

WORKING PAPER n°39
Décembre 2009

La place de la performance dans l'action de l'État et son contrôle par le Parlement : l'exemple de la loi de règlement du budget 2008

 Par l'Observatoire de la Dépense publique



À la fois lieu de rencontres, centre de réflexion et pôle de formation, l'Institut de l'entreprise développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et sur la société. Animé par des dirigeants d'entreprise, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur un vaste réseau d'experts issus d'horizons variés. Au cœur de sa démarche figure la pédagogie des faits, nourrie par l'expérience de ses adhérents.

Pour mener à bien ses différents projets, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur une équipe d'une dizaine de permanents et sur un réseau actif de plus de 300 dirigeants et experts associés (syndicalistes, universitaires, hauts fonctionnaires, ...).

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise regroupe plus de 120 adhérents – pour l'essentiel des grandes entreprises auxquelles s'ajoutent quelques établissements d'enseignement supérieur et quelques fédérations professionnelles. L'Institut de l'entreprise est une association loi 1901 dont le financement est exclusivement assuré par les cotisations de ses membres.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

PRÉSIDENT

Michel Pébereau, président de BNP Paribas

CONSEIL D'ORIENTATION

Robert Baconnier, président de l'ANSA*

Pierre Bellon, président du Conseil d'administration de Sodexo

Laurent Burelle, président-directeur général de Plastic Omnium

Philippe Carli, président de Siemens France

Henri de Castries, président du Directoire d'AXA

Françoise Gri, président de Manpower France*

Xavier Huillard, directeur général de Vinci*

Bruno Lafont, président-directeur général de Lafarge

Henri Lachmann, président du Conseil de surveillance de Schneider Electric*

Gérard Mestrallet, président-directeur général de GDF Suez*

Henri Proglio, président-directeur général de Veolia Environnement

Denis Ranque, président du Cercle de l'Industrie

Pierre Richard, administrateur de sociétés

Frédéric Saint-Geours, président de l'UIMM*

Ernest-Antoine Seillière, président du Conseil de surveillance de Wendel

Pierre Simon, président de la CCIP

Jean-François Théodore, directeur général adjoint de Nyse Euronext

Jean-Philippe Thierry, président d'Allianz France

Pierre-Sébastien Thill, président du Directoire de CMS Bureau Francis Lefebvre

* **Membres du Bureau**

Sommaire

Composition de l'Observatoire de la Dépense publique.....	2
Introduction.....	3
▀ PARTIE I	
La démarche de performance de l'État	4
I. Les RAP, leur harmonisation, les progrès enregistrés	4
A. Les progrès constatés sur les RAP 2008	4
B. Des insuffisances qui demeurent très significatives	5
C. Les nouveaux efforts entrepris pour le PLF 2010	6
II. Les relais au niveau de la gestion	7
A. La place insatisfaisante des responsables de programme	7
B. La prise en compte de la performance en matière salariale	8
C. La prise en compte de la performance dans la négociation budgétaire	9
D. Le besoin d'une vraie démarche managériale	10
▀ PARTIE II	
La prise en compte de la performance dans l'adoption de la loi de règlement	11
I. Rappel des propositions formulées en 2008 par l'Observatoire de la Dépense publique	
A. Les faiblesses	11
B. Les propositions	12
C. Les mêmes constats peuvent être faits en 2009	13
II. La prise en compte de la performance et l'utilisation des RAP par les assemblées	14
A. Les auditions en commissions élargies	14
B. L'examen en séance publique	25
III. Les attentes des députés	29
Conclusion	32

Composition de l'Observatoire de la Dépense publique

PRÉSIDENT

Yves Cannac, membre du Conseil économique, social et environnemental

RAPPORTEURS

Bénédicte Roquette

Christophe Garat

Alexis Rouque

MEMBRES

Michel Bouvier, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, président du Groupement européen de recherche en finances publiques, directeur de la *Revue française des finances publiques*

Pierre-Mathieu Duhamel, président du comité stratégique de KPMG France, ancien directeur du Budget, ancien maire de Boulogne-Billancourt

François Ecalte, économiste, conseiller référendaire à la Cour des Comptes

François Essig, conseiller de la direction générale de Deloitte, ancien directeur général de la Datar

Daniel Lallier, inspecteur général des finances

Jean-Damien Pô, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Patrick Suet, trésorier-payeur général honoraire, secrétaire général et responsable de la conformité du groupe Société Générale

Gérard Thoris, maître de conférences à Sciences Po Paris

Introduction

L'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise est un groupe de réflexion indépendant¹ qui, depuis une dizaine d'années, procède à des analyses et à des recommandations visant à la fois à une meilleure maîtrise et à une efficacité accrue de la dépense publique.

Dans ce cadre, il a procédé l'an passé à l'examen du projet de loi de finances pour 2008² et prolongé cette réflexion par un examen de la loi de règlement pour 2007, adoptée en juillet 2008³. Il a souhaité poursuivre cette analyse en 2009 en examinant les conditions d'adoption de la loi de règlement pour 2008. En effet, le contexte particulier de la crise économique et de l'endettement accru qu'elle entraîne pour l'État, loin d'amoindrir les exigences de résultat de la dépense publique, ne fait au contraire que renforcer la nécessité d'améliorer sa performance. C'est pourquoi l'Observatoire de la Dépense publique s'est attaché, cette année, à examiner davantage la prise en compte de la performance de

l'action publique dans la procédure d'adoption de la loi de règlement. Or force est de constater que des progrès notables restent encore à accomplir dans ce domaine.

L'administration, il est vrai, a poursuivi des efforts importants pour mieux rendre compte de son action, comme le montre la qualité accrue des documents joints au projet de loi de règlement. Mais ces rapports de performance ne sont pas une fin en soi. Leur utilité principale est de favoriser le développement d'une culture de performance dans l'administration et dans ses modes de gestion au quotidien. Or, à cet égard, plusieurs conditions importantes, précisées dans le présent rapport, sont encore très imparfaitement remplies.

De son côté, le Parlement reste encore très en retrait sur l'analyse de la performance de l'action de l'État, tant en ce qui concerne le nombre d'auditions qui y sont consacrées que le choix des interlocuteurs, le contenu des questions posées et surtout, le temps qui y est affecté, lequel est très insuffisant. C'est dire que de nombreux efforts restent à faire pour que les parlementaires, qui sont à l'origine de la LOLF, s'approprient pleinement l'évaluation de l'action de l'État.

1. La composition en est précisée au début de la présente note.
2. *Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ?* – Working Paper de l'Institut de l'entreprise, décembre 2007.
3. Loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 portant règlement des comptes et rapport de gestion.

La démarche de performance de l'État

La démarche de performance inscrite dans la LOLF doit trouver sa traduction dans les travaux parlementaires et l'examen de la loi de règlement, mais d'abord bien entendu dans les modes de travail quotidiens de l'administration. À cet égard, il est intéressant de retracer les dernières évolutions des RAP (Rapports Annuels de Performance) pour évaluer dans quelle mesure ces documents constituent le reflet de la nouvelle priorité accordée à la performance de la gestion publique. Or, quels que soient les efforts — réels — consacrés à l'amélioration de la qualité du contenu de ces documents, il apparaît qu'ils ne pourront à eux seuls être les vecteurs de l'enracinement de la démarche de performance dans l'administration.

I. LES RAP, LEUR HARMONISATION, LES PROGRÈS ENREGISTRÉS

A. Les progrès constatés sur les RAP 2008

Le bilan quantitatif des RAP 2008 dressé par le ministère du Budget montre une certaine amélioration par rapport à 2007 : 80 % des indicateurs de performance y étaient désormais renseignés, soit près de cinq points de plus qu'en 2007. Par ailleurs, bien que cette évolution soit à considérer

avec prudence (cf. infra), les trois quarts des indicateurs exploitables présentaient une évolution positive par rapport à l'année précédente.

Les objectifs recherchés par la direction du Budget dans les PAP 2008 (Projets Annuels de Performance) étaient en particulier d'enrichir les informations afférentes aux dépenses fiscales, notamment en améliorant le chiffrage des dépenses et l'analyse de leur performance, d'enrichir les informations relatives aux opérateurs et à leur situation financière, et de présenter plus en détail les partenariats public-privé pour faire apparaître les éléments permettant d'apprécier l'intérêt du recours à l'externalisation.

D'autres innovations ont été apportées dans les RAP 2008 dans la partie relative à la justification au premier euro des dépenses de personnel et des emplois pour rendre compte de l'exécution de la politique du Gouvernement en matière d'emplois publics et de politique salariale. La consommation des emplois en 2008 est ainsi comparée à l'exécution 2007 afin de présenter la mise en œuvre des schémas d'emploi. S'agissant de la consommation des crédits de personnel, les différents facteurs d'évolution de la masse salariale sont analysés (impact du schéma d'emploi, mesures catégorielles, mesures générales et glissement vieillesse technicité), ce qui n'était pas le cas dans les RAP précédents.

Les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées ont demandé plusieurs autres enrichissements des RAP 2008, en particulier en ce qui concerne les décisions affectant les ressources disponibles en cours de gestion, l'objet des engagements non couverts par des crédits de paiement et leur calendrier de couverture, l'explication des nombreuses erreurs d'imputation des crédits constatées en cours de gestion, et le retraitement de l'exécution 2007 dans les RAP 2008 pour les programmes et/ou missions ayant fait l'objet de modifications de périmètre d'un exercice à l'autre.

Les principaux points d'attention des rapporteurs spéciaux pour l'exercice 2008 ont donc concerné plus l'exécution budgétaire que la mesure de la performance. Sur ce volet des RAP, ils ont toutefois souligné que les indicateurs étant trop fréquemment modifiés. Ils souhaitent que tous puissent être renseignés dans le RAP 2008, y compris ceux qui n'ont pas été pas conservés dans le PAP 2009.

Cet effort de continuité est salutaire afin de permettre aux parlementaires de disposer d'une certaine comparabilité des performances d'un exercice à l'autre. Pour autant, la stabilité des indicateurs ne peut être un objectif en soi dans la mesure où il est sain que, dans le cadre d'une stratégie donnée, les indicateurs s'adaptent à des évolutions de contexte, de besoins, de priorités. Ces modifications d'indicateurs devraient être exposées et justifiées, ce qui n'est pas encore le cas. Une explication systématique de l'évolution d'un exercice à l'autre du dispositif de mesure de la performance pour chacun des programmes et des missions permettrait une meilleure lisibilité des PAP et des RAP et fournirait aux responsables de programme une autre occasion de détailler leur stratégie et les évolutions qu'elle peut nécessiter dans la liste des indicateurs.

B. Des insuffisances qui demeurent très significatives

Les indicateurs demeurent nombreux (près de 1150 dans la LFI 2009) et ne permettent pas le plus souvent d'établir clairement une distinction entre le niveau stratégique et celui du contrôle de gestion. Par manque de hiérarchisation et de sélectivité dans le choix des objectifs et des indicateurs, les RAP ne traduisent pas une vision stratégique des missions et des programmes.

Il faut toutefois admettre que, pour certaines missions ou programmes, le choix d'indicateurs et d'objectifs est délicat, voire impossible, car toutes les politiques ne peuvent se prêter aisément à l'exercice de mesure de la performance en raison des limites d'une optique uniquement quantitative, de l'existence de facteurs hors de contrôle ou d'influence de l'administration, etc.

