



**COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES
(CIAP)**

RAPPORT D'ACTIVITÉ

**HUITIÈME CYCLE D'AUDITS
(OCTOBRE 2010 – SEPTEMBRE 2011)**

- DÉCEMBRE 2011 -

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	1
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	15
PARTIE 1. L'ACTIVITÉ DU CIAP	17
1.1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CIAP	17
1.1.1 <i>Une instance dédiée à la mise en œuvre de la LOLF</i>	17
1.1.2 <i>La dimension interministérielle</i>	17
1.1.3 <i>Une activité reconnue et intégrée à la procédure budgétaire</i>	18
1.2 DES AUDITS RECENTRÉS SUR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE	19
1.2.1 <i>Les audits généraux menés au cours des premières années d'activité du CIAP</i>	19
1.2.2 <i>Le recentrage sur le dispositif de performance opéré depuis deux ans</i>	20
1.2.3 <i>Les audits effectués au cours du 8ème cycle</i>	21
1.2.4 <i>Le bilan de huit années d'activité</i>	22
PARTIE 2. LE PÉRIMÈTRE ET LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES	23
2.1 LE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES	23
2.1.1 <i>Des ajustements ponctuels de la maquette budgétaire</i>	23
2.1.2 <i>La clarification des contributions des programmes support</i>	24
2.1.3 <i>La présentation de l'ensemble des ressources concourant à une politique</i>	25
2.2 LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES	26
2.2.1 <i>Les relations extérieures du programme</i>	26
2.2.2 <i>Les relations internes du programme</i>	27
PARTIE 3. LA PERTINENCE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	31
3.1 LA PERTINENCE DES OBJECTIFS	31
3.1.1 <i>La mise en perspective stratégique du projet annuel de performances</i>	31
3.1.2 <i>La couverture de l'essentiel des actions et des axes stratégiques du programme</i>	33
3.1.3 <i>La distinction entre objectifs intermédiaires et objectifs finals</i>	36
3.2 LA PERTINENCE DES INDICATEURS	38
3.2.1 <i>L'adéquation aux exigences de mesure de la performance propre à chaque programme de politique</i>	38
3.2.2 <i>L'équilibre entre indicateurs spécifiques et indicateurs harmonisés des fonctions support</i>	40
3.3 SYNTHÈSE SUR LA PERTINENCE	41
PARTIE 4. LA FIABILITÉ DES INDICATEURS	43
4.1 UN CONSTAT GLOBALEMENT POSITIF	43
4.1.1 <i>Des processus de production d'une fiabilité satisfaisante ou acceptable dans près de trois quarts des cas</i>	43
4.1.2 <i>Des programmes bénéficiant de la proximité entre le dispositif de performance et les applications métier</i>	45
4.1.3 <i>Des difficultés structurelles plus ou moins difficiles à résoudre</i>	45
4.2 LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION	49
4.2.1 <i>Une sensibilisation accrue des services, liée au développement des processus de certification ou d'auto évaluation de certains indicateurs</i>	49
4.2.2 <i>La structuration de l'audit et du contrôle internes</i>	49
4.2.3 <i>Un saut qualitatif à opérer pour parvenir à des commentaires dignes de ce nom</i>	51

PARTIE 5. L'UTILISATION OPÉRATIONNELLE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	53
5.1 LE PILOTAGE DES SERVICES DE L'ÉTAT	54
5.1.1 <i>Des dispositifs stratégiques convenablement déclinés et utilisés</i>	54
5.1.2 <i>Des dispositifs insuffisamment utilisés, avec des perspectives d'évolution différentes</i>	55
5.2 LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS	57
5.2.1 <i>Une prise en compte encore insuffisante du PAP par certains opérateurs</i>	57
5.2.2 <i>La progression réelle, mais ardue, de la démarche de performance dans l'enseignement supérieur et la recherche universitaire</i>	58
5.3 SYNTHÈSE SUR L'UTILISATION OPÉRATIONNELLE	60
5.3.1 <i>Un bilan chiffré encourageant</i>	60
5.3.2 <i>Un enjeu encore majeur pour la pleine application de la LOLF</i>	61
5.3.3 <i>Maturité lolfienne et maîtrise des indicateurs</i>	62
ANNEXES	63
ANNEXE 1 LISTE DES MEMBRES DU CIAP	65
ANNEXE 2 LISTE DES AUDITS ET DES AUDITEURS DU 8^{ÈME} CYCLE (2010 – 2011)	69
ANNEXE 3 SYNTHÈSE DES APPRÉCIATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS	77
ANNEXE 4 RÉCAPITULATION DES AUDITS EFFECTUÉS DEPUIS 2003	85

AVANT PROPOS

Institué en 2001, l'année même du vote de la LOLF, le CIAP a commencé ses audits en 2003. Depuis lors, il a mené 147 missions dont le bilan peut être résumé comme suit :

- de 2003 à 2009, l'essentiel de la maquette budgétaire a été couvert par des audits généraux permettant d'accompagner la préparation, puis le démarrage de la gestion en mode LOLF ;
- depuis deux ans, le quart des programmes a fait l'objet d'audits thématiques, centrés sur le dispositif de performance.

Au-delà de son rôle dans l'application de la LOLF, le CIAP a également contribué à l'essor de l'audit interne dans les ministères, par le développement continu de méthodes d'analyse élaborées et appliquées de manière collégiale avec l'ensemble des corps de contrôle, ainsi que par la formation de près de 300 auditeurs.

C'est donc avec la satisfaction du devoir accompli que le CIAP, administration de mission instituée pour accompagner la mise en place de la LOLF, peut envisager de passer le relais aux structures d'audit à vocation plus large et plus pérenne, prévues par le décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

A l'occasion de ce 8^{ème} (et dernier) rapport d'activité, il convient tout d'abord de rappeler un enjeu majeur pour la poursuite de la montée en puissance de la LOLF, dont le CIAP a été le témoin. La consolidation de la loi organique dépend du maintien d'un haut niveau de conviction et de mobilisation des différents acteurs impliqués, qui a pu être préservé jusqu'à présent, mais qui ne saurait être considéré comme durablement acquis.

Le rythme des réformes structurelles fait que la LOLF, qui doit constituer 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. Or, la LOLF n'est pas une mode, une action temporaire, mais le cadre pérenne qui doit mettre en lumière et stimuler la modernisation de l'État.

Il faut ainsi répéter qu'entre LOLF et RGPP, il y a non pas opposition, mais complémentarité. La LOLF montre le point à atteindre (la performance), tandis que la RGPP trace le chemin à suivre (les réformes à mettre en œuvre).

Il faut également être attentif à l'articulation avec la RéATE. Des procédures de coordination et des adaptations de la maquette budgétaire ont été engagées pour concilier la logique ministérielle des programmes de la LOLF, et la dimension interministérielle des nouvelles directions créées au niveau départemental ou régional. Mais tout n'est pas réglé, et la synthèse des logiques verticales et horizontales reste une charge difficile et complexe pour l'échelon régional.

La crise budgétaire constitue un autre élément de contexte de plus en plus prégnant. On en connaît les risques pour l'application de la LOLF : recentralisation des décisions amoindrissant l'autonomie des responsables ; appauvrissement du dialogue de gestion, focalisé sur le volet budgétaire aux dépens du volet performance... Sur ce point, il faut souligner que, si la tension budgétaire rend plus difficile la prise en compte de la performance, elle la rend aussi plus souhaitable, pour éviter des coupes aveugles et limiter les effets induits négatifs sur l'efficacité et la qualité des politiques.

Face à ces différentes interpellations, il importe donc de réaffirmer inlassablement l'intérêt et la primauté de la réforme mise en œuvre depuis début 2006. Et, si l'acquis est doré et déjà considérable, il faut insister sur le fait que six ans, c'est encore jeune, surtout à l'aune d'une véritable révolution des modes de gestion accumulés et sédimentés depuis des décennies.

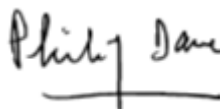
Pour ce qui concerne plus spécifiquement le pilotage par la performance des programmes, qui a été au centre des audits des deux dernières années, des progrès décisifs ont été réalisés. Le dispositif de performance a été construit (définition et renseignement des indicateurs), consolidé (fiabilisation des chiffres), et clarifié (transparence des indications méthodologiques).

Ainsi, au cours de la décennie écoulée, le contexte de préparation et d'exécution du budget de l'État a profondément changé, avec la diffusion d'une véritable culture de la performance. Grâce au travail accompli à l'occasion de la LOLF, les réformes structurelles et le contrôle de la dépense publique peuvent s'appuyer sur un réel acquis en termes d'outils de pilotage.

Il faut toutefois rester vigilant sur plusieurs points :

- dans les documents budgétaires, l'interprétation et l'exploitation du dispositif de performance sont encore insuffisantes, faute de commentaires dignes de ce nom ;
- au niveau opérationnel, l'appropriation du dispositif des PAP reste un enjeu majeur pour donner tout son sens à la LOLF. Les cas encore trop fréquents de déconnexion entre les indicateurs budgétaires et les outils de la gestion au quotidien, sont préjudiciables à la crédibilité de la loi organique, mais également lourds et démobilisants pour les services qui souffrent de la multiplicité des obligations de compte rendu qui leur sont imposées ;
- de même, une phase de décantation du système, avec une utilisation plus sélective et maîtrisée des multiples ratios mis en place, devient nécessaire, si l'on veut conforter la culture de la performance, sans tomber dans le maquis des indicateurs ou la dictature du chiffre.

Tout au long de ses huit années de fonctionnement, le CIAP s'est efforcé d'être au service des multiples « artisans de la LOLF » qui, à tous les niveaux, assurent la mise en œuvre de la loi organique. Cela n'a été possible que grâce à l'action constante des chefs de corps de contrôle, des membres du Comité et des auditeurs. Qu'ils soient donc ici chaleureusement remerciés pour leur engagement toujours soutenu dans l'aventure collective du CIAP, au service d'une meilleure gestion de nos finances publiques.



Philip DANE

Inspecteur général des Finances
Président du CIAP

SYNTHÈSE

SYNTHÈSE

Le présent rapport fait le point des travaux du CIAP au cours de son 8^{ème} cycle d'audits (octobre 2010 - septembre 2011). Il présente tout d'abord l'activité du CIAP, puis les questions relatives au périmètre et à la gouvernance des programmes audités. Il analyse ensuite les observations effectuées quant à la pertinence, à la fiabilité et à l'utilisation opérationnelle des dispositifs de performance étudiés.

L'ACTIVITÉ DU CIAP

A partir de 2003, au cours de ses six premières années de fonctionnement, le CIAP a, pour l'essentiel, travaillé sur des audits généraux, portant sur l'ensemble des aspects de la mise en œuvre d'un programme. Depuis 2009, pour tenir compte de la montée en régime de l'application de la LOLF, le Comité a décidé de passer à des audits plus centrés sur le dispositif de performance, c'est-à-dire les objectifs et les indicateurs figurant dans les PAP et les RAP.

Ces audits s'organisent autour de l'examen des trois dimensions de la qualité d'un dispositif de performance : la pertinence des objectifs et indicateurs retenus ; la fiabilité des informations produites ; l'utilisation opérationnelle par les acteurs des programmes.

L'activité du CIAP au cours du 8^{ème} cycle peut être résumée comme suit :

- 12 missions d'audit, réalisées sur trois trimestres, portant sur les PAP 2011, ainsi que sur les RAP 2010 (ou 2009, pour les audits du 4^{ème} trimestre 2009) ;
- 40 auditeurs mis à disposition, pour une durée de trois mois chacun, par les services d'inspection générale ou de contrôle général ministériels qui composent le CIAP ;
- 19 programmes audités (soit 11 % des 177 programmes du budget de l'État).

En termes de dispositif de performance, les 19 programmes audités représentent 83 objectifs (soit 17 % des 487 objectifs contenus dans les PAP 2011) et 175 indicateurs (soit 17 % des 1 008 indicateurs des PAP 2011).

Qu'il s'agisse du nombre des programmes ou de la volumétrie du dispositif de performance, l'échantillon audité au cours du 8^{ème} cycle représente donc plus du dixième de l'ensemble du budget de l'État.

Avec les audits du 7^{ème} cycle, effectués selon la même méthodologie standardisée, c'est près d'un quart du dispositif de performance budgétaire qui aura été examiné en deux ans (23 % du nombre de programmes, 29 % du nombre d'indicateurs).

LE PÉRIMÈTRE ET LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES

Pour que le dispositif de performance puisse prendre tout son sens, il faut que la structure du programme soit conforme à la logique de la LOLF, ce qui implique d'abord que *le périmètre* du programme rassemble l'essentiel des moyens qui portent la politique considérée.

Le Comité a ainsi confirmé la nécessité de procéder à certains ajustements déjà évoqués lors d'audits précédents, notamment en ce qui concerne le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » (rattachement du programme 223 « Tourisme » ; transfert au programme 180 « Presse, livre et industries culturelles » des aides à la diffusion de la presse).

Au-delà du strict périmètre budgétaire du programme, il est également nécessaire de faire apparaître plus clairement l'ensemble des ressources contribuant à la politique menée.

Lorsque les emplois sont portés par un programme support, il convient que celui-ci les individualise dans une « action miroir » spécifique, en vue de faciliter la maîtrise effective de ses moyens par le responsable de programme de politique. Une clarification est notamment nécessaire pour le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », dont les emplois sont inscrits dans une action miroir commune avec un autre programme (109 « Aide et accès au logement ») qui relève d'un responsable de programme différent.

Une meilleure prise en compte des dépenses fiscales, qui n'était pas prioritaire dans les premières années de mise en œuvre de la LOLF, devient aujourd'hui souhaitable, sinon même indispensable, lorsque ces dépenses représentent des montants sans commune mesure avec les crédits budgétaires directs (cas des programmes 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », ou 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »). Il faut notamment rechercher une ventilation par action du coût des dépenses les plus significatives. A terme, on pourrait envisager de parvenir à une véritable « analyse des coûts » des dépenses fiscales, qui soit susceptible de contribuer à la détermination de coûts « complets », en sus du déversement des dépenses support déjà opéré dans les documents budgétaires.

La seconde condition pour que le dispositif de performance puisse prendre tout son sens, c'est que *la gouvernance* du programme permette au responsable de programme d'avoir une autorité réelle et suffisante sur ses moyens.

La principale observation concerne le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » (18 Md€ 320 000 ETPT), placé sous la responsabilité de la Direction générale de l'Enseignement scolaire (DGESCO). Ce sont essentiellement les directions support transversales du ministère (DAF, DGRH) qui exercent la responsabilité opérationnelle en matière de crédits ou de personnels. Dans ces conditions, la DGESCO, en principe responsable de l'un des plus gros programmes budgétaires, a surtout un rôle de définition des programmes scolaires. Des remarques analogues avaient été formulées, en 2009, lors de l'audit du programme 141 « Enseignement scolaire de second degré », qui est encore plus important. Le CIAP ne peut donc que réitérer son avis soulignant la nécessité d'élaborer une véritable charte de gestion ministérielle, quitte à ce que ce texte prenne acte de l'équilibre assez peu « lolfien » qui s'est imposé entre responsables de programme et directions de support, du fait de la taille des budgets gérés et des spécificités du ministère.

En complément d'une charte de gestion ministérielle, qui précise les relations extérieures, une charte de gestion propre au programme est également nécessaire pour clarifier les relations internes entre les acteurs de celui-ci (programme 140 ; programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »).

LA PERTINENCE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

L'examen de la pertinence montre que la montée en régime du dispositif de performance se poursuit, avec une très grande majorité d'objectifs et d'indicateurs considérés comme satisfaisants ou acceptables :

- pour les objectifs, les appréciations portées se répartissent en 78 % de satisfaisants, 15 % d'acceptables et 7 % d'insuffisants ;
- pour les indicateurs, la répartition est de 57 % de satisfaisants, 27 % d'acceptables et 16 % d'insuffisants.

- La qualité de la présentation stratégique

Le PAP de chaque programme commence par une partie « Présentation stratégique » qui doit, à partir de l'analyse de la politique menée, justifier la liste des objectifs et indicateurs retenus. Il s'agit d'asseoir la démarche qui est au cœur de la LOLF, consistant à passer de la « sphère politique » à la « sphère de la performance ». Dans son précédent rapport, le CIAP avait relevé que, dans la majorité des cas, cette première partie du PAP s'avérait décevante.

Les audits du 8^{ème} cycle ont montré une situation en voie d'amélioration, avec des présentations stratégiques satisfaisantes (programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »). Toutefois, la première partie du PAP reste encore souvent perfectible (programmes 841 « France Télévisions », 842 « Arte France », 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », 147 « Politique de la ville »). L'effort collectif doit donc être maintenu sur ce point.

- La couverture de l'essentiel des actions et des axes stratégiques du programme

Il faut également veiller à ce que les objectifs ainsi retenus couvrent l'essentiel des actions et axes stratégiques du programme.

Dans la mesure de la performance, priorité doit être donnée à ce qui est strictement et directement imputable au responsable, car inclus dans le périmètre budgétaire du programme. Des adaptations ponctuelles du dispositif de performance s'avèrent ainsi souhaitables dans certains cas. Pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces », il a été suggéré de mieux adapter la liste des objectifs aux fonctions stratégiques décrites dans le Livre blanc.

Toutefois, les audits du 8^{ème} cycle ont montré la nécessité de considérer aussi des axes stratégiques dont la mise en œuvre dépasse le strict périmètre budgétaire du programme, dès lors qu'ils représentent une composante significative de la politique menée. Si la LOLF a pour but de « mettre des responsabilités (et de la performance) en face des crédits budgétaires », le suivi de la performance ne doit pas nécessairement se limiter à ceux-ci, dans l'intérêt même du pilotage des politiques publiques.

Il peut ainsi être opportun d'élargir le champ sur lequel porte le dispositif de performance, pour couvrir :

- une politique faisant appel à des ressources extra budgétaires (action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dans le cas du programme 147 « Politique de la ville ») ;
- une politique faisant appel, de manière significative, à des dépenses fiscales (programmes 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ») ;

- une fonction transverse exercée par un programme support sur l'ensemble du champ de son ministère (immobilier, bureautique et GRH pour le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ») ;

- une fonction d'animation stratégique d'une politique menée sur un champ interministériel (nouvelle politique immobilière de l'État, pour le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »).

- La hiérarchisation des objectifs et des indicateurs

Le nombre élevé d'objectifs et d'indicateurs contenus dans les PAP a conduit le Parlement à souhaiter que soit hiérarchisée l'information, désormais très abondante, qui lui est fournie dans le cadre de la LOLF. Une première mesure en ce sens est intervenue depuis 2010, avec la sélection de certains indicateurs emblématiques, qui sont repris dans la présentation d'ensemble de chaque mission budgétaire.

Une autre forme de hiérarchisation pourrait s'appuyer sur la nature des objectifs, comme le montre l'exemple du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » qui comporte :

- des objectifs et indicateurs « finals » (le niveau de connaissances des élèves), qui sont les plus parlants pour l'évaluation de la politique menée, mais qui ne sont que partiellement à la main du responsable de programme ;

- les objectifs et indicateurs « intermédiaires » (la gestion des enseignants), qui se prêtent plus directement à une mesure de la performance du responsable de programme.

Une problématique analogue se dégage d'autres programmes audités : 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (niveau de formation ou d'insertion des étudiants), ou 147 « Politique de la ville » (impact socio-économique sur les populations ciblées).

- La pertinence des indicateurs

Les audits ont donné lieu à diverses observations visant à assurer :

- une meilleure adéquation aux exigences de la mesure de la performance propre à chaque programme de politique : prise en compte accrue de la dimension de gestion financière (programmes 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », 841 « France Télévisions », 842 « Arte France », 843 « Radio France », 845 « INA ») ; convergence avec d'autres mesures de la formation ou de l'insertion (programmes 845 « INA », 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ») ; recherche d'indicateurs chiffrés, établis sur une base objective et auditable (programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ») ;

- l'équilibre entre les indicateurs harmonisés et les indicateurs spécifiques en matière de fonctions support. Au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », le fait qu'une trop grande part des indicateurs soit constituée de ratios harmonisés, se prêtant mal à une déclinaison ou peu parlants au niveau local, s'avère néfaste à l'appropriation du dispositif stratégique par les acteurs du programme.

LA FIABILITÉ DES INDICATEURS

La fiabilité est la deuxième composante de l'examen du dispositif de performance. Elle concerne non plus la définition de l'indicateur, mais la qualité des données de base et des traitements utilisés. Il s'agit d'une dimension distincte de la pertinence : un ratio peut être pertinent dans son concept mais, s'il est calculé sur la base de chiffres fragiles, biaisés ou incomplets, il donnera une mesure non fiable de la performance.

