversité) ont été intégrées à l'actuel P.113.
		6ème	juin-09		
159	Information géographique et cartographique	6ème	févr.-09		

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	181	Prévention des risques	4ème	févr.-07	Libellé au moment de l'audit : "Prévention des risques et lutte contre les pollutions". Au PLF 2008, le P. 181 a intégré l'ex P.153 (supprimé), ainsi qu'une partie de l'ex P.127 "Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel" (mission "Développement et régulation économique"). Au PLF 2009, le P. 181 est revenu à une configuration proche de son périmètre initial, en conservant toutefois l'apport de l'ex P. 127, et en procédant à des échanges avec le P. 174.(cf. ci-dessous).
			6ème	sept.-09	
	174	Énergie et après-mines	5ème	févr.-08	Libellé au moment de l'audit : "Énergie et matières premières". Au PLF 2009, le P.174 a intégré l'action relative à la lutte contre le changement climatique (en provenance du P. 181), mais a perdu une partie de son action sur le dossier "après-mines" (transférée au P. 181).
	217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	2ème	sept.-05	Audit portant sur l'ex P.217 "Conduite et soutien des politiques d'équipement" (mission "Transports"). L'actuel P.217 résulte, pour l'essentiel, de la fusion de l'ex P.217 et de l'ex P.211 "Soutien aux politiques environnementales et développement durable" (mission "Écologie et développement durable" ; cf. ci-dessous)
			2ème	sept.-05	Audit portant sur l'ex P. 211 "Soutien aux politiques environnementales et développement durable" (Mission "Écologie et développement durable"), intégré à l'actuel P. 217 (cf. ci-dessus).
			5ème	févr.-08	Libellé au moment de l'audit : "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables" (PLF 2008). Le changement de libellé, au PLF 2009, traduit l'intégration du soutien en matière d'énergie et d'aménagement du territoire.

Économie

	134	Développement des entreprises et de l'emploi	3ème	sept.-06	Libellé au moment de l'audit : "Développement des entreprises". L'actuel P 134 résulte, entre autres, de l'intégration (au PLF 2009), de l'ex P.199 (cf. ci-dessous, P. 302, mission "Gestion des finances publiques et des ressources humaines").
	223	Tourisme	2ème	sept.-05	
			7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	220	Statistiques et études économiques	5ème	mai-08	
	305	Stratégie économique et fiscale	<i>7ème</i>		<i>Prévision 7ème cycle</i>

Engagements financiers de l'État

117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)				
114	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)				
145	Épargne	5ème	févr.-08		
168	Majoration de rentes				

Enseignement scolaire

140	Enseignement scolaire public du premier degré	4ème	févr.-07		
141	Enseignement scolaire public du second degré	1er	juin-04		
		6ème	avr.-09		
230	Vie de l'élève	5ème	sept.-08		
139	Enseignement privé du premier et du second degrés	4ème	févr.-07		
214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	6ème	avr.-09		
143	Enseignement technique agricole	5ème	févr.-08		

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	2ème	janv.-05		
311	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus				
221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État				
218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	6ème	avr.-09		
318	Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)				

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	302	Facilitation et sécurisation des échanges	1er	févr.-04	Audit portant sur le projet de P. 199 "Régulation et sécurisation des échanges de biens et services" (mission "Développement et régulation économiques"). Au PLF 2008, répartition des actions entre le P. 199 renommé « Régulation économique » (partie DGCCRF restant dans la mission DRE, puis intégrée au P. 134 lors du PLF 2009) et l'actuel P. 302 (partie DGDDI transférée à la mission "Gestion des finances publiques et des ressources humaines").
			6ème	juin-09	
	148	Fonction publique	4ème	févr.-07	
			7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>
	309	Entretien des bâtiments de l'État			

Immigration, asile et intégration

	303	Immigration et asile	6ème	févr.-09	
	104	Intégration et accès à la nationalité française	6ème	févr.-09	

Justice

	166	Justice judiciaire	2ème	févr.-05	
	107	Administration pénitentiaire	4ème	déc.-06	
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	4ème	mai-07	
	101	Accès au droit et à la justice	1er	sept.-04	
	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	1er	sept.-04	Libellé au moment de l'audit : "Soutien de la politique de la justice et organisme rattachés". N° du programme au moment de l'audit : 213
			7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>

Médias

	180	Presse	5ème	sept.-08	
	312	Soutien à l'expression radiophonique locale	5ème	sept.-08	Audit portant sur l'ex P. 713 (mission de CAS "Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale"), transféré à la mission "Médias" au PLF 2009.