Comme l'Observatoire de la Dépense publique l'avait relevé l'an dernier, l'analyse de la performance ne saurait se limiter au seul établissement des indicateurs. En effet, la réflexion risque de tourner court s'ils ne sont pas complétés par des développements précis et rigoureux sur les coûts. Or dans les RAP, malgré quelques progrès, les développements sur la Justification au Premier Euro (JPE, qui explique les éléments constitutifs de la dépense) et la Comptabilité d'Analyse des Coûts (CAC, qui mesure l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action) restent les parents pauvres de l'analyse. Pourtant c'est seulement à lumière de tels développements que les parlementaires pourront identifier des possibilités d'amendement, et notamment d'économies budgétaires sur l'exercice suivant.

Outre les insuffisances des indicateurs existants, il faut également relever la faiblesse que représente l'absence d'indicateurs dans certains cas. Ainsi, la démarche de performance ne s'étend pas aux dépenses fiscales, ou de manière encore très partielle. Seules les 15 mesures fiscales les plus importantes de l'ensemble du budget de l'État ont fait l'objet jusqu'à présent d'un effort en ce sens, reflété dans les RAP 2008 (comme par exemple le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, dit crédit d'impôt développement durable, pour un coût annuel d'environ 1 Md €). L'évaluation de la performance passe dans ce cas par une appréciation de la pertinence et du degré d'atteinte de l'objectif assigné à la dépense fiscale concernée, une estimation de l'efficacité du dispositif (atteinte de l'objectif rapportée aux coûts supportés pour sa mise en œuvre par l'administration et éventuellement par les acteurs privés) et une comparaison coûts-avantages entre recours à la dépense fiscale ou à la dépense budgétaire. Une telle évaluation gagnerait à être généralisée à l'ensemble des dépenses fiscales et à faire l'objet d'une poursuite de l'amélioration de la qualité des renseignements fournis afin qu'ils soient exploitables pour nourrir une prise de décision quant à l'opportunité du maintien, de la réforme ou de la suppression de chacune des dépenses. Cet axe d'amélioration est particulièrement important pour les missions dans lesquelles les dépenses fiscales atteignent des montants élevés par rapport aux crédits budgétaires. Ainsi, par exemple, en 2008, le montant total des 38 dépenses fiscales de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », tel qu'estimé dans l'annexe des « Voies et moyens du PLF », devait atteindre 3,18 Mds €. Ce montant équivaut à 36 % des Crédits de Paiement (CP) votés en LFI 2008 pour l'ensemble de la mission, et 57 % des CP de la mission hors crédits de personnel. Cette proportion en fait donc un levier d'action majeur de la mission.

Par ailleurs, la démarche de performance ne couvre que très partiellement l'action des opérateurs, lesquels jouent pourtant un rôle croissant dans la mise en œuvre de certaines politiques, comme celles de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». À la faveur d'une tendance croissante à la débudgétisation observée depuis plusieurs années, ces opérateurs ont été amenés à bénéficier de ressources affectées qui ne transitent plus par les crédits budgétaires du budget général, et sont ainsi soustraites aux contraintes de la démarche de performance. Par exemple, l'ensemble des actions financées en 2008 sur leurs ressources propres par les établissements publics sous tutelle du MEEDDAT au sein des programmes « prévention des risques » et « urbanisme, paysages, eau et biodiversité » est estimé à 2,6 Mds €, soit presque autant que la totalité des crédits budgétaires consacrés à l'environnement par l'ensemble des missions du budget de l'État (2,74 Mds €). L'articulation entre la contribution des opérateurs aux résultats des politiques publiques et les moyens dont ils disposent est très imparfaitement appréhendée dans les RAP. Les objectifs et indicateurs des RAP ne se rapportent dans la plupart des cas qu'aux actions mises en œuvre directement par l'État et ne disent rien, en tout état de cause, sur la qualité du pilotage exercé par les tutelles sur les opérateurs.

C. Les nouveaux efforts entrepris pour le PLF 2010

Suite aux points de vue exprimés lors de l'examen des RAP précédents ainsi que des débats sur les derniers projets de lois de finances, la direction du Budget a entrepris un important travail sur les indicateurs, qui devrait déboucher dès le PLF 2010.

Une « Mission d'évaluation des politiques publiques » (MEPP) a ainsi été constituée au sein de la direction du Budget, afin de passer en revue l'ensemble des 1147 indicateurs que comptent les 133 programmes des 34 missions. Six objectifs principaux s'attachent à ce travail :

- l'amélioration de la qualité et de la pertinence des indicateurs soumis à l'appréciation et au contrôle du Parlement afin d'accroître l'impact des indicateurs sur la gestion des politiques publiques et des services ;
- l'approfondissement de la lisibilité des documents budgétaires et de la priorisation des enjeux de performance ;
- la généralisation des indicateurs d'efficience communs à tous les programmes de soutien ;
- l'harmonisation de la définition d'indicateurs communs à plusieurs programmes afin de faciliter les comparaisons entre missions ;
- un meilleur affichage des priorités de la stratégie de performance ;
- une amélioration de la performance du programme lisible au travers de l'évolution pluriannuelle des cibles de résultats.

II. Les relais au niveau de la gestion

Au-delà de la qualité toujours perfectible des RAP et des PAP, l'enracinement de la démarche de performance voulu par la LOLF dépend de plusieurs autres facteurs qui relèvent plus de la gestion quotidienne de l'administration. Là aussi, bien entendu, d'importants progrès restent à faire.

A. La place insatisfaisante des responsables de programme

Un levier important de l'enracinement de la culture de performance dans l'administration passe par une distinction plus claire des prérogatives, des responsabilités et des moyens dont disposent les différents acteurs de la gestion administrative. Le responsable de programme est devenu en théorie la clé de voute du dispositif, bien qu'il faille noter que cette notion n'est pas mentionnée dans le texte même de la loi. C'est donc « l'exégèse » de la LOLF qui a dessiné les contours et les prérogatives des responsables de programme, en leur confiant la grande latitude de gestion accrue qu'autorisent les procédures assouplies de mouvements de crédits, la fongibilité des crédits et la possibilité de définir le cadre le plus approprié pour la gestion au moyen du dialogue de gestion et de la cartographie des budgets opérationnels de programme.

Toutefois, la pratique demeure le plus souvent fort éloignée de la théorie. Le positionnement des responsables de programme est souvent mal assuré par rapport aux autres acteurs ministériels (secrétaires généraux, directeurs des affaires financières, notamment) ; de même que la cohérence insuffisante de

certaines programmes ou missions constitue encore, en de nombreux cas, des obstacles certains à une correcte application de la nouvelle gestion voulue par la LOLF. Cette fragilité est manifeste pour les responsables des programmes qui composent les missions interministérielles ; elle se vérifie également quand l'organisation administrative et celle des programmes, des actions et des BOP (Budgets Opérationnels de Programme) n'ont pas été repensées ensemble. En outre, dans beaucoup de cas, d'autres facteurs limitent le rôle des responsables de programme. À savoir la maîtrise réduite des dépenses fiscales rattachées ; l'insuffisante prise sur les opérateurs qui contribuent aux actions de certains programmes ; les difficultés de pilotage des missions interministérielles ; l'étroitesse de leurs marges de manœuvre, par exemple dans la gestion des personnels ; le faible contrôle sur les moyens du programme lorsqu'ils sont regroupés sur des programmes soutien.

La Cour des comptes considère que le rôle et les prérogatives du responsable de programme devraient faire l'objet d'une circulaire interministérielle. Mais la clarification qu'apporterait un tel texte, pour salubre qu'elle soit, ne pourrait à elle seule résoudre les obstacles de nature plus structurelle que rencontrent les responsables de programme et qui trouvent leur source dans la faible compatibilité des maquettes budgétaire et administrative observées dans de nombreux ministères et missions. En outre, la débudgétisation croissante qui est à l'œuvre dans certaines missions au travers du recours croissant aux dépenses fiscales et à des opérateurs financés sur des ressources affectées prive également les responsables de programme de plusieurs leviers importants de la logique de performance.

B. La prise en compte de la performance en matière salariale

Au cours des débats sur le projet de loi de règlement, le secrétaire d'État en charge de la fonction publique a fait valoir que la rémunération dite « à la performance » constituait un axe majeur de la politique salariale du Gouvernement, et cela au travers de deux mesures principales.

D'une part, au niveau individuel, la Prime de Fonctions et de Résultats (PFR), variable selon les performances réalisées par chaque agent. Cette prime est versée aux 25 000 attachés d'administration des différents ministères, progressivement depuis le mois de septembre 2009, pour une couverture de l'ensemble avant la fin de l'année 2011, et sera parallèlement étendue aux fonctionnaires de catégorie A, hors enseignants, ainsi qu'aux agents de catégorie B. Cette prime devrait donc concerner près de 200 000 agents et laisser la place à une réelle modulation, contrairement aux précédents dispositifs.

Cette prime viendra compléter le dispositif d'intéressement mis en place pour l'encadrement supérieur (directeurs d'administration centrale et secrétaires généraux de ministères) et en cours de création pour les autres emplois supérieurs (chefs de service, directeurs adjoints, etc.).

D'autre part, au plan collectif, un intéressement dans la fonction publique, dont le principe a été conclu entre l'État et les partenaires sociaux en février 2009, est à l'étude. Il serait destiné à récompenser la performance collective d'une direction, en fonction d'indicateurs et d'objectifs dont il est évidemment souhaitable qu'ils soient identiques à ceux (ou du moins à certains) mentionnés dans les PAP et les RAP.

L'ensemble de ces mesures d'intéressement peut avoir un impact positif, mais seulement à condition que les objectifs et indicateurs fixés aux différents niveaux d'application de ces dispositifs soient cohérents et coordonnés entre eux d'une part, et avec ceux des PAP d'autre part. Il importe également que les objectifs politiques parfois fixés aux ministres dans le cadre de lettres de mission soient en ligne avec ceux fixés par ailleurs à l'administration.

Il ne faut cependant pas surestimer le levier salarial dans l'enracinement et l'amélioration de la logique de performance dans l'administration. Si les performances de certaines politiques publiques ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs qui avaient été fixés, le principal facteur d'explication réside moins dans un manque de motivation ou d'intéressement des agents que dans la présence de dysfonctionnements structurels, dont la résolution ne dépend que peu de l'octroi de primes.

Comme l'ont montré plusieurs études, notamment de l'OCDE, cette rémunération de la performance reste difficile à mettre en œuvre car elle exige des mécanismes d'évaluation robustes mais transparents, un environnement favorisant les relations de travail fondées sur la confiance, une déconcentration poussée de la gestion des ressources humaines – autant de conditions qui sont loin d'être remplies. En outre, elle surestime le caractère incitatif de la rémunération par rapport aux perspectives de carrière, à l'intérêt du travail, à la souplesse de son organisation ou à l'accomplissement professionnel. Selon l'OCDE, s'il est essentiel pour les agents publics que les salaires de base correspondent aux prix du marché, les compléments de rémunération restent accessibles dans leur prise de décision.