- Un bilan chiffré globalement positif

Sur les 175 indicateurs contenus dans les PAP 2011 des programmes audités au cours du 8^{ème} cycle, 161 ont été examinés au titre de la fiabilité. En reprenant la grille d'appréciation simplifiée retenue par le CIAP, on aboutit à la répartition suivante : 49 % de satisfaisants, 32 % d'acceptables et 19 % d'insuffisants.

La standardisation du format des audits opérée depuis deux ans permet de cumuler ces résultats avec ceux du 7^{ème} cycle. On dispose alors d'un échantillon total significatif, qui équivaut à près d'un quart de l'ensemble du budget de l'État (23 % du nombre de programmes, 29 % du nombre d'indicateurs).

Dans le domaine de la fiabilité, le cumul des constatations effectuées au 7^{ème} et au 8^{ème} cycle fait ainsi apparaître, pour les indicateurs : 46 % de satisfaisants, 28 % d'acceptables et 26 % d'insuffisants. Le constat de ces deux dernières années est donc positif, avec des processus de production d'une fiabilité satisfaisante ou acceptable dans près de trois quart des cas.

Il faut rappeler qu'il s'agit ici d'observations issues d'un contrôle de second niveau, qui portent sur la chaîne de fabrication d'un indicateur, ainsi que sur les procédures de contrôle ou de suivi internes qui l'entourent. Le fait qu'un indicateur soit considéré comme étant d'une fiabilité insuffisante ne signifie pas que le chiffre fourni soit faux, mais que le processus de production ne présente pas une garantie suffisante de qualité.

- Les difficultés et les perspectives d'amélioration des processus de production des chiffres

Les investigations effectuées montrent que, au-delà de circonstances propres à certains services, la fiabilité résulte largement de déterminants structurels. Certains programmes bénéficient ainsi d'un atout, dans la mesure où leur dispositif de performance est, pour l'essentiel, proche, pour ne pas dire directement issu, des applications métier existantes.

Inversement, certains types d'indicateurs souffrent de difficultés spécifiques, auxquelles il s'avère plus ou moins difficile de remédier :

- les indicateurs fondés sur des systèmes d'information imparfaits. Les réponses apportées par les responsables de programme montrent que des solutions sont en vue avec l'arrivée de nouvelles procédures informatiques ;
- les indicateurs « composites », qui amalgament des données en provenance de sources multiples et hétérogènes, offrent une situation plus préoccupante. Les réponses des responsables de programme laissent entrevoir des améliorations, mais à horizon plus ou moins éloigné selon les programmes ;
- les indicateurs « ad hoc », c'est-à-dire créés spécifiquement pour les besoins du dispositif de performance. Il s'agit de cas où la mesure de l'efficacité socio-économique ne peut être effectuée à partir de sources administratives et d'applications métier ou de gestion, ce qui

exige souvent la réalisation d'enquêtes spécifiques sur échantillon. Dans ce domaine également, les difficultés risquent d'être plus longues à résoudre.

Face à ces difficultés, on peut relever plusieurs facteurs récents d'amélioration :

- une sensibilisation accrue des services liée à l'auto-évaluation des indicateurs de mission, instaurée par la circulaire budgétaire du 7 avril 2011 ;
- le développement des processus de certification des certains indicateurs, à la suite du décret du 29 août 2011, prévoyant la généralisation des dispositifs d'intéressement collectif ;
- la structuration des dispositifs d'audit et de contrôle internes, suite au décret du 28 juin 2011 et à la circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011.

Ces mesures, s'ajoutant à la poursuite du développement du contrôle de gestion, devraient être mises à profit pour, entre autres, mieux organiser et coordonner le processus de production des indicateurs de performance. Il faut notamment rendre plus systématique l'intervention des services ayant un rôle transversal en ce domaine (DEPP pour le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », DEPAFI pour le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »).

- Un saut qualitatif à opérer pour parvenir à des commentaires dignes de ce nom

La qualité d'un dispositif de performance résulte non seulement de la fiabilité des chiffres, mais aussi de la valeur des commentaires : le chiffre, ce n'est que la moitié de l'indicateur.

Dans la perspective d'une mise en œuvre progressive de la LOLF et du pilotage par la performance, les audits font apparaître que :

- la construction du dispositif de performance est arrivée à maturité, avec la définition d'indicateurs pertinents et la production des valeurs numériques nécessaires pour les renseigner ;
- la consolidation du dispositif est en bonne voie, avec les travaux de fiabilisation des chiffres ;
- la clarification et la transparence sont également acquises, pour l'essentiel, avec des indications méthodologiques complètes et honnêtes, qui précisent la portée et les limites des approches retenues pour mesurer la performance ;
- en revanche, l'interprétation et l'exploitation du dispositif de performance sont très insuffisantes, faute de commentaires dignes de ce nom.

Dans la partie « Objectifs et indicateurs » des RAP, l'« Analyse des résultats » devrait donner tout son sens au chaînage vertueux prévu par la LOLF (projet de loi « de règlement des comptes et de *compte rendu de gestion* »). Or, cette rubrique est loin de tenir ses promesses :

- dans la plupart des cas, elle ne représente qu'une faible part du volume de texte consacré au dispositif de performance (par exemple, 3 pages sur 11, dans le RAP 2010 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré ») ;
- le contenu est également décevant avec, essentiellement, de la description des variations. Le commentaire proprement dit, qui interprète les évolutions de la performance et les remet en perspective pour le pilotage des politiques, reste réduit à la portion congrue.

Dans le processus de mise en œuvre progressive de la LOLF, après la construction du dispositif de performance, après la consolidation des chiffres, la qualité des commentaires apparaît maintenant comme un nouveau chantier à ouvrir. Ce n'est que lorsque l'on disposera d'un véritable compte rendu de gestion, incluant la performance et pouvant éclairer la budgétisation future, que l'on pourra considérer que la loi organique a pris tout son sens.

L'UTILISATION OPÉRATIONNELLE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Dans cette partie, il s'agit de voir si, au-delà de la confection des documents budgétaires, le dispositif de performance est effectivement utilisé dans la gestion des services. Les dispositions de la LOLF sont en effet destinées à améliorer, non seulement le contrôle du Parlement, mais aussi le pilotage et la gestion des administrations.

- Des situations toujours contrastées

Dans les services de l'Etat, on relève à la fois :

- des dispositifs de PAP convenablement déclinés et utilisés dans le cas des programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », 178 « Préparation et emploi des forces », 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », ainsi que pour les programmes 613, 612, 614 et 611 de la mission « Contrôle et exploitation aériens » ;
- des dispositifs insuffisamment utilisés, avec d'ailleurs des perspectives d'évolution différentes, comme pour les programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », 309 « Entretien des bâtiments de l'État », 723 « Contribution aux dépenses immobilières », 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », 140 « Enseignement scolaire public du premier degré ».

Pour ce qui est du pilotage des opérateurs, les audits du 8^{ème} cycle font ressortir des cas de cohérence encore insuffisante entre les documents budgétaires et les supports de pilotage ou de tutelle de certains opérateurs. L'observation la plus importante porte sur la progression réelle, mais ardue, du pilotage par la performance des acteurs du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

- Un bilan chiffré encourageant

Dans le domaine de l'utilisation opérationnelle, la répartition des appréciations portées sur les indicateurs s'établit ainsi :

- pour le 8^{ème} cycle : 50 % de satisfaisants ; 28 % d'acceptables, 22 % d'insuffisants ;
- pour le cumul 7^{ème} cycle + 8^{ème} cycle : 39 % de satisfaisants, 33 % d'acceptables et 28 % d'insuffisants.

Un tel constat, centré sur le dispositif de performance lié à la LOLF, doit être replacé dans l'ensemble des outils mis en place par les ministères :

- le fait que les indicateurs du PAP soient peu ou pas déclinés ne signifie pas qu'il n'y ait aucune culture de la performance dans les services ou les ministères concernés. Au contraire, les audits effectués cette année confirment les diagnostics des 6^{ème} et 7^{ème} cycles, à savoir que la culture de la performance est maintenant largement diffusée au niveau local ;

- de même, le fait que les indicateurs du PAP, lorsqu'ils sont déclinés, soient peu ou pas pris en compte dans le dialogue de gestion, ne signifie pas qu'ils soient inutiles. Même si le dispositif stratégique n'est pas directement utilisé dans la budgétisation, il a quand même une vertu réelle qui est d'induire des réflexions et une remise en cause des modes d'organisation.

- Un enjeu encore majeur pour la pleine application de la LOLF

Pour autant, l'utilisation insuffisante d'un quart des indicateurs de PAP n'est pas qu'une anomalie formelle. Elle révèle une déconnexion entre les instruments destinés à nourrir les documents budgétaires et les outils de la gestion au quotidien, qui est préjudiciable à la crédibilité et à la fiabilité du système de contrôle mis en place par la loi organique. Elle est également lourde et démobilisante pour les services qui souffrent de la multiplicité des obligations de compte rendu qui leur sont imposées.

Là aussi, tout en saluant les progrès réalisés, il ne faut donc pas minimiser ce qui reste à faire. La LOLF ne prendra tout son sens que lorsque les indicateurs que l'on fait établir par les services seront non seulement pertinents, fiables et commentés, mais aussi bien plus complètement appropriés par les acteurs opérationnels.

- Maturité lolfienne et maîtrise des indicateurs

Dans le long processus d'application de la LOLF, les travaux du 8^{ème} cycle amènent enfin à considérer un autre chantier qui est celui de la maîtrise du dispositif de performance.

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », qui bénéficie d'un dispositif de performance parmi les plus anciens et les plus aboutis, apparaît précurseur à cet égard. La circulaire DGFIP du 31 mai 2011 prévoit une « utilisation plus sélective et maîtrisée des indicateurs », dans laquelle seuls certains indicateurs seraient assortis de cibles chiffrées précises, directement prises en compte dans le dialogue de gestion.

Au fur et à mesure que d'autres programmes entreront à leur tour dans une phase de « maturité lolfienne », ils seront eux aussi amenés à chercher à faire le tri, en vue d'une utilisation plus sélective des indicateurs. De même, dans nombre de cas, on commence aussi à ressentir la nécessité de « reprendre en main » le dispositif d'objectifs et d'indicateurs, de voir jusqu'à quel niveau il doit descendre, si l'on veut conforter la culture de la performance, sans tomber dans le maquis des indicateurs ou la dictature du chiffre.

Dans le « jardin de la LOLF », six ans après avoir beaucoup semé, on a vu foisonner les plantations. Le temps est maintenant venu de mettre un peu d'ordre, de tailler et de couper pour parvenir à un ensemble harmonieux, qui se prête à une utilisation raisonnable et raisonnée.

C'est au prix de ce dernier chantier d'élagage, de décantation, que le dispositif prévu par la loi organique pourra prendre tout son sens, en vue d'une utilisation durable et soutenable, au service de la modernisation des administrations.

RAPPORT D'ACTIVITÉ



INTRODUCTION

Le présent rapport fait le point des travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) au cours de son 8^{ème} cycle d'audits, organisé d'octobre 2010 à septembre 2011.

Il est présenté en cinq parties.

Tout d'abord, les grands traits de l'activité du CIAP au cours de cette période sont rappelés, en présentant notamment la mise en œuvre d'un nouveau format d'audits, centré sur le dispositif de performance de chaque programme (I).

Ensuite, et avant d'aborder ce qui a trait au dispositif de performance, sont évoquées les observations faites à propos de la maquette budgétaire. Le périmètre des programmes, leur structuration interne et leur gouvernance conditionnent en effet très largement l'application de la démarche de performance qui est au cœur de la LOLF (II).

Les parties suivantes présentent les observations effectuées quant aux trois dimensions de la qualité du dispositif de performance des programmes :

- la pertinence des objectifs et des indicateurs (III) ;
- la fiabilité des indicateurs (IV) ;
- l'utilisation opérationnelle du dispositif de performance (V).

PARTIE 1. L'ACTIVITÉ DU CIAP

1.1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CIAP

1.1.1 Une instance dédiée à la mise en œuvre de la LOLF

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les politiques publiques conduites par l'État sont désormais présentées en *programmes*, qui définissent les résultats à atteindre et organisent la mesure de la performance.

Pour contribuer à la bonne application de la LOLF, la création du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a été arrêtée le 15 novembre 2001. La composition et les missions du Comité ont été précisées par deux circulaires ministérielles du 22 avril 2002 et du 4 juillet 2003. Les premiers audits ont débuté à l'automne 2003.

Le CIAP a pour mission d'auditer la qualité des programmes au regard des prescriptions et principes de la LOLF, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés par les ministres.

La spécificité du CIAP tient donc à la référence à la LOLF. Il s'agit de la seule instance à avoir la LOLF comme unique fil conducteur. La matière n'est pas spécifique, c'est l'angle d'analyse qui l'est.

L'audit de la qualité des programmes porte à la fois :

- sur leur traduction dans les *documents budgétaires* : les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) ;
- sur leur *mise en œuvre opérationnelle* dans la gestion des services.

A cet effet, le Comité assure :

- la définition de la méthodologie des audits, qui est commune à l'ensemble des ministères (précisée dans le guide général d'audit du CIAP) ;
- le choix et la programmation des interventions ;
- l'examen des suites à donner aux audits. A l'issue de chaque mission effectuée, le CIAP rend un avis qui exprime la position propre du Comité, à partir du rapport signé par les auditeurs et de la réponse établie par le ministère dans le cadre de la procédure contradictoire.

1.1.2 La dimension interministérielle

Elle a été affirmée depuis le début, pour mobiliser et mutualiser les ressources des différents ministères et homogénéiser les méthodes. Cette dimension interministérielle se manifeste aussi bien pour le Comité lui-même que pour les équipes chargées de réaliser les audits.

Pour ce qui est du Comité lui-même, la dimension interministérielle se traduit :

- dans la composition : 17 représentants des différents ministères budgétaires, désignés parmi les membres du ou des corps de contrôle de chacun d'entre eux ; un président qui est un inspecteur général des Finances désigné par le ministre chargé du Budget (cf. liste des membres en annexe 1) ;
- dans la procédure de délibération : l'avis collégial sur un audit est préparé et rapporté par un membre du Comité, qui appartient à un ministère autre que celui dont relève le programme audité.

N'ayant pas de moyens d'audits propres, le CIAP fonctionne avec des auditeurs mis à disposition par les différents ministères pour la durée de chaque mission (en général trois mois). Il définit un programme de travail, en liaison avec les corps de contrôle. Ceux-ci fournissent alors les ressources nécessaires (cf. liste des audits et des auditeurs en annexe 2).

Chaque mission est réalisée par une équipe d'audit elle-même constituée de manière interministérielle, avec trois membres comprenant :

- un auditeur du corps de contrôle du ministère dont relève le programme, qui est le coordonnateur de la mission ;
- deux autres auditeurs venant de corps de contrôle d'autres ministères, et apportant ainsi un regard extérieur et complémentaire.

1.1.3 Une activité reconnue et intégrée à la procédure budgétaire

Les audits du CIAP sont transmis systématiquement :

- aux ministères et aux responsables de programme concernés ;
- au ministère du Budget ;
- à la Cour des Comptes et aux commissions des Finances des deux assemblées parlementaires, en application du droit de communication dont elles disposent.

L'activité du CIAP est ainsi reconnue et intégrée à la procédure budgétaire.

Le **Gouvernement** rappelle le rôle du CIAP aux principales étapes de la procédure budgétaire. En ce qui concerne la campagne du PLF 2012 :

- en avril 2011, la circulaire du Ministre du Budget sur le volet performance des PAP 2012 prévoit que « *Les évolutions proposées se limiteront à la prise en compte des observations formulées par le Parlement lors de la discussion du PLF 2011, des recommandations de la Cour des Comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes* » ;
- en juin 2011, le Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques indique, dans son tome 2 (présentation de la maquette budgétaire) que « *Les évolutions proposées pour le PLF 2012 visent essentiellement à répondre aux recommandations formulées par le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes* ».

Les **commissions des Finances des deux assemblées parlementaires** font fréquemment référence aux recommandations du CIAP dans les travaux des rapporteurs spéciaux du PLF. Par ailleurs, la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale se réfère également régulièrement aux travaux du Comité.

En ce qui concerne la **Cour des Comptes** :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État relatif à l'exercice 2010, publié en mai 2011, fait référence aux travaux menés au cours du 7^{ème} cycle d'audits du CIAP, notamment dans le domaine de la fiabilité des indicateurs ;
- le rapport sur le bilan de la LOLF, publié en novembre 2011, cité également à plusieurs reprises l'apport du Comité à la mise en œuvre de la loi organique. La préparation de ce rapport a d'ailleurs donné lieu à une audition du président du CIAP par la formation inter-chambres constituée à cette occasion ;
- une concertation est régulièrement menée entre la Cour et le CIAP, afin d'éviter les risques d'intervention simultanée des deux instances sur les mêmes programmes.

A ce propos, le Comité constate que nombre de services audités souffrent d'une multiplication des missions d'audit, de contrôle ou d'évaluation de toutes origines. Au-delà des suites de la concertation avec la Cour des Comptes, le CIAP a donc été amené à modifier à plusieurs reprises son programme de travail, pour tenir compte de l'existence d'autres missions, liées notamment à la RGPP, à la RÉATE, ou à des circonstances particulières ayant nécessité des interventions ministérielles spécifiques (par exemple, l'affaire du Médiateur, dans le domaine sanitaire).

Le CIAP souhaite ainsi se positionner en complémentarité avec les autres instances de contrôle (externes ou internes, ministérielles ou interministérielles), afin de limiter l'alourdissement préoccupant de la charge qui incombe à des services déjà confrontés à la mise en œuvre de réformes de structure de grande envergure.

1.2 DES AUDITS RECENTRÉS SUR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Au cours de ses huit années d'activité, le CIAP n'a cessé de faire évoluer ses méthodes, afin de s'adapter à la montée en puissance de la mise en œuvre de la LOLF. Une réforme importante est intervenue depuis deux ans, se traduisant par un recentrage des audits sur le dispositif de performance des programmes audités.

1.2.1 Les audits généraux menés au cours des premières années d'activité du CIAP

Au cours de ses six premières années, le CIAP a, pour l'essentiel, travaillé sur des audits *généraux*, portant sur l'ensemble des aspects de la mise en œuvre d'un programme : périmètre et structuration en actions, relation avec les autres programmes de la mission ou du ministère ; dispositif de performance ; déclinaison opérationnelle en BOP et en UO ; justification des crédits au premier euro (JPE), comptabilité d'analyse des coûts.

Pendant cette période, les attentes des partenaires du CIAP ont évolué, avec la montée en puissance de l'application de la LOLF :

- la programmation pluriannuelle des finances publiques a rendu peu souhaitables les modifications de périmètre en cours de période programmée, d'où une moindre demande pour les observations sur la maquette budgétaire ;

- après le resserrement du dispositif de performance (de 1 400 indicateurs en PLF 2006, à 1 030 en PLF 2010 et 1 010 en PLF 2011 et 2012), le Parlement a exprimé une demande forte de stabilisation, afin que les évolutions soient plus lisibles.

Pour permettre un approfondissement de ses travaux, le CIAP a donc décidé de passer d'un format d'audits *généralistes* à des audits plus centrés sur *une thématique particulière*.

1.2.2 Le recentrage sur le dispositif de performance opéré depuis deux ans

Au cours de l'année écoulée, le CIAP a poursuivi la mise en œuvre du nouveau format d'audit adopté depuis octobre 2009.

Il s'agit d'audits **centrés sur le dispositif de performance**, c'est-à-dire les objectifs et indicateurs de performance figurant dans les PAP et les RAP.

Il faut souligner qu'il s'agit d'audits *du dispositif de performance*, et non d'audits *de performance* portant sur le fond des politiques (les objectifs sont-ils bien atteints, les moyens sont-ils utilisés au mieux ?). On reste dans le champ de compétence du CIAP : l'application des prescriptions de la LOLF.

Les audits du dispositif sont organisés autour de questions correspondant aux **trois dimensions de la qualité d'un dispositif de performance**.

- est-ce que le dispositif est *pertinent* ? La pertinence marque l'aptitude des objectifs et indicateurs choisis à traduire la performance de manière significative et fidèle (est-ce que les objectifs reflètent bien la stratégie, est-ce que les indicateurs mesurent bien la performance ?) ;

- est-ce que le dispositif est *fiable* dans les informations qu'il produit ? La fiabilité concerne, non plus la définition de l'indicateur, mais la qualité des données de base et des traitements utilisés. L'audit apprécie dans quelle mesure la chaîne de production des indicateurs et les dispositifs de contrôle interne présentent une fiabilité suffisante. Il s'agit d'une dimension distincte de la pertinence (un ratio peut être pertinent dans son concept mais, s'il est calculé sur la base de chiffres fragiles, biaisés ou incomplets, il donnera une mesure non fiable de la performance) ;

- est-ce que le dispositif est *utilisé* ? Il s'agit de « sortir des PAP et des RAP » pour voir si, au-delà de la confection des documents budgétaires, le dispositif de performance est effectivement utilisé dans la gestion des services et dans la conduite des politiques. Les dispositions de la LOLF sont en effet destinées à améliorer, non seulement la qualité de l'information du Parlement, mais aussi le pilotage et la gestion des administrations.