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	313	Contribution au financement de l'audiovisuel			
	115	Action audiovisuelle extérieure			
Outre-mer					
	138	Emploi outre-mer	1er	sept.-04	
	123	Conditions de vie outre-mer	4ème	févr.-07	
Plan de relance de l'économie					
	315	Programme exceptionnel d'investissement public			
	316	Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi			
	317	Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité			
Politique des territoires					
	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	4ème	mai-07	
	162	Interventions territoriales de l'État	5ème	mai-08	
Pouvoirs publics					
	501	Présidence de la République			
	511	Assemblée nationale			
	521	Sénat			
	541	La chaîne parlementaire			
	542	Indemnités des représentants français au Parlement européen			
	531	Conseil constitutionnel			
	532	Haute Cour			
	533	Cour de justice de la République			
Provisions					
	551	Provision relative aux rémunérations publiques			
	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles			

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Recherche et enseignement supérieur

150	Formations supérieures et recherche universitaire	3ème	mai-06		
231	Vie étudiante	5ème	mai-08		
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	2ème	févr.-05	Audit portant sur l'ex P. 172 "Orientation et pilotage de la recherche". L'actuel P. 172 résulte de la fusion, en LFI 2007, de l'ex P. 172 avec l'ex P. 194 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires".	
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	5ème	sept.-08		
193	Recherche spatiale	5ème	mai-08		
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	2ème	mai-05	Audit portant sur l'ex P.188 "Recherche dans le domaine de l'énergie" intégré dans le P.190 au PLF 2010.	
		4ème	févr.-07	Audit portant sur l'ex P.189 "Recherche dans le domaine des risques et des pollutions" intégré dans le P.190 au PLF 2010.	
		5ème	sept.-08	Audit portant sur l'ex P.190 "Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat". L'actuel P. 190 résulte de la fusion, au PLF 2010, de l'ex P.190 avec l'ex P. 188 "Recherche dans le domaine de l'énergie" et l'ex P. 189 "Recherche dans le domaine des risques et des pollutions".	
		7ème		Prévision 7ème cycle	
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	4ème	mai-07	Libellé au moment de l'audit : "Recherche industrielle".	
		7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>	
191	Recherche duale (civile et militaire)	6ème	juin-09		
186	Recherche culturelle et culture scientifique	6ème	sept.-09		
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	6ème	févr.-09		

Régimes sociaux et de retraite

198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres				
-----	--	--	--	--	--

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>
	195	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers			

Relations avec les collectivités territoriales

	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	5ème	sept.-08	
	120	Concours financiers aux départements	5ème	sept.-08	
	121	Concours financiers aux régions	5ème	sept.-08	
	122	Concours spécifiques et administration	5ème	sept.-08	

Remboursements et dégrèvements

	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)			
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)			

Santé

	204	Prévention et sécurité sanitaire	1er	juin-04	Audit portant sur l'ex P. 204 "Santé publique et prévention". L'actuel P. 204 résulte de la fusion (au PLF 2009) de l'ex P. 204 et de l'ex P. 228 "Veille et sécurité sanitaires".
			3ème	mai-06	Audit portant sur l'ex P. 228 "Veille et sécurité sanitaires" (Mission Sécurité sanitaire). L'actuel P. 204 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 228 et de l'ex P. 204 "Santé publique et prévention".
	171	Offre de soins et qualité du système de soins	4ème	sept.-07	
	183	Protection maladie	6ème	févr.-09	

Sécurité

	176	Police nationale	1er	juin-04	
			6ème	sept.-09	
	152	Gendarmerie nationale	4ème	sept.-07	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Sécurité civile

161	Intervention des services opérationnels	3ème	mai-06		
		7ème			<i>Prévision 7ème cycle</i>
128	Coordination des moyens de secours	3ème	mai-06		
		7ème			<i>Prévision 7ème cycle</i>

Solidarité, insertion et égalité des chances

304	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales				
106	Actions en faveur des familles vulnérables	5ème	sept.-08		
157	Handicap et dépendance	3ème	sept.-06		
137	Égalité entre les hommes et les femmes				
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	2ème	janv.-05		Audit des projets de P. "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" et "Conception et gestion des politiques de santé". L'actuel P. 124 résulte de la fusion des ces deux P. au PLF 2006.

Sport, jeunesse et vie associative

219	Sport	4ème	sept.-07		
163	Jeunesse et vie associative	4ème	sept.-07		
		7ème			<i>Prévision 7ème cycle</i>
210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	4ème	sept.-07		

Travail et emploi

102	Accès et retour à l'emploi	2ème	févr.-05		Audit portant sur l'ex P. 102. L'actuel P. 102 résulte de l'intégration, au PLF 2008, d'une partie de l'ex P. 133 "Développement de l'emploi" (supprimé, cf. ci-dessous).
		4ème	sept.-07		Audit portant sur l'ex P. 133 "Développement de l'emploi", supprimé au PLF 2008 et réparti entre les P. 102 "Accès et retour à l'emploi" et 103 "Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi".