C. La prise en compte de la performance dans la négociation budgétaire

La prise en compte de la performance dans la négociation budgétaire, pour attractive qu'elle puisse paraître sur un plan purement théorique, ne semble ni souhaitable ni réalisable si elle est entendue comme l'établissement d'un lien automatique entre variation des moyens accordés et atteinte d'un objectif de performance. En effet, l'atteinte ou non d'un niveau de performance donné n'a qu'un lien indirect – lorsqu'il existe – avec la dotation budgétaire. Si la non-atteinte d'un objectif peut être expliquée par une insuffisance de moyens, cette causalité ne se vérifie pas de façon systématique. Et le renforcement des moyens budgétaires n'est jamais le gage absolu d'une amélioration de la performance.

Entre l'automatisme du lien entre performance et budgétisation et le total renoncement à établir une relation entre les deux, une voie reste à définir. La mission d'information sur la Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance (MILOLF) suggère dans son dernier rapport de fusionner les conférences de performance et les conférences de répartition, ce qui pourrait effectivement faire sens. La discussion budgétaire menant au PLF, ainsi enrichie des éléments de performance, pourrait y gagner des éléments d'appréciation permettant de progresser sur la voie d'une meilleure efficacité de la dépense publique. Pour autant, dans un contexte de recherche d'économies et dans le souci d'un nécessaire assainissement budgétaire, cette fusion des deux approches comporte le risque qu'une causalité trop rapide ne soit établie entre la performance et le niveau des moyens alloués, laissant de côté les facteurs non budgétaires qui doivent être pris en compte dans l'analyse de la performance.

D. Le besoin d'une vraie démarche managériale

Les progrès accomplis en quatre ans – et qui ne se relâchent pas – pour améliorer l'outil que constituent les PAP et les RAP ne doivent pas faire perdre de vue l'objectif ultime de la mise en œuvre de la LOLF, qui est l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique. Or les PAP et les RAP ne pourront apporter pleinement leur contribution à cet objectif qu'à la condition d'être insérés dans une stratégie managériale profondément rénovée dans l'administration. Plusieurs conditions sont indispensables au développement d'une telle stratégie. Sans prétendre à l'exhaustivité, la première citée par tous les responsables de programme et/ou directeurs d'administration centrale rencontrés est la continuité des décideurs et la stabilité des organisations. C'est la condition pour éviter l'accumulation de décisions successives peu cohérentes entre elles, et qui sont de ce fait, indépendamment de leur bien-fondé intrinsèque, un facteur de désorganisation.

À titre d'exemple, la très lourde réforme décidée en 2007 dans le champ des politiques de l'environnement, de l'écologie, des transports, de l'équipement et de l'énergie, aboutissant à la création du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (dont le périmètre n'a pas été encore stabilisé jusqu'à l'été 2009) n'a pas encore permis deux ans après de clarifier toutes les questions organisationnelles : à l'instabilité de la maquette budgétaire des programmes et missions s'est superposée celle de la réorganisation administrative des organigrammes. Si le niveau central semble aujourd'hui sur le point de surmonter cette transition, qui a eu pour effet la perte d'acquis dans certains

domaines (comme le contrôle de gestion) ou politiques, il n'en va toujours pas de même au niveau déconcentré.

Un autre facteur indispensable à la mise en place d'un management public plus compatible avec une logique de performance est le raccourcissement des chaînes hiérarchiques et l'attribution, à chaque niveau de responsabilité, de libertés de gestion aussi substantielles que possible. Par exemple, faute de disposer d'une latitude de nomination sur la plupart de leurs collaborateurs, les décideurs (responsables de programmes et/ou directeurs d'administration centrale) ne peuvent que difficilement s'entourer de l'équipe qui leur semblerait la plus à même de mener à bien un projet ou une stratégie qu'ils se seraient fixés (ou qui leur aurait été assignée par un ministre). Plus généralement, les capacités d'engagement et d'innovation des agents publics de tout niveau s'en trouvent inévitablement réduites, alors qu'elles sont la source essentielle des progrès à réaliser, et leur responsabilisation est trop souvent vécue comme une pure contrainte plutôt que comme une source d'épanouissement. Les progrès qui restent à réaliser sur ce plan sont considérables et décisifs.

La prise en compte de la performance dans l'adoption de la loi de règlement

I. RAPPEL DES PROPOSITIONS FORMULÉES EN 2008 PAR L'OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le rapport réalisé en 2008 sur la loi de règlement pour l'année 2007 dressait un certain nombre de constats sur l'examen de celle-ci par les Assemblées.

Un temps plus long en 2008 qu'en 2007 avait été consacré à la discussion en commissions élargies et en séance publique. Le Sénat avait par exemple auditionné neuf ministres⁴ **en commissions élargies**. En revanche, si la volonté d'opérer sous forme de questions-réponses conférait à ces séances un caractère interactif et dynamique, les questions n'étaient pas toujours à la hauteur des enjeux. L'Observatoire de la Dépense publique reconnaissait à cet égard que l'exercice avait été faussé par le changement de gouvernement, les ministres étant invités à répondre de l'exécution d'un budget antérieure à leur prise de fonction. Enfin, ces auditions avaient été complétées par deux débats en séance publique,

sur les missions « Sécurité » et « Culture », sensiblement plus longues que les précédentes, plus approfondies et faisant une place significative à l'évaluation de la performance des services de l'État.

A. Les faiblesses

L'Observatoire de la Dépense publique soulignait néanmoins l'existence de trois principales faiblesses dans l'organisation de l'examen de la loi de règlement :

- la problématique d'un calendrier trop contraint entraînant un temps limité pour les auditions ;
- le contenu très inégal des débats lors des auditions ministérielles, tenant tant au choix des questions posées qu'à celui des programmes et des missions examinées, aux interlocuteurs et aux suites données ;
- enfin, des faiblesses similaires lors du débat en séance publique.

⁴ Pour les missions outre-mer, action extérieure de l'État, transports, aide publique au développement, développement et régulation économiques, enseignement scolaire, direction de l'action du gouvernement, santé-sport, politique des territoires.

B. Les propositions

Face à ces insuffisances, l'Observatoire de la Dépense publique proposait quatre principales pistes d'amélioration :

- **Clarifier l'articulation entre commissions élargies et séance publique** : la pratique émergente sur la loi de règlement devait permettre d'esquisser un nouveau partage des rôles, dans lequel incombe aux commissions élargies le travail d'exploration et d'analyse technique qui permet de centrer la séance publique sur la stratégie et les grands enjeux, et de dégager ainsi du temps utile pour d'autres débats.
- **Desserrer la contrainte du calendrier et organiser les auditions sur une plage de temps plus longue** : les auditions par les commissions élargies sur la loi de règlement sont contraintes par les dates de dépôt des RAP et du projet de loi, à la fin du mois de mai, et la date de fin de session parlementaire, fin juin si elle n'est pas prolongée. Compte tenu de l'intensité de la production normative du Parlement et de l'encombrement de l'agenda qui en résulte, il paraît difficile de dégager suffisamment de temps pour davantage d'auditions sur une période aussi courte. L'Observatoire proposait donc que les auditions soient organisées sur une plage de temps plus longue, sans nuire pour autant à la qualité de l'examen de la loi de règlement puisqu'aussi bien elles ne modifient guère le sens du vote de chacun des groupes, surdéterminé par ailleurs. L'idée émergerait ainsi d'un *continuum* dans l'activité de contrôle budgétaire du Parlement, plutôt que d'un rendez-vous unique au mois de juin.
- **Cibler les auditions sur les risques budgétaires** : faute de pouvoir examiner toutes les missions une année donnée dans chaque assemblée, il paraîtrait plus efficace de programmer les auditions sur plusieurs exercices, le cas échéant de façon coordonnée entre les deux assemblées pour éviter les redondances. À minima, il conviendrait de faire reposer le choix des missions examinées et des ministres auditionnés sur un ciblage des risques budgétaires, du point de vue de la gestion, de la performance ou de l'emploi public.
- **Élargir les auditions à d'autres acteurs, responsables de programme ou dirigeants des opérateurs de l'État** : l'exécution du budget repose principalement sur les responsables de programmes, qui sont les mieux à même de répondre de sa qualité et de son efficacité. Le fait de les auditionner serait particulièrement instructif pour les nombreuses missions qui relèvent du ministre du Budget, et que le dispositif actuel permet mal d'évoquer en commissions élargies (participations financières de l'État, pensions, relations avec les collectivités territoriales etc.). De la même façon, il serait possible d'organiser des auditions des dirigeants des opérateurs de l'État (présidents de conseil d'administration et directeurs) pour leur étendre l'examen de la performance et pallier ainsi les effets de la débudgétisation. Cette extension serait cohérente avec l'introduction par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 d'une consultation obligatoire du Parlement pour la nomination à certains emplois publics, dont certainement la direction de certains grands opérateurs.

C. Les mêmes constats peuvent être faits en 2009

Force est en effet de constater que ces pistes d'amélioration n'ont pas vraiment été suivies par les Assemblées pour l'examen de la loi de règlement de 2008.

Le Parlement a réalisé, en 2009, 18 auditions pour l'examen du projet de loi de règlement de 2008 contre 23 l'année précédente. Cette diminution du nombre d'auditions s'applique tant à l'Assemblée nationale (7 réalisées en 2009 pour 9 en 2007) qu'au Sénat (11 en 2009 pour 14 en 2008).

Cette diminution n'a par ailleurs pas été compensée par une augmentation du temps consacré à celles-ci, loin s'en faut, puisque les auditions sont, dans chacune des assemblées, limitée à une durée d'une heure à une heure trente. **La contrainte de temps a été aussi forte en 2009 que l'année précédente.**

Les auditions ne font toujours pas l'objet d'une programmation pluriannuelle, résultant d'une priorisation des missions et programmes à examiner. De même, les deux assemblées ne semblent pas se concerter pour se répartir les missions et les responsables de mission/programmes à auditionner. Ainsi, la quasi-totalité des ministres auditionnés par une chambre l'ont également été par l'autre. Ce constat est d'autant plus dommageable que des ministères ou thématiques importantes ont été totalement absents des auditions. Ainsi, les ministres de la Justice et de l'Agriculture n'ont pas été auditionnés ! Il en est de même du secrétaire d'État à l'Outre-Mer. Enfin, des programmes aussi importants que « administration pénitentiaire », « régimes de retraite » et « pensions » n'ont pas été examinés cette année.

Enfin, **la suggestion d'élargir le champ des auditions n'a pas été suivie d'effet.** Celles-ci continuent de concerner les seuls responsables politiques, à l'exclusion des responsables de programme, pourtant directement concernés par l'analyse des résultats budgétaires et de la performance de leurs actions. Il en est malheureusement de même pour les dirigeants d'opérateurs, systématiquement exclus des auditions. Cet état de fait a pour conséquence immédiate de donner aux auditions sur la loi de règlement un caractère très politique parfois même partisan, là où les résultats objectifs des politiques menées devraient être examinés.

Il en résulte que, pour le « moment de vérité budgétaire » que devrait constituer l'examen de la loi de règlement, celui réalisé en 2009 est particulièrement décevant. Réalisés en une seule lecture, les débats en séance publique ont été très courts et ont ignoré la question de la performance de l'action de l'État, alors même que les difficultés budgétaires auxquelles est confronté l'État devraient inciter plus que jamais à examiner attentivement sa performance.