Pour permettre un approfondissement et une meilleure lisibilité de ses travaux, le CIAP s'est doté d'outils rénovés, offrant un appui méthodologique accru aux auditeurs, avec le nouveau « **guide pratique d'audit du dispositif de performance d'un programme** », qui présente à la fois :

- *le contenu des investigations* à mener, avec notamment, une *échelle standard d'appréciation* à appliquer, volontairement simple (qualité satisfaisante, acceptable, insuffisante) ;

- *le plan du rapport* à établir ;

- *les tableaux types et la feuille de style* à utiliser, afin de préciser et d'harmoniser les cadres de restitution des appréciations et des recommandations.

Dans un souci de transparence à l'égard des services audités, comme des lecteurs des travaux effectués, ces différents outils sont mis en ligne sur le site du CIAP (www.performance-publique.gouv.fr / la performance de l'action publique / les acteurs / le CIAP).

1.2.3 Les audits effectués au cours du 8ème cycle

L'activité du CIAP au cours de cette période peut être résumée comme suit (cf. en annexe 2, la liste des audits, des auditeurs et des programmes audités) :

- 12 missions d'audit d'une durée de trois mois, réalisées sur trois trimestres (4^{ème} trimestre 2010, 1^{er} trimestre 2011, 2^{ème} trimestre 2011) ;
- 40 auditeurs mis à disposition, pour une durée de trois mois chacun, par les services d'inspection générale ou de contrôle général qui composent le CIAP ;
- 19 programmes audités.

Les missions ont porté sur les PAP 2011, ainsi que sur les RAP 2010 (2009 pour les audits du 4^{ème} trimestre 2010).

Les 19 programmes audités (soit 11 % des 172 programmes du budget de l'État en PAP 2011) se décomposent comme suit :

- 10 programmes du budget général (9 programmes de politique, 1 programme support) ;
- 9 programmes de missions hors budget général (4 de budget annexe, 1 de compte d'affectation spéciale, 4 de compte de concours financiers).

En termes de dispositif de performance, les 19 programmes audités représentent (cf. annexe 3, synthèse chiffrée des appréciations sur les objectifs et indicateurs) :

- 83 objectifs (soit 17 % des 487 objectifs contenus dans les PAP 2011) ;
- 175 indicateurs (soit 17 % des 1 008 indicateurs des PAP 2011) ;
- 407 indicateurs ou sous indicateurs examinés individuellement. Lorsqu'un indicateur est subdivisé en sous indicateurs, ce sont ceux-ci qui sont étudiés individuellement. Le total du nombre d'indicateurs non subdivisés et du nombre de sous indicateurs donne le nombre de lignes du dispositif de performance audité.

Qu'il s'agisse du nombre des programmes ou de la volumétrie du dispositif de performance, l'échantillon audité au cours du 8^{ème} cycle représente donc, comme l'année précédente, plus du dixième de l'ensemble du budget de l'État.

1.2.4 Le bilan de huit années d'activité

Depuis sa mise en place, le CIAP a réalisé 147 missions ¹, mobilisant chacune, en moyenne, trois auditeurs pour une durée d'un trimestre.

Pour apprécier le champ budgétaire qui a été couvert, il convient de tenir compte du fait qu'au cours de ces huit années, certains programmes ont été vus à plusieurs reprises, soit dans leur périmètre actuel, soit dans leur configuration antérieure.

L'annexe 4 récapitule ainsi les missions effectuées, en les reclassant selon la nomenclature du PLF 2012. Cette présentation, qui permet de faire abstraction des changements de maquette budgétaire intervenus pendant la période, fait ressortir que :

- sur les 125 programmes du budget général, 94 (soit 75 % du total) ont été audités au moins une fois. Parmi ceux-ci, 38 ont été audités au moins deux fois ;
- sur les 52 programmes hors budget général, 15 (soit 29 % du total) ont été audités au moins une fois. Parmi ceux-ci, 4 ont été audités au moins deux fois ;
- au total, sur l'ensemble des 177 programmes du budget de l'État, 109 (soit 62 % du total) ont été audités au moins une fois. Parmi ceux-ci, 42 ont été audités au moins deux fois.

A l'issue de ces huit années, on peut ainsi considérer que le CIAP, administration de mission instituée pour accompagner la mise en place de la LOLF, a rempli l'objectif qui lui était assigné :

- de 2003 à 2009, l'essentiel de la maquette budgétaire a été couvert par des audits généraux² permettant d'accompagner la préparation, puis le démarrage de la gestion en mode LOLF ;
- depuis deux ans, le quart des programmes a fait l'objet d'audits thématiques, centrés sur le dispositif de performance.

Au-delà de son rôle dans l'application de la LOLF, le CIAP a également contribué à l'essor de l'audit interne dans les ministères, par le développement continu de méthodes d'analyse élaborées et appliquées de manière collégiale avec l'ensemble des corps de contrôle. Au total, ce sont près de 300 auditeurs (certains ayant participé à plusieurs missions), qui ont été formés dans le cadre du CIAP.

¹ Les chiffres indiqués portent non seulement sur les audits des huit premiers cycles, mais aussi sur ceux du 4^{ème} trimestre 2011 (3 missions), en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

² En compléments des audits généraux, il faut signaler 15 missions centrées sur la thématique de l'analyse des coûts dans les ministères, réalisées en 2005 (cf. annexe 4, in fine).

PARTIE 2. LE PÉRIMÈTRE ET LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES

Avant d'évaluer le dispositif de performance, les auditeurs du CIAP sont naturellement conduits à examiner le périmètre, la structuration et la gouvernance des programmes.

Même si ces rubriques ne sont plus au centre des audits, elles ont cependant donné lieu à des observations qu'il convient de rappeler ici, car il s'agit de questions qui conditionnent la bonne utilisation du dispositif de performance pour le pilotage des programmes.

Les principales observations ainsi effectuées au cours du 8^{ème} cycle, qui rejoignent souvent celles d'audits antérieurs du CIAP, concernent :

- le périmètre des programmes ;
- la gouvernance des programmes.

2.1 LE PÉRIMÈTRE DES PROGRAMMES

2.1.1 Des ajustements ponctuels de la maquette budgétaire

Bien qu'il soit souhaitable de stabiliser le périmètre des programmes, notamment dans le cadre de la programmation triennale des finances publiques, certains ajustements demeurent nécessaires.

En effet, pour que le dispositif de performance puisse prendre tout son sens, il faut que la structure du programme soit conforme à la logique de la LOLF, ce qui implique d'abord que le *périmètre* du programme rassemble l'essentiel (ou tout au moins une part significative) des moyens qui portent la politique considérée. A contrario, il importe d'éviter qu'un programme porte des éléments qui représentent une composante significative de la politique mise en œuvre par un autre programme.

En ce sens, l'audit du programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** a permis de constater que celui-ci avait retrouvé son homogénéité par rapport aux activités de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Depuis 2011, a été réalisé le transfert au programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » des activités comptables et de recouvrement de la Direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), faisant suite aux recommandations de l'audit de ce programme en 2009.

L'audit du programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »** a montré que des crédits significatifs de politique du logement sont également portés par les programmes 123 « Conditions de vie d'Outre-mer » et 147 « Politique de la ville ».

De tels recouvrements de compétence sont a priori inévitables, dès lors que la nomenclature budgétaire est fondée sur différents types de critères susceptibles de se croiser. En l'occurrence, la maquette comporte des programmes définis tantôt par la nature du besoin à satisfaire (logement pour le programme 135), tantôt par la zone géographique considérée (Outre-mer pour le programme 123), tantôt par la finalité à atteindre (cohésion urbaine pour le programme 147).

Dans la mesure où les crédits en faveur du logement portés par ces deux derniers programmes répondent bien à leur objet spécifique, il peut être accepté qu'ils se situent en dehors du programme 135 qui constitue le vecteur principal de la politique de l'offre de logement.

En revanche, plusieurs ajustements sont apparus nécessaires à l'occasion de l'audit du programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »** :

- vis-à-vis du programme 223 « Tourisme ». Comme l'avait déjà souligné l'audit réalisé en 2009, ce programme de très petite taille et qui ne représente qu'une faible part des crédits destinés au tourisme, devrait être supprimé et rattaché au programme 134, qui porte d'ailleurs déjà ses effectifs. L'effort global de l'État en faveur du tourisme, qui dépasse largement le champ des programmes 223 et 134, serait mieux mis en valeur, soit dans le cadre d'un document de politique transversale (DPT), soit dans le cadre d'un « jaune » budgétaire ;

- vis-à-vis du programme 180 « Presse, livre et industries culturelles ». Le CIAP n'a pu que réitérer les recommandations de ses précédents audits (2006 pour le programme 134, 2008 pour le programme 180), visant au transfert des aides à la diffusion de la presse, actuellement portés par le programme 134 (action 04), à destination du programme 180 ;

- vis-à-vis des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Le programme 134 contient les crédits de personnels et de fonctionnement de la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP), qui sont affectés au pilotage des programmes 102 et 103, relevant d'une autre mission (« Travail et emploi »). Si cette situation se justifiait dans le cadre de l'organisation gouvernementale antérieure, avec un ministre de l'économie, de l'industrie *et de l'emploi*, il convient de veiller à ce que, à l'avenir, la localisation des moyens de la DGEFP soit cohérente avec celle de ses deux programmes d'intervention.

2.1.2 La clarification des contributions des programmes support

Dans l'application de la LOLF, il a été admis que, pour des considérations de meilleure gestion des effectifs, les moyens en personnel d'un programme de politique soient logés dans un programme support. Pour faciliter la maîtrise effective de ses emplois par le responsable de programme, il convient que ceux-ci soient clairement individualisés dans une « action miroir » du programme support.

Cette condition n'est pas pleinement satisfaite pour le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, dont les effectifs figurent au programme support 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ». En effet, l'action miroir 15, qui porte ces effectifs, inclut aussi les emplois de l'autre volet de la politique du logement (programme 109 « Aide et accès au logement »), lequel relève d'un responsable de programme différent. Il conviendrait donc que les programmes 135 et 109 disposent chacun d'une action miroir spécifique.

Par ailleurs, le programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** s'est vu transférer, en 2009, 1 400 ETPT représentant la rémunération des ministres des cultes en Alsace Moselle, en provenance du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative ». Ces crédits, qui sont aujourd'hui inclus dans l'action 04 « Pilotage des ressources humaines » du programme 216, devraient faire l'objet d'une action miroir spécifique au programme 232.

2.1.3 La présentation de l'ensemble des ressources concourant à une politique

Au-delà de la contribution du programme support, il apparaît nécessaire que la présentation du périmètre d'un programme et de ses actions fasse plus clairement apparaître l'ensemble des ressources concourant à la mise en œuvre de la politique menée, à savoir :

- les moyens budgétaires propres du programme (crédits et ETPT) ;
- les moyens budgétaires portés par le programme support, le cas échéant ;
- les autres ressources concourant à la politique : ressources extra budgétaires (taxes affectées, ressources propres des opérateurs) ; dépenses fiscales ou niches sociales.

Les audits du 8^{ème} cycle ont montré que, dans plusieurs cas, la présentation des PAP et des RAP, trop exclusivement centrée sur les crédits budgétaires directs du programme, ne permettait pas de situer l'ampleur de l'effort consenti par l'État pour une politique donnée, ni d'asseoir un dispositif de performance qui soit à la mesure de cet effort.

De ce point de vue, deux des programmes audités se caractérisaient par une disproportion des dépenses fiscales rattachées, par rapport aux crédits budgétaires.

Le montant des crédits du programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »** (502 M€ en LFI 2011) est sans commune mesure avec le volume des dépenses fiscales rattachées, évalué à plus de 12,2 Md€. L'appréciation de l'effort de l'État en faveur de l'offre de logement est d'autant plus difficile que l'audit a relevé que certaines dépenses listées dans le PAP ne répondaient pas totalement aux objectifs du programme. Tel est le cas, par exemple, de l'application du taux réduit de TVA aux travaux d'amélioration et d'entretien des logements, dont le coût est évalué à 5,1 Md€, et dont un autre document annexé au PLF 2011 précise que l'objet est aussi de « redynamiser le secteur du BTP et de lutter contre le travail clandestin ».

Le programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, doté en 2011 de 1 070 M€ en CP, se voit également rattacher de nombreuses dépenses fiscales, dont le montant est sensiblement supérieur (7,9 Md€). Seule la plus importante d'entre elles, la baisse de TVA pour la restauration, fait l'objet d'un développement particulier et d'un indicateur de performance.

Une meilleure prise en compte des dépenses fiscales devient donc aujourd'hui hautement souhaitable, notamment pour des cas tels que les programmes 135 ou 134. Des progrès importants ont été faits récemment avec les travaux du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, effectués en application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 et publiés en août 2011.

Dans le cadre des documents budgétaires, une meilleure mise en perspective peut maintenant prendre plusieurs voies complémentaires, avec des rythmes différents :

- la recherche d'une *ventilation par action du coût* des dépenses les plus significatives, pour aller au-delà de la présentation générale au niveau de l'ensemble du programme. A terme, on pourrait envisager de parvenir à une véritable « analyse des coûts » des dépenses fiscales, qui soit susceptible de contribuer à la détermination de coûts « complets », en sus du déversement des dépenses support déjà opéré dans les documents budgétaires ;
- une référence accrue aux travaux existants d'*évaluation de l'efficacité* des dépenses fiscales, afin de nourrir l'analyse des politiques ;
- la mise en place d'*indicateurs de suivi de la performance*, pour certaines des dépenses fiscales les plus significatives.

Un tel enrichissement des PAP et des RAP suppose que les responsables de programme soient plus pleinement associés aux travaux de chiffrage des coûts et d'étude d'impact réalisés par la Direction de la Législation fiscale (DLF) et la DGFIP.

2.2 LA GOUVERNANCE DES PROGRAMMES

La seconde condition pour que le dispositif de performance puisse prendre tout son sens, c'est que la *gouvernance* du programme permette au responsable de programme d'avoir une autorité réelle et suffisante sur ses moyens.

Cela conduit à analyser successivement :

- les relations extérieures du programme avec son environnement, notamment au sein de la mission ou du ministère ;
- les relations internes, entre le responsable de programme et les responsables de BOP (RBOP) ou les directions qui participent au programme.

2.2.1 Les relations extérieures du programme

Le programme 140 « **Enseignement scolaire public du premier degré** » est placé sous la responsabilité de la Direction générale de l'Enseignement scolaire (DGESCO), qui est une direction pédagogique. Toutefois, ce sont essentiellement les directions support transversales du ministère, qui mettent en œuvre les actions du programme. La véritable responsabilité opérationnelle relève, pour l'affectation des personnels, de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) et, pour l'allocation des crédits, de la Direction des Affaires financières (DAF).

Dans ces conditions, le DGESCO, qui est, en principe, responsable de l'un des plus gros programmes budgétaires (18 Md€ de CP, 320 000 ETPT), a surtout un rôle de définition des programmes scolaires. Il faut noter que des remarques analogues avaient été formulées en 2009, lors de l'audit du programme 141 « Enseignement scolaire de second degré », qui est encore plus important (30 Md€ et 450 000 ETPT).

Le CIAP ne peut donc que réitérer son avis soulignant la nécessité d'élaborer une véritable charte de gestion ministérielle, quitte à ce que ce texte prenne acte de l'équilibre assez peu « lollien » qui s'est imposé entre responsables de programme et directions de support, du fait de la taille des budgets gérés et des spécificités du ministère.

La gouvernance du programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** appelle des observations plus nuancées.

En ce qui concerne les relations avec les directions support, le directeur général pour la recherche et l'innovation (DGESIP) est en voie d'acquiescer le statut d'un véritable responsable de programme, avec le pilotage de la masse salariale qui lui a été transféré de la DAF, et une évolution similaire en cours sur le volet de la gestion des ressources humaines.

En revanche, la situation est encore perfectible en ce qui concerne les relations avec la Direction générale pour la Recherche et l'innovation (DGRI), qui a la charge de la stratégie nationale de recherche et d'innovation, et qui est responsable de plusieurs programmes de recherche (172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et ressources », 193 « Recherche spatiale »).

En effet :

- malgré la politique de guichet unique qui se met en place, la DGESIP, responsable du programme 150, reste affaiblie sur le pilotage du volet recherche universitaire, dès lors que la stratégie nationale de recherche et d'innovation relève de la DGRI ;

- inversement, la DGRI, chargée de définir les orientations et les priorités en matière de recherche, n'est pas associée aux discussions menées par la DGESIP portant sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de recherche et d'innovation dans les universités. De plus, elle n'a pas connaissance des moyens engagés, dans les UMR (unités mixtes de recherche entre universités et organismes de recherche), par les universités.

Pour améliorer la cohérence entre pilotage de la recherche universitaire et pilotage de la recherche nationale, il convient donc de poursuivre les démarches engagées pour instaurer un dialogue structuré entre DGESIP et DGRI, ainsi que pour établir des relations de travail effectives entre elles, en commençant par mettre en phase les calendriers des contrats entre l'État, les universités et les organismes de recherche.

2.2.2 Les relations internes du programme

Deux audits confirment que, en complément d'une charte de gestion ministérielle, qui précise les relations extérieures, une charte de gestion propre au programme est également nécessaire pour clarifier les relations entre les acteurs de celui-ci.

La mise en œuvre du programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »** fait apparaître, au niveau déconcentré, une problématique encore plus nette que celle qui vient d'être évoquée au niveau ministériel. En effet, du fait des spécificités de l'enseignement primaire, ce n'est pas tant au niveau des BOP (rectorats), qu'au niveau des UO (académies), que se situe le véritable lieu d'intégration des exigences respectives du responsable de programme et des directions fonctionnelles. Les inspecteurs académiques ont un rôle déterminant, au niveau départemental, dans le management et le suivi de l'enseignement primaire.

Avec la LOLF, les recteurs, qui sont en principe les interlocuteurs premiers du DGESCO en tant que responsables de BOP, et qui entretiennent aussi des relations étroites avec la DGRH et la DAF, ont maintenant trouvé leur place dans la gestion de l'enseignement primaire. Il est donc nécessaire d'établir une charte de gestion du programme, afin de formaliser les relations

du responsable avec ses RBOP, dans le cadre d'un dialogue de gestion qui a été profondément renouvelé.

Le programme **105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** constitue à la fois un programme de politique et un programme support. Il rassemble en effet les moyens du ministère, à l'exception de ceux qui sont spécifiquement dévolus aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement (qui relèvent respectivement des programmes 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »).

Le programme comporte les crédits de fonctionnement et de rémunération des services « politiques » du ministère et des ambassades (à l'exception des services consulaires, ainsi que des services et instituts culturels), les dépenses de coopération militaire et de sécurité, les contributions aux organisations internationales relevant du budget du ministère (hors aide publique au développement), ainsi que les dépenses relatives aux fonctions de soutien transversal des cinq programmes du ministère, gérées par la direction générale de l'administration (DGA).

Le directeur général des affaires politiques et de sécurité, responsable de programme, n'a pas autorité sur la DGA qui, bien que rattachée au programme, exerce de manière autonome sa mission transversale, normative et régulatrice. N'ayant pas non plus autorité sur la direction de l'Union européenne, le responsable de programme ne peut assurer l'unité du pilotage.

Pour faire face aux difficultés de gouvernance relevées par l'audit, sans remettre en cause le périmètre du programme, une modification du responsable de programme pourrait être envisagée par le ministère. Le CIAP, pour sa part, souhaite que, à tout le moins, soit établie une charte de gestion du programme qui permette de clarifier les relations entre le responsable de programme et les responsables de BOP qui ne relèvent pas tous de son autorité.

Les programmes **309 « Entretien des bâtiments de l'État »** et **723 « Contribution aux dépenses immobilières »** possèdent déjà, quant à eux, leur charte de gestion qui règle les relations avec de nombreux acteurs, tant à l'échelon national que régional. Dans ces programmes de création récente et en rapide évolution, une actualisation des deux chartes serait nécessaire pour prendre en compte la création, en 2010, des BOP régionaux, placés sous la responsabilité des préfets de région.