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5ème	févr.-08	
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	1er	févr.-04	
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	2ème	mai-05	
			7ème		<i>Prévision 7ème cycle</i>

Ville et logement

	177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	2ème	sept.-05	Libellé au moment de l'audit : "Politiques en faveur de l'inclusion sociale".
			6ème	sept.-09	
	109	Aide à l'accès au logement	6ème	févr.-09	
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	4ème	févr.-07	
	147	Politique de la ville	2ème	mai-05	Audit portant sur l'ex P. 147 "Équité sociale et territoriale et soutien". L'actuel P. 147 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 147 avec l'ex P. 202 "Rénovation urbaine".
			5ème	févr.-08	Audit portant sur l'ex P. 202 "Rénovation urbaine". L'actuel P. 147 résulte de la fusion, au PLF 2009, de l'ex P. 202 avec l'ex P. 147 "Équité territoriale et soutien" (cf. ci-dessus).

HORS BUDGET GENERAL

BUDGETS ANNEXES

Contrôle et exploitation aériens

	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	3ème	sept.-06	
	612	Navigation aérienne	3ème	sept.-06	
	614	Transports aériens, surveillance et certification	3ème	sept.-06	Libellé au moment de l'audit : "Surveillance et certification".
	611	Formation aéronautique	3ème	sept.-06	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Publications officielles et information administrative

623 Edition et diffusion

624 Pilotage et activités de développement des publications

COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route

751 Radars **4ème mai-07**

752 Fichier national du permis de conduire

Développement agricole et rural

775 Développement et transfert en agriculture **7ème** *Prévision 7ème cycle*

776 Recherche appliquée et innovation en agriculture **7ème** *Prévision 7ème cycle*

Gestion du patrimoine immobilier de l'État

721 Contribution au désendettement de l'État

722 Contribution aux dépenses immobilières

723 Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien

761 Désendettement de l'État

762 Optimisation de l'usage du spectre hertzien

Participations financières de l'État

731 Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État **7ème** *Prévision 7ème cycle*

732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État **7ème** *Prévision 7ème cycle*

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Pensions

741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

742 Ouvriers des établissements industriels de l'État

7ème

Prévision 7ème cycle

743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Accords monétaires internationaux

811 Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine

812 Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale

813 Relations avec l'Union des Comores

Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

821 Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune

823 Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics

824 Avances à des services de l'État

Avances à l'audiovisuel public

841 France Télévisions

842 ARTE-France

843 Radio France

844 Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure

845 Institut national de l'audiovisuel

Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres

871 Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2010	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	872	Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans			

Avances aux collectivités territoriales

832 Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie

833 Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes

Prêts à des États étrangers

851 Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure

852 Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France

853 Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers

Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

861 Prêts et avances à des particuliers ou à des associations

862 Prêts pour le développement économique et social

863 Prêts à la filière automobile

Cycle	Date avis	Objet de l'audit	Observations
-------	-----------	------------------	--------------

AUTRES AUDITS REALISES AU COURS DES SIX CYCLES 2003-2009

AUDITS DE PROJETS DE MAQUETTES MINISTERIELLES

1er	févr.-04	Projet de maquette de programmes du ministère des Affaires étrangères	
1er	févr.-04	Projet de maquette de programmes du ministère de l'Écologie et du développement durable	Projet de programme unique « Écologie »
1er	oct.-03	Projet de maquette de programmes du ministère de la Jeunesse et des sports	Projet de programme unique « Sports »

AUDITS D'ANALYSE DE COUTS PAR MINISTERE

3ème	janv.-06	Culture	
3ème	janv.-06	Défense et anciens combattants	
3ème	janv.-06	Éducation nationale et recherche	
3ème	janv.-06	Affaires étrangères	
3ème	janv.-06	Agriculture	
3ème	janv.-06	Justice	
3ème	janv.-06	Emploi, cohésion sociale et logement (sauf secteur Ville et logement)	
3ème	janv.-06	Santé et solidarités	
3ème	janv.-06	Emploi, cohésion sociale et logement (secteur Ville et logement)	
3ème	janv.-06	Équipement	
3ème	janv.-06	Économie, finances et industrie	
3ème	janv.-06	Outre-mer	
3ème	janv.-06	Jeunesse et sports	
3ème	janv.-06	Intérieur et collectivités territoriales	
3ème	janv.-06	Écologie	

AUDITS DE PROGRAMMES SORTIS DU CHAMP BUDGETAIRE

4ème	mai-07	Programme 711 "Industries cinématographiques" (Mission "Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale")	Programme supprimé au PLF 2009, suite au financement du CNC par des taxes affectées
4ème	mai-07	Programme 712 "Industries audiovisuelles" (Mission "Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale")	Programme supprimé au PLF 2009, suite au financement du CNC par des taxes affectées