Pourtant, comme cela est mentionné plus loin, lorsque les parlementaires s'emparent des résultats mentionnés dans les RAP et de la performance des programmes, les ministres répondent souvent sur le même terrain et sont ainsi poussés à clarifier leurs priorités.

II. LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE ET L'UTILISATION DES RAP PAR LES ASSEMBLÉES

Le projet de loi de règlement des comptes et de rapport de gestion pour l'année 2008 a été déposé le 27 mai 2009 à l'Assemblée nationale, le gouvernement ayant par ailleurs engagé la procédure accélérée.

Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 29 juin 2008 et adopté sans modification par le Sénat le 15 juillet 2009, le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 a été, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, soumis au Conseil constitutionnel le 20 juillet 2009 (décision du Conseil constitutionnel du 6 août 2009). Il a finalement été adopté le 10 août 2009⁵. Deux points méritent d'être soulignés quant aux conditions d'examen de la loi de règlement pour 2008.

- Le premier, presque anecdotique, est celui du remaniement ministériel intervenu le 23 juin en plein milieu des auditions du Sénat et entre le dépôt du projet de loi et son adoption.
- Le second est conjoncturel. Durant le premier semestre 2009, il a été difficile de s'extraire du contexte de « crise économique » lors de l'examen du projet de loi de règlement. Ainsi, encore davantage qu'en 2008, les questions posées au cours des auditions ont porté essen-

tiellement sur les résultats budgétaires et sur la stratégie politique des ministres, voire du gouvernement, et bien peu sur la performance de l'action de l'État.

A. Les auditions en commissions élargies

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a mené sept auditions en « commission élargie », regroupant la commission des finances, de l'économie générale et du plan et la commission « thématique » concernée par la mission. Ces auditions ont été menées par mission du budget général⁶.

Pour certaines auditions, le choix a été fait de n'examiner qu'un programme à l'intérieur de chaque mission. Les motifs ayant amené à choisir un programme plutôt qu'un autre ne sont néanmoins pas indiqués, de même que le sort réservé aux programmes non examinés (analyse allégée, examen reporté aux années ultérieures, etc.).

Les personnes auditionnées restent exclusivement les ministres ou les secrétaires d'État, et non pas les responsables de programme ni les dirigeants des opérateurs, contrairement à ce que l'Observatoire appelait de ses vœux l'année dernière. Le contenu des auditions demeure ainsi plus politique que technique. Comme cela avait été souligné en 2008, de nombreux échanges ont été menés sur les questions de sous-budgétisation, de non-consommation des crédits, de recettes fiscales et éventuellement de

5. Loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

6. Travail et emploi ; Immigration, asile et intégration ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Action extérieure de l'État - aide publique au développement ; Écologie, développement et aménagement durables ; Ville et logement : ville ; Santé.

politique menée depuis le début de la « crise économique ». Les questions de performance des programmes ne constituent jamais le cœur des débats. Elles ont néanmoins été abordées à l'Assemblée nationale plus fréquemment qu'au Sénat (cf. infra).

L'articulation entre les débats menés au sein des commissions élargies et lors de l'examen en séance publique ne paraît toujours pas avoir été réfléchi ni programmée.

Enfin, force est de constater que les auditions n'ont jamais duré plus de deux heures au total. Celle relative à la mission « Écologie, développement et aménagement durables » (10 Mds €), par exemple, a été réalisée en moins d'une heure trente, si bien que seule la politique des transports y a été abordée.

Sur les sept auditions menées, trois n'ont donné lieu à aucune question relative aux objectifs et indicateurs des programmes, ou, plus largement, à la performance des missions examinées. Il s'agit des missions « Écologie, développement et aménagement durables », « Action extérieure de l'État - aide publique au développement », et « Ville et logement : ville ». On ne peut que s'étonner que sur cette dernière, comme pour l'audition du ministre des Affaires étrangères et européennes, les commissions élargies du Sénat n'aient pas non plus jugé utile de poser des questions sur la performance des politiques engagées.

Les quatre autres auditions ont fait l'objet de questions et d'échanges plus ou moins nourris sur les questions de performance. Et quand elles ont été abordées, ces questions ont le plus souvent été traitées sous l'angle de la qualité des indicateurs retenus, parfois sur les résultats des indicateurs et la priorisation des actions, mais rarement sur la performance des programmes.

Questions sur la qualité des indicateurs retenus

Mission Santé

Certains programmes ont fait l'objet de questions approfondies sur cet aspect. C'est par exemple le cas du programme « Santé publique et prévention » de la mission « Santé » : Le parlementaire concerné a posé la question suivante :

« Le volet « performance » du programme 204 comporte quatre indicateurs relatifs à la politique de prévention et de lutte contre le cancer, dont trois concernent directement le dépistage du cancer du sein, le dernier étant consacré à l'Institut national du cancer (INCa). Dans la mesure où le dépistage du cancer du sein est maintenant généralisé, il serait opportun de faire de même pour le cancer du colon, ce qui suppose de disposer d'un indicateur fiable.

Je note, par ailleurs, que la garantie à un égal accès à la prévention et à la santé – pourtant partie intégrante de ce programme – ne fait l'objet d'aucune traduction dans le volet « performance ». Là encore, nous avons besoin d'indicateurs pour évaluer les inégalités sociales ou territoriales, d'autant que vous n'avez de cesse d'insister sur l'égalité d'accès aux soins et à la prévention.

Étant entendu que le périmètre de ce programme et que la mesure de sa performance changeront en 2010, quel sera l'impact de la création des Agences Régionales de Santé (ARS) sur sa configuration ? »

La ministre a répondu en ces termes :

« Le dépistage du cancer colorectal, quant à lui, a été expérimenté entre 2003 et 2006 dans 23 départements avant d'être généralisé depuis 2007. Sa montée en charge est progressive et il n'a donc

pas été possible de déterminer un indicateur dès 2008. Comme vous le suggérez, nous examinerons la possibilité de le faire pour l'ensemble du dépistage. Dans le cadre des travaux menés pour 2010, je vous soumettrai prochainement nos réflexions concernant la régionalisation des indicateurs : la création des ARS et l'accent mis sur la lutte contre les inégalités dans la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » (HPST) justifient cette priorité. (...)

La lutte contre les inégalités sociales ou territoriales de santé est au cœur de la loi HPST. Il serait donc souhaitable, dans la refonte de la maquette « performance » du nouveau programme 204, que les objectifs 2 – réduction des inégalités de santé –, 3 – réduction de la contamination par les IST –, et 4 – réduction de la mortalité évitable attribuée au cancer – soient remplacés par un objectif transversal de prévalence et de réduction des inégalités sociales et territoriales. Ainsi l'objectif 2 du PAP 2010 s'intitulera « Améliorer l'état de santé de la population et réduire les inégalités sociales et territoriales de santé » et comportera quatre indicateurs déclinés à chaque fois en un indicateur de prévalence nationale, puis un indicateur de dispersion régionale.

La mesure de la performance du programme 204 a été retravaillée à l'occasion de l'élaboration du PAP 2010. (...) En ce qui concerne les éventuels changements de périmètre liés à la mise en place des ARS, l'intégralité des moyens du programme dédié aux services déconcentrés – plus de 180 millions, dont près de la totalité sont versés aux GRSP –, ira dans les ARS et continuera à être consacré à la politique de prévention à partir du programme 204. Toutefois, avec l'entrée en vigueur de la loi HPST, il faudra également réfléchir à la façon d'améliorer la qualité du suivi budgétaire et

comptable des ARS. Leur création implique d'ailleurs une gestion transversale et elles seront suivies et exploitées en tant qu'opérateurs de l'État. Leurs moyens de fonctionnement, hors crédits d'intervention, devront être globalisés dans les budgets des établissements qui recevront une subvention de fonctionnement courant de l'État mais aussi de l'assurance-maladie. La création des ARS devrait donc conduire à regrouper tous leurs crédits dans un seul programme à caractère transversal. (...) »

Mission Travail et emploi

A contrario, la mission « Travail et emploi », pourtant porteuse d'enjeux fondamentaux, n'a fait l'objet que d'une seule question au secrétaire d'État chargé de l'emploi :

« La participation de l'État dans le financement de la formation professionnelle est relativement faible. En outre, le dispositif de suivi de la performance dans le RAP demeure assez lacunaire. Outre deux indicateurs transversaux portant sur le contrôle des fonds de formation professionnelle, les seuls indicateurs en la matière mesurent la performance d'opérateurs de l'État tels que l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). La décentralisation de la formation professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2009 a justifié la suppression des indicateurs au profit d'un mécanisme de conventionnement avec les régions. Comment, dès lors, garantir à la représentation nationale qu'elle disposera d'indicateurs pour l'évaluation d'un sujet aussi important ? »

Le secrétaire d'État chargé de l'emploi a répondu en ces termes :

« Nous avons essayé d'améliorer le taux de renseignement des tableaux par rapport à ce qu'il était en 2007, et nous y sommes parvenus. Le changement de tutelle de l'Agence nationale des services à la personne est une décision logique. Quant à l'évaluation des indicateurs de performance de la formation professionnelle, elle figurera dans le projet de loi qui vous sera soumis en juillet.

Mission Immigration, asile et intégration

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a reçu de nombreuses questions sur la mission « Immigration, asile et intégration » mais on doute parfois de se trouver dans un échange entre le Parlement et le Gouvernement tant les questions pourraient être celles d'un débat médiatique. Ces questions sont souvent plus politiques que d'approche objective de la performance de la mission :

« Le RAP ne fait pas état des coûts et de l'efficacité de la politique menée en matière de régularisation. Pourriez-vous nous fournir les données concernant le nombre des régularisations, leurs motifs et les types de titres de séjour accordés ?

Aucun des documents dont nous disposons ne nous permet de juger de la politique de développement solidaire. Qu'attendez-vous des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ? Quelles dépenses entraîneront-ils pour l'État français ? (...) Pourriez-vous nous fournir les chiffres correspondant aux reconduites effectuées en outre-mer ? Enfin, qui sont les bénéficiaires de l'aide au retour, et parmi eux, quelle est la proportion de ressortissants de l'UE ? »

« L'indicateur sur les mesures de reconduites effectives à la frontière prend aussi bien en compte les mesures d'éloignement forcé que les mesures d'aide au retour. Ce mélange est d'autant plus inadéquat que l'aide au retour s'est beaucoup développée et qu'elle est, désormais, la composante principale de votre politique d'éloignement.

En 2008, 10 000 personnes ont bénéficié de l'aide au retour, 20 000 ont été expulsées. En 2007, les chiffres étaient respectivement de 3 311 et de 19 885, et en 2006, de 1 419 et de 22 412. L'augmentation des reconduites effectives à la frontière tient donc à la hausse du nombre d'aides au retour, et pour ce qui est des retours forcés vous avez fait moins bien qu'en 2006.