Le programme **147 « Politique de la ville »** possède une charte de gestion inchangée depuis 2006, alors que la consistance du programme a sensiblement évolué depuis cette date. L'actuel programme 147 est issu de la fusion, en 2009, du programme 202 « Rénovation urbaine » avec l'ancien programme 147, initialement dénommé « Équité sociale et territoriale et soutien ». Ce regroupement visait à réunir les deux volets de la politique de la ville, incarnés par deux opérateurs, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale (Acsé).

Toutefois, l'effort de globalisation des moyens a été contrecarré par plusieurs éléments. L'ANRU est presque entièrement sortie du champ des crédits du programme, à la suite de la débudgétisation de la majeure partie de ses crédits. Par ailleurs, suite à la RGPP, la gouvernance de la politique de la ville a été remaniée. Le Délégué interministériel à la Ville, responsable de programme, a été remplacé par le Secrétaire général du Comité interministériel

des Villes (SG-CIV), axé plus sur l'animation de la politique interministérielle, que sur la gestion de crédits. Il a été relevé que, sur un total de crédits du programme de 618 M€ en PLF 2011, le SG-CIV n'en gère de fait directement que 12 M€, compte tenu du poids des transferts à l'Acsé et aux autres opérateurs, ainsi que des dépenses de remboursements de charges sociales.

L'audit a conclu à la nécessité de renforcer le rôle moteur du Secrétaire général du Comité interministériel de la ville (SG-CIV), responsable du programme, notamment vis-à-vis des responsables de BOP et des opérateurs, ce qui suppose, entre autres, une actualisation de la charte de gestion du programme.

PARTIE 3. LA PERTINENCE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

La *pertinence* est la première dimension de la qualité du dispositif de performance. Elle marque l'aptitude des objectifs et indicateurs choisis à traduire la performance de manière significative et fidèle. Pour cette thématique, les investigations des auditeurs portent sur les éléments contenus dans la partie « Objectifs et indicateurs de performance » du PAP, complétés par les fiches de documentation de chaque indicateur.

Ces investigations portent sur la qualité de la définition retenue (grandeur choisie, formule de calcul, ratio...). La qualité des données de base et des traitements utilisés pour mettre en œuvre cette définition et aboutir à la valeur chiffrée de l'indicateur ne sera examinée que dans la partie suivante, au titre de la fiabilité.

Les indicateurs de performance n'ont de sens que par rapport à des objectifs précis. Il convient donc d'abord d'examiner la pertinence de ces derniers, avant de passer aux indicateurs proprement dits.

3.1 LA PERTINENCE DES OBJECTIFS

La pertinence des objectifs appelle trois remarques concernant :

- la qualité de la présentation stratégique, qui justifie notamment le choix des objectifs ;
- la couverture de l'essentiel des axes de la politique menée ;
- la distinction entre objectif intermédiaire et objectif final.

3.1.1 La mise en perspective stratégique du projet annuel de performances

Le PAP de chaque programme commence par une partie « Présentation stratégique » qui doit, en principe, montrer comment s'articule la démarche du responsable de programme dans le cadre de la LOLF.

Pour asseoir le pilotage par la performance, le PAP devrait ainsi avoir une approche en deux étapes :

- *la présentation de la politique* mise en œuvre, qui doit comprendre : un rappel des « finalités d'intérêt général » (termes de l'article 7 de la LOLF³), qui ont un caractère assez large et pérenne ; une analyse des contraintes à prendre en compte, en termes d'environnement et de ressources disponibles ; l'annonce du choix d'axes stratégiques concrets, pour agir à court moyen terme ;

³ Art. 7 I de la LOLF : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des *objectifs précis*, définis en fonction de *finalités d'intérêt général*, ainsi que des *résultats attendus* et faisant l'objet d'une évaluation ».

- la *justification des objectifs et indicateurs*, qui doit ensuite indiquer comment sont sélectionnés les outils de mesure de la performance, pour évaluer au mieux la mise en œuvre des axes stratégiques retenus.

Il s'agit donc de présenter la démarche qui est au cœur de la LOLF, consistant à passer de la « sphère politique » à la « sphère de la performance ». Le format des PAP prévoit d'ailleurs que, à l'issue de la partie « présentation stratégique », figure une liste des objectifs et indicateurs qu'une telle approche permet de retenir et de *justifier* (terme de l'article 51 de la LOLF⁴).

Dans son précédent rapport d'activité sur les audits du 7^{ème} cycle, le CIAP avait relevé que, dans la majorité des cas, cette première partie du PAP s'avérait décevante. Loin d'explicitier une véritable démarche stratégique (confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, débouchant sur un choix de priorités), elle constituait le plus souvent une simple description de l'activité du ministère et ne justifiant nullement le dispositif de performance présenté à la suite.

En référence à ces travaux, la circulaire budgétaire du 7 avril 2011 sur le volet performance des PAP 2012 a souligné la nécessité de soigner la présentation stratégique, à partir de laquelle doit découler le dispositif de performance.

Les audits du 8^{ème} cycle ont montré une situation en voie d'amélioration, avec des présentations stratégiques satisfaisantes comme pour :

- le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, qui offre une bonne mise en perspective stratégique des objectifs retenus, dans un contexte d'évolutions juridiques et financières importantes des acteurs du programme ;
- le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, dont la présentation stratégique est claire et fait bien apparaître la stratégie de développement de l'offre de logement, particulièrement depuis la loi DALO.

Toutefois, la première partie du PAP reste encore souvent perfectible, comme c'est le cas :

- des programmes **841 « France Télévisions »** et **842 « Arte France »**, dont la présentation stratégique ne prend pas en compte certains des aspects fondamentaux des missions de service public imparties par la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 et par les décrets portant cahier des charges des établissements ;
- du programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, dont la présentation stratégique ne mentionne, en matière d'immobilier, que des projets concernant l'administration centrale, alors que la politique menée et le dispositif de performance concernent tout le ministère ;
- du programme **147 « Politique de la ville »**, dont la présentation stratégique se limite à un rappel du partage des rôles entre les différents intervenants et de la réforme de la gouvernance de la politique de la ville, sans expliquer comment l'on passe de la sphère politique (axes, enjeux, chantiers), à la sphère « performance », par le choix méthodologique d'objectifs et d'indicateurs. Cette partie du PAP ne mentionne pas non plus le rôle de chef de file du DPT

⁴ L'art. 51 5° de la LOLF dispose que le projet annuel de performances de chaque programme précise notamment «... a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

qu'assure le programme 147, ni l'effet levier qu'il est appelé à jouer quant à la mobilisation de partenariats financiers locaux ;

- du programme **178 « Préparation et emploi des forces »**, dont la présentation stratégique, très complète, devrait être remaniée en vue de faciliter la compréhension des concepts sur lesquels se fonde la définition de la performance, d'éclairer le contexte opérationnel et de renforcer la cohérence des documents budgétaires (PAP, RAP).

3.1.2 La couverture de l'essentiel des actions et des axes stratégiques du programme

Pour passer des axes stratégiques aux objectifs, il est nécessaire de faire des choix méthodologiques afin de définir les objectifs les plus aptes à illustrer la démarche de performance.

Il convient donc de voir comment le jeu d'objectifs ainsi construit a concilié les impératifs de *sélectivité* (ne pas être trop nombreux, être assez précis pour se prêter à une mesure de la performance) et de *représentativité* (couvrir l'essentiel des priorités du programme et des actions constituant celui-ci).

Dans la mesure de la performance, qui n'a de sens que pour ce qui est imputable au responsable de programme, il faut distinguer deux cercles d'analyse :

- la couverture des actions budgétaires du programme : il s'agit de voir, en priorité, ce qui est strictement et directement imputable au responsable, car inclus dans le périmètre budgétaire du programme ;
- la couverture des autres volets de la politique menée sur ressources publiques : il convient également de considérer des axes stratégiques dont la mise en œuvre dépasse le strict périmètre budgétaire du programme, mais qui représentent une composante significative de la politique menée.

3.1.2.1 - La couverture des actions budgétaires du programme

Pour ce qui est de la couverture du programme stricto sensu, les audits n'ont amené que des observations ponctuelles.

Pour le programme **613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »** de la mission « Contrôle et exploitation aériens », les principaux axes stratégiques de la mission portent sur la sécurité et la sûreté du transport aérien, mais aussi sur la maîtrise par la DGAC de sa performance économique, axe sur lequel le dispositif de performance mériterait d'être complété et amélioré.

Pour le programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »**, l'action 01 « Enseignement préélémentaire » est certes couverte par l'objectif 1 « Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire ». Toutefois, l'enseignement préélémentaire, qui mobilise plus de 86 000 ETPT, ne fait l'objet d'aucun indicateur spécifique, ni de considérations sur sa performance propre ou en lien avec l'enseignement élémentaire, dans un programme dont l'ambition est celle de tout l'enseignement primaire.

Pour le programme **723 « Contribution aux dépenses immobilières »**, les deux objectifs actuels n'offrent qu'une représentativité limitée. Ils ne rendent compte que de la politique de cessions et non des autres objectifs stratégiques de la politique immobilière de l'État, (réduction des surfaces, développement durable, amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers, offre de terrains pour le logement social...).

Pour le programme **178 « Préparation et emploi des forces »**, le dispositif de performance, qui repose sur sept objectifs, est pertinent et couvre correctement les actions. Toutefois, il convient de faire évoluer sa structure pour la rendre plus lisible au regard des référentiels stratégiques (Livre blanc, loi de programmation militaire, contrats opérationnels des forces armées, décisions prises dans le cadre de la RGPP). A cet effet, il a été proposé de calquer la liste des objectifs sur les fonctions stratégiques décrites dans le Livre blanc (« Connaître et anticiper », « Prévenir », « Dissuader », « Protéger », « Intervenir »).

3.1.2.2 - La couverture des autres volets de la politique menée sur ressources publiques

Si la LOLF a pour but de « mettre des responsabilités (et de la performance) en face des crédits », le suivi de la performance ne doit pas se limiter à ceux-ci. Au-delà du strict périmètre budgétaire du programme, il faut considérer aussi les autres volets de la politique menée sur ressources publiques.

Les audits du 8^{ème} cycle fournissent plusieurs types d'exemples à cet égard :

- politique faisant appel à des ressources extra budgétaires ;
- politique faisant appel à des dépenses fiscales ;
- fonction transversale, animée par un programme et menée sur un champ beaucoup plus large, ministériel ou interministériel.

- La couverture d'une politique faisant appel à des ressources extra budgétaires

Dans le programme **147 « Politique de la ville »**, deux des cinq objectifs (4 « Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU » et 5 « Maîtriser les coûts et les délais du programme de rénovation urbaine ») dépassent le contenu budgétaire du programme, puisqu'ils concernent l'ANRU dont le financement est assuré en quasi-totalité par des ressources extérieures. Ce choix permet de prendre en compte un volet majeur de la politique de la ville, à savoir la rénovation urbaine qui bénéficie de près de 3 Md€ de ressources propres de l'ANRU (montant à comparer aux 618 M€ de dotation du programme en 2011). Ces opérations entrent bien dans le cercle de responsabilité du SG-CIV, responsable de programme, puisque celui-ci, à défaut d'avoir la maîtrise budgétaire de l'ANRU, participe à la tutelle de cet opérateur.

- La couverture d'une politique faisant appel à des dépenses fiscales

Pour ce qui est des politiques faisant appel de manière significative à des dépenses fiscales, les observations effectuées sur le dispositif de performance prolongent ce qui a été dit précédemment à propos de la présentation des programmes (cf. supra § 2.1.3) :

- pour le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, en ligne avec la recommandation sur la ventilation des dépenses fiscales par programme et par action, il a été préconisé également que le dispositif de performance fasse une place à l'évaluation de la performance de dépenses fiscales ayant un effet de levier significatif ;

- pour le programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, il convient d'améliorer le dispositif de performance déjà mis en place pour une dépense fiscale importante concernée (suivi des engagements pris par les organisations professionnelles en matière d'investissement, de prix et d'emploi, dans le cadre de la baisse de la TVA sur la restauration).

Deux autres audits illustrent la problématique de fonctions (de support ou de pilotage) exercées bien au-delà du périmètre du programme concerné.

- La couverture d'une fonction support menée sur un champ ministériel

Le programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** constitue un programme support « restreint », c'est-à-dire ne portant pas l'ensemble des moyens de support et des emplois du ministère concerné. On peut donc s'interroger sur le fait que, pour les principales fonctions support, le PAP présente un dispositif de performance concernant des moyens qui vont bien au-delà de ceux gérés par le programme lui-même et sont portés par d'autres programmes.

Le CIAP a considéré que l'esprit de la LOLF devait conduire à concilier, dans la définition des indicateurs, les exigences de pertinence et celles d'imputabilité à l'action du responsable de programme. Dans nombre de domaines, la performance est plus significative en se plaçant à l'échelle du ministère, qu'en se limitant aux seuls moyens à la main du responsable de programme support. Il convient donc alors d'assouplir les critères d'éligibilité des indicateurs au dispositif de performance d'un PAP, tout en signalant bien au lecteur les indicateurs « à champ élargi » ainsi retenus.

C'est particulièrement nécessaire dans le cas du MIOMCT qui comporte de grands programmes rassemblant chacun la quasi-totalité des supports nécessaires à leur mission (notamment les effectifs, l'immobilier et les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie). De ce fait, un dispositif de performance qui s'en tiendrait à ce qui est strictement imputable à un tel programme support « restreint », ne représentant que 2,5 % des crédits du ministère, serait d'un intérêt limité pour le Parlement.

Par ailleurs, il faut rappeler que le secrétariat général du MIOMCT est, au-delà de la gestion des crédits inscrits au programme 216 dont il est responsable, investi par les textes d'une large mission de pilotage d'ensemble du ministère. Ses services sont, au moins pour l'immobilier, expressément chargés du schéma directeur du ministère. Ils sont aussi délégués de gestion de la part d'autres responsables de programme au sein du ministère (immobilier, informatique, ressources humaines). Dans le cas du programme support 216, la prédominance d'indicateurs à champ ministériel apparaît ainsi justifiée.

- La couverture d'une fonction de pilotage et d'animation stratégique menée sur un champ interministériel

Le programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**, qui porte essentiellement sur des objectifs propres à la DGFIP, comporte aussi un objectif 10 « Mettre en œuvre la politique immobilière », pour lequel cette administration joue un rôle de conduite et de pilotage d'opérations mises en œuvre par l'ensemble des ministères. En l'espèce, et à la différence du programme précédent, le CIAP n'a pas souhaité renforcer la prise en compte, par le dispositif de performance, de la fonction transversale exercée bien au-delà du périmètre du programme 156.

En liaison avec l'audit concomitant des programmes 309 « Entretien des bâtiments de l'État » et 723 « Contribution aux dépenses immobilières », le Comité a considéré que les améliorations à apporter pour rendre compte de la performance de la nouvelle politique immobilière de l'État, seraient mieux assurées :

- à court terme, par un aménagement du dispositif de performance du programme 723, par exemple pour y récapituler les résultats obtenus par les différents ministères en matière de surface occupée par agent ;
- à terme, par la création d'un document de politique transversale (DPT) synthétisant les évolutions, les moyens et les résultats de la politique immobilière de l'État, dont la DGFIP (France Domaine) serait le chef de file.

- La question des documents de politique transversale (DPT)

L'élaboration des DPT, non prévue par la LOLF, répond à la nécessité de disposer d'un instrument spécifique pour faire face à l'atomisation des programmes et au fait que certaines politiques se définissent par des critères « transverses » (ou orthogonaux) par rapport à ceux pris en compte dans la maquette budgétaire.

Les audits ont montré que ces documents étaient souvent décevants : ils se limitent à la juxtaposition de contributions ministérielles, sans véritable travail de coordination et de synthèse des informations ; ils ne servent pas de support au pilotage d'une véritable politique transversale.

Dans ces conditions, le DPT ne peut produire ses effets que s'il existe un véritable « chef de file », capable d'exercer un rôle d'animation effectif de la politique transversale.

3.1.3 La distinction entre objectifs intermédiaires et objectifs finals

Le nombre élevé d'objectifs et d'indicateurs contenus dans les PAP a conduit le Parlement à souhaiter que soit hiérarchisée l'information désormais très abondante qui lui est fournie dans le cadre de la LOLF. Une première mesure en ce sens est intervenue depuis 2010, avec la sélection de certains indicateurs emblématiques, qui sont repris dans la présentation d'ensemble de chaque mission budgétaire. Une autre forme de hiérarchisation pourrait s'appuyer sur la nature des objectifs.

Le programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »**, comporte deux types d'objectifs :

- ceux qui concernent le niveau des élèves (objectifs 1 « Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire » et 2 « Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers ») ;
- ceux qui concernent la gestion des enseignants (objectifs 3 « Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté » et 4 « Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués »).

À des crédits qui ne financent pratiquement que des enseignants, le programme ne fait donc correspondre directement que 2 objectifs sur 4, représentant seulement 7 des 18 indicateurs du PAP.

De plus, les indicateurs sur la maîtrise des compétences acquises par les élèves ne mesurent pas directement la performance des enseignants, mais la réussite des élèves, qui en dépend évidemment, mais qui résulte de beaucoup d'autres facteurs sur lesquels le responsable de programme n'a guère de prise.

Quant aux indicateurs relatifs aux enseignants, ils s'avèrent également insuffisamment pertinents en matière de performance :

- pour la formation dispensée aux enseignants, levier d'action principal du programme et élément-clé de sa réussite, un seul indicateur de performance est établi (indicateur 3.2 concernant la spécialisation des personnels se consacrant à la grande difficulté scolaire ou au handicap). Aucun autre indicateur n'est proposé, comme cela pourrait être le cas de la mise en œuvre des nouveaux programmes introduits en 2008, qui concerne tous les enseignants ;
- les autres indicateurs sont des indicateurs de moyens (comme l'indicateur 4.1 sur la dotation des académies), ou de gestion, qui mesurent la performance des services académiques, notamment les divisions ayant la charge des remplacements (indicateurs 3.3 et 3.4) ;
- enfin, et surtout, le dispositif de performance n'aborde que très marginalement (à travers le nombre d'inspections et une formation particulière) la gestion des ressources humaines, qui représentent plus de 99 % des crédits du programme. A cet égard, il conviendrait d'apprécier les compétences détenues, celles à acquérir, les moyens mis en œuvre pour les obtenir, notamment la formation, avec ses résultats, en termes de compétences des enseignants et de conséquences bénéfiques pour les élèves.

Au-delà de questions ponctuelles sur la pertinence de tel ou tel indicateur, ces observations font ressortir la nécessité de hiérarchiser le dispositif de performance, en faisant mieux apparaître la distinction entre deux types d'objectifs et d'indicateurs qui doivent coexister :

- les objectifs et indicateurs finals (en l'occurrence relatifs aux élèves), qui sont les plus parlants pour l'évaluation de la politique menée, mais qui ne sont que partiellement à la main du responsable de programme,
- les objectifs et indicateurs intermédiaires (en l'occurrence relatifs aux enseignants), qui se prêtent plus directement à une mesure de la performance du responsable de programme.

Cette distinction recouvre d'ailleurs souvent une différence de nature et de disponibilité des données correspondantes :

- les objectifs et indicateurs intermédiaires (ou de « bonne gestion »), plus proches des moyens mis en œuvre, peuvent être suivis par des applications de gestion, avec une fraîcheur et une fréquence des données disponibles se prêtant sans difficulté à un suivi annuel ;
- les objectifs et indicateurs finals (ou stratégiques) sont plus difficiles à évaluer, nécessitant souvent des outils spécifiques (en l'occurrence, enquêtes sur échantillons d'élèves), à partir desquels un pilotage annuel peut être malaisé ou trop coûteux.

Une problématique analogue se dégage d'autres audits du 8^{ème} cycle :

- dans le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, la mesure de la performance en termes de niveau de formation ou d'insertion des étudiants, est affectée par des problèmes de représentativité des échantillons à constituer, ainsi que par le décalage dans la disponibilité des enquêtes effectuées ;
- dans le programme **147 « Politique de la ville »**, la mesure de l'impact socio-économique sur les populations ciblées connaît des difficultés analogues.

La distinction entre objectifs intermédiaires et objectifs finals permettrait d'envisager, non seulement de hiérarchiser les données fournies au Parlement, mais d'effectuer un suivi dans *une perspective de moyen terme*, plus pertinente pour l'évaluation de la « véritable » performance d'une politique (les objectifs finals, ou stratégiques), et pouvant être liée à la programmation pluriannuelle des finances publiques.

3.2 LA PERTINENCE DES INDICATEURS

Les audits du 8^{ème} cycle ont été l'occasion de nombreuses remarques sur les 175 indicateurs (et 407 indicateurs ou sous-indicateurs) examinés. Il en ressort certaines lignes directrices, qui rejoignent celles dégagées à l'issue du 7^{ème} cycle et qui conduisent notamment à veiller :

- aux exigences de mesure de la performance propre à chaque type de *politique* ;
- à ce que la prise en compte des indicateurs harmonisés pour les fonctions *support* n'appauvrisse pas le dispositif de performance des programmes concernés.

3.2.1 L'adéquation aux exigences de mesure de la performance propre à chaque programme de politique

En ce qui concerne le programme **613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »**, de la mission « Contrôle et exploitation aériens », les indicateurs techniques, déterminés précisément par la réglementation de la sécurité aérienne, notamment dans le cadre d'Eurocontrol, reflètent de façon satisfaisante la performance opérationnelle. En revanche, en matière de gestion, les indicateurs apparaissent perfectibles dans la mesure où ils ne reflètent qu'imparfaitement les exigences qui s'imposent à un budget annexe (équilibre financier, contrôle de l'endettement, poids de la masse salariale).

Une problématique similaire se dégage pour les programmes **841 « France Télévisions »**, **842 « Arte France »**, **843 « Radio France »**, **845 « INA »** de la mission de compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». Il convient, là aussi, de mieux rendre compte de la performance de gestion des organismes concernés, notamment en ce qui concerne le suivi de la masse salariale et l'évolution des effectifs.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le programme 843 « Radio France », l'opération de réhabilitation de la Maison de Radio France constitue un enjeu qui justifie d'un suivi spécifique de la performance, avec un indicateur de respect des coûts prévisionnels.

S'agissant du programme 845 « INA », l'insertion professionnelle des diplômés fait déjà l'objet d'une mesure spécifique (indicateur 2.1). Le suivi de la performance serait facilité en retenant une définition harmonisée avec celle d'autres programmes ayant des problématiques similaires (par exemple, l'indicateur 5.2 du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », ou l'indicateur 1.1 du programme 142 « Enseignement supérieure et recherche agricole »).

Dans le même esprit, on peut relever que, dans le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, la quasi-totalité des indicateurs relatifs à la formation retenus dans le PAP diffère des indicateurs sélectionnés par le MESR dans ses annuaires statistiques qui constituent, de par leur notoriété, une référence. Sans méconnaître que ces deux

documents s'adressent à des publics différents, on peut considérer que le suivi de la performance serait facilité par une homogénéité accrue d'indicateurs portant sur une réalité identique.

Le programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »** porte les crédits de certaines autorités administratives indépendantes, dont l'ARCEP qui a notamment en charge la gestion du spectre hertzien. Compte tenu de l'enjeu budgétaire de cette politique, il convient de fixer un objectif spécifique d'optimisation de la gestion du spectre hertzien utilisé par les opérateurs de téléphonie mobile et de l'assortir d'un indicateur de performance.

Au programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, l'enjeu budgétaire des sanctions encourues du fait de la loi DALO conduit à compléter l'indicateur 1.4 actuel, portant sur les personnes relogées dans ce cadre, par un indicateur mesurant le nombre de dossiers ayant donné lieu à condamnation de l'État, rapporté au nombre annuel de demandes.

Le programme **105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** pose une question plus générale d'adaptation du dispositif de performance à la spécificité de la politique mise en œuvre.

L'audit a relevé que trois des quatre objectifs du PAP, de nature politique, avaient un caractère trop général pour se prêter rigoureusement à une mesure de la performance (objectifs 1 « Construire l'Europe », 2 « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français », 3 « Promouvoir le multilatéralisme »). Corrélativement, il a été noté une insuffisante appropriation du dispositif de performance par les acteurs du programme, qui reflète la difficulté d'appréhender, dans toutes ses dimensions, la complexité de l'action diplomatique à travers des indicateurs de performance *quantitatifs*.

Pour faire face à cette difficulté, il pourrait être envisagé de réintroduire des indicateurs fondés sur une appréciation *qualitative*, comme cela avait été tenté avant le PAP 2010.

A cet égard, le CIAP a souhaité rappeler que les dispositions de la LOLF faisant référence à des indicateurs « précis » (terme de l'article 51) doivent être interprétées comme exigeant des indicateurs *chiffrés* et établis sur une base *objective* et *auditable*. Il convient toutefois de préciser que ceci n'implique pas que l'on se limite à des données issues de la mesure d'un phénomène physique (nombre d'agents, de m², de dossiers...) ou financier (M€...), ce qui peut effectivement susciter des difficultés au regard de l'action diplomatique.

Ainsi, par exemple, dans d'autres domaines posant également des problèmes spécifiques d'évaluation (défense, recherche...), des indicateurs de performance ont été définis à partir du recensement d'étapes ou de jalons franchis dans une procédure déterminée, ce qui fournit des éléments chiffrés et auditables. C'est dans cette voie que peuvent être recherchés des indicateurs plus pertinents pour la mesure spécifique de la performance de l'action diplomatique.

3.2.2 L'équilibre entre indicateurs spécifiques et indicateurs harmonisés des fonctions support

Depuis 2009, la Direction du Budget a encouragé l'utilisation d'indicateurs harmonisés, notamment pour l'efficacité de trois fonctions support :

- la gestion des ressources humaines (ratio gérants /gérés) ;
- la bureautique (coût par poste de travail) ;
- l'immobilier (surfaces par agent et coûts).

Dès lors, dans la définition de son dispositif de performance, chaque responsable de programme est conduit à faire un arbitrage entre :

- *standardisation*, par le choix d'indicateurs harmonisés, ce qui facilite les comparaisons inter programmes et correspond plus à une logique d'évaluation externe, comme c'est le cas de la part du Budget ou du Parlement ;
- *appropriation*, par le choix d'indicateurs plus en prise avec des enjeux spécifiques au programme, ou plus parlants au niveau déconcentré. Par exemple, le ratio gérants /gérés se prête mal à une déclinaison au niveau local car, dans la GRH, il est difficile d'isoler ce qui revient au niveau central (chaîne de paye, SIRH), au niveau régional ou au niveau local. En revanche, le ratio de superficie par agent est, quant à lui, tout à fait déclinable.

Les travaux du 8^{ème} cycle confirment le diagnostic effectué au cours du 7^{ème} cycle, quant à la nécessité d'être attentif à l'équilibre entre indicateurs spécifiques et indicateurs harmonisés.

Dans le programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, la majorité des indicateurs est conforme aux ratios harmonisés prévus par la circulaire budgétaire du 15 mars 2010 (13 des 17 indicateurs ou sous-indicateurs en sont directement issus). De ce fait, le dispositif peut être considéré comme pertinent en quelque sorte « par définition », au regard d'une discipline interministérielle, sans l'être nécessairement pour autant par rapport à la réalité du programme, ce qui va à l'encontre de l'appropriation par les acteurs opérationnels.

L'audit a ainsi donné lieu à des préconisations allant dans les deux sens.

Dans le sens d'une meilleure harmonisation :

- s'agissant de la fonction juridique, l'indicateur de délai de publication des textes d'application des lois met à nouveau en lumière l'intérêt d'une normalisation des concepts quant à l'expression du résultat et à la période de référence, en cohérence avec la récapitulation faite dans le PAP du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » conduit par le Secrétariat général du Gouvernement ;
- concernant le système d'information et de communication, il conviendrait d'ajouter au PAP les trois sous-indicateurs harmonisés prévus par la Direction du Budget pour mesurer le respect des coûts et des délais prévus pour la réalisation des grands projets.

Dans le sens d'une meilleure prise en compte des spécificités du programme :

- en matière de formation, ainsi que d'efficacité informatique et bureautique, la pertinence des indicateurs spécifiques mis en place par le ministère a été validée ;
- en ce qui concerne la fonction immobilière, a également été jugée plus pertinente l'adaptation de trois sous-indicateurs harmonisés de respect des coûts et des délais, qui apprécie l'écart au regard d'une prévision initiale, et non de valeurs prédéterminées de

dérageage qui se prêtent moins à comparaison, compte tenu de l'hétérogénéité des opérations et des contextes ;

- s'agissant de la gestion des ressources humaines, l'indicateur de respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées est peu propice à des comparaisons interministérielles compte tenu des fortes contraintes métier spécifiques à certains secteurs tels que l'Intérieur, avec les forces de l'ordre sur le terrain. Un tel indicateur harmonisé, dont l'intérêt n'est pas contestable, gagnerait à être présenté, avec celui des autres ministères, dans un PAP mieux à même de lui donner toute sa signification, comme celui du programme 148 « Fonction publique ».

3.3 SYNTHÈSE SUR LA PERTINENCE

- Les résultats du 8^{ème} cycle (2010-2011)

Au cours du 8^{ème} cycle, l'examen de la pertinence a été effectué pour la totalité des objectifs et indicateurs présentés, pour les programmes audités, dans le cadre des PAP 2011 (cf. annexe 3).

Ces investigations montrent que la montée en qualité du dispositif de performance se confirme, avec une très grande majorité d'éléments considérés comme satisfaisants ou acceptables :

- pour les 83 objectifs examinés, la répartition des appréciations est de 78 % de satisfaisants, 15 % d'acceptables et 7 % d'insuffisants ;
- pour les 175 indicateurs, la répartition est de 57 % de satisfaisants, 27 % d'acceptables et 16 % d'insuffisants ;
- en descendant au niveau des 407 indicateurs ou sous-indicateurs⁵, la répartition est de 54 % de satisfaisants, 29 % d'acceptables et 17 % d'insuffisants.

- Le bilan cumulé du 7^{ème} et du 8^{ème} cycle (2009-2010 et 2010-2011)

La comparaison avec les chiffres constatés l'an dernier n'est que partiellement significative, dès lors que les programmes audités sont différents. De plus, comme on l'a dit, la liste des audits de chaque cycle n'est pas construite en vue de fournir un échantillon représentatif de l'ensemble des programmes budgétaires. Enfin, il faut observer que la définition des indicateurs, évaluée dans le cadre de la pertinence, n'a que marginalement évolué d'un exercice à l'autre.

En revanche, il est intéressant de dresser un bilan cumulé des 7^{ème} et 8^{ème} cycles, puisque l'on dispose alors d'un échantillon total qui, à défaut d'être représentatif, est tout au moins significatif : il équivaut, en effet, à près d'un quart de l'ensemble du budget de l'État (23 % du nombre de programmes, 29 % du nombre d'indicateurs).

⁵ Lorsqu'un indicateur est scindé en plusieurs sous-indicateurs, c'est au niveau de chacun de ceux-ci qu'est examinée la pertinence. Dans ce cas, on ne compte que les sous indicateurs. Le total « indicateurs *ou* sous-indicateurs » correspond donc au nombre de « lignes » dans les tableaux des PAP présentant les dispositifs de performance.

Dans le domaine de la pertinence, le cumul des constatations effectuées au 7^{ème} et au 8^{ème} cycle fait ainsi apparaître les résultats suivants :

- pour les objectifs, la répartition des appréciations est de 64 % de satisfaisants, 21 % d'acceptables et 15 % d'insuffisants ;
- pour les indicateurs, la répartition est de 48 % de satisfaisants, 28 % d'acceptables et 24 % d'insuffisants ;
- pour les indicateurs ou sous-indicateurs, la répartition est de 48 % de satisfaisants, 29 % d'acceptables et 23 % d'insuffisants.

PARTIE 4. LA FIABILITÉ DES INDICATEURS

La *fiabilité* est la deuxième composante de l'examen du dispositif de performance. Elle concerne non plus la définition de l'indicateur, mais la qualité des données de base et des traitements utilisés. *Il s'agit d'une dimension distincte de la pertinence* : un ratio peut être pertinent dans son concept mais, s'il est calculé sur la base de chiffres fragiles, biaisés ou incomplets, il donnera une mesure non fiable de la performance.

Les investigations des auditeurs portent ici, non seulement sur les informations contenues dans les PAP, les RAP et les fiches de documentation des indicateurs, mais aussi sur l'ensemble du processus d'élaboration des chiffres de performance portés dans les documents budgétaires.

Dans ce domaine, les missions du CIAP sont conçues comme des *contrôles de second niveau* qui, à partir de l'examen des différentes procédures en place, permettent de se prononcer sur le bon fonctionnement du processus de production des indicateurs.

Ces investigations peuvent être complétées, pour certains des indicateurs audités, par des contrôles plus approfondis (de type *premier niveau*), destinés soit à tester les observations sur les procédures, soit à tenir compte de risques particuliers.

Les audits menés au cours du 8^{ème} cycle font ressortir :

- un constat globalement positif ;
- les perspectives d'amélioration envisageables.

4.1 UN CONSTAT GLOBALEMENT POSITIF

4.1.1 Des processus de production d'une fiabilité satisfaisante ou acceptable dans près de trois quarts des cas

- Les résultats du 8^{ème} cycle (2010-2011)

Sur les 175 *indicateurs* contenus dans les PAP 2011 des programmes audités au cours du 8^{ème} cycle, 161 ont été examinés au titre de la fiabilité. En reprenant la grille d'appréciation simplifiée retenue par le CIAP, on aboutit à la répartition suivante (cf. annexe 3) :

- fiabilité satisfaisante : 49 % ;
- fiabilité acceptable : 32 % ;
- fiabilité insuffisante : 19 %.

Si l'on descend au niveau des *sous-indicateurs*, sur les 407 indicateurs ou sous-indicateurs⁶ contenus dans les programmes audités, les 378 indicateurs ou sous-indicateurs examinés font apparaître une répartition analogue :

- fiabilité satisfaisante : 50 % ;
- fiabilité acceptable : 25 % ;
- fiabilité insuffisante : 24 %.

Dans les deux approches, les trois quarts des éléments examinés présentent donc une fiabilité satisfaisante ou acceptable.

Il faut rappeler qu'il s'agit ici d'observations issues d'un contrôle de second niveau, qui portent sur la chaîne de fabrication d'un indicateur, ainsi que sur les procédures de contrôle ou de suivi interne qui l'entourent. Le fait qu'un indicateur soit considéré comme étant d'une fiabilité insuffisante ne signifie pas que le chiffre fourni soit faux, mais que le processus de production ne présente pas une garantie suffisante de qualité.

- Le bilan cumulé du 7^{ème} et du 8^{ème} cycle (2009-2010 et 2010-2011)

C'est maintenant la deuxième année que, grâce à la standardisation du format de ses audits, le CIAP est en mesure de présenter un bilan chiffré synthétique de l'ensemble des appréciations issues des différentes missions effectuées.

Comme on l'a dit précédemment, la comparaison avec les chiffres constatés l'an dernier n'est que partiellement significative, dès lors que les programmes audités sont différents. De plus, la liste des audits de chaque cycle n'est pas construite en vue de fournir un échantillon représentatif de l'ensemble des programmes budgétaires.

En revanche, il est intéressant de dresser un bilan cumulé des 7^{ème} et 8^{ème} cycles, puisque l'on dispose alors d'un échantillon total qui, à défaut d'être représentatif, est tout au moins significatif. Il équivaut en effet à près d'un quart de l'ensemble du budget de l'État (23 % du nombre de programmes, 29 % du nombre d'indicateurs).

Dans le domaine de la fiabilité, le cumul des constatations effectuées au 7^{ème} et au 8^{ème} cycle fait ainsi apparaître les résultats suivants :

- pour les indicateurs, la répartition est de 46 % de satisfaisants, 28 % d'acceptables et 26 % d'insuffisants ;
- pour les indicateurs ou sous-indicateurs, la répartition est de 47 % de satisfaisants, 26 % d'acceptables et 27 % d'insuffisants.

⁶ Lorsqu'un indicateur est scindé en plusieurs sous-indicateurs, c'est au niveau de chacun de ceux-ci qu'est examinée la fiabilité. Dans ce cas, on ne compte que les sous indicateurs. Le total « indicateurs *ou* sous-indicateurs » correspond donc au nombre de « lignes » dans les tableaux des PAP présentant les dispositifs de performance.

4.1.2 Des programmes bénéficiant de la proximité entre le dispositif de performance et les applications métier

Les investigations effectuées montrent que, au-delà de circonstances propres à certains services, la fiabilité résulte largement de déterminants structurels, en fonction du type d'indicateur considéré.

Certains programmes bénéficient ainsi d'un atout, dans la mesure où leur dispositif de performance est, pour l'essentiel, *proche, pour ne pas dire directement issu, des applications métier existantes*.

Tel est notamment le cas du programme **178 « Préparation et emploi des forces »** dont le dispositif de performance est, pour l'essentiel, alimenté par des données issues de systèmes d'information éprouvés, utilisés dans des fonctions opérationnelles et de gestion courante. A cela s'ajoutent d'autres éléments favorables en termes de qualité de la gouvernance et du contrôle interne.

Il en va de même pour le programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** dont l'essentiel des indicateurs proviennent des applications informatiques métiers de la DGFIP aux données quotidiennement vérifiées.

Là aussi, cet atout en termes de fiabilité est conforté par d'autres facteurs, tels que la présence d'une démarche de contrôle de gestion éprouvée, la certification des indicateurs d'intéressement (portant sur 7 des 29 indicateurs ou sous-indicateurs du programme), l'utilisation systématique de ces indicateurs dans le pilotage des services.

Un environnement favorable s'observe aussi dans les programmes **613, 612, 614 et 611 de la mission « Contrôle et exploitation aériens »**, dont le dispositif de la performance s'appuie sur une organisation dite de pilotage par objectifs (PPO) mise en place par la DGAC, sous forme contractuelle entre le directeur général et chacun des directeurs et chefs de service. Ce dispositif prévoit un contrôle interne exercé par un réseau de contrôleurs de gestion « correspondants PPO », présents du niveau local au niveau central.

Comme on l'avait relevé dans les précédents audits, la fiabilité se trouve également renforcée par l'existence d'un *contrôle des pairs* exercé par la communauté professionnelle internationale concernée. Ainsi, au-delà des contrôles internes de la DGAC, les contrôles externes réalisés par des organismes européens (Eurocontrol), confèrent une très bonne garantie de fiabilité aux indicateurs techniques, ainsi qu'aux indicateurs économiques relatifs aux prestations de navigation aérienne, notamment pour les programmes 612 « Navigation aérienne » et 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

4.1.3 Des difficultés structurelles plus ou moins difficiles à résoudre

Les audits du 8^{ème} cycle ont fait ressortir également des difficultés structurelles pour certains types d'indicateurs, auxquelles il sera plus ou moins difficile de remédier.

- Les indicateurs fondés sur des systèmes d'information imparfaits

On peut tout d'abord citer le cas du programme **309 « Entretien des bâtiments de l'État »**. Dans ce programme, encore très récent, la fiabilité de 2 indicateurs sur 3 a été jugée tout juste

acceptable du fait de l'emploi quasi exclusif de procédures manuelles, fondées largement sur des questionnaires annuels.

Dans le programme **147 « Politique de la ville »**, les indicateurs issus de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), ou de l'ANRU, font l'objet d'appréciations favorables.

En revanche, certains indicateurs issus de Acsé, autre grand opérateur du programme, souffrent d'un défaut de fiabilité en raison de l'imperfection de systèmes d'information. Tel est le cas de l'indicateur 3.1 « Part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allègements de charges sociales) ». Une fiabilité accrue suppose que l'Acsé rende opérationnel le système d'information GIS-PRO rénové, en vue de pouvoir mieux cerner les communes prioritaires à l'intérieur des contrats urbains de cohésion sociale.

Dans le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, on observe un bon degré de maîtrise des risques pour les indicateurs résultant soit de procédures de gestion de crédits de financement des logements sociaux ou de subventions ANAH, soit de procédures administratives très codifiées (DALO).

En revanche, on observe des difficultés dans la mesure de la fluidité du parc de logements sociaux. Le sous-indicateur 1.1.1, relatif au pourcentage de demandes les plus anciennes, surestime très sensiblement le nombre de demandeurs pour de multiples raisons techniques, qui tiennent en particulier à la disparité des systèmes d'information locaux et aux possibilités d'enregistrements multiples d'un même demandeur.

Face à ces difficultés, les réponses apportées par les responsables de programme montrent que des solutions sont en vue avec l'arrivée de nouvelles procédures informatiques et, dans le cas du programme 135, l'instauration d'un numéro unique de demandeur au plan national, afin d'éviter les doubles comptes.

- Les indicateurs « composites »

Plus préoccupant est le fait des indicateurs « composites », qui amalgament des données en provenance de sources multiples et hétérogènes.

La plupart des indicateurs du programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** couvrent un champ ministériel, qui dépasse largement le périmètre du programme support. De ce fait, la mesure de l'efficacité de la GRH, de la bureautique et de la fonction immobilière s'effectue en collationnant des données relatives aux différentes composantes du ministère (préfectures, police, gendarmerie, sécurité civile...).