Ceci pose un problème de performance. Malgré l'accroissement constant du nombre des interpellations et des arrêtés d'expulsion (les OQTF — Obligation de quitter le territoire français) dont vous vous targuez, les statistiques concernant les retours forcés stagnent. Cela est dû à un très faible taux d'exécution de ces arrêtés, de l'ordre de 20 %, qui cadre mal avec la politique policière volontariste que vous menez. Cette politique apparaît donc très inefficace. Elle est de surcroît très coûteuse. Sur ce point, l'indicateur n'est pas crédible. »

« (...) Je souhaiterais également connaître le coût des mesures d'éloignement, ainsi que celui des contentieux. D'autres pays européens se sont-ils engagés dans une démarche d'évaluation similaire à la nôtre ? Peut-on espérer qu'un jour nous disposerons d'instruments de comparaison afin de préparer une convergence des dispositifs ? »

Le ministre a répondu à ces questions très rapidement, en ces termes :

« Pour ce qui concerne les régularisations, nous ne disposons pas encore d'indicateurs, du fait de la législation en vigueur. En effet, si le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le CESEDA (code d'entrée et séjour des étrangers et droit d'asile), prévoit la délivrance d'un titre, il ne s'agit pas à proprement parler d'une régularisation. Le CESEDA prévoit la régularisation par le travail ou pour des motifs humanitaires. Le nouvel outil que j'ai évoqué, le système AGDREF 2 (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France), permettra une comptabilité plus précise. À titre d'ordre de grandeur, le nombre d'admissions exceptionnelles au séjour pour raisons humanitaires est d'environ 2 500 pour 2008.

Par ailleurs, la France s'enorgueillit de ce que la durée de séjour dans ses centres de rétention soit la plus courte d'Europe : elle est en effet de 32 jours, contre 3 mois dans de nombreux pays, voire 6, 12 ou 24 mois dans certains, et elle est même illimitée dans six pays européens. Si donc nous faisons preuve de fermeté, la France n'a pas à rougir de son action en matière de rétention. »

Comme on le voit, le peu de temps accordé à l'audition du ministre ne permet pas de dépasser le strict champ de l'explication des résultats ou de l'indicateur. Il est, dans ce contexte, impossible de nourrir un débat qui questionnerait plus en profondeur les objectifs de la politique suivie et la performance de l'action mise en œuvre.

Questions sur les résultats des indicateurs et la priorisation des actions

Mission Travail et emploi

Lors de l'audition portant sur la mission « Travail et emploi », a été posée une question relative à l'inspection du travail :

« Dans le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », je remarque un fléchissement en ce qui concerne les contrôles de l'inspection du travail sur le travail illégal : 7,67 % en 2008 contre 10,73 % en 2007 et 10 % en 2006. Comment cela s'explique-t-il, alors que les effectifs du contrôle ont été augmentés ? Quelles priorités fixera-t-on à l'inspection du travail en 2009-2010 pour opérer ces contrôles ? »⁷

Le ministre a répondu en ces termes :

« Le nombre des contrôles [de l'inspection du travail] a doublé de 2007 à 2008, passant de 7 000 à près de 15 000. La différence avec le nombre de procès-verbaux tient à ce que tous les contrôles ne donnent pas forcément lieu à constat d'infraction.

Pour autant, beaucoup reste à faire, c'est vrai. En 2008, chaque jour, 40 procès-verbaux de travail illégal ont été dressés. Pouvons-nous croire à un si faible nombre d'infractions ? La marge de progression est donc réelle, même si la tendance est à la hausse : le chiffre était de 25 en 2003. C'est dans cette perspective que je viens de signer,

⁷ Objectif : cibler l'activité des contrôles de l'inspection du travail sur des priorités de la politique du travail. Indicateur 1.1 : part des contrôles portant sur le travail illégal : réalisation 2006 : 10 ; réalisation 2007 : 10,73 ; réalisation 2008 : 7,67.

avec le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, M. Michel Barnier, et le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, M. Éric Woerth, une circulaire sanctionnant les entreprises bénéficiaires d'exonérations de charges sociales qui et pratiquent le travail illégal. »

La réponse apportée par le ministre sur les contrôles en matière de travail illégal aurait dû donner lieu à de plus amples demandes d'explication. L'objectif poursuivi était bien d'accroître la proportion des contrôles menés sur cette thématique. Par ailleurs, le résultat attendu ne devrait pas s'entendre comme un seul indicateur de moyens. L'objectif est bien que le nombre de constats d'infractions s'accroisse pour que celles-ci diminuent. Or ce constat d'échec n'est pas relevé ni discuté au cours de l'audition.

Mission Immigration, asile et intégration

Mais c'est sur la mission « Immigration, asile et intégration » que le plus grand nombre de questions ont été posées. Pour aussi emblématique que soit cette mission, elle ne représente que 600 Mds €. Les députés ont choisi de se focaliser, lors des auditions, sur certaines missions en déconnection complète de leurs enjeux financiers et sans que d'autres critères de choix, qui pourraient être légitimes, soient rendus publics. On ne peut que s'interroger, là encore, sur l'arbitrage consistant à concentrer les auditions les plus courtes sur les programmes et missions présentant les plus forts enjeux budgétaires.

Certaines questions relatives à l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) démontrent, une fois de plus, l'intérêt majeur qu'il y aurait à mener des auditions avec les directeurs des opérateurs plutôt que de s'en tenir aux seuls ministres porteurs des politiques :

« Le rapport annuel de performance 2008⁸ fait état d'une dégradation de ces délais de traitement [délai de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPPRA et d'un dossier de recours par la commission de recours des réfugiés], alors que le nombre des dossiers à traiter, même s'il a fortement diminué depuis 2003, reste très important. Si la demande d'asile devait poursuivre sa croissance, la situation deviendrait délicate. Comment votre ministère compte-t-il gérer ce problème ? Serez-vous amené à recruter, notamment au sein de l'OFPPRA ? Par ailleurs, où en est la réforme de la CNDA (Cour nationale du droit d'asile) ? »

Une autre question a été posée sur les délais de traitement :

« Seule ombre au tableau : les délais de traitement des demandes d'asile atteignent désormais dix-sept mois, ce qui est loin des onze mois initialement prévus. Cet allongement des délais, dont les répercussions budgétaires sont évidentes, est d'autant plus préoccupant qu'aucune amélioration ne semble se profiler à court terme. Le rapport annuel de perfor-

8. Objectif 3 du programme 303 « Immigration et asile » : « Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur » – indicateur n° 3.1 : « délai de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPPRA et d'un dossier de recours par la commission de recours des réfugiés. » L'analyse des résultats pour cet indicateur, dans le RAP 2008, est la suivante : « Le délai de traitement global d'un dossier s'établit à 17 mois en 2008, contre 15 mois en 2007. L'objectif global de 11 mois n'est donc pas respecté. Cette dégradation résulte de l'augmentation des délais de la CNDA qui s'établissent à 412 jours (13,7 mois) contre 356 (11,9 mois) en 2007. Les délais de l'OFPPRA enregistrent pour leur part une évolution positive avec un résultat de 100 jours (3,3 mois) contre 105 jours (3,5 mois) en 2007. La réforme de la CNDA doit permettre d'obtenir une réduction des délais de traitement des recours. Celle-ci risque cependant d'être entravée d'une part par la généralisation, depuis le 1^{er} décembre 2008, du bénéfice de l'aide juridictionnelle et d'autre part par l'augmentation du flux de la demande d'asile (+19,7 % en 2008). »

mance souligne en effet que la réforme de la CNDA risque d'être entravée par la généralisation, depuis le 1^{er} décembre 2008, du bénéfice de l'aide juridictionnelle, et par l'augmentation de 19,7 % de la demande d'asile. »

Le ministre a répondu en ces termes :

« Vous avez une fois de plus raison : les délais des réponses données aux demandeurs d'asile ont augmenté, et atteignent actuellement 17 mois. Cela résulte particulièrement des 13,7 mois qui sont en moyenne nécessaires à la CNDA, alors que les délais de l'OFPPRA, qui sont de trois mois environ, ont en revanche diminué. Avec 412 équivalents temps plein, les effectifs de l'Office ont été stabilisés dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens ; mais si le rythme de demandes d'asile continue de croître, nous devons envisager une augmentation du nombre d'officiers de protection. »

Aucun des députés présents n'a rebondi sur les propos du ministre, notamment pour souligner le délai invraisemblable de 17 mois pour apporter une réponse aux demandes d'asile, ni sur la seule piste évoquée d'une augmentation des effectifs.

Une question a par ailleurs été posée sur le pourcentage des demandeurs d'asile en cours de procédure qui sont hébergés en CADA⁹ (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile) :

9. L'indicateur 2.1 de l'objectif n° 2 (« améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile ») est le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure. L'analyse des résultats dans le RAP 2008 est la suivante : « Cet indicateur, qui a évolué positivement jusqu'au 3^e trimestre, enregistre une baisse en fin d'année et affiche un résultat proche de celui de 2007. La réalisation 2008 n'atteint donc pas la cible fixée. L'indicateur a bénéficié de l'amélioration de la gestion du parc des

« Ils ne représentent que 48,6 % de l'ensemble, alors que l'objectif fixé dans le projet annuel de performance avoisinait les 60 %. Comment comptez-vous améliorer la situation en ce qui concerne les sorties de CADA ? Là est en effet la source essentielle du dépassement budgétaire. »

Le ministre y a apporté les éléments suivants :

« Par ailleurs, 48,6 % des demandeurs d'asile étant hébergés dans les CADA – les autres bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou logent chez des tiers – l'objectif de 60 % n'est évidemment pas atteint : en 2008 et 2009, nous avons en effet disposé d'un nombre fixe de 20 600 places quand le nombre de demandeurs d'asile a spectaculairement augmenté. L'évolution favorable de cet indicateur passe soit par une diminution du nombre de ces derniers – mais notre marge de manœuvre est en l'occurrence infinitésimale, et ce n'est pas la tendance la plus probable au vu de la situation internationale – soit par une augmentation du nombre de places en CADA. C'est pourquoi 1 000 places supplémentaires seront ouvertes en 2010, même si nous avons engagé un travail de fond afin de réduire la part des personnes qui n'ont rien à y faire. »

places en CADA. Cette amélioration n'a cependant pas été en mesure de combler les difficultés induites par la nouvelle augmentation de la demande d'asile (+19,7 % en 2008), notamment à partir du second semestre 2008. L'insuffisance de solutions de sortie de CADA, aussi bien pour les réfugiés (faiblesse des offres de logement au sein des parcs publics et privés) que pour les déboutés (dispositif d'hébergement d'urgence saturé notamment) reste un obstacle majeur, et ce malgré l'amélioration du pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et la mobilisation des préfets. »

Aucune remarque n'est formulée à cet égard pour souligner que la réponse du ministre affirme explicitement que cet objectif de 60 % des demandeurs d'asile en cours de procédure hébergés en CADA est de fait un pur indicateur de moyens (créer des places en CADA résoudrait la question) et non un indicateur de résultat de la politique menée.

Enfin, une question est posée sur le retard pris par le projet AGDREF 2 et en particulier son volet biométrique, retard lié à l'insuffisance des crédits d'engagement.