Comme les concepts d'effectifs gérants ou gérés, de poste bureautique (par opposition aux applications opérationnelles), de superficies ou de grands travaux ne sont pas harmonisés, la synthèse des chiffres ainsi collectés ne présente aucune garantie de fiabilité. A cela s'ajoute le fait que, selon les cas, la gendarmerie, récemment intégrée dans le périmètre ministériel, ou la sécurité civile, sont ou ne sont pas pris en compte. Il faut d'ailleurs reconnaître que ces difficultés sont clairement présentées dans les indications méthodologiques des PAP et des RAP.

Le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** connaît des problèmes d'agrégation encore plus ardues :

- le renseignement des indicateurs est caractérisé par son hétérogénéité. Il repose sur des sources différentes, en termes d'ancienneté, de robustesse, de traitement automatisé et de technicité des acteurs ;
- une dizaine d'applications nationales, qui peuvent parfois être alimentées par des applications « maison », sont exploitées pour la collecte des données, qui peut être, selon les cas, automatisée, semi automatisée ou manuelle ;
- enfin, dix acteurs nationaux, auxquels s'ajoute l'ensemble des 200 opérateurs de terrain, contribuent à la production des valeurs.

L'audit a ainsi mis en évidence des risques quant à la fiabilité d'indicateurs qui représentent des éléments significatifs du dispositif de performance :

- indicateur 1.1 « Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur » : risque lié à la diversité de sources d'enquêtes non automatisées, et bien que la source principale (Système d'Information sur le Suivi de l'Étudiant) soit un instrument automatisé de bonne qualité ;
- indicateurs 6.2 « Part des ressources propres liées à des prestations de service sur les recettes totales des établissements » et 8.1 « Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titres de propriété intellectuelle » : risque de non homogénéité des données du fait des pratiques hétérogènes des services comptables des établissements ;
- indicateur 6.4 « Taux d'occupation des locaux » : enquête « déclarative », sur des bases très complexes, des opérateurs du programme ;
- indicateur 7.3 « Dynamisme des équipes de recherche » : pratiques très hétérogènes pour la détermination de la proportion de temps passé à la recherche par les enseignants chercheurs ;
- indicateur 8.2 « Part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs » : fiabilité des données sur les contrats mal assurée, compte tenu du nombre d'intervenants locaux.

Les réponses apportées par les responsables de programme laissent entrevoir des améliorations, à horizon relativement rapproché pour le programme 216, et au prix d'un effort de plus longue haleine pour le programme 150, qui est plus complexe.

- Les indicateurs « ad hoc »

C'est sans doute dans le domaine des indicateurs « ad hoc », c'est-à-dire créés spécifiquement pour les besoins du dispositif de performance, que les difficultés seront les plus longues à résoudre. Il s'agit de cas où la mesure de l'efficacité socio-économique ne peut être effectuée à partir de sources administratives et d'applications métier ou de gestion, ce qui exige, le plus souvent, la réalisation d'enquêtes spécifiques sur échantillon.

Le programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »** offre une bonne illustration de cette dichotomie.

Les indicateurs des objectifs « intermédiaires » 3 et 4 (soit 11 indicateurs sur 18), relatifs aux enseignants, ne posent pas de problème de fiabilité, dès lors qu'ils sont établis à partir des

données des bases de gestion académiques (AGAPE), des logiciels locaux de gestion du remplacement et de l'application de contrôle national des emplois (CNE).

Pour ce qui est des objectifs « finals » 1 et 2 relatifs aux élèves, on constate que la moitié des indicateurs (6 sur 11) posent des problèmes de fiabilité, étant issus d'échantillons fragiles ou de données déclaratives incomplètes :

- l'indicateur 1.1 « Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques » est assorti d'une marge d'incertitude qui dépasse la variation annuelle présentée ;
- l'indicateur 1.2 « Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle commun » est établi sur la base d'un échantillon dont la représentativité n'est pas assurée, et à partir d'évaluations réalisées par les enseignants eux-mêmes, dont l'hétérogénéité peut être forte en l'absence d'étalonnage ;
- l'indicateur 1.3 « Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun (palier 2) » présente encore plus de problèmes méthodologiques, qui appellent l'élaboration de tests standardisés et l'optimisation des procédures de sondage pour réduire l'amplitude actuelle des intervalles de confiance ;
- les indicateurs 2.1 et 2.2, relatifs aux écarts de niveau de connaissance entre les zones prioritaires et les autres, ne sont pas jugés fiables en raison du caractère incomplet et de la faible qualité des données recueillies, ce qui rend nécessaire d'élargir les échantillons pour obtenir des informations sûres et exploitables ;
- l'indicateur 2.5 relatif aux écarts de taux d'encadrement entre les zones prioritaires et les autres, souffre d'une méthodologie peu maîtrisée pour l'établissement et la collecte de données déclaratives.

Il faut noter que ces difficultés sont explicitées, pour l'essentiel, dans les indications méthodologiques des PAP et des RAP du programme 140.

Dans le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**, on observe la fiabilité insuffisante de l'indicateur 4.1 sur la part des primo-accédants dans les accédants. Cet indicateur s'appuie sur l'Observatoire du Financement du logement (OFL) qui dispose d'un échantillon de 40 000 dossiers de nouveaux prêts immobiliers. Or, l'écart entre le nombre d'opérations d'accession fourni par l'OFL et le nombre de ménages accédants fourni par l'enquête logement de l'INSEE est de 45 % pour l'ensemble des logements, et atteint 74 % pour les seuls logements neufs. Les raisons susceptibles d'expliquer des divergences aussi importantes n'ont pu encore être déterminées avec certitude.

Dans le programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, l'indicateur 1.3 « Suivi des engagements du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA », a été créé pour chercher à évaluer l'efficacité socio-économique d'une dépense fiscale importante. Toutefois, sur trois sous-indicateurs, deux s'avèrent d'une fiabilité insuffisante, faute de données représentatives (investissements et emploi du secteur).

Dans ces divers exemples d'indicateurs « ad hoc », on bute donc sur le noyau dur, le seuil de résistance des problèmes de fiabilité.

4.2 LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION

Si le constat de la situation actuelle apparaît dans l'ensemble positif, on ne saurait s'en tenir là. En matière de fiabilité, l'objectif des PAP et des RAP doit être, sinon le zéro défaut, à tout le moins une situation dans laquelle des difficultés comme celles qui viennent d'être relevées ne seraient plus que tout à fait marginales.

En ce sens, on peut relever trois pistes d'amélioration :

- une sensibilisation accrue des services liée au développement des processus de certification ou d'autoévaluation des certains indicateurs ;
- la structuration des dispositifs d'audit et de contrôle interne ;
- un saut qualitatif à opérer pour parvenir à des commentaires dignes de ce nom.

4.2.1 Une sensibilisation accrue des services, liée au développement des processus de certification ou d'auto-évaluation de certains indicateurs

Deux éléments en ce sens ont marqué l'année écoulée.

Tout d'abord, la circulaire budgétaire du 7 avril 2011, relative au volet performance des PAP 2012, a demandé aux responsables de programme de procéder à une auto-évaluation critique des indicateurs de mission, dont les résultats sont discutés dans le cadre des conférences de performance.

Par ailleurs, un décret et une circulaire du Premier ministre en date du 29 août 2011, ont prévu la généralisation des dispositifs d'intéressement collectif, qui étaient jusqu'alors essentiellement pratiqués dans les ministères financiers. Pour en asseoir le fonctionnement, la circulaire incite notamment les ministères à retenir en priorité les indicateurs budgétaires, ou leur déclinaison.

Or, de tels dispositifs s'accompagnent le plus souvent d'une forme de certification des indicateurs concernés, ce qui est un puissant levier d'amélioration de la qualité.

Pour les ministères économique et financier, cet élément avait déjà été relevé lors des audits des programmes 220 « Statistiques et études économiques » (5^{ème} cycle), 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (6^{ème} cycle) et 305 « Stratégie économique et fiscale » (7^{ème} cycle).

Dans les audits du 8^{ème} cycle, tel était le cas :

- du programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**, dont 7 des 29 indicateurs ou sous-indicateurs ont fait l'objet d'une certification de l'IGF ;
- du programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, dont les indicateurs de l'objectif 4 « Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés », qui couvrent les activités de la DGCCRF, font également l'objet de certification par l'IGF.

4.2.2 La structuration de l'audit et du contrôle internes

Le décret du 28 juin 2011, ainsi que la circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011, ont organisé la structuration de l'audit et du contrôle internes dans l'administration, avec

notamment, la mise en place d'instances spécifiques, au niveau ministériel (mission ministérielle d'audit, comité ministériel d'audit) et interministériel (Comité d'harmonisation de l'audit interne).

Ces mesures, s'ajoutant à la poursuite du développement du contrôle de gestion, devraient être mises à profit pour, entre autres, mieux organiser et coordonner le processus de production des indicateurs de performance.

Les audits du 8^{ème} cycle ont montré en effet que des progrès en ce domaine étaient nécessaires, notamment là où la production d'indicateurs souffre des difficultés structurelles évoquées ci-dessus.

S'agissant du programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**, il est nécessaire de mieux maîtriser les risques liés à l'hétérogénéité des chiffres alimentant les indicateurs portant sur l'ensemble des services du ministère. A cet effet, il conviendrait d'accroître le rôle de la Direction de l'Évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI), instance transversale chargée de la production du PAP dans son ensemble, qui devrait mettre en place un contrôle plus systématique de certains indicateurs dans leur dimension financière et métier.

Dans le programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »**, il convient de remédier au manque de coordination du contrôle des indicateurs qui est effectué, tantôt par la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction pédagogique responsable du programme (pour 8 indicateurs sur 18), tantôt par les trois directions relevant du secrétariat général du ministère (DGRH, DAF, DEPP). Parmi celles-ci, la DEPP (Direction de l'Évaluation, de la prospective et de la pertinence) devrait voir affirmer son rôle de contrôle transversal, en tant que garante du respect des protocoles d'élaboration des indicateurs.

Dans le programme **105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, le manque de fiabilité de certains indicateurs (notamment pour l'efficacité des fonctions support transversales), conduit à recommander de systématiser le contrôle interne par la mission ministérielle de contrôle de gestion.

Dans le programme **147 « Politique de la ville »**, le dispositif de performance repose essentiellement sur les éléments fournis par ses deux grands opérateurs. Pour ce qui est de l'Acsé, dans le passé, quand les subventions étaient engagées au niveau national, la qualité des données était systématiquement vérifiée par les services du siège de l'établissement. Or, depuis la déconcentration vers les délégués régionaux des engagements, ce contrôle n'est plus effectué.

Même si le responsable de programme n'a pas vocation à intervenir directement dans les processus d'élaboration des indicateurs par son opérateur, il lui appartient de veiller à ce qu'un dispositif de contrôle interne soit mis en place par l'Acsé (en s'inspirant par exemple des pratiques de l'ANRU), à tout le moins pour ce qui concerne les données entrant directement dans son champ de responsabilité.

Dans le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »**, la fiabilisation des indicateurs se heurte à la multiplicité des procédures et des opérateurs. La

DGESIP a confectionné un tableau des indicateurs du PAP qui récapitule les rôles exercés par les différents intervenants dans les phases de production des données, de gestion des processus et de pilotage.

Face au défi de l'hétérogénéité du programme, il convient que le responsable se dote d'un audit interne, qui puisse être utilisé, notamment, pour maîtriser les risques liés aux processus de centralisation et à la qualité des données en provenance des établissements.

4.2.3 Un saut qualitatif à opérer pour parvenir à des commentaires dignes de ce nom

Le CIAP a pour mission de « fournir aux ministres une assurance sur la qualité des *informations* transmises au Parlement dans les PAP et dans les RAP ». Les audits ne doivent donc pas se limiter à la fiabilité des *chiffres*. Ils doivent aussi porter sur les *commentaires*, qui sont également importants dans le compte rendu de la performance. Il faut en effet rappeler que « le chiffre, ce n'est que la moitié de l'indicateur ».

En ce domaine, en se plaçant dans la perspective d'une mise en œuvre progressive de la LOLF et du pilotage par la performance, les audits font apparaître que :

- la construction du dispositif de performance est arrivée à maturité, avec la définition d'indicateurs pertinents et la production des valeurs numériques nécessaires pour les renseigner ;
- la consolidation du dispositif est en bonne voie, avec les travaux de fiabilisation des chiffres ;
- la transparence est également acquise, pour l'essentiel, avec des indications méthodologiques complètes et honnêtes, qui donnent précisément la portée et les limites des approches retenues pour mesurer la performance ;
- en revanche, l'interprétation et l'exploitation du dispositif de performance sont très insuffisantes, faute de commentaires dignes de ce nom.

La partie « Objectifs et indicateurs » de chaque RAP comporte trois types de développements :

- les tableaux de chiffres ;
- les précisions méthodologiques ;
- l'analyse des résultats.

C'est cette dernière rubrique qui devrait être le cœur du RAP, donnant tout son sens au chaînage vertueux prévu par la LOLF, avec le projet de loi « de règlement des comptes et de *compte rendu de gestion* ». Or, « l'analyse des résultats » est loin de tenir ses promesses.

Dans la plupart des cas, elle ne représente qu'une part minoritaire, pour ne pas dire minime, du volume de texte consacré au dispositif de performance.

Si l'on prend l'exemple des RAP 2010 des trois plus gros programmes audités au 8^{ème} cycle :

- au programme **178 « Préparation et emploi des forces »** (22 Md€, 260 000 ETPT), la partie « Objectifs et indicateurs » occupe 16 pages, au sein de laquelle les rubriques « Analyse des résultats » représentent 8 pages au total, pour un dispositif de performance de 10 indicateurs, subdivisés en 68 indicateurs ou sous-indicateurs ;

- au programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »** (18 Md€ 320 000 ETPT), la partie « Objectifs et indicateurs » occupe 11 pages, au sein de laquelle l'ensemble des rubriques « Analyse des résultats » ne représente pas plus de 3 pages au total, pour un dispositif de performance de 18 indicateurs, subdivisés en 55 indicateurs ou sous-indicateurs ;

- au programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** (12 Md€ plus de 150 000 emplois financés directement ou indirectement), la partie « Objectifs et indicateurs » occupe 34 pages, au sein de laquelle les rubriques « Analyse des résultats » ne représentent que 8 pages, pour un dispositif de performance de 26 indicateurs, subdivisés en 60 indicateurs ou sous-indicateurs.

Sans méconnaître les difficultés de mesure et d'interprétation de la performance, l'« Analyse des résultats » ne semble être à la hauteur, ni des enjeux budgétaires, ni de la taille du dispositif de performance mis en place.

Au-delà du volume, il faut ajouter que le contenu est également décevant. Les quelques pages consacrées à l'analyse des résultats sont essentiellement de la description des évolutions (ça monte, ça descend...), quand ce n'est pas un énième rappel de la politique suivie. Le commentaire proprement dit, qui interprète les évolutions de la performance et les remet en perspective pour le pilotage des politiques, reste réduit à la portion congrue.

Dans la perspective d'une mise en œuvre progressive de la LOLF, après la construction du dispositif de performance, après la consolidation des chiffres, la qualité des commentaires apparaît maintenant comme le nouveau chantier à ouvrir. Ce n'est que lorsque l'on disposera d'un véritable compte rendu (*reporting*) de pilotage par la performance, pouvant éclairer la budgétisation future, que l'on pourra considérer que la loi organique a pris tout son sens.

PARTIE 5. L'UTILISATION OPÉRATIONNELLE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Dans cette partie, le champ des investigations est beaucoup plus vaste. Il s'agit de « sortir des PAP et des RAP » pour voir si, au-delà de la confection des documents budgétaires, le dispositif de performance est *effectivement utilisé* dans la gestion des services et dans la conduite des politiques. Les dispositions de la LOLF sont en effet destinées à améliorer, non seulement la qualité de l'information du Parlement, mais aussi le pilotage et la gestion des administrations.

Cela conduit à examiner comment s'effectue la *déclinaison* du dispositif de performance, c'est-à-dire le *passage du niveau stratégique au niveau opérationnel*, chacun ayant des caractéristiques différentes :

- au niveau *stratégique*, c'est-à-dire pour le dispositif des PAP et des RAP, les objectifs et indicateurs sont soumis à des contraintes destinées à en assurer la *lisibilité* (nombre limité, sélectivité, focalisation sur la performance) ;
- au niveau *opérationnel*, c'est la *commodité* qui prime. Le dispositif peut inclure, non seulement des indicateurs de performance, mais aussi des indicateurs de moyens ou d'activité, d'autant plus parlants que l'on se rapproche du terrain. De plus, ces indicateurs doivent couvrir la totalité des activités.

La déclinaison du dispositif de performance stratégique au niveau opérationnel peut ainsi s'effectuer selon plusieurs modalités :

- par des indicateurs constituant la *déclinaison directe* d'un indicateur de performance national, en fonction de critères géographiques ou sectoriels ;
- par des indicateurs *intermédiaires*, qui portent sur les moyens, les activités ou les produits nécessaires pour obtenir la performance retenue dans les indicateurs stratégiques ;
- par des indicateurs *complémentaires*, portant sur des actions du programme qui ne seraient pas couvertes par les indicateurs stratégiques, en raison du caractère sélectif de ceux-ci.

La question de l'utilisation opérationnelle est donc plus complexe à apprécier que la pertinence et la fiabilité, d'autant qu'il faut tenir compte à la fois :

- du pilotage dans le cadre de la vie propre du programme, organisée selon la *déclinaison opérationnelle de la LOLF*, c'est-à-dire le dialogue de gestion avec les responsables de BOP et d'UO ;
- des autres modes de pilotage, non formellement liés à la LOLF, des acteurs de la politique (directives, tutelle, contractualisation avec les directions ou les opérateurs, dispositifs d'intéressement, RGPP...).

5.1 LE PILOTAGE DES SERVICES DE L'ÉTAT

L'utilisation effective du dispositif de performance des PAP au niveau opérationnel dépend de la conjonction de deux éléments distincts :

- il faut d'abord que le dispositif stratégique soit *décliné* au niveau opérationnel ;
- il faut ensuite que le dispositif ainsi décliné ne reste pas lettre morte et soit *utilisé* dans le dialogue de gestion.

A cet égard, les audits du 8^{ème} cycle font, comme précédemment, ressortir des situations très contrastées, entre :

- des dispositifs convenablement déclinés et utilisés ;
- des dispositifs insuffisamment utilisés, avec d'ailleurs des perspectives d'évolution différentes selon les programmes.

5.1.1 Des dispositifs stratégiques convenablement déclinés et utilisés

Quatre audits ont fait apparaître un dispositif de performance à la fois décliné au niveau opérationnel et utilisé dans le dialogue de gestion. On retrouve là, notamment, les configurations favorables évoquées au § 4.1.2, avec des indicateurs de PAP proches, voire directement issus, des applications métier. Les indicateurs sont d'autant plus fiables qu'ils sont effectivement utilisés. La fiabilité et l'utilité vont le plus souvent de pair.

Pour ce qui est du programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**, la DGFIP dispose d'une forte culture de la performance, remontant à la fin des années 90 et héritée de ses deux ex-directions constitutives (DGI et DGCP). La définition d'un dispositif de pilotage adapté aux nouvelles structures déconcentrées a accompagné la fusion des deux réseaux. En particulier, l'institution d'un échelon interrégional, largement dédié au dialogue de gestion, initiée par la DGI, a été étendue à l'ensemble des services.

Le dispositif de performance de la DGFIP apparaît ainsi robuste et bien ancré dans les modes de fonctionnement du management des différentes filières métier. La majorité des indicateurs du PAP (15 sur 29 indicateurs ou sous-indicateurs) fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle directe dans chaque service concerné.

Il en va de même pour le programme **178 « Préparation et emploi des forces »**. La cartographie des budgets opérationnels de programme est cohérente avec la répartition du programme en actions et avec la répartition des responsabilités administratives et opérationnelles au sein du ministère de la défense. Il en résulte une déclinaison aisée des objectifs et une claire répartition des responsabilités.

Le dialogue de gestion est bien articulé, mêlant approches fonctionnelle et organique. Il est organisé de manière structurée au sein du programme et au sein de chaque BOP. L'utilisation opérationnelle du dispositif de performance apparaît donc là aussi exemplaire, malgré la lourdeur du dispositif inhérente au domaine.

Une configuration favorable s'observe aussi dans les programmes **613, 612, 614 et 611 de la mission « Contrôle et exploitation aériens »**. En particulier, l'appropriation des objectifs à

caractère technique du PAP par les services bénéficie à la fois de l'existence de chartes de gestion formalisant les objectifs fixés aux acteurs de chaque programme, ainsi que d'un dialogue de gestion s'appuyant sur une batterie d'éléments réunissant les indicateurs du PAP, les indicateurs opérationnels du dispositif de pilotage par objectifs (PPO) et les indicateurs opérationnels locaux.

Enfin, une appréciation positive a également été formulée pour le programme **135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**. La déclinaison des objectifs et indicateurs stratégiques est correctement assurée au niveau géographique ou sectoriel. Ils sont complétés par des indicateurs pertinents pour suivre des actions non couvertes par les objectifs stratégiques du PAP (par exemple, le suivi des schémas départementaux des gens du voyage).

5.1.2 Des dispositifs insuffisamment utilisés, avec des perspectives d'évolution différentes

Quatre autres audits offrent l'illustration d'une utilisation opérationnelle actuellement insuffisante, assortie de perspectives d'évolution plus ou moins rapide.

Tel est le cas du programme **216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »**. Cet état de fait résulte de différents éléments, dont notamment les mutations encore récentes du périmètre du ministère (gendarmerie, immigration), ainsi que la prédominance d'indicateurs standardisés, jugés peu fiables, peu parlants, et donc peu utilisés.

Il convient toutefois d'assortir ce constat de deux remarques :

- malgré la faible utilisation de dispositif du PAP, la démarche de performance est loin d'être inexistante dans les services concernés, mais elle s'appuie essentiellement sur des indicateurs spécifiques ;
- dès lors que les indicateurs harmonisés sont appelés à perdurer, il faut « faire avec » et les rendre vivants dans le dialogue de gestion. Ceci suppose un triple effort de mise en cohérence des données issues des grandes entités du ministère, de déclinaison au niveau des BOP, ainsi que de calcul selon une périodicité plus fréquente, mieux adaptée aux exigences du pilotage des services.

Dans les programmes **309 « Entretien des bâtiments de l'État »** et **723 « Contribution aux dépenses immobilières »**, le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables de BOP privilégie l'éligibilité et la priorité des opérations à l'évaluation de la performance. Les priorités ne sont pas sans lien avec les objectifs du dispositif de performance, mais elles ne se confondent pas avec eux. De ce fait, les indicateurs des PAP des deux programmes ne sont pas utilisés par les responsables opérationnels.

Toutefois, les difficultés actuelles paraissent largement transitoires, car imputables au caractère novateur de la démarche de politique immobilière interministérielle et à l'incidence de la réforme des services déconcentrés de l'État dans un contexte de tensions budgétaires. Des améliorations sont en cours, en liaison avec la régionalisation des crédits et la coordination avec le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

L'audit du programme **105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, tout en faisant ressortir les progrès de la culture de la performance, observe que l'utilisation opérationnelle du dispositif du PAP est encore insuffisante :

- la mission ministérielle de contrôle de gestion a mis en place des indicateurs de performance, de charges et de contrôle de gestion des postes diplomatiques. Il est désormais nécessaire de mieux articuler ce dispositif avec les objectifs et indicateurs stratégiques du PAP ;
- une autre difficulté tient au fait que le dialogue de gestion ministériel est essentiellement centré sur la répartition des effectifs, dans le cadre d'une programmation des ETPT région par région et poste par poste, qui représente une démarche transversale à la maquette budgétaire et aux différents réseaux, diplomatique (programme 105), consulaire (programme 151), culturel (programme 185) et de coopération (programme 209).

Comme cela a été dit précédemment (cf. supra § 3.2.1), la nécessaire réappropriation du dispositif de performance pourrait être facilitée par la recherche d'indicateurs permettant de mieux d'appréhender les spécificités de l'action diplomatique, pourvu que ceux-ci proviennent de données chiffrées, établies sur une base objective et auditable.

Pour ce qui concerne le programme **140 « Enseignement scolaire public du premier degré »**, les objectifs et indicateurs du PAP sont déclinés au niveau des rectorats et des inspections académiques. Par ailleurs, les réunions de préparation de la rentrée scolaire, entre administration centrale et recteurs, bien antérieures à la LOLF, sont devenues, depuis 2006, des réunions de dialogue de gestion, qui abordent notamment les objectifs stratégiques de la politique éducative et le positionnement relatif de chaque académie au regard des divers indicateurs.

L'audit a toutefois fait ressortir les limites dont souffre le dialogue de gestion au sein du programme :

- imperfections du dispositif de performance, nuisant à son appropriation, en ce qui concerne la définition des cibles des indicateurs, la prise en compte de la GRH, et les systèmes d'information ;
- « cogestion » de fait par plusieurs directions de l'administration centrale qui nuit (malgré le dispositif MELUSINE permettant à celles-ci de mettre en commun les données concernant chaque académie), à une approche synthétique transversale du programme visant à rapporter les résultats obtenus aux ressources mises en œuvre et aux leviers d'action mobilisables ;
- absence de pilotage direct, par les services rectoraux, responsables de BOP et interlocuteurs de l'administration centrale, de l'enseignement primaire, qui reste de la responsabilité des IA-DSDEN.

Comme on l'a dit précédemment, ces difficultés appellent des clarifications organisationnelles sans doute délicates, aussi bien dans les relations extérieures du programme (cf. supra § 2.2.1), que dans ses relations internes (cf. supra § 2.2.2).

Pour l'heure, malgré une utilisation opérationnelle tout au plus acceptable du dispositif de performance, il convient de prendre acte des évolutions encourageantes relevées suite à l'entrée en vigueur de la LOLF. Même si le dialogue de gestion entre niveau national et niveau académique reste d'une portée limitée, il faut noter la réalité positive du pilotage départemental, voire académique, avec une réelle appropriation de certains indicateurs du PAP, et, malgré des controverses idéologiques persistantes, une progression de la culture de la performance sur le terrain.

5.2 LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS

Les audits du 8^{ème} cycle font ressortir deux types de remarques :

- des observations ponctuelles concernant la cohérence encore insuffisante entre les documents budgétaires et les supports de pilotage ou de tutelle de certains opérateurs ;
- une observation de portée plus vaste sur la progression réelle, mais ardue, du pilotage par la performance des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire.

5.2.1 Une prise en compte encore insuffisante du PAP par certains opérateurs

S'agissant de la mission de budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », on a relevé que les modalités de dialogue de gestion garantissaient une bonne appropriation des objectifs du PAP par les services. Pour compléter ce dispositif, il conviendrait d'élaborer un contrat d'objectifs et de performance entre la DGAC et l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), opérateur du programme **611 « Formation aéronautique »**.

Pour ce qui est du programme **134 « Développement des entreprises et de l'emploi »** :

- la démarche de performance s'est généralisée, sans être encore tout à fait complète, puisque 7 opérateurs sur 9 ont signé un contrat pluriannuel avec l'État ;
- l'examen des contrats a été effectué pour cinq opérateurs. Pour Ubifrance, la convention d'objectifs et de moyens fixe des indicateurs qui sont en bonne concordance avec ceux du PAP et qui reprennent notamment l'indicateur spécifique à l'opérateur (2.1 « Efficience du dispositif du développement international des entreprises françaises ». S'agissant des quatre autres organismes⁷, les objectifs et indicateurs assignés sont cohérents avec ceux du PAP, sans en constituer toujours la déclinaison directe, lorsque cela serait possible. Il convient donc de présenter de manière plus explicite la contribution des opérateurs à la performance du programme 134.

Dans les programmes **841 « France Télévisions »**, **842 « Arte France »**, **843 « Radio France »**, **845 « INA »**, la cartographie opérationnelle est d'une grande simplicité, du fait de l'appartenance à une mission de compte d'avances (un BOP et une UO uniques pour chaque programme). De manière générale, le dialogue entre le responsable des programmes et les organismes est globalement bien mené. Les résultats, en termes de pilotage par la performance au sens de la LOLF, ne sont toutefois véritablement assurés que lorsqu'il y a une concordance suffisante entre les objectifs et indicateurs du PAP, et ceux du COM, ce qui suppose que l'on remédie aux distorsions constatées.

Au programme **147 « Politique de la ville »**, dont le responsable ne gère directement qu'un montant marginal de crédits, le pilotage des deux grands opérateurs (Acsé et ANRU) est un enjeu majeur.

⁷ Agence nationale des fréquences (ANFr), Institut national de la propriété industrielle (INPI), Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), Association française de normalisation (AFNOR).

Les documents qui structurent l'action de l'Acsé, bénéficiaire de la quasi-totalité des crédits budgétaires du programme, devraient plus explicitement faire référence au dispositif du PAP :

- le contrat d'objectif et de performance (COP) passé avec l'opérateur, qui devrait être le levier majeur de déclinaison du programme, ne traite en fait essentiellement que du fonctionnement de l'agence et très marginalement du dispositif de performance stratégique du PAP ;
- le programme d'intervention de l'Acsé, voté chaque année en conseil d'administration, détaille les objectifs et indicateurs de l'agence. Or ceux-ci, bien qu'entretenant une parenté avec les indicateurs stratégiques du PAP, n'en sont pas toutefois la déclinaison ;
- les conventions conclues avec les opérateurs locaux par les délégués territoriaux de l'Acsé (préfets de région et de département), sont établies, elles aussi, sans référence aux objectifs et indicateurs du PAP.

En ce qui concerne l'ANRU, le COP reprend certes les indicateurs du PAP du programme 147, mais parmi de nombreux autres indicateurs. Il convient donc que le responsable de programme, même s'il ne dispose pas de leviers financiers pour cette agence qui fonctionne hors crédits budgétaires, affirme davantage le lien avec les objectifs et indicateurs stratégiques, dans le cadre de l'exercice de la tutelle.

La mise en œuvre de la politique de la ville suppose également que l'on s'assure de la complémentarité des interventions des deux opérateurs. A cet égard, l'audit a relevé que le SG-CIV n'avait pas été associé à la rédaction de la convention commune Acsé-ANRU signée le 18 octobre 2010.

Il est donc nécessaire de réaffirmer le rôle de pilotage et d'impulsion du SG-CIV, y compris vis-à-vis d'opérateurs qui, pour n'être pas directement financés par les crédits budgétaires, n'en sont pas moins bénéficiaires de ressources publiques, et ne sauraient donc s'exonérer du respect du dispositif de performance présenté au Parlement.

5.2.2 La progression réelle, mais ardue, de la démarche de performance dans l'enseignement supérieur et la recherche universitaire

Parmi les audits du 8^{ème} cycle, le programme **150 « Formations supérieures et recherche universitaire »** occupe évidemment une place à part, du fait du poids, de la diversité et de la multiplicité de ses opérateurs.

- Les avancées de la démarche de performance

Même si la déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs n'est ni parfaitement homogène, ni toujours cohérente, il est indéniable qu'un dialogue de performance structuré existe entre le responsable de programme et les opérateurs.

Ce dialogue de performance avec les établissements d'enseignement supérieur s'organise sur la base d'un contrat comportant deux volets :

- la part calculée selon le modèle SYMPA (Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité) qui incorpore des indicateurs d'activité (pour 80 %) et de performance (pour 20 %) ;
- la part négociée du contrat, qui engage chaque opérateur sur des résultats portant, d'une part, sur des indicateurs communs à tous les établissements, d'autre part, sur des indicateurs spécifiques négociés avec chaque établissement.

L'examen de la déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs du PAP, fait ressortir des situations très diverses au niveau local :

- un quart des indicateurs du PAP se déclinent directement dans les universités à travers le modèle d'allocation des moyens ou la part négociée du contrat ;
- certains indicateurs des universités correspondent à une transformation plus ou moins profonde des indicateurs du PAP ;
- certains indicateurs d'universités ne correspondent à aucun indicateur du PAP ;
- il existe un risque résultant du déséquilibre entre les indicateurs « utiles » et les autres.

Au niveau du dialogue de gestion interne aux universités, on constate également une introduction, encore timide, mais encourageante, du management par la performance :

- des processus internes de contractualisation sont fréquemment engagés, même si des difficultés demeurent, notamment vis-à-vis des IUT qui bénéficient d'une situation juridique particulière ;
- néanmoins, la faible articulation entre le dispositif national de performance et les leviers d'action de la performance locale rétroagit sur la pertinence du PAP.

Le ministère a initié une démarche visant à une déclinaison territoriale des choix stratégiques nationaux. Les indicateurs nationaux sont apparus globalement peu adaptés aux territoires et l'utilisation d'autres indicateurs a été privilégiée. L'élaboration de stratégies territoriales étant prévue jusqu'à la fin 2011, il serait opportun d'intégrer, dans le PAP 2013, le dispositif de performance pertinent pour les stratégies territoriales.

- Les limites de la démarche de performance

Les constats de la mission d'audit conduisent toutefois à relativiser la démarche de performance :

- le modèle d'allocation des moyens alloue, en 2011, 1,9 Md€ de crédits de fonctionnement. Ni les 7,6 Md€ de masse salariale (qui représentent pourtant les trois quarts des crédits du programme 150), ni l'investissement, ni même l'ensemble du fonctionnement (424 M€ correspondent encore à des actions spécifiques, notamment le plan licence), ne sont répartis en fonction du modèle ;
- quant à la part négociée du contrat, elle ne porte que sur 4 % des crédits de fonctionnement, soit une proportion marginale du budget global des opérateurs.

Ces chiffres permettent de resituer l'enjeu des indicateurs de performance et d'en relativiser la portée. De surcroît, le dispositif souffre d'une carence dommageable en termes d'informations portant sur les coûts et les déterminants de la dépense.

Le dialogue contractuel établi entre le ministère et les universités aboutit, quant à lui, certes à une amélioration qualitative, mais à une reconnaissance financièrement marginale de la performance comparée des opérateurs.

Le modèle d'allocation des moyens, qui constitue une avancée, a donc besoin d'être révisé et stabilisé. Il convient ainsi de mettre en place un plan d'action pour améliorer la qualité du dispositif de performance et en assurer la mise en œuvre dans les universités.

Par ailleurs, si l'utilisation opérationnelle du dispositif de performance s'est intensifiée depuis trois ans, celle-ci demeure fort hétérogène. On assiste à une juxtaposition de dispositifs de performance, qui se matérialise, au niveau des établissements, par la coexistence d'un premier tableau de bord illustrant la contractualisation avec l'État et d'un second tableau de bord « local ».

Néanmoins, les indicateurs nationaux agissent comme un cadre qui permet aux présidents d'université de relayer le message en interne, en transformant le dispositif de performance et en l'adaptant à leur établissement.

Au total, même si l'utilisation opérationnelle des indicateurs du PAP reste encore insuffisante, la diffusion de la culture de performance a connu, au niveau des présidents d'université, des avancées importantes, réalisées dans un laps de temps limité.

5.3 SYNTHÈSE SUR L'UTILISATION OPÉRATIONNELLE

5.3.1 Un bilan chiffré encourageant

- Le bilan du 8^{ème} cycle (2010-2011)

Globalement, sur les 175 *indicateurs* présentés dans les PAP 2011 des programmes audités au cours du 8^{ème} cycle, l'utilisation opérationnelle a pu être étudiée pour 154 indicateurs, avec la répartition suivante (cf. annexe 3) :

- satisfaisante dans 50 % des cas ;
- acceptable dans 28 % des cas ;
- insuffisante dans 22 % des cas.

Si l'on descend au niveau des *sous-indicateurs*, sur les 407 indicateurs ou sous-indicateurs⁸ contenus dans les programmes audités, les 362 indicateurs ou sous-indicateurs examinés font apparaître une répartition analogue de l'utilisation opérationnelle :

- satisfaisante dans 50 % des cas ;
- acceptable dans 25 % des cas ;
- insuffisante dans 25 % des cas.

- Le bilan cumulé du 7^{ème} et du 8^{ème} cycle (2009-2010 et 2010-2011)

Dans le domaine de l'utilisation opérationnelle, le cumul des constatations effectuées au 7^{ème} et au 8^{ème} cycle fait apparaître les résultats suivants :

- pour les indicateurs, la répartition est de 39 % de satisfaisants, 33 % d'acceptables et 28 % d'insuffisants ;

⁸ Lorsqu'un indicateur est scindé en plusieurs sous indicateurs, c'est au niveau de chacun de ceux-ci qu'est examinée l'utilisation opérationnelle. Dans ce cas, on ne compte que les sous indicateurs. Le total « indicateurs ou sous-indicateurs » correspond donc au nombre de « lignes » dans les tableaux des PAP présentant les dispositifs de performance.

- au niveau des indicateurs ou sous-indicateurs, la répartition est de 41 % de satisfaisants, 29 % d'acceptables et 30 % d'insuffisants.

Dans les deux approches, plus des deux tiers des éléments examinés présentent donc une utilisation opérationnelle satisfaisante ou acceptable.

5.3.2 Un enjeu encore majeur pour la pleine application de la LOLF

Un tel constat, centré sur le dispositif de performance lié à la LOLF, doit cependant être replacé dans l'ensemble des outils mis en place par les ministères.

Le fait que les indicateurs du PAP soient peu ou pas déclinés ne signifie pas qu'il n'y ait aucune culture de la performance dans les services ou les ministères concernés. Au contraire, les audits effectués cette année confirment le diagnostic du 6^{ème} et du 7^{ème} cycle, à savoir que la culture de la performance est maintenant largement diffusée au niveau local.

De même, le fait que les indicateurs du PAP, lorsqu'ils sont déclinés, soient peu ou pas pris en compte dans le dialogue de gestion, ne signifie pas qu'ils soient inutiles. Même si le dispositif stratégique n'est pas directement utilisé dans la budgétisation, il a quand même une vertu réelle qui est d'induire des réflexions et une remise en cause des modes d'organisation.

Toutefois, l'insuffisante utilisation des objectifs et indicateurs du PAP n'est pas qu'une anomalie formelle. Elle révèle une déconnexion entre les instruments destinés à nourrir les documents budgétaires et les outils de la gestion au quotidien, qui est préjudiciable à la crédibilité et à la fiabilité du système de contrôle mis en place par la loi organique. Elle est également lourde et démobilisante pour les services qui souffrent de la multiplicité des obligations de compte rendu qui leur sont imposées.

Il faut donc conserver les points de vigilance signalés dans les précédents rapports :

- il y a encore trop de cas d'absence de prise en compte du dispositif stratégique du PAP au niveau opérationnel. En particulier, il est regrettable que, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LOLF, l'État signe encore des contrats avec ses opérateurs qui ne se réfèrent pas explicitement aux indicateurs présentés au Parlement pour les programmes qui les financent ;
- même s'il est incontestable qu'il contribue à appauvrir le dialogue de gestion, le durcissement de la contrainte budgétaire ne peut être un prétexte pour négliger le pilotage par la performance. Au contraire, la démarche de performance doit être maintenue au cœur du dialogue de gestion. Elle doit notamment pouvoir s'appuyer sur des outils efficaces de contrôle de gestion, ainsi que sur des chartes de gestion qui précisent les modalités d'application de la LOLF pour chaque ministère et chaque programme ;
- enfin, il faut se fixer des ambitions réalistes à propos de l'articulation entre performance et procédure budgétaire. Comme le soulignait la MILOLF dans son rapport 2009 « *Entre une illusoire automaticité et la quasi déconnexion actuelle, une voie moyenne existe certainement, consistant en une simple prise en compte, au stade de la discussion et de la décision budgétaires, des performances constatées. Si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer.* »⁹.

⁹ Assemblée nationale, rapport d'information n°1780 du 24 juin 2009, relatif à la performance dans le budget de l'État, page 21.

Là aussi, tout en saluant les progrès réalisés, il ne faut pas minimiser l'enjeu de ce qui reste à faire. La LOLF ne prendra tout son sens que lorsque les indicateurs que l'on fait établir par les services seront non seulement pertinents, fiables et interprétés, mais aussi bien plus complètement appropriés par les acteurs opérationnels.

5.3.3 Maturité lolfienne et maîtrise des indicateurs

Dans cette mise en perspective de l'application de la loi organique, les travaux du 8^{ème} cycle amènent à considérer un dernier élément. Dans les nouveaux chantiers de la LOLF, on a évoqué la *fiabilisation* et l'*appropriation* des indicateurs. Il faut aussi s'attacher à la *maîtrise* (ou la « *décantation* ») du dispositif de performance.

Le programme **156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**, qui bénéficie d'un dispositif de performance parmi les plus anciens et les plus aboutis, apparaît précurseur à cet égard.

Dans une circulaire du 31 mai 2011, la DGFIP a souhaité que la mise en place d'un dialogue de gestion unifié entre ses deux composantes aille de pair avec une « *utilisation plus sélective et maîtrisée des indicateurs* ».

L'ancrage confirmé de la démarche de performance dans les services doit ainsi permettre de clarifier les modalités de recours aux indicateurs, en distinguant :

- les « indicateurs *de priorité* », en nombre limitatif, qui seront les seuls à être assortis d'objectifs chiffrés précis, et sur lesquels le dialogue de gestion s'appuiera, métier par métier ;
- les « indicateurs *de progrès* », qui auront pour objet de servir de repère pour orienter l'action des services. Ils ne seront pas assortis d'objectifs quantifiés, mais de valeurs de référence (valeurs moyennes, fourchettes nationales, par catégorie de structure...), qui ont vocation à favoriser une réflexion interne à une direction ou un service.