Malgré le constat posé honnêtement par le ministre sur la complexité de ce projet, les débats n'ont pas été poursuivis. Pourtant, si les projets informatiques permettent d'industrialiser certains processus et d'obtenir de réels gains de performance, ils sont longs à mettre en œuvre et trop coûteux, de par leur complexité intrinsèque. Il est donc nécessaire de prendre en compte le fait que les gains de productivité à en attendre ne peuvent qu'être projetés sur du moyen terme.

Questions sur la performance des programmes

Seules deux questions ont porté réellement sur la performance des programmes.

Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

La première a été posée lors de l'audition sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » :

« Depuis 2006, la performance réalisée au titre des dépenses de fonctionnement du programme 124¹⁰ est remarquable, avec une baisse d'environ 20 %. Le périmètre de calcul de ces coûts a-t-il été modifié depuis 2006 ? Peut-on consolider et améliorer encore cette performance sans réduire la qualité du service rendu ? »

La secrétaire d'État chargée de la solidarité a apporté les éléments de réponse suivants :

« Depuis 2006, on observe une performance remarquable des frais de fonctionnement, qui ont chuté d'environ 20 %. Le périmètre de calcul de ces coûts n'a pas été modifié : cette évolution des crédits du programme 124 est le résultat d'une très forte mobilisation des équipes, qui a porté plus particulièrement sur les crédits de fonctionnement courant, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés. Cette politique volontariste de réduction des coûts sera poursuivie grâce aux mutations importantes engagées dans le cadre de la RGPP, même si des surcoûts liés à la mise en place de nouveaux réseaux déconcentrés – ARS, DRJSCS (Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale) seront inévitables en 2010. »

Mission Santé

La seconde question a porté sur la mission « Santé », plus particulièrement sur le programme 204, « Santé publique et prévention » :

« Une meilleure articulation entre les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) du PLFSS et le volet « performance » de la mission « Santé » doit être

10. Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales.

recherchée, d'autant que je qualifierai les crédits engagés par votre ministère de « crédits d'amorce ».

La ministre de la Santé et des Sports, a répondu comme suit :

« Je ne peux qu'adhérer à votre souhait d'une meilleure articulation entre les PQE du PLFSS et le volet « performance » de la mission « Santé », mais également d'une meilleure cohérence dans l'application de la démarche « objectifs-résultats » en politique de santé – que ce soit l'État ou l'Assurance-maladie qui s'en charge. La DGS participe grandement à la définition et au suivi des indicateurs des PQE, de même que les travaux de ces derniers sont parfaitement intégrés à ceux sur la maquette « performance » du programme annuel de performance (PAP) de 2010. Je souhaite d'ailleurs que ce dernier comporte un indicateur qui figure dans les programmes constituant l'annexe I du PLFSS, qui permettrait de mesurer la prévalence du surpoids et de l'obésité chez l'enfant et qui, comme dans les PQE, pourrait être décliné en trois tranches d'âge : 5-6 ans, CM2 et classe de 3e.»

À nouveau, il est frustrant que l'échange s'arrête là alors que la question de l'articulation entre les volets du PLFSS et du PLF est incontournable et devrait faire l'objet d'une véritable appropriation par les parlementaires.

AU SÉNAT

Le Sénat a réalisé 11 auditions entre le 16 et le 25 juin 2009. Ces auditions, d'une durée d'environ une heure, ont été conduites essentiellement par

ministère¹¹. Les personnes auditionnées restent là aussi exclusivement les ministres ou les secrétaires d'État, et non les responsables de programme ou les dirigeants des opérateurs.

Les objectifs et les indicateurs prévus dans les programmes concernés ont été bien moins souvent abordés que lors des auditions menées à l'Assemblée nationale.

Les auditions de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, de la secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, de la secrétaire d'État chargée de la Solidarité et du ministre des Affaires étrangères et européennes, de même que celle du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, n'ont donné lieu à aucune question ni aucun échange sur la performances des programmes concernés.

On peut néanmoins souligner que, lors de l'audition du secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, le rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », s'est enquis de l'état d'application du régime de rémunération dit « à la performance » pour certains emplois et que le secrétaire d'État a apporté des éléments de réponse (cités supra. en partie I – II B).

¹¹. Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales ; ministère du Budget et des Comptes de l'État ; ministère du Logement ; secrétariat d'État chargé de la Fonction publique ; ministère de l'Éducation nationale ; ministère de la Culture et de la Communication ; ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville ; ministère de la Défense ; ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ; ministère de l'Agriculture et de la Pêche ; ministère des Affaires étrangères et européennes.

Questions sur les résultats des indicateurs

Plusieurs questions ont été posées aux ministres par les sénateurs sur les résultats 2008 des indicateurs. Force est de constater que ces questions n'ont donné lieu à aucun échange ou débat mais seulement à des réponses plus ou moins étayées de la part des ministres. Aucun débat de fond n'a pu avoir lieu, alors même que certaines des missions abordées bénéficient de budgets de plusieurs milliards d'euros. À la Haute Assemblée, comme à l'Assemblée nationale, le temps extrêmement réduit accordé aux auditions empêche le « moment de vérité budgétaire » d'avoir lieu.

Lors de son audition, la ministre de la Culture et de la Communication a observé que l'expérimentation de la gratuité dans quatorze musées et monuments s'était traduite par l'augmentation de 15 % de la fréquentation des publics âgés de 18 à 25 ans, sans que ceci fasse l'objet de questions complémentaires de la part des sénateurs.

Programme « Gendarmerie nationale »

Lors de l'audition de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales sur le programme « Gendarmerie nationale », il a été relevé que, jusqu'en 2007, celui-ci avait enregistré cinq années de baisse consécutives de la délinquance globale, et que l'exercice 2008 marquait un coup d'arrêt à cette tendance avec une progression de 3,27 % en « zone gendarmerie ». Il s'est interrogé sur les causes de ce retournement de tendance et sur une éventuelle mauvaise répartition du territoire entre les « zones police » et les « zones gendarmerie ».

La ministre a considéré que la hausse de la délinquance en « zone gendarmerie » s'expliquait par la forte augmentation de certains délits, en particulier les escroqueries et la délinquance financière liée à Internet (+ 19,9 %, soit près de 21 000 faits supplémentaires en 2008), ainsi que les violences aux personnes en milieu intrafamilial (+ 8,2 %) pour lesquelles la qualité de l'accueil aux victimes s'est considérablement améliorée. La plus grande activité des services a également débouché sur un nombre d'infractions constatées supérieur à celui de l'année précédente, notamment en matière de trafic de stupéfiants, de lutte contre l'immigration illégale et contre le travail clandestin.

Programme « Enseignement scolaire public du premier degré »

Lors de l'audition du ministre de l'Éducation nationale, une interrogation a porté sur les résultats des indicateurs relatifs au remplacement dans l'enseignement primaire et aux résultats des élèves relevant de l'éducation prioritaire, qui se sont dégradés par rapport à 2007. S'agissant de ce dernier point, était évoquée la possible corrélation entre la baisse des résultats scolaires et la diminution de la stabilité des équipes enseignantes dans les réseaux d'éducation prioritaire.

En réponse, le ministre de l'éducation nationale s'est borné à expliquer que le remplacement constituait une priorité pour son ministère et que les mesures prises en 2008 devaient se traduire en 2009 et, par conséquent, dans le prochain RAP. Concernant les écarts de niveaux entre les élèves scolarisés en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, il a ajouté que les évaluations sont difficiles à analyser, mais que le traitement de ces différences fait l'objet de mesures précises, comme par exemple le soutien personnalisé.

Force est de constater que cette réponse est bien courte et que le débat sur ce programme n° 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » qui représente à lui seul, en sus des enjeux d'éducation nationale, un budget de près de 17 Mds €, a été peu nourri.

Mission « Ville et logement »

Lors de l'audition de la ministre du Logement, une question a été posée sur les évolutions de la maquette budgétaire de la mission. Une contradiction a été relevée entre le souci de cohérence, qui avait conduit, à compter de 2009, à rattacher à cette mission le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et l'éclatement récent du ministère du Logement et de la Ville. Les difficultés du contrôle parlementaire qui résultent des transferts pour gestion des crédits de personnel vers le ministère de l'Écologie ont été soulignées. Il a enfin été rappelé que, pour la troisième année consécutive, la mission « Ville et logement » présentait des résultats médiocres en termes d'indicateurs de performance.

En réponse, la ministre du Logement a indiqué que le ministère du Budget s'opposait à une modification de la maquette budgétaire qui aurait permis à la mission « Ville et logement » d'assurer la gestion de ses propres effectifs. Sur le fond, elle s'est bornée à observer une amélioration relative des indicateurs de performance entre 2007 et 2008, avec une progression de 3 % de la part des indicateurs renseignés et de meilleurs résultats en particulier sur le programme 177. Cette réponse, bien qu'insuffisante, n'a fait l'objet d'aucune reprise de la part des sénateurs, sans doute en raison du manque de temps accordé à cette audition portant pourtant sur près de 7 Mds €.

Verbalisation des excès de vitesse

Enfin, lors de l'audition du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, le président de la commission des finances a demandé des éclaircissements sur le fait que seuls 49 % des contrôles des excès de vitesse avaient abouti à l'émission d'un procès verbal. Il s'est interrogé sur l'explication à donner à ce résultat en dépit de l'acquisition d'un nombre important de nouveaux radars, soit 2 300 à la fin de l'année 2008.

Le ministre a reconnu que la verbalisation au moyen de radars automatiques butait sur des difficultés incontestables en ce qui concerne plusieurs catégories d'utilisateurs de la route ; à commencer par les 3 158 infractions commises par des étrangers et les plaques d'immatriculation des deux-roues qui apparaissent souvent floues. Néanmoins, le taux de verbalisation a progressé de 54,9 % en 2006 à 62 % en 2007 et 65 % en 2008. L'objectif dans les deux ans est d'atteindre le taux de 70 % qui semble constituer un plafond technique.

Questions sur la performance des programmes et missions

Lors de l'audition du secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, une question a été posée sur l'articulation des rôles respectifs du secrétariat d'État à la Fonction publique et des autres ministères, en tant que gestionnaires d'effectifs, dans le domaine de la rémunération « à la performance » et, plus largement, sur la question suivante :

« Le ministère de l'Éducation nationale regroupant près de la moitié de la fonction publique de l'État, le

ministre de l'Éducation nationale ne doublonne-t-il pas, de fait, le ministre de la Fonction publique ? ».

Mais aucune réponse n'a été apportée.

Lors de l'audition du ministre de la Défense, il a été demandé ce qui était prévu concrètement d'ici à 2014 pour atteindre la capacité de projection de 30 000 hommes, fixée par le projet de loi de programmation militaire 2009-2014.

En réponse, le ministre a souligné que l'ancien objectif de capacité de projection de 50 000 hommes en un an sans relève, fixé par la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, n'était pas réaliste. Le projet de loi de programmation militaire 2009-2014, actuellement en cours de discussion, doit permettre d'atteindre l'objectif de 30 000 hommes tout au long de la période, malgré le retrait des derniers C160 Transall en 2015. La capacité française de projection en un an sans relève est actuellement comprise entre 30 000 et 35 000 hommes.

B. L'examen en séance publique

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La discussion en 1^{re} (et dernière) lecture a eu lieu le 29 juin 2009. La séance publique a peu porté sur les questions de performance. Certes le ministre du Budget, M. Éric Woerth, a rappelé, dans ses propos préliminaires, certains éléments :

« (...) la mesure de la performance de l'action publique est plus que jamais un impératif. La LOLF a voulu faire de l'examen du projet de loi de règle-

ment un moment beaucoup plus important du débat parlementaire. En dépit des contraintes de calendrier, ce rendez-vous entre le Parlement et le Gouvernement a légèrement gagné en existence. (...)

Aujourd'hui, la démarche de performance se trouve trop souvent confondue avec les objectifs et les indicateurs de performance qui figurent dans les documents budgétaires. Nous sommes, d'une certaine façon, prisonniers des choix faits au moment de la mise en œuvre de la LOLF, encore trop attachés à une architecture complexe d'objectifs et d'indicateurs qui mêlent le contrôle de gestion à la vision politique.

Pour que ces objectifs et ces indicateurs soient utiles – car, admettons-le, ils ne le sont pas toujours – il faut qu'ils soient tout d'abord renseignés. C'est sans doute une évidence, mais c'est une nécessité pour permettre un vrai travail d'évaluation. En 2008, 88 % des indicateurs présentent un résultat chiffré, mais c'est une vision quelque peu quantitative des choses. Ensuite, il faut qu'ils aient une pertinence : qu'ils soient proportionnés aux enjeux financiers, qu'ils soient compréhensibles pour le citoyen, pour les journalistes, pour le contribuable ou l'utilisateur des services publics. Des progrès ont été effectués depuis 2006 ; le nombre d'indicateurs a été réduit de presque 20 % en trois ans, mais il y en avait encore près de 1 300 en 2008. C'est évidemment beaucoup trop.

Nous avons poursuivi, cette année, les travaux avec les ministères pour passer au crible la liste des indicateurs. Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques en propose de l'ordre de 1 000, avec un effort fait sur leur harmonisation. Au-delà du

nombre d'indicateurs, qui ne signifie pas grand-chose, il s'agit de mieux identifier la centaine d'indicateurs, pas plus, – indicateurs par mission ou par ministère –, qui revêtent une dimension politique propre à impliquer directement le décideur et celui qui le contrôle.

Les objectifs et indicateurs de performance ne résument pas à eux seuls l'évaluation des politiques publiques, mais ils en sont un support. Les bilans stratégiques ou la justification de l'utilisation des crédits dans les documents annexés au projet de loi de règlement doivent aussi contribuer au questionnement de la performance.

Rarement le Parlement aura disposé d'une information aussi riche pour discuter de l'efficacité de la dépense de l'État. »

Néanmoins, bien peu de députés ont réagi sur ces propos. Il convient d'autant plus de souligner l'intervention d'un député qui a insisté sur la difficulté que représente le peu de temps laissé aux Assemblées pour l'examen de la loi de règlement :

« Pour les quatre raisons que je viens d'exposer, mon groupe demande que le projet de loi de règlement soit renvoyé en commission. Un think tank français – réputé à gauche, sans doute –, Terra Nova, recommandait récemment que le travail parlementaire d'examen budgétaire soit facilité, et indiquait qu'il devrait notamment être permis aux députés de consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire tant à l'analyse des résultats qu'au vote du budget. Cette recommandation me paraît sage. »

Mais il a été aussitôt contesté en ces termes par un collègue :

« (...) Je souligne toutefois deux points importants. S'agissant d'abord de l'examen en commission, on ne peut pas dire que le travail sur la loi de règlement n'a pas été accompli dans d'excellentes conditions. J'en veux pour preuve l'audition du ministre, mais aussi la très longue audition du Premier président de la Cour des comptes, qui a donné lieu à un débat nourri. (...) Ensuite, le travail a été accompli d'une façon qui, j'en suis sûr, intéressera Pierre Moscovici. Il s'agit d'un rapport plus volumineux qui rassemble toutes les observations des rapporteurs spéciaux ; je veux parler des rapports annuels de performances. (...) »

Ajouter une heure ou une heure et demie de débat en commission à un travail qui a déjà demandé six mois pour être mis en place, ne me semble pas avoir beaucoup de sens. C'est pourquoi le groupe UMP estime qu'il est préférable de rejeter la motion de renvoi en commission et de poursuivre notre débat dans l'hémicycle. »

Seul le président de la commission des finances est intervenu sur ce point pour indiquer :

« La démarche de performance a en outre été initiée. Nous disposons aujourd'hui de rapports annuels de performance. La commission des finances travaille également sur le sujet ; nous avons, avec Gilles Carrez (...), formulé des propositions que nous souhaitons présenter au président de l'Assemblée nationale et à vous-même, monsieur le ministre. (...) » (cf infra).

Force est de constater qu'aucun député n'est intervenu pour rappeler au ministre que la diminution du

nombre d'indicateurs et leur recentrage éventuel étaient effectivement de sa seule responsabilité.

Le ministre a affirmé :

« Votre assemblée s'est impliquée dans cet exercice en renouvelant, cette année, l'audition de ministres en commission élargie. Les comportements changent, mais j'ai la conviction qu'il est possible d'aller encore plus loin dans l'évaluation des résultats ».

Mais en réalité, aucun débat n'a eu lieu en séance publique sur l'évaluation des résultats. Malgré la mention du travail réalisé par les rapporteurs spéciaux sur chacun des RAP, on s'interroge sur l'exploitation qui en a été faite par les membres de l'assemblée.

En conséquence de cette absence de débats, seuls deux amendements ont été déposés, – l'un adopté, l'autre retiré. L'essentiel des discussions en séance publique a porté sur les chiffrages présentés dans la loi de règlement et sur la sincérité de celle-ci.

Enfin, aucune publicité particulière n'a été faite par l'Assemblée nationale sur le vote de la loi de règlement. Peut seulement être mentionnée la mise en ligne, sur son site internet, du rapport d'information « Trois ans de performance dans le budget de l'État » (cf. infra).

AU SÉNAT

Il est intéressant de noter que, lors de l'examen du rapport par la commission des finances du Sénat, le 8 juillet 2009, un point particulier avait été fait par M. Philippe Marini, rapporteur général, sur l'évaluation de la performance. Il regrettait « qu'une part

substantielle d'indicateurs demeurent non renseignés, y compris pour des missions à forts enjeux budgétaires. Par ailleurs, seules trois missions, représentant moins de 1 % des crédits des missions du budget général, atteignent plus de 75 % des objectifs assignés dans les projets annuels de performance. Environ la moitié des missions du budget général, représentant 52 % des crédits, se caractérisent par un niveau de 50 % à 75 % d'objectifs atteints et un quart des crédits se concentre sur des missions remplissant entre un quart et la moitié de leurs objectifs. Enfin, deux missions présentent un ratio d'objectifs atteints inférieur à 25 %, – dont la mission « Enseignement scolaire », dotée de près de 60 Mds €.

Ces éléments auraient pu être utilement repris lors des débats en séance publique. Celle-ci a eu lieu le 15 juillet 2009. Et en effet la question de la performance y a davantage été abordée que lors des commissions élargies.

Le ministre du Budget, M. Éric Woerth, a rappelé, dans ses propos préliminaires devant la Haute Assemblée, ceux qu'il avait tenus devant l'Assemblée nationale. Le président de la commission des finances, M. Jean Arthuis, a poursuivi ainsi :

« Comme les années précédentes, la commission des finances ne s'est pas contentée dans son rapport de retracer les grandes lignes de l'exécution budgétaire : elle a prévu, dans un second tome, une analyse des rapports de performance pour chaque mission.

Il s'agit de tirer les conséquences des contrôles des rapporteurs spéciaux, au travail desquels je tiens à rendre hommage, car ils ont mesuré en permanence, sur place et sur pièce, la performance de l'action publique.

D'ailleurs, monsieur le ministre, il faudra certainement réduire le nombre des indicateurs de performance, pour que chacun d'eux puisse servir d'instrument de prise de décision et d'arbitrage.

Dans ce que nous qualifions de « petit hémicycle », (...), nous avons, outre vous-même, reçu douze de vos collègues, pour qu'ils nous rendent compte de l'usage qu'ils avaient fait des crédits votés par le Parlement et mis à leur disposition pour l'année 2008. C'est ce que nous appelons le « moment de vérité budgétaire ».

La loi de règlement reste, en effet, l'heure de vérité où l'on peut apprécier de façon synthétique l'adéquation des dotations budgétaires aux objectifs, ainsi que, d'une façon générale, le niveau de performance des administrations de l'État, dont dépend, à terme, notre capacité à maîtriser nos dépenses. »

Un sénateur a insisté sur la durée limitée du débat sur la loi de règlement :

« Le projet de loi de règlement des comptes constituant désormais le moment de vérité budgétaire pour nos finances publiques est censé représenter le maillon clef du chaînage vertueux introduit par la LOLF. (...) »

Il est donc nécessaire que les conditions d'un examen complet soient réunies. C'est pourquoi je regrette la durée limitée du débat d'aujourd'hui. Il importe en effet que notre pouvoir de contrôle de l'utilisation des fonds publics et de leur performance puisse s'exercer réellement, ce qui suppose qu'on nous donne le temps suffisant pour juger sur place et sur pièces dans les administrations. Cela suppose aussi qu'on fasse droit à ce souhait ancien d'un véritable

rapprochement entre la Cour des comptes et les commissions des finances des deux chambres.

Pour que nous tirions les conséquences de l'exécution du budget de l'année n-1 avant d'établir les prévisions pour l'année n + 1, il serait également souhaitable que nous ayons réellement le temps d'étudier le projet de loi de règlement et ses annexes.

À l'avenir, peut-être serait-il utile de revoir le calendrier budgétaire, afin que le fameux chaînage vertueux puisse produire tous ses effets, et, comme le proposait tout à l'heure le président de la commission des finances, d'inscrire la discussion dudit projet de loi à l'ordre du jour de la session ordinaire. (...) Le premier constat qu'appelle l'examen de ce projet de loi de règlement avait déjà été dressé l'année dernière : après trois années de pleine application, la révolution, le « big bang » budgétaire et comptable que l'on attendait de la LOLF n'a toujours pas eu lieu. »

Le ministre du budget a répondu en ces termes :

« Je suis évidemment favorable à une amélioration des conditions d'examen du projet de loi de règlement, qui, même si elles ont été améliorées, pourraient l'être encore sensiblement. Selon moi, il s'agit d'un problème de culture parlementaire. Les commissions autres que la commission des finances s'intéressent davantage au projet de loi de finances initiale qu'au projet de loi de règlement. Les ministères ont également une culture du budget, plus que de l'exécution budgétaire.

Le Sénat, le premier, a accompli des progrès très importants, notamment en auditionnant réguliè-

ment, pour la deuxième ou troisième année consécutive, l'ensemble des ministres. En effet, dans ce domaine, la seule façon d'évoluer est de mettre les ministres, et donc les ministères, face à leurs responsabilités en termes d'exécution budgétaire. »

Le reste de la discussion a porté sur les deux amendements (retirés) et sur l'expression, par l'opposition, de réserves fortes quant à la sincérité des chiffres présentés dans la loi de règlement. La déception est donc importante de mesurer l'écart entre les propos tenus par M. Philippe Marini, la pertinence de certaines interventions et le résultat final d'une absence totale de débat sur ces sujets.