Au fur et à mesure que d'autres programmes entreront à leur tour dans une phase de « maturité lolfienne », ils seront eux aussi amenés à chercher à faire le tri, en vue d'une utilisation plus sélective des indicateurs.

Dans le « jardin de la LOLF », six ans après avoir beaucoup semé, on a vu foisonner les plantations. Le temps est maintenant venu de mettre un peu d'ordre, de tailler et de couper pour parvenir à un ensemble harmonieux, qui se prête à une utilisation raisonnable et raisonnée.

Dans nombre de cas, on commence aussi à ressentir la nécessité de « reprendre en main » le dispositif d'objectifs et d'indicateurs, de voir jusqu'à quel niveau il doit descendre, si l'on veut conforter la culture de la performance, sans tomber dans le maquis des indicateurs, ou la dictature du chiffre.

C'est au prix de ce dernier chantier d'élagage, de *décantation*, que le dispositif prévu par la loi organique pourra prendre tout son sens, en vue d'une utilisation durable et soutenable, au service de la modernisation des administrations.

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
Agriculture, Alimentation, Pêche, Ruralité et Aménagement du Territoire	Olivier BETH, Inspecteur général de l'Agriculture
Budget, Comptes publics, et Réforme de l'État	Danièle LAJOURMARD, Inspectrice générale des Finances Marie-Jeanne AMABLE, Contrôleur général économique et financier
Culture et Communication	François BRAIZE, Inspecteur général des Affaires culturelles
Défense et Anciens Combattants	Anne-Chantal LE NOAN, Contrôleuse générale des Armées <i>Jean TENNERONI, jusqu'au 17 avril 2011</i>
Écologie, Développement durable, Transports et Logement	Hervé TORO, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable <i>Claude de MARTEL, jusqu'au 3 juillet 2011</i> Annick GUERBER LE GALL, Inspectrice générale de l'Administration du Développement durable
Économie, Finances et Industrie	Fabrice DAMBRINE, Ingénieur général des Mines <i>Jean-Pierre LETEURTROIS, jusqu'au 6 avril 2011</i>
Éducation nationale, Jeunesse et Vie associative	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
Intérieur, Outre-Mer, Collectivités territoriales et Immigration	Alain LARANGÉ, Inspecteur général de l'Administration Marianne BONDAZ, Inspectrice générale de l'Administration
Justice et Libertés	Hélène MARSAULT, Administratrice civile, experte de haut niveau, Inspection générale des Services judiciaires
Sports	Jean-Michel FAY, Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports
Travail, Emploi et Santé	Maryse FOURCADE, Inspectrice des Affaires sociales François BRUN, Inspecteur général des Affaires sociales

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

Paule DAMILLEVILLE, Administratrice civile hors classe

ANNEXE 2

**LISTE DES AUDITS ET DES AUDITEURS
DU 8^{ÈME} CYCLE (2010 – 2011)**

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2011)	
AUDITS RÉALISÉS AU 4ème TRIMESTRE 2010			
Défense	178	Préparation et emploi des forces	André FERRAGNE, Contrôleur général des Armées Anne-Chantal LE NOAN, Contrôleur général des Armées Jean-Paul BOLUFER, Contrôleur général économique et financier Claude SARDAIS, Inspecteur général des Finances
Contrôle et exploitation aériens	611	Formation aéronautique	Jean BRUNEAU, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts
	612	Navigation aérienne	Gérard LEHOUX, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts
	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	Myriem MAZODIER, Inspectrice générale de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche
	614	Transports aériens, surveillance et certification	Gérard LALLEMENT, Ingénieur général des Mines
Enseignement scolaire	140	Enseignement scolaire public du premier degré	François LOUIS, Inspecteur général de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche Marc DUVAUCHELLE, Inspecteur général de l'Agriculture Frédéric JUGNET, Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports
Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Richard CASTERA, Inspecteur général de l'Administration Maxime De BLASI, Administrateur civil, Chargé de Mission à l'Inspection générale des Services judiciaires Gilles CHEVALIER, Contrôleur général des Armées

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2011)	
AUDITS RÉALISÉS AU 1er TRIMESTRE 2011			
Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	Antoine ANFRÉ, Inspecteur des Affaires étrangères Frédéric CHARLET, Contrôleur des Armées Gérard GHYS, Inspecteur général de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	309	Entretien des bâtiments de l'État	Bernard GAUDILLERE, Chef de mission de Contrôle général économique et financier Georges DEBIESSE, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	723	Contribution aux dépenses immobilières	Michel ROUZEAU, Inspecteur général de l'Administration
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Yves BONNET, Inspecteur général des Finances Jean-Jacques TREGOAT, Inspecteur général des Affaires sociales Béatrice CAUSSE, Contrôleur général économique et financier
Recherche et enseignement supérieur	150	Formations supérieures et recherche universitaire	Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT, Inspectrice générale de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche Philippe MARCHAL, Inspecteur général des Ponts, des Eaux et des Forêts Marie-Christine CHAPELLE, Contrôleur général économique et financier
Ville et logement	147	Politique de la ville	Michel PELTIER, Inspecteur général des Affaires sociales Hélène CAZAUX-CHARLES, Inspectrice des Services judiciaires Jean-Paul LE DIVENAH, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable

Programmes audités			Auditeurs
Mission	N°	Libellé (PLF 2011)	
AUDITS RÉALISÉS AU 2ème TRIMESTRE 2011			
Avances à l'audiovisuel public	841	France Télévisions	Françoise MIQUEL, Chef de mission de Contrôle général économique et financier
	842	ARTE France	Jean-Charles AUBERNON, Contrôleur général économique et financier
	843	Radio France	Bernard FALGA, Inspecteur général des Affaires culturelles
	845	Institut national de l'audiovisuel	Jean de SAINT-GUILHEM, Inspecteur général de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche
Économie	134	Développement des entreprises et de l'emploi	Jacques SERRIS, Ingénieur général des Mines Didier LAVAL, Contrôleur général économique et financier Bertrand BRASSENS, Inspecteur général des Finances José GOMEZ, Inspecteur des Affaires étrangères
Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	Jean CHAPELON, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts Philippe COSTE, Conseiller général des Établissements de Santé Philippe REY, Inspecteur général de l'Administration

ANNEXE 3

SYNTHÈSE DES APPRÉCIATIONS SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

- Cumul des appréciations du 7^{ème} cycle et du 8^{ème} cycle
 - Appréciations du 8^{ème} cycle (2010 -2011)
 - Rappel des appréciations du 7^{ème} cycle (2009 -2010)
-

**Synthèse des appréciations portées sur les objectifs et indicateurs
des programmes audités :
cumul 7ème cycle et 8ème cycle (octobre 2009 - septembre 2011)**

	Nombre	Appréciations sur la qualité				
		Satisfaisant	Acceptable	Insuffisant	Non étudié	Sans objet
		+	=	-	•••••	■
Pertinence						
Objectifs	149	95	32	22	0	0
		63,8%	21,5%	14,8%		
Indicateurs totaux	302	144	85	72	1	0
		47,7%	28,1%	23,8%	0,3%	
Sous-indicateurs seuls	367	176	105	86	0	0
		48,0%	28,6%	23,4%		
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	571	272	164	134	1	0
		47,6%	28,7%	23,5%	0,2%	
Fiabilité						
Indicateurs totaux	302	131	78	73	20	0
		43,4%	25,8%	24,2%	6,6%	
Indicateurs étudiés*	282	131	78	73		
		46,5%	27,7%	25,9%		
Sous-indicateurs seuls	367	158	90	94	21	4
		43,1%	24,5%	25,6%	5,7%	1,1%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	571	252	136	146	33	4
		44,1%	23,8%	25,6%	5,8%	0,7%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	534	252	136	146		
		47,2%	25,5%	27,3%		
Utilisation						
Indicateurs totaux	302	96	83	70	17	36
		31,8%	27,5%	23,2%	5,6%	11,9%
Indicateurs étudiés*	249	96	83	70		
		38,6%	33,3%	28,1%		
Sous-indicateurs seuls	367	135	84	96	25	27
		36,8%	22,9%	26,2%	6,8%	7,4%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	571	200	140	143	36	52
		35,0%	24,5%	25,0%	6,3%	9,1%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	483	200	140	143		
		41,4%	29,0%	29,6%		



*Indicateurs étudiés = (indicateurs totaux) - (indicateurs "non étudiés" et "sans objet")

**Synthèse des appréciations portées sur les objectifs et indicateurs
des programmes audités :
8ème cycle (octobre 2010 - septembre 2011)**

	Nombre	Appréciations sur la qualité				
		Satisfaisant	Acceptable	Insuffisant	Non étudié	Sans objet
		+	=	-	•••••	■
Pertinence						
Objectifs	83	65	12	6	0	0
		78,3%	14,5%	7,2%		
Indicateurs totaux	175	100	47	27	1	0
		57,1%	26,9%	15,4%	0,6%	
Sous-indicateurs seuls	304	165	85	54	0	0
		54,3%	28,0%	17,8%		
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	407	220	116	70	1	0
		54,1%	28,5%	17,2%	0,2%	
Fiabilité						
Indicateurs totaux	175	79	51	31	14	0
		45,1%	29,1%	17,7%	8,0%	
Indicateurs étudiés*	161	79	51	31		
		49,1%	31,7%	19,3%		
Sous-indicateurs seuls	304	139	69	75	21	0
		45,7%	22,7%	24,7%	6,9%	
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	407	190	96	92	29	0
		46,7%	23,6%	22,6%	7,1%	
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	378	190	96	92		
		50,3%	25,4%	24,3%		
Utilisation						
Indicateurs totaux	175	78	43	33	5	16
		44,6%	24,6%	18,9%	2,9%	9,1%
Indicateurs étudiés*	154	78	43	33		
		50,6%	27,9%	21,4%		
Sous-indicateurs seuls	304	131	70	73	21	9
		43,1%	23,0%	24,0%	6,9%	3,0%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	407	180	92	90	22	23
		44,2%	22,6%	22,1%	5,4%	5,7%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	362	180	92	90		
		49,7%	25,4%	24,9%		

*Indicateurs étudiés = (indicateurs totaux) - (indicateurs "non étudiés" et "sans objet")

**Synthèse des appréciations portées sur les objectifs et indicateurs
des programmes audités :
rappel du 7ème cycle (octobre 2009 - septembre 2010)**

	Nombre	Appréciation sur la qualité				
		Satisfaisant	Acceptable	Insuffisant	Non étudié	Sans objet
		+	=	-		
Pertinence						
Objectifs	66	30	20	16		
		45,5%	30,3%	24,2%		
Indicateurs totaux (= indicateurs étudiés*)	127	44	38	45		
		34,6%	29,9%	35,4%		
Sous-indicateurs seuls	63	11	20	32		
		17,5%	31,7%	50,8%		
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	164	52	48	64		
		31,7%	29,3%	39,0%		
Fiabilité						
Indicateurs totaux	127	52	27	42	6	0
		40,9%	21,3%	33,1%	4,7%	0,0%
Indicateurs étudiés*	121	52	27	42		
		43,0%	22,3%	34,7%		
Sous-indicateurs seuls	63	19	21	19	0	4
		30,2%	33,3%	30,2%	0,0%	6,3%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	164	62	40	54	4	4
		37,8%	24,4%	32,9%	2,4%	2,4%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	156	62	40	54		
		39,7%	25,6%	34,6%		
Utilisation						
Indicateurs totaux	127	18	40	37	12	20
		14,2%	31,5%	29,1%	9,4%	15,7%
Indicateurs étudiés*	95	18	40	37		
		18,9%	42,1%	38,9%		
Sous-indicateurs seuls	63	4	14	23	4	18
		6,3%	22,2%	36,5%	6,3%	28,6%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs totaux	164	20	48	53	14	29
		12,2%	29,3%	32,3%	8,5%	17,7%
Indicateurs et/ou sous-indicateurs étudiés	121	20	48	53		
		16,5%	39,7%	43,8%		

*Indicateurs étudiés = (indicateurs totaux) - (indicateurs "non étudiés" et "sans objet")

ANNEXE 4

**RÉCAPITULATION DES AUDITS
EFFECTUÉS DEPUIS 2003**

(Présentation selon la nomenclature de programmes du PLF 2012)

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

BUDGET GÉNÉRAL

Action extérieure de l'État

105	Action de la France en Europe et dans le monde	3ème	mai-06	
		8ème	mai-11	
185	Diplomatie culturelle et d'influence	2ème	févr-05	Libellé au moment de l'audit "Rayonnement culturel et scientifique". L'actuel P. 185 regroupe les actions de "diplomatie d'influence" du P. 209 pour les pays éligibles à l'action publique du développement.
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".
332	Présidence française du G20 et du G8			

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".
		8ème	avr-11	

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	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	4ème	mai-07	
			<i>9ème</i>	<i>avr-12</i>	<i>Prévision 9ème cycle</i>
	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	mai-10	

Aide publique au développement

	110	Aide économique et financière au développement	4ème	mai-07	
	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	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	
			7ème	mars-10	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	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	
			7ème	mai-10	
	178	Préparation et emploi des forces	1er	mars-04	
			8ème	avr-11	
	212	Soutien de la politique de la défense	5ème	sept-08	
			9ème	avr-12	Prévision 9ème cycle
	146	Équipement des forces	3ème	mai-06	
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.
			9ème	avr-12	Prévision 9ème cycle
	308	Protection des droits et libertés			
	333	Moyens mutualisés des administrations déconcentrées			
Écologie, développement et aménagement durables					
	203	Infrastructures et services de transports	1er	sept-04	Audit portant sur le projet de l'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 de l'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.

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
			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	
			7ème	mars-10	
	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	
	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, climat 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).

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	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").
			8ème	sept-11	
	223	Tourisme	2ème	sept-05	
			7ème	mars-10	
	220	Statistiques et études économiques	5ème	mai-08	
	305	Stratégie économique et fiscale	7ème	sept-10	

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			

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Enseignement scolaire

140	Enseignement scolaire public du premier degré	4ème	févr-07		
		8ème	avr-11		
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 degré	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		
		8ème	mai-11		
221	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État				
218	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	6ème	avr-09		
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		
309	Entretien des bâtiments de l'État	8ème	mai-11		

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	148	Fonction publique	4ème	févr-07	
			7ème	sept-10	
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	sept-10	
	335	Conseil supérieur de la magistrature			
Médias, livre et industries culturelles					
	180	Presse	5ème	sept-08	
	334	Livre et industries culturelles			Au PLF 2012, le P. 334 intègre les crédits destinés au financement de la politique du livre et des industries culturelles issus des P. 175 "Patrimoines", P. 131 "Création" et P. 224 "Transmission des savoirs et démocratisation de la culture" de la Mission "Culture" et du P. 186 "Recherche culturelle et culture scientifique" de la Mission "Recherche et enseignement supérieur".
	313	Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	5ème	sept-08	Audit portant sur l'ex P. 713 "Soutien à l'expression radiophonique locale" de l'ex-Mission du CAS "Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale", transféré à la Mission "Médias" au PLF 2009 sous le n°312. Au PLF 2011, l'actuel P. 313 résulte de la fusion de l'ex-P. 312 "Soutien à l'expression radiophonique locale" et de l'ex-P. 313 "Contribution au financement de l'audiovisuel".

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

115 Action audiovisuelle extérieure

Outre-mer

138 Emploi outre-mer **1er sept-04**

123 Conditions de vie outre-mer **4ème févr-07**

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

Recherche et enseignement supérieur

150 Formations supérieures et recherche universitaire **3ème mai-06**

8ème mai-11

231 Vie étudiante **5ème mai-08**

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	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".
			4ème	sept-07	Audit portant sur l'ex P. 172 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires". 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	sept-10	
	192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	4ème	mai-07	Libellé au moment de l'audit : "Recherche industrielle".
			7ème	mai-10	
	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	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

Régimes sociaux et de retraite

198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins **7ème mars-10**

195 Régimes 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, sécurité sanitaire et offre de soins **1er juin-04** Audit portant sur l'ex P. 204 "Santé publique et prévention". L'actuel P. 204 résulte de la fusion d'une part (au PLF 2009) de l'ex P. 204 et de l'ex P. 228 "Veille et sécurité sanitaires" et d'autre part (au PLF 2011) de l'ex P. 171.

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 d'une part (au PLF 2009) de l'ex P. 204 et de l'ex P. 228 "Veille et sécurité sanitaires" et d'autre part (au PLF 2011) de l'ex P. 171.

4ème sept-07 Audit portant sur l'ex P. 171 "Offre de soins et qualité du système de soins". L'actuel P. 204 résulte de la fusion d'une part (au PLF 2009) de l'ex P. 204 et de l'ex P. 228 "Veille et sécurité sanitaires" et d'autre part (au PLF 2011) de l'ex P. 171.

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	183	Protection maladie	6ème	févr-09	
Sécurité					
	176	Police nationale	1er	juin-04	
			6ème	sept-09	
	152	Gendarmerie nationale	4ème	sept-07	
Sécurité civile					
	161	Intervention des services opérationnels	3ème	mai-06	
			7ème	sept-10	
	128	Coordination des moyens de secours	3ème	mai-06	
			7ème	sept-10	
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, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	2ème	janv-05	<p>Audit des projets de P. "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" et "Conception et gestion des politiques de santé". Au PLF 2006, le P. 124 résultait de la fusion de ces deux P.</p> <p>Au PLF 2011, l'actuel P. 124 résulte de la fusion du P. 124 "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales" de la Mission "Solidarité, insertion et égalité des chances" et du P. 210 "Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative" de la Mission "Sport, jeunesse et vie associative".</p>

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
			4ème	sept-07	Audit portant sur l'ex P. 210 avant fusion (au PLF 2011) des programmes support des Missions "Solidarité, insertion et égalité des chances" (programme "Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales") et "Sport, jeunesse et vie associative" (programme "Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative").
Sport, jeunesse et vie associative					
	219	Sport	4ème	sept-07	
	163	Jeunesse et vie associative	4ème	sept-07	
			7ème	sept-10	
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".
	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	mai-10	
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	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	4ème	févr-07	
			8ème	sept-11	
	147	Politique de la ville et Grand Paris	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).
			8ème	mai-11	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

HORS BUDGET GENERAL

BUDGETS ANNEXES

Contrôle et exploitation aériens

613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	3ème sept-06	
		8ème avr-11	
612	Navigation aérienne	3ème sept-06	
		8ème avr-11	
614	Transports aériens, surveillance et certification	3ème sept-06	Libellé au moment de l'audit : "Surveillance et certification".
		8ème avr-11	
611	Formation aéronautique	3ème sept-06	
		8ème avr-11	

Publications officielles et information administrative

623	Edition et diffusion		
624	Pilotage et activités de développement des publications		

COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

751	Radars	4ème mai-07	
752	Fichier national du permis de conduire		
753	Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers		

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
	754	Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières			
	755	Désendettement de l'État			
Développement agricole et rural					
	775	Développement et transfert en agriculture	7ème	mai-10	
	776	Recherche appliquée et innovation en agriculture	7ème	mai-10	
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique					
	781	Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			
	782	Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage					
	787	Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage			
	788	Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage			
	789	Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance			
Gestion du patrimoine immobilier de l'État					
	721	Contribution au désendettement de l'État			
	723	Contribution aux dépenses immobilières	8ème	mai-11	

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

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 sept-10**

732 Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État **7ème sept-10**

Pensions

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

742 Ouvriers des établissements industriels de l'État **7ème sept-10**

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

Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs

785 Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés

786 Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés

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

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

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 **8ème sept-11**

842 ARTE France **8ème sept-11**

843 Radio France **8ème sept-11**

844 Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure

845 Institut national de l'audiovisuel **8ème sept-11**

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

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

Mission	N° prog.	Libellé des programmes dans la maquette du PLF 2012	Cycle d'audit	Date Avis	Observations sur les programmes audités
---------	----------	---	---------------	-----------	---

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
-----	--

854	Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro
-----	--

Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

861	Prêts et avances pour le logement des agents de l'État
-----	--

862	Prêts pour le développement économique et social
-----	--

863	Prêts à la filière automobile
-----	-------------------------------

865	Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs
-----	--

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

AUTRES AUDITS RÉALISÉS AU COURS DES HUIT CYCLES 2003-2011

AUDITS DE PROJETS DE MAQUETTES MINISTÉRIELLES

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 COÛTS PAR MINISTÈRE

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 BUDGÉTAIRE

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.
7ème	sept-10	Programme 213 "Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)"	Programme supprimé au PLF 2011 suite au passage dans l'application CHORUS.