Il convient néanmoins de souligner, au bénéfice de la commission des finances du Sénat, la mise en ligne, sur le site internet du Sénat, d'une courte vidéo (4'43) sur la loi de règlement « La loi en trois questions »¹² (ce qu'apporte le projet/ce que modifie la commission des finances/l'avis de l'opposition). Il s'agit d'un bon effort pédagogique d'explication des principales données de la loi de règlement, mais sans qu'il soit fait mention à aucun moment de la performance de l'action du gouvernement, seul le résultat budgétaire étant évoqué.

III. Les attentes des députés

La mission d'information sur la Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) composée de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson a déposé, le 24 juin 2009, un rapport d'information relatif à la performance dans le budget de l'État. Ce rapport a été présenté et préfacé par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez. Comme mentionné supra, le rapport n'est pas uniquement celui de la MILOLF puisqu'il a été repris à son compte par la commission des finances.

Revenant sur la mise en œuvre de la LOLF, MM. Didier Migaud et Gilles Carrez écrivent, dans la préface, qu'il existe un « risque réel que, dans le budget, la performance ne soit qu'une simple apparence construite pour communiquer plus efficacement à l'intention du Parlement et de quelques citoyens attentifs. Quant aux indicateurs, leur fonction deviendrait alors plus cosmétique qu'opérationnelle, même si les services consacrent un temps précieux à renseigner tant les indicateurs des documents budgétaires, destinés au Parlement, que les innombrables indicateurs de gestion, partie immergée de l'iceberg de la performance. »

La préface soulignait par ailleurs, prenant acte de la conjoncture économique : « Deux facteurs aggravants peuvent concourir à un effet d'éviction de la performance hors des vrais débats budgétaires. Le passage au budget triennal (...) a pu tendre à accaparer l'attention des directions financières et de la direction du budget. L'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires, même avec le plan de relance, rend les arbitrages d'autant plus difficiles, reléguant au second plan des questions de performance dont l'impact n'apparaît pas immédiatement.

12. <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl08-502.html>

Pourtant, c'est l'amélioration de la performance qui permettra, à terme, de desserrer la contrainte budgétaire. »

Le rapport est composé à la fois d'une synthèse rédigée par la MILOLF et d'une analyse par mission, réalisée par chacun des rapporteurs spéciaux. Ces derniers ont été invités à rencontrer les responsables de programme afin de « débattre des grands enjeux de performance dans une perspective de moyen terme » avec deux questions principales : la performance a-t-elle été au rendez-vous depuis 2006 et sinon pourquoi ? Le Parlement a-t-il, pour en juger, disposé des instruments nécessaires et sinon, comment les améliorer ?

La mission dresse un constat plutôt positif des efforts engagés par l'administration pour s'inscrire dans une logique de performance, alors même qu'elle avait à mener de front plusieurs réformes liées à la LOLF (réformes budgétaires, comptables, etc.).

Elle souligne des voies d'amélioration pour l'avenir notamment sur le nombre d'indicateurs. À cet égard, la MILOLF indique ne pouvoir que soutenir la démarche de la direction du budget de vouloir supprimer les « mauvais » indicateurs tout en souhaitant que celle-ci soit menée en concertation avec le Parlement et que le souci de stabilité soit pris en compte. Les souhaits de la mission peuvent être récapitulés comme suit :

- fiabiliser les indicateurs ;
- améliorer l'interprétation des indicateurs comme la présentation et la mise en perspective des résultats ;
- favoriser les comparaisons entre indicateurs ;

- obtenir une plus grande appropriation des objectifs et des indicateurs par les différents acteurs de la LOLF.

La MILOLF rejoint les observations écrites par l'Observatoire de la Dépense publique l'année dernière, appelant de ses vœux l'établissement d'un lien entre les échanges sur la performance et la discussion budgétaire par exemple pour vérifier que telle enveloppe budgétaire est bien adaptée à la cible visée par le programme concerné. Elle ajoute : « Le Parlement devrait, quant à lui, davantage se saisir de l'analyse des résultats et des informations sur la performance pour alimenter la discussion sur les crédits. »

L'essentiel des recommandations effectuées ne peuvent qu'être soutenues, dans la mesure où elles portent sur une plus grande implication des responsables de programmes, une amélioration du pilotage opérationnel¹³; enfin, sur une extension du pilotage des opérateurs par l'établissement plus systématique de lettres de mission de leurs dirigeants et de lettres d'objectifs annuels.

Enfin, et l'Observatoire de la Dépense publique ne peut que s'en réjouir, la Mission mentionne la nécessaire implication du Parlement dans ces termes :

« Le succès de la démarche de performance initiée par la LOLF suppose en effet, que l'effort pour « rendre compte » corresponde à une réelle demande émanant des parlementaires. (...) Une étude de

¹³. Par le développement d'indicateurs intermédiaires, une mise au service de la CAC à l'analyse de la performance et par l'approfondissement de la modernisation du contrôle de gestion.

l'OCDE¹⁴ indique que « 19 % seulement des législatures des pays de l'OCDE s'appuient sur les informations sur les performances pour prendre des décisions. Le pourcentage est encore plus faible – 8 % – pour les membres des commissions budgétaires des Parlements. Et cela bien que ces réformes aient parfois été lancées par les élus et non par l'exécutif. »

Il appartient donc au Parlement de démentir cette tendance au désintérêt et de se saisir pleinement de la question de la performance dans la gestion publique. »

En effet, quels que soient les efforts encore à mener de la part de l'administration, notamment en matière de règles de gestion, c'est bien le Parlement qui doit, lui aussi, s'emparer de la question de la performance pour exercer son contrôle, tout au long de l'année, sur la pertinence des politiques menées par le Gouvernement.

À cet égard, et face à l'importance de l'information disponible, il est plus que jamais primordial que les parlementaires utilisent les leviers dont ils disposent pour questionner, analyser et, le cas échéant, rectifier l'action de l'État afin de la rendre plus efficace, plus performante et plus juste.

Or, malgré la proximité de la publication du rapport de la MILOLF, les députés n'ont pas utilisé ses constats et ses recommandations pour nourrir un débat constructif, lors du vote de la loi de règlement, sur la performance des actions menées, et encore

moins sur les sanctions [positives ou négatives] qui devraient en résulter.

Aussi l'Observatoire de la Dépense publique recommande-t-il que les parlementaires poursuivent l'amélioration de la loi de règlement :

- **en priorisant et en programmant les missions et programmes à examiner en audition ;**
- **en désignant systématiquement ceux d'entre eux qui auront mission de préparer ces auditions, notamment sur le volet performance ;**
- **et en leur confiant le soin de formaliser par écrit, à l'issue de ces auditions, les recommandations qui en résultent, tant à l'égard des ministres que des responsables de programme.**
- **Ces recommandations pourront ainsi être utilisées d'abord lors des débats en séance publique, puis lors de l'examen de la loi de règlement suivante. Par suite, même si ministres et responsables administratifs conserveront bien entendu toute leur liberté d'action, il ne fait pas de doute qu'ils seront incités à les prendre davantage en compte.**

¹⁴ OCDE – La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, 2007.

Conclusion

En conclusion, l'Observatoire de la Dépense publique souhaite également revenir sur **l'absence quasi-totale de couverture médiatique des débats relatifs à la loi de règlement.**

Alors même que l'information fournie à l'occasion du dépôt de la loi de règlement est l'une des plus riches, comparée aux pays voisins, la presse écrite française ne s'en empare pas, pas plus qu'elle n'utilise les rapports annuels de performance ou les débats conduits par les Assemblées.

Pour l'examen de la loi de règlement 2008, seuls deux articles¹⁵ sont parus lors de son adoption en conseil des ministres ; les auditions en commissions

élargies ou les débats en séance publique des assemblées n'ont pas été repris. Seuls deux articles¹⁶ ont mentionné la traduction, dans les RAP 2008, de l'engagement du ministre du budget d'y faire figurer les dépenses fiscales « à forts enjeux », et un seul article¹⁷ a fait mention du dépôt d'un amendement au Sénat sur les placements de l'État à court terme. C'est dire le peu de cas fait par la presse généraliste au « moment de vérité budgétaire » de l'année.

Pourtant, l'appropriation des enjeux de performance de l'action publique devrait s'étendre, au-delà des parlementaires, aux relais auprès de l'opinion que sont les médias.

15. In *Les Échos* et *l'AGEFI* – 28 mai 2009.

16. *Les Échos* – 3 juin 2009.

17. *Les Échos* – 8 juillet 2009.

**LES DERNIÈRES PUBLICATIONS
DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE**

**Europe, état, collectivités locales :
quelle place pour le principe de subsidiarité
en matière fiscale ?**

*Par la commission Modernisation de la fiscalité
de l'Institut de l'entreprise (octobre 2009)*

**Après la crise : renouer avec
les fondamentaux de l'économie de marché**
Par l'Institut de l'entreprise (avril 2009)

**L'industrie dans l'économie (1981-2006) :
une réalité pour notre avenir ?**

Étude comparée de l'industrie en France et
dans les grandes puissances industrielles
depuis 25 ans

*Par le Cercle de l'Industrie et l'Institut de l'entre-
prise (janvier 2009)*

**La loi de règlement du budget 2007 :
les prémisses d'une logique de résultat**
*Par l'Observatoire de la Dépense publique
de l'Institut de l'entreprise (décembre 2008)*

La taxe carbone: mythe ou réalité ?
*Par la commission Modernisation de la fiscalité
de l'Institut de l'entreprise (septembre 2008)*

24 heures chrono - L'agenda des dirigeants
Par Bruno Cahen (avril 2008)

**Réforme de la fiscalité du patrimoine :
bilan et perspectives**
*Par la commission Modernisation de la fiscalité
de l'Institut de l'entreprise (janvier 2008)*

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre
site internet : www.institut-entreprise.fr

La place de la performance dans l'action de l'État et son contrôle par le Parlement : l'exemple de la loi de règlement

L'adoption de la loi de règlement pour 2008 s'est déroulée dans un contexte particulier de crise économique et d'endettement accru. Loin d'amoindrir les exigences de résultat de la dépense publique, cela ne fait, au contraire, que renforcer la nécessité d'améliorer sa performance. C'est pourquoi l'Observatoire de la Dépense publique a mis l'accent sur la prise en compte de la performance de l'action publique dans la procédure d'adoption de la loi de règlement. Or force est de constater que des progrès notables restent encore à accomplir dans ce domaine.

L'administration a poursuivi ses efforts pour mieux rendre compte de son action, mais les rapports de performance ne sont pas une fin en soi. Les indicateurs demeurent trop nombreux (1150 dans le LFI 2009) et ne traduisent pas toujours une vision stratégique des missions et des programmes.

De son côté, le Parlement reste encore très en retrait sur l'analyse de la performance de l'action de l'État (nombre d'auditions, choix des interlocuteurs, contenu des questions posées, contrainte de temps trop forte). De nombreux efforts restent à faire pour que les parlementaires, qui sont à l'origine de la LOLF, s'approprient pleinement l'évaluation de l'action de l'État.



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

29, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél. : 33 (0) 1 53 23 87 28
Fax : 33 (0) 1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr