

DOCUMENT
D'ANALYSE
DES PROGRAMMES

16 DECEMBRE 2002

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| <i>Avertissement</i> | 4 |
| <u>Introduction</u> | 5 |
| <u>I. LA DEFINITION DES PROGRAMMES</u> | 8 |
| <u>A. les termes de définition dans la loi organique</u> | 8 |
| <u>1. La place des programmes dans le budget de l'Etat</u> | 8 |
| <u>2. Les documents d'information à l'appui des programmes</u> | 9 |
| a). Les projets de loi de finances | 9 |
| b). Les projets de loi de règlement | 9 |
| c). Les programmes dans la comptabilité de l'Etat | 10 |
| <u>3. Les pouvoirs du Parlement par rapport aux programmes</u> | 10 |
| <u>B. les éléments à réunir en réponse à cette définition</u> | 10 |
| <u>1. Les caractéristiques des programmes</u> | 10 |
| <u>2. Les éléments d'information de leurs annexes explicatives</u> | 11 |
| <u>II. ANALYSE ET REFLEXIONS SUR LES COMPOSANTES DES PROGRAMMES</u> | 13 |
| <u>A. La structuration des programmes et des actions</u> | 14 |
| <u>1. « Définir une architecture de programmes qui reflète à la fois les buts généraux des politiques et l'organisation des acteurs »</u> | 15 |
| a). La corrélation entre les moyens et les activités | 16 |
| b). Identifier le responsable (ou le pilote) du programme | 18 |
| c). Mettre en évidence une chaîne de responsabilité | 21 |
| <u>2. « Décomposer les programmes en actions »</u> | 23 |
| <u>3. Le cas particulier des « fonctions support »</u> | 24 |
| a). Le périmètre du programme support | 26 |
| b). Les relations entre les fonctions support et les programmes opérationnels | 26 |
| <u>4. « Mettre en correspondance les actions ou les programmes contribuant à une même politique »</u> | 28 |
| <u>5. La pertinence de l'architecture des programmes et des actions au regard de l'action de terrain</u> | 29 |
| <u>B. La sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de résultats</u> | 31 |
| <u>1. « Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique » et « Donner une importance équilibrée à chacun des trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat »</u> | 33 |
| a). Les objectifs traduisent-ils les priorités assignées aux politiques publiques ? | 34 |
| b). Les objectifs sont-ils stratégiques et sélectifs ? | 35 |
| c). Les objectifs sont-ils compréhensibles et ont-ils un sens pour les usagers et les partenaires de l'administration ? | 37 |
| <u>2. Les questions spécifiques que pose la définition d'objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience</u> | 39 |
| a). Les objectifs d'efficacité socio-économique | 39 |
| b). Les objectifs de qualité du service rendu | 41 |
| c). Les objectifs d'efficience | 43 |
| <u>3. « Associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs de résultats pertinents et fiables et définir des cibles de résultats »</u> | 45 |
| a). Définir des indicateurs pertinents | 45 |
| b). « Définir des cibles de résultats fixant les niveaux de performance que le ministère se propose d'atteindre » | 49 |

| | |
|--|-----------|
| <u>C. Decliner les programmes dans la gestion interne des administrations</u> | 50 |
| <u>1. Le cadre de gestion élaboré par le service responsable du programme</u> | 52 |
| a). L'articulation entre le projet de performance du programme et le cadre de gestion | 52 |
| b). Les modalités d'élaboration du cadre de gestion | 52 |
| c). L'articulation entre le budget et le cadre de gestion | 53 |
| d). L'articulation entre les activités qui participent de la même politique publique | 53 |
| e). La prise en compte de l'environnement interne et externe | 53 |
| f). L'architecture des systèmes d'information comme élément de pilotage des programmes | 54 |
| g). L'évaluation | 56 |
| <u>2. Les plans d'actions et de moyens et les budgets opérationnels de programme élaborés par les responsables de services de terrain</u> | 56 |
| a). La négociation des plans d'actions et de moyens | 57 |
| b). Le contenu des plans d'actions et de moyens | 59 |
| c). L'implication des personnels dans la mise en œuvre du cadre de gestion et de ses déclinaisons en plans d'actions | 60 |
| d). La comparaison des performances des services | 60 |
| e). La déclinaison de la qualité de service | 61 |
| <u>3. Le cas spécifique des opérateurs</u> | 63 |
| a). Les subventions pour charges de service public | 63 |
| b). Les opérateurs prestataires de service de l'Etat | 65 |
| c). Les opérateurs occasionnels | 65 |
| <u>D. identifier et analyser les coûts attaches aux programmes et aux actions</u> | 67 |
| <u>1. Comptabilité budgétaire, comptabilité générale et analyse des coûts.</u> | 67 |
| a). Rappel des exigences de la loi organique en matière de connaissance des coûts | 67 |
| b). Normes à construire et analyses existantes | 68 |
| <u>2. L'identification du coût des actions au sein d'un programme (coûts directs budgétaires).</u> | 69 |
| a). La répartition des dépenses de personnel entre les actions | 69 |
| b). La répartition des autres dépenses de fonctionnement | 71 |
| <u>3. L'identification des coûts complets (coûts complets budgétaires)</u> | 72 |
| a). Les méthodes | 72 |
| b). Les pensions | 74 |
| c). La ventilation des dépenses des fonctions support | 74 |
| d). Les coûts du capital | 75 |
| <u>4. L'analyse des coûts et les outils de gestion</u> | 76 |
| <u>E. « Assurer l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance »</u> | 77 |
| <u>1. Les systèmes d'information</u> | 77 |
| a). Les contrôles globaux | 78 |
| b). Les contrôles applicatifs | 79 |
| <u>2. Le contrôle interne</u> | 79 |
| a). L'environnement du contrôle interne | 80 |
| b). Les procédures de contrôle interne spécifiques aux systèmes de mesure de la performance | 80 |
| <u>3. L'audit interne</u> | 81 |

AVERTISSEMENT

Dans le plan d'action qu'il a adopté le 15 novembre 2001 pour la mise en œuvre de la réforme budgétaire introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat - le CIRE - a décidé la création d'un comité interministériel d'audit .

Le CIRE a assigné au comité, dénommé Comité Interministériel d'Audit des Programmes - CIAP- , la mission d' " auditer la pertinence et la fiabilité des systèmes de mesure des résultats, en liaison avec le pilotage des performances des services ", associés aux programmes qui constituent le nouveau cadre des budgets ministériels .

Enfin, le CIRE a défini les modalités d'accomplissement de cette mission, en prévoyant que le Comité, présidé par un Inspecteur général des finances, mobilisera à cette fin les corps de contrôle, élaborera une méthode et une programmation des audits .

L'Inspection générale des finances a entrepris de procéder à une analyse détaillée du contenu et des objectifs de la réforme budgétaire, dans le but de proposer au CIAP des pistes pour la mise en œuvre de sa mission .

Ce document est le fruit de ce travail d'étude et de réflexions .

Destiné en premier lieu à servir de contribution au CIAP pour l'élaboration de son guide méthodologique d'audit, il constitue également un outil à la disposition des administrations appelées à construire leur budget selon le modèle institué par la LOLF .

INTRODUCTION

Les programmes, élément central de la LOLF.

La LOLF prévoit de faire passer le budget de l'Etat d'un modèle uniquement structuré par nature de moyens et contrôlé par la régularité au regard de la réglementation, à un modèle également structuré par les objectifs des politiques et contrôlé par les résultats obtenus.

Dans ce cadre, le gouvernement doit définir les « programmes », c'est-à-dire des groupes d'activité cohérents au sein des missions de l'Etat, énoncer des objectifs qui s'attachent à chacun d'eux, affecter globalement des crédits budgétaires à ces programmes en laissant à l'opérateur la responsabilité d'optimiser le rapport entre les résultats et les moyens.

Le programme se caractérise donc par :

- la cohérence de son domaine
- l'exigence de ses objectifs
- la globalisation des moyens
- la responsabilité d'un opérateur.

Il constitue un véritable contrat de performance qui couronne et fédère les autres éléments de la nouvelle gestion publique (la généralisation du contrôle de gestion dans les unités opérationnelles, la mise en cohérence des unités d'un même réseau par un système de pilotage au service des finalités qui préserve la responsabilité des composants), en leur donnant tout leur sens .

L'examen des textes de la LOLF montre que les « programmes » jouent un rôle central. En effet :

- ils sont un élément important de l'information parlementaire
- leur confection est une prérogative qui engage la responsabilité du gouvernement
- ils constituent l'unité de spécialisation des crédits qui s'impose aux ministères.

Ce caractère central des programmes implique qu'ils doivent répondre lors de leur mise en place à des critères de qualité incontestables ; par ailleurs, l'examen des conditions de leur réalisation doit s'effectuer dans un contexte d'objectivité, de neutralité et de fiabilité.

La position du CIAP

Pour être crédibles, la certification de qualité ainsi que la garantie de fiabilité et d'objectivité doivent être réalisées par un organisme d'audit externe aux structures qui sont en charge de l'élaboration des projets de programme et de leur mise en œuvre.

La Cour des Comptes, chargée par la LOLF de missions précises (cf l'article 58), n'interviendra que postérieurement à la saisine du Parlement et à la réalisation des programmes. Or, compte tenu de la responsabilité gouvernementale dans la structuration en programmes, ce contrôle de qualité doit être placé en amont de la présentation des programmes ou de leurs résultats au Parlement.

Ce positionnement, à la fois externe aux opérateurs de programme et interne au gouvernement, correspond, en fait, au champ de compétence des inspections générales et corps assimilés. De plus, ce type de contrôle nécessite à la fois la connaissance du domaine concerné et une approche pluridisciplinaire affirmée .

Ce sont ces enjeux qui ont conduit le CIRE, dans son relevé de décisions du 15 novembre 2001, à créer le CIAP.

La mission du comité est de définir des méthodes homogènes d'audit, ainsi que de proposer la programmation, de piloter les opérations et de valoriser les résultats des audits.

Les deux types d'audit

Les modalités de mise en œuvre des programmes dans la LOLF conduisent à distinguer deux types d'audit.

Les audits initiaux

Le premier champ d'action du comité sera l' « audit initial » intervenant au moment de la présentation du projet de programme et ensuite à chaque fois qu'un nouveau programme sera mis en place ou substantiellement modifié.

Ce contrôle s'effectuera sur la base des « projets annuels de performance » tels que définis à l'article 51 de la LOLF.

La finalité de ce type d'audit est de vérifier la mise en œuvre des critères de qualité d'un programme.

Les audits de réalisation

Ce second champ d'action du comité portera sur l'examen des conditions de réalisation annuelle des programmes. Cet examen s'effectuera au vu des projets annuels de performance (article 51) et des projets de « rapports annuels de performance » (article 54) . Les appréciations sur les résultats obtenus seront un des éléments des discussions budgétaires .

Il s'agira, d'une part, d'attester de la fiabilité des résultats chiffrés, d'autre part, de garantir que les commentaires au regard des écarts constatés entre les objectifs et les réalisations sont objectifs et prennent bien en compte tous les éléments d'analyse de la réalité.

Il ne s'agira pas de porter des jugements de valeur sur l'action des opérateurs de programme.



Après avoir brièvement retracé au travers des dispositions de la LOLF la définition des programmes (1^{ère} Partie), ce document s'attache ensuite (2^{ème} Partie) à analyser de manière approfondie et détaillée chacune des composantes de ceux-ci .

Ce document est fondé sur les textes juridiques qui régissent la nouvelle constitution financière, ainsi que sur les réflexions interministérielles auxquelles elle a donné lieu, à savoir :

- la loi organique du 1^{er} août 2001,
- les circulaires élaborées par la direction du budget, notamment la circulaire du 18 février 2002¹,
- les fiches établies dans le prolongement des réflexions des groupes de travail interministériel².

¹ Circulaire du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 (cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels).

² Dossier de la journée du 10 octobre 2001 « Vers une nouvelle gestion publique » ; voir notamment les fiches techniques n°1 (l'élaboration des programmes), n°3 (Les objectifs et la mesure des résultats) et n°4 (les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance).

I. LA DEFINITION DES PROGRAMMES

A. LES TERMES DE DEFINITION DANS LA LOI ORGANIQUE

1. La place des programmes dans le budget de l'Etat

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) :

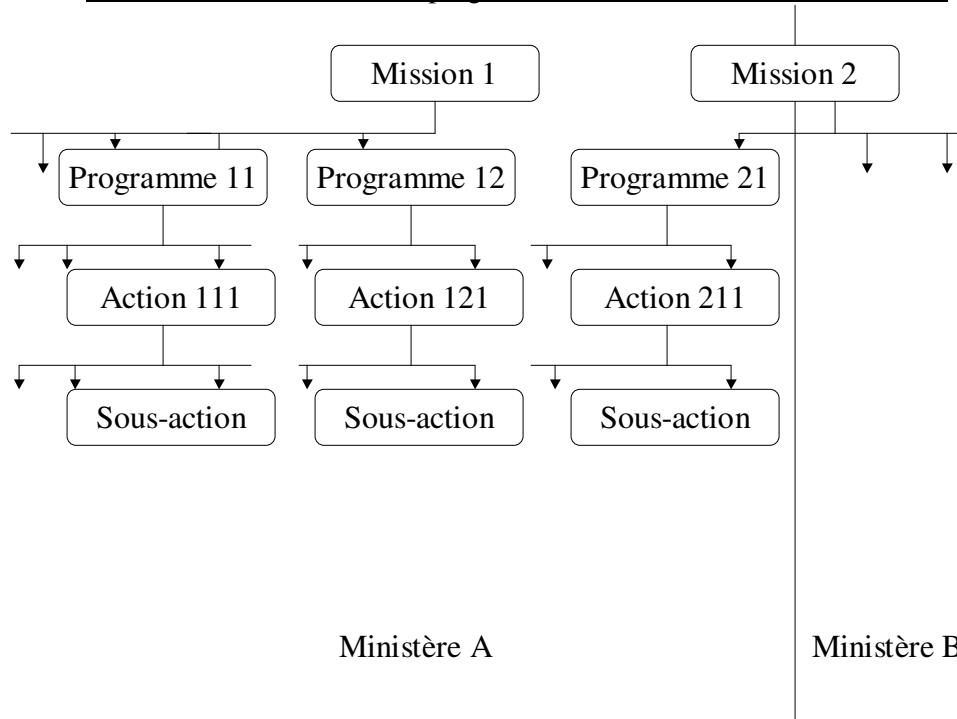
« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. (...).

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

Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. (...). La présentation des crédits par titre est indicative ».

La déclinaison des missions, programmes et actions au terme de la LOLF



2. Les documents d'information à l'appui des programmes

Les éléments d'informations qui se rattachent aux programmes sont évoqués dans différents articles de la LOLF. Ils sont fournis à l'appui des projets de lois de finances et de règlement. En outre, la LOLF prévoit la mise en place d'une analyse des coûts des actions.

a). *Les projets de loi de finances*

L'article 48 précise qu'en vue de « *l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant (...) [notamment] la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante* » ;

Par ailleurs, l'article 51 dispose que « *sont joints au projet de loi de finances de l'année (...) des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre (...). Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :*

- a) *La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;*
- b) *L'évaluation des dépenses fiscales ;*
- c) *La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;*
- d) *L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;*
- e) *Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante » ;*

b). *Les projets de loi de règlement*

L'article 54 indique que « *sont joints au projet de loi de règlement :*

- 2° (...) *Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications des crédits demandées (...)* ;

- 2° *les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement (...) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...)* ».

c). Les programmes dans la comptabilité de l'Etat

L'article 27 prévoit que « l'Etat (...) met en œuvre **une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes** ».

3. Les pouvoirs du Parlement par rapport aux programmes

La LOLF interprète dans un sens favorable au Parlement les règles relatives au droit d'amendement.

En effet, l'article 42 de l'ordonnance de 1959 a été supprimé au profit de l'article 47 qui se construit sur une référence explicite au droit d'amendement défini dans l'article 40 de la Constitution.

Au surplus, la combinaison de cet article 47, qui fait le lien entre les notions de charge et de mission et de l'article 7 qui définit la mission comme un ensemble de programmes, élargit sensiblement le pouvoir d'amendement des parlementaires. Est ainsi recevable un amendement parlementaire modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes.

Concrètement, cela signifie que le Parlement joue un rôle déterminant ; il peut, par exemple, proposer que les crédits d'un programme viennent abonder un autre programme relevant de la même mission.

B. LES ELEMENTS A REUNIR EN REPONSE A CETTE DEFINITION

1. Les caractéristiques des programmes

Aux termes de la LOLF, les programmes doivent réunir les caractéristiques suivantes :

- ils sont destinés à couvrir une action ou un ensemble cohérent d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique ;
- ils sont placés sous la responsabilité d'un ministère ;
- ils se voient affecter une enveloppe de crédits fongibles sous certaines limites (dépenses de personnel) ;
- des objectifs « précis » leurs sont associés ;
- ces objectifs rendent compte de finalités d'intérêt général ;

- ils doivent se traduire par des résultats fixés *a priori* et évalués *a posteriori* ;
- des indicateurs précis dont le choix est justifié doivent y être associés.

2. Les éléments d'information de leurs annexes explicatives

Comme le prévoit la LOLF, les programmes seront complétés d'annexes explicatives parmi lesquelles figurera notamment un **projet annuel de performances**. L'élaboration des programmes suppose que les éléments d'information devant figurer dans ces différents documents soient réunis par les services qui en assumeront la charge. Ces éléments sont composés :

- des énoncés renvoyant à une politique publique ;
- de la segmentation du programme en actions ;
- des objectifs ;
- de la liste des indicateurs de performances devant permettre de mesurer la réalisation de ces objectifs;
- du montant des crédits affectés au programme présentés par titre et par catégorie;
- de l'estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par fonds de concours ;
- de l'évaluation des dépenses fiscales,
- de la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure,
- de l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement,
- de la répartition prévisionnelle des emplois,

S'agissant des actions, les éléments suivants devraient être rassemblés :

- une estimation de leurs coûts ;
- le cas échéant, la liste de leurs objectifs ;
- le cas échéant, la liste des indicateurs utilisés pour mesurer leurs performances.

Enfin, dès lors que des objectifs et des indicateurs seront rattachés à des programmes ou à des actions, les ministères devront fournir une analyse justifiant pour chacun d'entre eux le choix des indicateurs, ainsi que les résultats obtenus et attendus pour les années passées et à venir.

II. ANALYSE ET REFLEXIONS SUR LES COMPOSANTES DES PROGRAMMES

Ces points reprennent les rubriques développées dans le cahier des charges qui figure en annexe de la circulaire du 18 février 2002³ :

- la structuration des programmes et des actions ;
- la sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de résultats ;
- la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations ;
- l'identification et l'analyse des dépenses attachées à chaque programme ;
- l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance.

Toutes les administrations ne seront pas en mesure, dans un premier temps, de mettre en œuvre tous les processus évoqués tout au long du présent document .

Dans ce contexte, les équipes d'audit devront distinguer soigneusement les « exigences » minimales qui devront être satisfaites pour que le programme soit pertinent, des processus complémentaires qui permettront un suivi affiné de la performance et un fonctionnement plus efficient des services.

Le niveau minimal d'exigences devrait être appelé à s'élever progressivement à mesure que les ministères deviendront familiers de ce nouveau cadre de gestion publique.

Cette distinction entre exigences minimales et complémentaires devra cependant être appréciée au cas par cas par les équipes d'audit, une lacune concernant un prérequis minimal pouvant, par exemple, être palliée par la mise en œuvre, par ailleurs, d'autres procédures. En définitive, le travail des équipes d'audit devra s'appuyer sur un faisceau d'indices convergents.

Dans la suite de ce document, les questions qui renvoient à des éléments considérés comme indispensables à la conduite de l'audit sont formulées en PETITES MAJUSCULES.

³ Ainsi, dans la suite des développements, les titres placés entre guillemets renvoient explicitement à des titres de ce cahier des charges.

A. LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES ET DES ACTIONS

La LOLF prévoit que les programmes couvrent des ensembles cohérents d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique et qu'ils sont placés sous la responsabilité d'un ministère. Les programmes doivent donc, à la fois, rendre lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats et permettre d'identifier les acteurs responsables de leur exécution.

La délimitation de leur périmètre obéit ainsi à deux axes de construction :

- les buts généraux des politiques de l'Etat ;
- l'identification des responsables et des services chargés de leur mise en œuvre.

Comme le soulignent les réflexions conduites à l'occasion de la mise en place de la nouvelle constitution financière, « *aucun de ces deux axes de construction du budget ne peut être mis de côté. Or ces deux exigences peuvent entrer en contradiction⁴* ».

Dans ce contexte, les solutions identifiées sont de deux types :

- celles qui conduisent à préconiser des changements d'organisation aux fins de dépasser cette contradiction, mais qui s'avèrent longues et difficiles à mettre en œuvre ;
- les découpages de programmes qui reposent sur un compromis entre ces deux exigences et dont l'intérêt est de pouvoir être mises en œuvre assez vite.

La circulaire de la direction du budget du 18 février 2002 se situe plutôt dans la deuxième optique.

En effet, traitant des premières préfigurations des programmes, elle part de l'hypothèse que les changements d'organisation qu'implique la première option ne seront pas, en règle générale, réalisés dans l'immédiat, alors que la fongibilité des crédits budgétaires exige, d'ores et déjà, que les responsables de programmes soient identifiés sans ambiguïté.

Cette position ne remet pas en cause le fait que le découpage des programmes mettra en évidence les possibilités d'amélioration de l'organisation des administrations publiques, amélioration qui pourra être mise en œuvre de manière progressive et itérative.

La circulaire distingue trois cas :

- l'ensemble des activités, assuré par un acteur administratif unique, recouvre le champ d'une politique publique. Dans ce cas, la ventilation du programme en actions doit permettre d'identifier plus précisément les buts poursuivis, les modes d'action et les fonctions exercées ;

⁴ « Vers une nouvelle gestion publique ». Fiche technique n°1 relative à l'élaboration des programmes. La circulaire de la direction du budget du 18 février 2002 reprend la même analyse.

- les activités exercées par un même acteur administratif correspondent à des finalités entre lesquelles la différence est plus accusée. Dans ce cas, les actions correspondant à des finalités différentes doivent être soigneusement distinguées au sein d'un même programme ;
- un acteur administratif est polyvalent et réalise un volume important d'actions ou d'équipements publics. Dans ce cas, les interventions et les investissements pourront être répartis entre différents programmes, même si les moyens propres à l'acteur polyvalent sont retracés dans un programme spécifique « polyvalent ».

Ces préconisations demeurent cependant ouvertes, ce qui laisse aux responsables des ministères une marge d'appréciation dès lors que les deux principes qui sous-tendent la définition des programmes sont respectés (responsabilité bien déterminée, reflet d'une politique publique).

Quatre points seront successivement examinés comme le suggère le cahier des charges :

- la définition de l'architecture générale des programmes ;
- la décomposition des programmes en actions ;
- le traitement des fonctions support ;
- la mise en correspondance des actions et des programmes contribuant à une même politique répartis entre plusieurs administrations ou entre plusieurs ministères.

Par ailleurs, l'appréciation de l'architecture des programmes par les services opérationnels, ainsi que par les partenaires de l'administration et par les usagers fera l'objet de développements spécifiques.

1. « Définir une architecture de programmes qui reflète à la fois les buts généraux des politiques et l'organisation des acteurs »

Trois éléments sont essentiels :

- la corrélation entre les moyens humains et financiers, d'une part, et les activités décrites, d'autre part ; (a)
- l'existence d'une responsabilité de pilotage de chaque programme⁵; (b)
- une chaîne de responsabilité clairement établie pour chacun des programmes. (c)

⁵ Dans la suite du texte, le responsable du programme sera désigné sous les termes de « service pilote » ou « service responsable ». Cette terminologie ne préjuge en rien de la forme que prendront ces « services » dans les différents ministères.

Ces questions constitueront le cœur de l'analyse de l'architecture des programmes. Cependant, elles devront être précédées de la question suivante :

- ➔ Chaque programme s'inscrit-il bien dans une politique publique définie et documentée en conséquence ?

a). La corrélation entre les moyens et les activités

L'objectif est d'éviter que des activités qui poursuivent des finalités différenciées soient rattachées à un même programme, dès lors que des problèmes de structure ou de masse budgétaire ne justifient pas ce rattachement. Inversement, des activités qui poursuivent des finalités similaires doivent *a priori* être regroupées au sein d'un même programme.

Il s'agit dès lors de se poser les questions suivantes :

- ➔ Les fonctions assumées par les personnels sont-elles cohérentes avec les actions envisagées dans le cadre du programme ?
 - o Les compétences juridiques confiées à ces personnels correspondent-elles aux actions prévues dans le programme ?
 - examen du champ de compétences des services d'administration centrale tel qu'il ressort des textes juridiques
 - examen des délégations aux services déconcentrés
 - examen des compétences juridiques des établissements publics rattachés aux programmes
 - o les ressources humaines affectées au programme assument-elles des fonctions effectivement prévues par celui-ci ?
 - examen des fiches de poste des directeurs, sous-directeurs, chefs de service et chefs de bureau
 - examen des fiches de poste d'un échantillon de responsables de services déconcentrés et de leurs collaborateurs directs
 - examen des fiches de poste des principaux responsables des établissements publics les plus importants participant au programme
 - le cas échéant, examen des fiches de poste « type » de personnels de centrale et de service déconcentré diffusées lorsqu'un poste devient vacant
 - examen de l'organigramme des services d'administration centrale concernés par le programme
 - examen des organigrammes des principaux établissements publics concernés par le programme

- examen des organigrammes d'un échantillon de services déconcentrés
 - examen des notes internes et des rapports d'activité des services
 - examen des rapports d'inspection des services, lorsqu'ils existent
- o Production de normes juridiques : les textes réglementaires produits par les services participant au programme correspondent-ils aux actions prévues dans ce cadre ?
- examen des projets de loi, décrets, arrêtés et circulaires produits par la structure au cours des trois dernières années ;
- o Interventions financières : les interventions financières correspondent-elles à des actions prévues dans les programmes ?
- examen des prestations⁶ et des subventions⁷ des trois dernières années
 - *pour les subventions posant question*, examen des notes internes, circulaires et conventions en vigueur précisant leurs procédures d'octroi et notamment les objectifs auxquels répondent ces procédures
 - *pour les prestations posant question*, examen des textes fixant les conditions d'octroi des prestations pour s'assurer de leur cohérence avec le programme
- o Les enveloppes financières mises à disposition ont-elles pour objet exclusif la réalisation des actions citées dans les programmes ?
- examen rapide de l'intitulé des lignes budgétaires et des prestations qu'elles couvrent dans le système d'information qui retrace la comptabilité à son niveau le plus fin (ACCORD, système dédié)
 - rapprochement du budget de l'année précédant la mise en place du programme de celui élaboré dans ce cadre et analyse du déversement de la nomenclature actuelle dans le programme
 - examen des modifications apportées à la répartition des dépenses (éclatement d'une ligne budgétaire en deux pour tenir compte de la logique des programmes entre le budget n et n+1)

⁶ Ce terme recouvre ici les prestations fondées sur des régimes législatifs qui fonctionnent à « guichet ouvert ». Les prestations concernent généralement les ménages.

⁷ A la différence des prestations, les subventions désignent ici les aides diverses distribuées au cas par cas par l'administration. La somme des prestations et des subventions correspond aux interventions.

b). Identifier le responsable (ou le pilote) du programme

Si, vis-à-vis du Parlement, le responsable du programme est le ministre, ce dernier sera bien évidemment amené à déléguer cette compétence. C'est en ce sens que les termes « responsable (ou pilote) du programme » et « service responsable (ou service pilote) du programme » sont employés dans la suite du texte.

Situé en administration centrale, le responsable de programme est chargé de rendre compte au ministre de la mise en œuvre de ce dernier. Il assume à ce titre une double responsabilité :

- le pilotage stratégique du programme ;
- la gestion des crédits qui lui sont affectés, et notamment la mise en jeu de leur fongibilité.

Il a ainsi vocation à mener un dialogue de gestion avec les services qui participent au programme, à arbitrer la répartition des moyens entre actions et services et à piloter le système de contrôle interne, ainsi que le système de contrôle de gestion.

Les questions suivantes permettent de s'assurer que le programme répond sur ce point aux impératifs de la loi :

- ➔ Le service responsable du programme est-il clairement identifié et se situe-t-il au bon niveau administratif ?
 - o LE RESPONSABLE DU PROGRAMME EST-IL IDENTIFIÉ ?
 - examen du document décrivant le programme
 - examen des notes internes sur le sujet ou de tout autre document répondant à cette question

On pourra distinguer trois cas :

- *la responsabilité n'est pas clairement déterminée (par exemple, plusieurs services sont responsables chacun de différents éléments du programme) ;*
- *la responsabilité a été déterminée en interne, mais elle n'est pas clairement identifiée par les opérateurs extérieurs ;*
- *la responsabilité est clairement déterminée et identifiée.*

De manière générale, les questions intéressant la chaîne de responsabilité du programme devraient être examinées sous deux angles : existe-t-il des procédures garantissant l'efficacité d'action du service responsable du programme ? Ces procédures sont-elles connues des services et des opérateurs qui participent au programme ?

- o CETTE RESPONSABILITE DEPEND-ELLE D'UN SEUL MINISTERE ?

Cette question devrait *a priori* recevoir une réponse positive immédiate. Cependant, il peut être utile de s'assurer de l'absence de confusion dans le pilotage des acteurs qui seront chargés de mettre en œuvre le programme.

- examen de la situation des opérateurs du programme qui dépendent statutairement de plusieurs ministères
 - examen de la situation des services déconcentrés appelés à mettre en œuvre la politique de plusieurs ministères (par exemple, les DRIRE)
 - vérification à partir de la liste des actions du programme qu'elles relèvent toutes de la responsabilité du même ministère
- o CETTE RESPONSABILITE SE SITUE-T-ELLE AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ?
- ☞ Le service qui assume la responsabilité du programme dispose-t-il des compétences budgétaires pour utiliser la fongibilité des crédits mis à sa disposition ?
- o LA FONGIBILITE DES CREDITS A T-ELLE ETE CONFIEE JURIDIQUEMENT AU RESPONSABLE DU PROGRAMME ?
- examen des conditions de mise à disposition des crédits
 - examen de l'arbre de délégation de crédits
 - examen des habilitations ACCORD (qui délègue quoi à qui ?)
- o Existe-t-il des procédures formalisées et connues des services opérationnels qui précisent les modalités d'utilisation de la fongibilité des crédits ?
- examen des modalités d'élaboration et d'utilisation des budgets opérationnels de programme
 - examen des notes internes relatives à ce sujet (circuit de la dépense, rôle du bureau en charge du budget pour l'ensemble du ministère, accords à recueillir pour modifier la répartition des enveloppes de crédits)
 - examen de la documentation accompagnant ACCORD ou le système d'information ad hoc de comptabilité
 - examen des habilitations ACCORD
- o Les personnels chargés de gérer la fongibilité des crédits disposent-ils des compétences et de l'expérience pour ce faire ?
- identification dans l'organigramme du service ou des personnels qui seront chargés de gérer ces aspects

- évaluation de leur capacité à prendre en charge cette tâche (expérience budgétaire antérieure, charge de travail permettant d'assumer une fonction nouvelle)
 - examen des accès aux informations nécessaires pour suivre les crédits, notamment aux outils informatiques
- Quel est le degré de latitude donné au service qui assume la responsabilité du programme pour mener une politique de GRH avec les moyens humains mis à sa disposition ?

- o LE SERVICE RESPONSABLE DU PROGRAMME A T-IL LA POSSIBILITE D'ORIENTER LA STRUCTURE DES EMPLOIS ?

Cette question est cruciale. La modification de la structure des emplois constitue en effet le principal levier dont disposent les responsables de programme en matières de ressources humaines. Elle leur permet de reprofiler leur « dotation » en personnel en fonction de leurs besoins sans avoir à modifier le coût du programme (transformation de plusieurs emplois d'exécution en emplois de conception, par exemple). Ce levier ne peut cependant fonctionner que dans le respect du plafond d'emploi ministériel.

- o POUR LES PROGRAMMES QUI S'APPUIENT SUR DES SERVICES DECONCENTRES EXCLUSIVEMENT AFFECTES A CEUX-CI, le service responsable du programme exerce-t-il effectivement une autorité sur les personnels qui participent à sa mise en oeuvre ?

- examen des procédures de notation, d'évaluation des agents, d'organisation du travail, etc.

- o POUR LES PROGRAMMES QUI S'APPUIENT SUR DES SERVICES DECONCENTRES QUI PARTICIPENT A PLUSIEURS PROGRAMMES, le service responsable participe-t-il à l'évaluation des résultats et des performances du service qui met en œuvre le programme ?

La distinction entre les programmes qui disposent de services déconcentrés à part entière et ceux qui s'appuient sur des services déconcentrés par ailleurs impliqués dans d'autres programmes s'impose ici.

En effet, dans le premier cas, la chaîne hiérarchique sera clairement déterminée.

Dans le second cas, en revanche, les chefs de services déconcentrés seront amenés à gérer différents programmes rattachés à autant de responsables. Ils ne se trouveront donc pas, par construction, sous l'autorité d'un unique commanditaire .

- o Le service responsable a-t-il le pouvoir de répartir les postes budgétaires qui lui sont affectés entre les services déconcentrés ?

Pour mener à bien cet examen, les équipes d'audit devront prendre en compte les contraintes inhérentes à la nature du programme. S'il s'agit d'un programme dans lesquels interviennent des services déconcentrés polyvalents, il n'est pas anormal que les marges de manœuvre du service responsable soient limitées.

- o Le service responsable peut-il influencer les recrutements en fonction de ses besoins (dans le respect du statut de la fonction publique) ?
 - examen des procédures de recrutement externe et de « mobilité interne »
- o Le service a-t-il les moyens d'orienter la politique de formation ?
 - examen des compétences et des moyens financiers du service responsable en matière de formation
 - vérification qu'il exerce une autorité sur les personnels qui définissent la politique de formation ou bien, si la formation est rattachée à un programme support, que le responsable du programme définit ses besoins en matière de formation et recourt à ce service qui doit être regardé comme un prestataire de services (cf. fonctions support).
- ⇒ Lorsque plusieurs directions d'administration centrale participent à un programme, une seule structure en assume-t-elle la responsabilité, qu'il s'agisse d'une direction chef de file ou d'une structure créée pour ce faire et cette organisation fonctionne-t-elle ?
 - examen des documents internes décrivant les modalités de prise de décision concernant le programme (affectation des crédits, arbitrage entre actions, gestion des moyens humains)
 - entretien avec les responsables de chaque direction
 - examen de la composition de la structure ad hoc créée pour assumer la responsabilité du programme, de son rythme de réunion et de son processus de décision
 - examen de l'articulation entre la structure qui est responsable du programme et celle(s) qui en assure(nt) la mise en oeuvre

c). Mettre en évidence une chaîne de responsabilité

La réussite d'un programme suppose qu'au-delà du service qui en assure le pilotage direct, les services qui sont chargés de sa mise en oeuvre soient clairement identifiés et assument à ce titre des responsabilités.

Cette condition peut notamment être mise à mal lorsque le découpage des programmes conduit à faire participer une même structure à des programmes distincts. Une telle situation peut se rencontrer par exemple dans les établissements publics qui exercent de larges compétences. Elle n'apparaît pas optimale lorsqu'elle conduit ces services à rendre des comptes à différentes autorités qui leur auront chacune fixé des objectifs particuliers à atteindre⁸.

Il est utile de se poser les questions suivantes :

- Les services déconcentrés et d'administration centrale sont-ils intégrés dans la chaîne de responsabilité ?
 - LES PERSONNELS QUI METTENT EN ŒUVRE LE PROGRAMME AUX NIVEAUX CENTRAL ET DECONCENTRE SONT-ILS CLAIREMENT IDENTIFIES PAR LE SERVICE RESPONSABLE ?
- Les opérateurs sont-ils intégrés dans la chaîne de responsabilité ?
 - LE SERVICE PILOTE A-T-IL RECENSE LES OPERATEURS DU PROGRAMME (établissements publics, organismes de sécurité sociale, associations, par exemple) ?
 - vérification de l'existence de ce recensement plus ou moins formalisé
 - LE SERVICE RESPONSABLE A-T-IL FORMALISE AVEC CHACUN DE CES OPERATEURS LES MODALITES DE PILOTAGE DES ACTIONS RELEVANT DU PROGRAMME ?
 - examen pour chacun des opérateurs des documents précisant la nature de ses relations avec le service pilote
 - examen, le cas échéant, des contrats passés par les opérateurs avec l'administration
- Le service responsable gère-t-il spécifiquement les opérateurs multi-actions ?
 - Le service responsable a-t-il recensé les opérateurs qui participent à plusieurs actions ?
 - Le service responsable a-t-il formalisé des procédures visant à assurer la cohérence des partenariats existant entre ces opérateurs multi-actions et l'administration ?
- Le service responsable gère-t-il spécifiquement les opérateurs multi-programmes ?
 - Le service responsable a-t-il recensé les opérateurs qui participent à plusieurs programmes ?

⁸ En revanche, si les services participent à plusieurs programmes pilotés par une même autorité – dans le cadre d'une mission par exemple, ce problème ne se pose pas.

- o Existe-t-il une procédure visant à mettre en cohérence les partenariats passés par ces opérateurs multi-programmes avec les différents responsables de programme ?

2. « Décomposer les programmes en actions »

Le découpage devra être confronté à la réalité du terrain. Dans ce cadre, le fait que celui-ci résulte d'une réflexion menée non seulement au niveau central, mais également avec les services déconcentrés et les opérateurs appelés à mettre en œuvre le programme constituera un indice de la pertinence de l'architecture du programme (cf. infra, E).

Plusieurs cas pourront être distingués :

- lorsque les actions participent d'une même politique publique, la décomposition du programme en actions aura pour objet de permettre une meilleure identification des fonctions et des activités au sein de chaque programme ;
- lorsque les actions répondent à des finalités de nature différenciée, la décomposition du programme en actions soulèvera des questions similaires à celles posées par le découpage des programmes. Dans ce cas, la déclinaison des actions en sous-actions sera particulièrement appropriée en vue d'améliorer la lisibilité des programmes.

Pour les actions qui poursuivent des finalités de nature différenciée, les questions suivantes sont pertinentes :

- Les actions visent-elles à répondre à un problème ou un besoin spécifique ?
 - o Ce besoin correspond-il à un volet d'une politique publique ?
 - o Ce besoin est-il documenté ?
- L'action constitue-t-elle la seule intervention du ministère qui assume la responsabilité du programme concernant le problème ou le besoin précédemment déterminé ?
 - o Deux actions relevant du même programme participent-elles du même volet de politique publique ?
 - o Si tel est le cas, le service responsable du programme est-il en mesure de justifier de ne pas les avoir regroupés ?
- EXISTE-IL UN SERVICE RESPONSABLE POUR CHACUNE DES ACTIONS ?
 - o Ces services sont-ils clairement déterminés par le responsable du programme ?
 - o Ces services ont-ils été identifiés par les unités opérationnelles et les opérateurs qui sont chargés de la mise en œuvre de l'action ?

- Ces services disposent-ils dans la pratique des compétences juridiques, ainsi que des moyens humains et financiers pour mener à bien leur action ?

3. Le cas particulier des « fonctions support »

Dans les ministères responsables de plusieurs programmes, certaines dépenses ne peuvent pas être budgétairement ventilées *a priori* entre les différents programmes ; ces dépenses peuvent concerner notamment :

- *la fonction d'état-major* : coordination, arbitrage, contrôle, (cabinet du ministre, secrétariat général, inspections générales, etc.) ;
- *la gestion des politiques* : lorsque les mêmes agents sont chargés de la gestion de plusieurs programmes (élaboration des politiques, études et recherche, réglementation, contrôle, gestion des dispositifs d'intervention, etc.), en général en administration centrale, mais également au niveau déconcentré lorsqu'existent des services communs à plusieurs programmes ;
- *la gestion des moyens* : lorsque ceux - ci sont mutualisés au niveau du ministère ou d'un ensemble de services : informatique, immobilier, gestion des ressources humaines, gestion budgétaire et comptable, expertise juridique, formation, etc.

De la même façon, au sein d'un programme polyvalent, ces dépenses ne peuvent pas toujours être ventilées *a priori* entre les différentes actions opérationnelles.

Ces fonctions non réparties sont regroupées par commodité de langage sous la dénomination de « fonctions support ». Leur ventilation entre les différents programmes opérationnels ou entre les différentes actions opérationnelles ne peut pas être traduite en autorisation budgétaire limitative. Dès lors, les crédits correspondants sont regroupés et imputés :

- *soit à une action support au sein du programme opérationnel* qui en est le bénéficiaire ou le principal bénéficiaire, les moyens étant ventilés vers les autres programmes ou actions *ex post* pour former les coûts complets de l'ensemble des actions opérationnelles bénéficiaires.
- *soit au sein d'un programme spécifiquement dédié* ;

Dans tous les cas, les crédits indivis ont vocation à être ventilés *a posteriori* selon une nomenclature d'actions définie en fonction de leur destination finale, afin de pouvoir reconstituer facilement les coûts complets des politiques et d'assurer une meilleure visibilité.

Comme l'a précisé le CIRE du 15 novembre 2001 : « *Les programmes principaux prévoiront, le plus qu'il sera possible, l'ensemble des moyens nécessaires à leur exécution. Corrélativement, les programmes de fonctions support seront réduits au minimum* ».

Les programmes support devraient par conséquent n'être constitués que de crédits qui ne peuvent effectivement pas être ventilés a priori. Toutefois, trois séries d'arguments pourraient conduire à une atténuation sensible de cette règle.

❶ La recherche de la performance pourra justifier que, conformément au principe de subsidiarité, des fonctions support qui auraient pu être réparties entre les différents programmes opérationnels auxquels elles offrent des prestations, soient maintenues dans une structure transversale dans le but de générer des économies d'échelle ou de mutualiser une compétence qui serait moins bien assurée ou à un coût supérieur si elle était diluée dans différentes structures opérationnelles.

Dans ce cas, seuls les moyens propres de la fonction devraient être inscrits dans le programme support, ses prestations étant financées à partir des programmes opérationnels.

Cette organisation doit permettre, conformément à l'esprit de la LOLF, de laisser aux responsables des programmes la maîtrise la plus large possible des moyens qui concourent à leur réalisation.

Les facturations internes en flux réels n'étant pas *a priori* budgétairement envisageables, le responsable de la fonction support prestataire de service pourrait disposer d'un mandat de gestion lui permettant d'imputer les charges liées à la réalisation de sa prestation directement sur les crédits du programme destinataire, selon le principe « qui consomme, paye et qui paye, décide ».

S'agissant de la gestion des moyens, le responsable du programme opérationnel demeure par conséquent le maître d'ouvrage tandis que le responsable de la fonction support s'apparente à un maître d'œuvre – ou à un maître d'ouvrage délégué – qui se voit assigner des objectifs de qualité orientés vers la satisfaction du destinataire final et des objectifs d'efficience pouvant être comparés avec les résultats obtenus par les structures logistiques de même nature en vue de mesurer sa performance.

❷ Les crédits inscrits dans un même programme sont fongibles, à l'exception des rémunérations qui ne peuvent être abondées en cours de gestion.

Si les gestionnaires y trouvent un avantage pour la conduite des politiques de production de biens collectifs, la situation des politiques de transfert, notamment s'agissant des dotations « à guichet ouvert », suscite de nombreuses interrogations.

En effet, la gestion des politiques de transfert est susceptible de mobiliser des moyens de fonctionnement dont le volume est sans commune mesure avec celui des masses budgétaires redistribuées.

Or, la fongibilité implique que les insuffisances de crédits sur les interventions soient autant que possible financées par redéploiement à partir des autres crédits (auto-assurance).

A l'inverse, les marges de manœuvre gagnées sur les transferts permettent d'abonder les moyens de fonctionnement.

Dans le cadre de droits ouverts et de dispositifs sensibles à la conjoncture, l'évolution de la dépense n'est que faiblement déterminée par la qualité de la gestion.

Compte tenu de la disproportion qui existe entre les crédits de gestion et les crédits d'intervention, toute amélioration, même limitée, de la conjoncture constituerait un effet d'aubaine injustifié.

A l'inverse, la détérioration de la conjoncture ferait peser une charge disproportionnée par rapport aux capacités de redéploiement des dotations de fonctionnement.

Il peut ainsi éventuellement se dégager un accord pour inscrire les crédits de gestion de ces politiques sur un programme support, le programme opérationnel n'étant plus constitué que des masses à transférer.

⑤ Il existe des services qui gèrent des politiques publiques à part entière, mais dont le volume des moyens budgétaires (en réalité, les dépenses de conception, de réglementation, de suivi et de contrôle) ne peut justifier la constitution d'un programme dédié. Par commodité, les ministères pourraient proposer d'inscrire les moyens associés à ces actions dans les programmes support.

Les questions suivantes qui complètent celles proposées pour l'examen des programmes opérationnels sont utiles à examiner .

a). Le périmètre du programme support

- Le programme n'est-il constitué que de moyens non ventilables entre les programmes opérationnels ?
 - o Les agents dont la rémunération est inscrite dans le programme support sont-ils affectés à des tâches qui relèvent de plusieurs programmes ?
 - o Le programme support est-il vidé de tout crédit de transfert ?
 - o Les crédits d'investissements sont-ils limités au financement d'équipements communs ?
- La décision de maintenir des structures centralisées est-elle justifiée par la recherche de la performance ?
 - o La constitution des programmes s'est-elle traduite par le transfert de fonctions, précédemment centralisées, vers les directions opérationnelles ?
 - o La question du maintien des structures centralisées a-t-elle fait l'objet d'une réflexion ?
 - o Le maintien de fonctions support centralisées est-il argumenté et objectivé ?

b). Les relations entre les fonctions support et les programmes opérationnels

- Quels segments des fonctions de gestion de moyens sont organisés sous forme de prestations de service au bénéfice des programmes opérationnels ?

L'essentiel des fonctions support a vocation à être mis à disposition des programmes opérationnels sous forme de prestations de service . Elles conserveront toutefois d'autres rôles, notamment de prescription de normes (sur les principes de gestion des différents domaines) dans leur domaine fonctionnel .

- o Les fonctions support centralisées répondent-elles à un besoin exprimé par les directions opérationnelles ?
- o Les fonctions supports centralisées ont-elles pris des engagements en terme de performance envers les bénéficiaires de leurs prestations (objectifs de qualité et d'efficience) ?
- o Les directeurs de programme opérationnel conservent-ils la maîtrise des moyens budgétaires ?
 - examen de l'imputation des crédits d'équipements (programme opérationnel ou programme support ?)
 - examen des conditions dans lesquelles les prestations sont financées (imputation directe sur le programme support ? mandat de gestion confié par le programme opérationnel à la fonction support ?)

4. « Mettre en correspondance les actions ou les programmes contribuant à une même politique »

Cette problématique a notamment été abordée lors de la mise en place des agrégats budgétaires, par exemple dans le guide de rédaction des agrégats budgétaires annexé à la circulaire du 2 février 2001 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2002⁹. Ces dispositions peuvent être utilement transposées aux programmes.

Quand l'exécution d'une politique est partagée entre un programme spécifique de crédits d'intervention ou d'équipement public et un programme polyvalent, la restitution de cette politique implique la mise en correspondance du programme spécifique et de l'action correspondante du programme polyvalent.

Quand plusieurs acteurs contribuent à une même politique, une restitution chevauchant plusieurs programmes apparaît utile. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- plusieurs réseaux de services au sein d'un même ministère participent à la même politique publique, à l'instar de la DGDDI, du Trésor public et de la DGI pour le recouvrement de l'impôt . Si les trois actions de recouvrement correspondant à chacun des réseaux ne sont pas réunies au sein du même programme , un reporting commun des résultats de la politique s'impose ;
- si les fonctions qui participent d'une même politique publique sont éclatées entre différents ministères (comme pour l'enseignement supérieur), l'architecture des programmes ne rendra qu'imparfaitement compte de cette politique. En ce cas, il semble souhaitable de réfléchir aux éléments qui peuvent être mis en correspondance d'un programme à l'autre pour constituer une grille de lecture commune .

Dans tous les cas, il convient dans un premier temps de recenser les actions et les programmes qui participent de politiques publiques similaires ou connexes et de réfléchir à la mise en cohérence de leurs objectifs.

Cette réflexion débouchera logiquement dans un second temps sur la mise en place de comptes rendus de performances homogènes, qui soient notamment fondés sur les mêmes indicateurs de résultats.

De manière plus générale, la mise en cohérence des objectifs et la comparabilité des performances n'intéressent pas uniquement les programmes qui poursuivent des finalités communes.

La nouvelle constitution financière doit également permettre à terme de comparer les performances des fonctions de nature similaire, notamment en termes d'efficience et de qualité de service.

Cette préoccupation sera plus particulièrement justifiée pour les fonctions support qui recouvrent d'un ministère à l'autre à peu près les mêmes métiers (gestion patrimoniale, informatique, gestion des ressources humaines, pilotage, etc.).

⁹ Circulaire CMD-01-025 du 2 février 2001 relative à la préparation de la loi de finances pour 2002 et des comptes rendus budgétaires pour 2000 :les agrégats budgétaires.

Les interrogations qui suivent forment le socle de la réflexion minimale qui devraient être menées . Elles gagneront à être complétées.

- LES PROGRAMMES CONTRIBUANT A UNE MEME POLITIQUE PUBLIQUE ONT-ILS ETE IDENTIFIES ET SONT-ILS RASSEMBLES DANS UNE MEME MISSION?
- LES OBJECTIFS ASSIGNES A CES PROGRAMMES ET A CES ACTIONS ONT-ILS FAIT L'OBJET D'UNE MISE EN COHERENCE ?
 - o La détermination des objectifs assignés à ces programmes et à ces actions a-t-elle fait l'objet d'une concertation ?
 - o Les objectifs ainsi déterminés sont-ils cohérents entre eux ?
- La segmentation des actions au sein des programmes polyvalents est-elle cohérente avec le découpage des programmes d'intervention ?
- Les objectifs assignés à ces programmes ou à ces actions ont-ils été élaborés en vue de faciliter les comparaisons et les agrégations ?
 - o Des éléments de reporting communs ont-ils été élaborés ?
 - o Des indicateurs communs permettant de rapprocher les performances de ces programmes et de ces actions ont-ils été élaborés ?

Ex. Justice, DGDDI, police et gendarmerie pour leur action de police judiciaire

Ex. DGDDI, DGI et DGCP pour le recouvrement de l'impôt

5. La pertinence de l'architecture des programmes et des actions au regard de l'action de terrain

L'appréciation portée sur l'architecture des programmes par les services opérationnels qui seront chargés de mettre en œuvre le programme, de même que celle des partenaires de l'administration et de ses usagers peut être riche d'enseignements et mettre en évidence des imperfections ou des effets pervers dans le découpage retenu qui n'apparaîtront pas lors d'un examen « en chambre ».

Par ailleurs, le fait que ces différents acteurs aient participé à l'élaboration des programmes est de nature à faciliter leur mise en œuvre concrète, au travers de la mobilisation des services opérationnels, ainsi que la lisibilité de l'action publique. Il s'agit donc d'un facteur de succès qu'il convient de ne pas négliger.

Il convient de distinguer les problèmes liés au fond (un découpage des programmes inapproprié pour des raisons objectives) et des difficultés de forme (une certaine incompréhension de la part des opérateurs des programmes et des partenaires de l'administration liée à une communication insuffisante, notamment lorsque ces acteurs n'auront pas été associés à la définition du périmètre des programmes et des actions).

- LE DECOUPAGE DU PROGRAMME EN ACTIONS PARAIT-IL PERTINENT AUX ACTEURS ET AUX BENEFICIAIRES DU PROGRAMME ?

- o Le découpage du programme en actions paraît-il pertinent aux services opérationnels qui mettent en œuvre le programme ?
 - o Le découpage du programme en actions paraît-il pertinent aux bénéficiaires du programme ?
 - o Le découpage du programme en actions paraît-il pertinent aux partenaires de l'administration (associations, collectivités locales, etc.) ?
- Le découpage du programme en actions a-t-il donné lieu à une concertation avec les services opérationnels chargés de leur mise en œuvre ?
- o Les services déconcentrés ont-ils participé à la réflexion sur le découpage du programme en actions ?
 - o Les autres opérateurs du programme ont-ils participé à la réflexion sur le découpage du programme en actions ?

B . LA SELECTION D'OBJECTIFS MESURABLES ASSOCIES A DES CIBLES DE RESULTATS

La LOLF porte une double exigence vis à vis des citoyens :

- une exigence de transparence qui suppose que la puissance publique affiche *a priori* les objectifs qu'elle se fixe et qu'elle rende *a posteriori* des comptes sur son action ;
- une exigence de performance qui implique non seulement que l'action publique atteigne ses objectifs à moindre coût, mais encore que ces objectifs correspondent à des attentes réelles des citoyens, en général, et des bénéficiaires des dispositifs publics en particulier.

Cette seconde exigence est en effet nécessaire pour qu'il soit possible à la puissance publique de déterminer, de manière générale, les cibles de résultats qu'elle doit atteindre pour prétendre avoir satisfait un besoin ou résolu un problème¹⁰, ainsi que de mener, de manière plus spécifique, une politique d'amélioration de la qualité du service rendu.

Cette orientation se retrouve dans les trois catégories d'objectifs que distingue la circulaire de la direction du budget du 18 février 2002¹¹ :

- les objectifs socio-économiques, qui doivent permettre de rendre compte du bénéfice final de l'action de l'Etat pour la collectivité, intéressent directement les citoyens ;
- les objectifs de qualité du service rendu visent plus spécifiquement la satisfaction des usagers des services publics (ou plus largement des bénéficiaires) ;
- les objectifs d'efficience, qui rapprochent les moyens mis en œuvre des résultats obtenus, ont vocation à répondre aux attentes des contribuables.

Cependant, l'agrégation des attentes des bénéficiaires, en particulier, et des citoyens, en général, ne suffit pas à faire ressortir des objectifs d'action publique pour deux raisons :

- les attentes peuvent s'avérer contradictoires entre elles ou refléter les seuls intérêts catégoriels ;
- les objectifs et les cibles de résultats que se fixe la puissance publique sont étroitement liés aux moyens dont elle dispose. Des arbitrages entre missions, programmes, actions et services se feront alors nécessairement jour et il appartient au politique de les trancher.

¹⁰ En ce sens, si nombre de programmes ont par nature vocation à se pérenniser (en matière d'éducation, de sécurité, de justice, etc.), l'atteinte des cibles de résultats fixés pour des problèmes ponctuels devrait conduire *de facto* à l'extinction du programme ou de l'action destinée à traiter la difficulté en question.

¹¹ La circulaire relative au dispositif des agrégats retenait une typologie similaire.

Dans ce cadre général, la LOLF prévoit que les programmes doivent se voir attribuer des objectifs. Il convient à ce stade de distinguer deux types d'objectifs :

- des objectifs de portée « stratégique » attachés à chaque programme mais aussi aux actions lorsqu'elles rendent compte d'une finalité particulière ;
- des objectifs plus opérationnels et spécifiques attachés aux actions qui traduisent des fonctions ou des dispositifs de portée délimitée.

Cette présentation appelle quatre précisions :

- Tout d'abord, quoique formulés de manière littéraire¹², les objectifs devront être suffisamment précis pour traduire les priorités assignées aux politiques publiques.

- Par ailleurs, les objectifs seront élaborés sur un horizon de moyen terme (entre trois et cinq ans, en règle générale).

En effet, les programmes et les actions constituent la traduction stratégique de l'action de l'Etat qui a vocation à être formulée sur plusieurs années.

Afin de rendre véritablement pertinente la mesure de la performance, les programmes n'ont pas vocation à être glissants mais à s'intégrer dans un calendrier avec une date de début et de fin, permettant d'en faire le bilan.

Cette caractéristique n'est pas contradictoire avec le fait qu'une inflexion de la politique mise en oeuvre par le Gouvernement pourra à tout moment se traduire dans la définition des objectifs assignés au programme, leur examen étant annuel.

- En outre, il pourra s'avérer utile de recourir à des objectifs et des indicateurs intermédiaires qui, sans rendre compte de la performance finale de l'action publique, pourront permettre un suivi annuel de celle-ci, ce que ne permettront pas de manière toujours évidente des objectifs et des indicateurs de nature socio-économique ou de qualité de service.

Dans ce cas, il est nécessaire que le projet de performances précise très clairement en quoi ces objectifs et ces indicateurs sont représentatifs et rendent compte de l'objectif socio-économique final assigné au programme.

Ce cas de figure doit en tout état de cause demeurer l'exception.

- Enfin, la recherche d'un « équilibre » entre les objectifs ne doit pas conduire à attribuer à un programme des finalités déconnectées de celui-ci dans l'optique de remplir cette condition. Des programmes portant des fonctions support, par exemple, pourront difficilement satisfaire des objectifs socio-économiques.

Les développements qui suivent portent sur les objectifs assignés aux programmes et, le cas échéant, aux actions dans le cadre des lois de finances. Les objectifs et les indicateurs de performance qu'utilisent les services déconcentrés et les opérateurs seront évoqués dans la partie C supra qui traite de la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.

Le cahier des charges relatif aux programmes suggère d'examiner trois points :

- la sélection d'un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique ;

¹² Les indicateurs associés à des cibles chiffrées rendront compte des performances attachées à chaque objectif.

- la recherche d'un équilibre entre les trois axes de description de l'efficacité de l'Etat (efficacité socio-économique, qualité de service et efficience) ;
- l'association à chaque objectif d'un nombre restreint d'indicateurs de résultats pertinents et fiables et de cibles de résultats.

Ces trois préoccupations sont issues de l'expérience des agrégats qui a conduit à une première présentation budgétaire rendant compte de la performance de l'action publique et de son coût.

On peut remarquer que les deux premières se recoupent.

En effet, le souci de sélectivité des objectifs doit être concilié avec celui d'une description équilibrée de l'action de l'Etat. Un objectif d'efficience, par exemple, ne doit pas être défini au détriment de la qualité de service – réaliser des gains de productivité au prix d'une dégradation de la qualité de service – ou bien sacrifié au nom de l'efficacité socio-économique – engager des dépenses très importantes pour n'améliorer qu'à la marge l'impact de l'action publique.

Dans ce contexte, les développements qui suivent examineront successivement :

- la sélection d'objectifs stratégiques qui rendent compte de manière équilibrée des trois dimensions de la performance de l'action publique ;
- les questions spécifiques que pose la définition d'objectifs socio-économique, de qualité de service et d'efficience ;
- le choix d'indicateurs et de cibles de résultats.

1. « Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique » et « Donner une importance équilibrée à chacun des trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat »

Il s'agit de se poser trois séries de questions :

- les objectifs traduisent-ils les priorités assignées aux politiques publiques ?
- les objectifs sont-ils stratégiques et sélectifs ?
- les objectifs sont-ils compréhensibles et ont-ils du sens pour les usagers et les partenaires de l'administration ?

Si ces interrogations intéressent au premier chef la formulation des objectifs socio-économiques, elles ne doivent pas être perdues de vue s'agissant des objectifs de qualité de service et d'efficience.

La sélection des objectifs devrait ainsi répondre à deux exigences :

- D'une part, pour chacun des axes de mesure de la performance de l'action publique, l'objectif retenu doit constituer une priorité, ce qui implique que des arbitrages aient pu être réalisés à ce niveau (par exemple, s'agissant de la qualité de service, améliorer l'accueil ou bien apporter une réponse systématique aux questions des usagers).

-D'autre part, l'ensemble des objectifs retenus devraient non seulement être cohérents entre eux, mais également pouvoir être hiérarchisés.

a). Les objectifs traduisent-ils les priorités assignées aux politiques publiques ?

Cette question invite les administrations à procéder à une « revue des programmes » afin de déterminer pour chacun d'entre eux ce qui justifie son existence pour le contribuable, l'utilisateur et le citoyen.

Dans l'idéal, les services concernés devraient être en mesure de justifier en quoi l'intervention de l'Etat est nécessaire pour atteindre les objectifs retenus, et en quoi ces objectifs constituent des priorités pour les citoyens.

- ☉ La détermination des objectifs a-t-elle été précédée d'un examen des prescriptions législatives ainsi que d'un diagnostic des problèmes et des besoins exprimés par les citoyens et des processus mis en œuvre par l'administration pour y répondre ?
 - o Les attentes des citoyens ont-elles été expertisées ?
 - o Les missions et les prestations des services qui participent au programme ont-elles été clairement identifiées ?
 - o Le service responsable du programme a-t-il analysé ces éléments pour dégager ce qui constitue « l'offre de services » de son administration ?
 - o Les missions prioritaires ont-elles été déterminées en tenant compte, d'une part, des attentes des citoyens/des bénéficiaires et, d'autre part, des contraintes des services ?
 - o Les objectifs retenus rendent-ils compte de ces priorités ?

Il serait contraire à l'esprit de la LOLF de voir les objectifs des programmes définis de manière strictement autonome par l'administration. Il est clair qu'il appartiendra au Parlement de faire valoir les aspirations des citoyens, lorsque les programmes lui seront soumis.

Parallèlement, il apparaît nécessaire de vérifier, de manière sommaire au moins, que les objectifs fixés aux programmes – quels qu'ils soient – participent bien de la politique générale mise en œuvre par le gouvernement.

Cet examen rapide apparaît particulièrement pertinent s'agissant de programmes qui participent de mission interministérielle et peuvent être rapprochés de programmes connexes. Tel est le cas par exemple en matière de formation ou de sécurité.

- ☞ LES OBJECTIFS FIXES AU PROGRAMME SONT-ILS COHERENTS AVEC CEUX ASSIGNES A DES PROGRAMMES CONNEXES ?
- ☞ LES OBJECTIFS SONT-ILS COHERENTS AVEC LES MOYENS FINANCIERS QUI SONT ATTRIBUES AU PROGRAMME ?

b). Les objectifs sont-ils stratégiques et sélectifs ?

- ☞ A chaque programme qui poursuit une finalité distincte a-t-il été fixé un nombre restreint d'objectifs stratégiques ?
 - o LES OBJECTIFS RETENUS SONT-ILS LIMITES EN NOMBRE ?

Il conviendra de distinguer les programmes qui poursuivent des finalités différenciées de ceux qui couvrent une politique publique déterminée qui se verront, par construction, attribuer un nombre plus restreint d'objectifs.

De manière générale, il paraît difficile d'assigner à un programme plus de cinq objectifs distincts (se déclinant en un nombre plus important d'indicateurs), sans remettre en cause la nécessité de donner une feuille de route claire au responsable de programme. Ce nombre doit bien entendu varier en fonction de la nature du programme. Pour mémoire, la circulaire relative aux agrégats budgétaires limitait à dix le nombre d'objectifs et à quinze le nombre d'indicateurs par agrégat.

Cependant, ces objectifs doivent autant que possible être transversaux aux actions et traduire les priorités du responsable du programme.

Par ailleurs, même si l'amélioration de la « qualité de service » et de « l'efficacité » constitue en soi un objectif, il est possible et souhaitable de spécifier pour chacun de ces deux éléments de performance la stratégie que se fixe l'administration. Un programme pourra ainsi préciser le type d'amélioration de la qualité de service qui sera regardée comme prioritaire et arbitrer, par exemple, entre des objectifs d'accueil, de réduction des délais de réaction des services ou de fiabilité accrue de traitement des dossiers.

- o Les objectifs retenus sont-ils spécifiques au programme ?
- o Les objectifs retenus rendent-ils directement compte du contenu du programme ?
- o Chaque service participant au programme est-il à même de se reconnaître dans au moins un de ces objectifs ?

L'objet de cette question est de s'assurer que des pans d'activité ne sont pas budgétairement intégrés dans le programme sans que leur soient assignés des objectifs qui les concernent. Cette préoccupation n'est pas contradictoire avec celle de définir des objectifs sélectifs au programme, auquel contribuera de manière différenciée chaque action.

- examen de l'organigramme pour vérifier que chaque élément de la structure se retrouve dans un ou plusieurs des objectifs retenus
- entretien avec les responsables de chaque bureau/sous-direction pour s'assurer qu'ils se retrouvent dans une partie des indicateurs et que ceux-ci rendent compte de l'essentiel de leur action
- entretien avec un échantillon de responsables de services opérationnels (déconcentrés, opérateurs)

Même si tel n'est pas toujours spontanément le cas, les trois axes de performance (socio-économique, qualité de service rendu et efficacité) concourent à définir un ensemble cohérent. Les objectifs socio-économiques déterminent les finalités ultimes de l'action publique (« quoi ? »), les objectifs de qualité définissent les modalités de l'action (« comment ? »), alors que les objectifs d'efficacité recherchent l'économie des moyens en rapport avec les résultats attendus (« à quel coût ? »).

La pondération entre les objectifs de qualité de service, d'efficacité et d'impacts socio-économiques dépend de la nature du programme . Elle sera différente selon qu'il s'agit, par exemple, d'une politique d'intervention, pour laquelle le critère d'efficacité socio-économique est primordial, d'une prestation de service ou d'une fonction support pour laquelle les critères de qualité et d'efficacité seront largement prépondérants.

Il est cependant important que le compte rendu de la performance fasse une place équilibrée à chacune des trois logiques.

➤ Les objectifs sont-ils articulés entre eux ?

- o LES OBJECTIFS RETENUS SONT-ILS SELECTIFS ET TRADUISENT-ILS UNE ORIENTATION STRATEGIQUE PRECISE ?
- o Les objectifs retenus sont-ils cohérents entre eux ?
- o LA DEFINITION D'OBJECTIFS D'EFFICACITE EST-ELLE ARTICULEE AVEC CELLE D'OBJECTIFS DE QUALITE DE SERVICE, EN PARTICULIER LORSQU'IL S'AGIT DE PRESTATAIRES DE SERVICES OU DE FONCTIONS SUPPORT ?
 - Examen du contrat d'objectifs interne du prestataire de services ou de la fonction support
- o LE SERVICE PILOTE A-T-IL PREVU D'ASSOCIER AUX OBJECTIFS SOCIO-ECONOMIQUES ET DE QUALITE DE SERVICE RENDU LA MESURE DES COUTS MIS EN ŒUVRE POUR LES ATTEINDRE ?

c). Les objectifs sont-ils compréhensibles et ont-ils un sens pour les usagers et les partenaires de l'administration ?

Comme le soulignent les conclusions du groupe de travail interministériel sur les indicateurs de résultats¹³, « l'enjeu du compte rendu de performance ne réside pas dans sa perfection théorique et formelle mais dans sa capacité à traduire un processus global d'appropriation des objectifs et de la gestion par l'ensemble des acteurs concernés ».

Les objectifs fixés aux programmes – qui permettent d'élaborer *a posteriori* des comptes rendus de performance – doivent être compris et appropriés tant par les services qui les mettent en œuvre (services déconcentrés, opérateurs, etc.), que par les partenaires de l'Etat (collectivités locales, par exemple, pour des dispositifs d'insertion) et les citoyens (entendus comme usagers ou représentés par le Parlement).

En définitive, il ne s'agit donc pas, comme précédemment, de vérifier que les priorités retenues sont pertinentes, mais de s'assurer qu'elles ont un sens pour les personnes qu'elles concernent au premier chef.

- ☞ Les objectifs sont-ils connus et appropriés par les services déconcentrés et les opérateurs chargés de mettre en œuvre le programme ?
 - o Les indicateurs retenus sont-ils connus des services déconcentrés et des opérateurs qui participent à la mise en œuvre du programme/action ?
 - entretien avec un échantillon de responsables de services déconcentrés et d'opérateurs
 - examen des documents écrits à destination des opérateurs qui font état de ces indicateurs
 - o Les services déconcentrés et les opérateurs ont-ils participé à l'élaboration de ces indicateurs ?
 - examen des documents retraçant cette contribution
 - évaluation du niveau de prise en compte des remarques émanant du « terrain »
 - entretiens dans un échantillon de services déconcentrés
 - o Ces objectifs sont-ils compris des services opérationnels chargés de la mise en œuvre du programme ?
 - entretien avec un échantillon de responsables des services déconcentrés et des opérateurs
 - entretien avec des personnels de ces services (cette démarche pourra être également utile pour l'analyse du pilotage des programmes ; cf. infra)

¹³ Cf. Synthèse des travaux du sous-groupe « indicateurs de résultats » du groupe de travail « amélioration de la gestion publique » de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Juillet 2000.

- si la réponse à la question semble être négative au terme des premiers entretiens, administration d'un questionnaire sur un échantillon élargi de services opérationnels
- ➔ Les objectifs retenus sont-ils connus, compris et ont-ils du sens pour les partenaires de l'administration et les citoyens ?
 - o Les objectifs ont-ils été présentés aux partenaires de l'administration ?
 - o Les objectifs ont-ils été élaborés en concertation avec les partenaires de l'administration ?
 - o Ces objectifs sont-ils compris et ont-ils du sens pour les partenaires de l'administration (collectivités locales, associations, etc.) ?
 - entretien avec les représentants des partenaires de l'administration et examen des éventuelles observations qu'ils ont été amenés à faire sur le sujet (s'ils ont été associés à la démarche de définition des objectifs, notamment)
 - dans le ressort des services déconcentrés visités, entretien avec un échantillon de partenaires directs de l'administration (par exemple, les organismes HLM pour la politique du logement ou bien les services sociaux du conseil général et les associations d'insertion pour les politiques de lutte contre l'exclusion)
 - o Ces objectifs sont-ils compris et ont-ils du sens pour les citoyens – ou leurs représentants – et les bénéficiaires du programme ?
 - enquête sur le terrain auprès d'un échantillon – *a priori* non représentatif – d'usagers pour les services de guichets (administration de questionnaires écrits ou oraux, entretiens semi-ouverts)
 - examen des travaux du parlement relatifs à la politique publique concernée (à titre d'exemple, les débats relatifs au projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure pourraient constituer une source documentaire utile pour l'analyse des programmes concernant la sécurité)
- ➔ Les objectifs retenus sont-ils pertinents aux yeux des services opérationnels et des partenaires de l'administration ?
 - o Ces objectifs sont-ils pertinents pour les services déconcentrés et d'administration centrale, ainsi que pour les opérateurs qui participent à la mise en œuvre du programme ?
 - o Ces objectifs sont-ils pertinents pour les partenaires de l'administration ?

2. Les questions spécifiques que pose la définition d'objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience

a). *Les objectifs d'efficacité socio-économique*

Comme le souligne la circulaire du 2 février 2001 relative à la préparation de la loi de finances pour 2002, « *la première question des citoyens à laquelle le document budgétaire doit répondre porte sur la pertinence des politiques menées, c'est-à-dire leur aptitude à atteindre les objectifs définis* ».

Ces objectifs, de nature socio-économique, qualifient l'impact attendu de l'action publique (insérer les personnes en difficulté, améliorer l'employabilité des moins de vingt-cinq ans, diminuer le nombre d'incivités¹⁴, par exemple).

Comme le rappelle la circulaire du 2 février 2001 précitée, « *la mesure des bénéfices attendus de l'action publique est indispensable comme un signal indiquant si l'Etat se rapproche ou s'éloigne de ses objectifs, sans qu'il faille nécessairement attribuer ces résultats aux performances d'une administration, mais pour savoir si son action est en train de satisfaire aux objectifs visés* ».

Ils se distinguent des objectifs intermédiaires qui rendent plus directement compte de l'action de l'Etat mais ne disent rien sur son efficacité (pour reprendre les exemples précédents, on pourrait retenir comme objectif intermédiaire les actions suivantes : augmenter le nombre de personnes bénéficiant de contrats d'insertion, proposer aux moins de vingt-cinq ans des formations qualifiantes ou développer les dispositifs de médiation et de réparation).

La définition des objectifs socio-économiques s'appuie au premier chef sur une revue des programmes qui vise à mettre en évidence pour chaque domaine d'intervention publique les attentes des citoyens, les finalités poursuivies et les choix politiques retenus.

Cette phase, qui est également utile à la définition des objectifs d'efficience et de qualité de service, a été traitée dans la partie précédente.

Ce travail devrait déboucher ensuite sur la formulation d'objectifs qui doivent être quantifiables.

La difficulté de l'exercice résulte dans la sélection d'objectifs et d'indicateurs associés qui caractérisent à la fois des résultats globaux pour la société (la diminution du chômage, par exemple) qui peuvent dépendre d'une multiplicité de paramètres (l'activité économique et la démographie, par exemple), tout en étant suffisamment précis pour qualifier l'action de l'Etat (l'efficacité des dispositifs de lutte contre le chômage, par exemple).

Les systèmes d'information existants ne sont pas toujours adaptés à la mesure de ce type d'objectifs.

En effet, la définition et l'utilisation d'objectifs socio-économiques se heurtent à un problème de durée.

De tels objectifs concernent le plus souvent des phénomènes de long terme, alors que l'autorisation budgétaire est annuelle et que les programmes se placent dans une perspective de moyen terme.

Il en résulte deux difficultés :

- D'une part, cette situation risque de conduire à attribuer à des dispositifs récents les effets de mesures antérieures qui ont tardé à se manifester, ce qui est de nature à fausser l'analyse des résultats de l'action publique.

¹⁴ Ces « objectifs » ne sont cités qu'à des fins d'explicitation. Ils ne renvoient pas à des projets de programme en cours d'élaboration.

- D'autre part, le pilotage des programmes est rendu malaisé en l'absence de mesure fiable de leur véritable impact sur la société, celui-ci devant être mesuré sur longue période.

Le recours à des objectifs de résultats intermédiaires dont l'objet sera de mettre en évidence à court terme les progrès de l'action publique vers la satisfaction d'un objectif socio-économique de plus long terme semblera alors justifié.

Cette facilité n'aura cependant de sens que s'il existe un lien clair entre ces objectifs intermédiaires et les objectifs d'efficacité finale et si ces derniers demeurent au centre de la gestion de la performance de l'action publique.

Des difficultés, s'agissant de la définition d'objectifs d'efficacité socio-économique, peuvent apparaître pour des programmes fondés sur les notions de prévention et de dissuasion.

Dans ce contexte, il convient de s'assurer, d'une part, que les objectifs retenus visent bien à rendre compte de résultats et non exclusivement de l'activité de l'administration et, d'autre part, qu'ils ne conduisent pas à une mesure d'impact trop lointaine, qui dépendrait plus de l'évolution du contexte que de l'action de l'Etat (le PIB par exemple pour les politiques d'aide aux entreprises).

Les questions suivantes peuvent y aider :

- Les objectifs d'efficacité socio-économique rendent-ils compte, autant que possible, de l'impact de l'action de la collectivité publique ?
 - o Les objectifs retenus sont-ils des objectifs d'efficacité finale ou des objectifs de résultats intermédiaires ?
 - o Si le service pilote a fixé des objectifs de résultats intermédiaires en sus des objectifs d'efficacité socio-économique à ses programmes, existe-t-il un lien clair et documenté entre la satisfaction des premiers et des seconds ?
 - o Les objectifs retenus sont-ils suffisamment précis pour traduire un choix stratégique ?
 - o Les objectifs retenus débouchent-ils sur une mesure d'impact qui ne dépend pas essentiellement de l'environnement dans laquelle s'inscrit l'action publique ?

Dans le cas contraire, on peut chercher avec le service responsable du programme à voir s'il est possible de reformuler l'objectif de manière à rendre plus directement compte de l'action de l'Etat.
 - o La corrélation entre l'efficacité des dispositifs publics et la satisfaction des objectifs retenus a-t-elle été mise en évidence par le passé et documentée ?
- Le service pilote du programme ou de l'action est-il en mesure d'évaluer l'action des acteurs autres que l'Etat qui sont susceptibles d'influer sur l'objectif socio-économique retenu ?

- o Le service pilote du programme a-t-il recensé les acteurs autres que l'Etat qui sont susceptibles d'influer sur les résultats de l'action publique (collectivités locales, Union européenne, entreprises publiques, délégataires de services publics, acteurs privés) ?
- o Le service pilote dispose-t-il d'éléments sur l'activité et les résultats des autres acteurs intervenant dans le secteur ?
- ☛ Le service pilote du programme ou de l'action est-il en mesure d'évaluer les paramètres externes susceptibles d'influer sur l'objectif socio-économique retenu ?
 - o Le service pilote du programme a-t-il recensé les facteurs externes (conjoncture économique, par exemple) qui sont susceptibles de modifier les résultats obtenus ?
 - o Le service pilote a-t-il mis en place un suivi de ces paramètres externes afin d'être en mesure d'interpréter les résultats obtenus ?
- ☛ Les systèmes d'information existants permettent-ils de retenir les objectifs socio-économiques les plus pertinents ?
 - o Le service responsable du programme dispose-t-il des éléments d'informations correspondant aux objectifs rendant le mieux compte de l'impact de l'action publique ?
 - o Si tel n'est pas le cas, le service pilote prévoit-il de mettre en place les systèmes d'informations correspondants pour des programmes postérieurs ?

b). Les objectifs de qualité du service rendu

Cette question peut être abordée en se fondant sur les travaux méthodologiques de la DIRE¹⁵ pour qui « *la qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis...* ».

Cette définition appelle quatre précisions :

- tout d'abord, la qualité est toujours définie en fonction d'un bénéficiaire ;
- par ailleurs, définir une politique de la qualité suppose de se fixer au préalable un niveau de qualité recherché en tenant compte d'une part des attentes des bénéficiaires du programme, et d'autre part, des contraintes propres à celui-ci (objectifs poursuivis, ressources disponibles) ;
- en outre, la qualité est une notion évolutive, ce qui doit conduire à réviser régulièrement les objectifs que l'on se fixe en la matière ;

¹⁵ Cf. Fascicule « *Optimiser les processus* ». DIRE. Disponible sur le site Internet de ce service.

- enfin, la qualité doit constituer « *une juste réponse aux attentes des bénéficiaires* ». Il ne s'agit donc pas de viser la qualité totale (ou le « zéro défaut ») dont le coût ne serait pas conciliable avec une gestion efficiente des deniers publics.

Dans les développements qui suivent, le terme « bénéficiaires » désigne les personnes ou entités en relation avec les services publics : citoyens, usagers, entreprises, collectivités, voire autres services administratifs (dans le cas par exemple d'un programme intéressant un service support).

Il est utilisé tant pour les administrations qui délivrent des services ou des prestations, que pour celles dont les « bénéficiaires » se trouvent en position d'administré ou d'assujéti (par exemple, l'administration des impôts), mais qui doivent être, quoi qu'il en soit, considérés comme étant des usagers.

Les questions qui guident cette analyse sont notamment :

- Les services offerts par les unités qui participent au programme ont-ils été analysés afin de permettre de retenir les objectifs les plus pertinents ?
 - Les services offerts ont-ils été recensés ?
 - Le service pilote a-t-il déterminé quelle était la « clientèle cible » (bénéficiaires ou citoyens) du programme ? Cette réflexion a-t-elle été menée globalement ou par type de « prestations » ?
 - L'offre de services a-t-elle fait l'objet d'une analyse approfondie (caractère prioritaire du service, service de base ou service associé¹⁶, points forts et points faibles de chaque processus) ?
- Les objectifs sont-ils axés sur les bénéficiaires et les citoyens ?
 - Existe t-il des mesures de la satisfaction de la clientèle cible du programme ?
 - Ces mesures de satisfaction sont-elles exploitées et analysées ?
 - Le service pilote a-t-il tenu compte des résultats des mesures de la satisfaction de la clientèle cible du programme pour déterminer ses objectifs de qualité du service rendu ?
 - Le service pilote a-t-il conduit des études visant à évaluer les besoins de sa clientèle cible ?
 - Le service pilote a-t-il tenu compte des résultats de ces études pour déterminer ses objectifs de qualité du service rendu ?
- Les objectifs retenus sont-ils visibles, compréhensibles et pertinents aux yeux des usagers ?

¹⁶ Les services de base correspondent aux prestations relevant du cœur de métier de l'administration examinée. Les services associés correspondent à des prestations qui viennent en supplément des services de base et qui n'existeraient pas sans eux. Ainsi, la délivrance d'un permis de construire correspond à un service de base. La mise en place d'un serveur vocal qui précise les pièces à réunir pour présenter un dossier de permis de construire correspond à un service associé.

- o Les objectifs retenus doivent-ils être communiqués aux usagers ?
 - o Les services concernés ont-ils pris des engagements de qualité (à titre d'exemples, EDF s'engage à ouvrir un nouveau compte dans un délai donné) ?
 - o Les objectifs retenus sont-ils compris des usagers ?
 - o Les objectifs retenus correspondent-ils à des besoins considérés comme déterminants par les bénéficiaires/citoyens ?
- Les objectifs retenus correspondent-ils à des priorités ministérielles ?

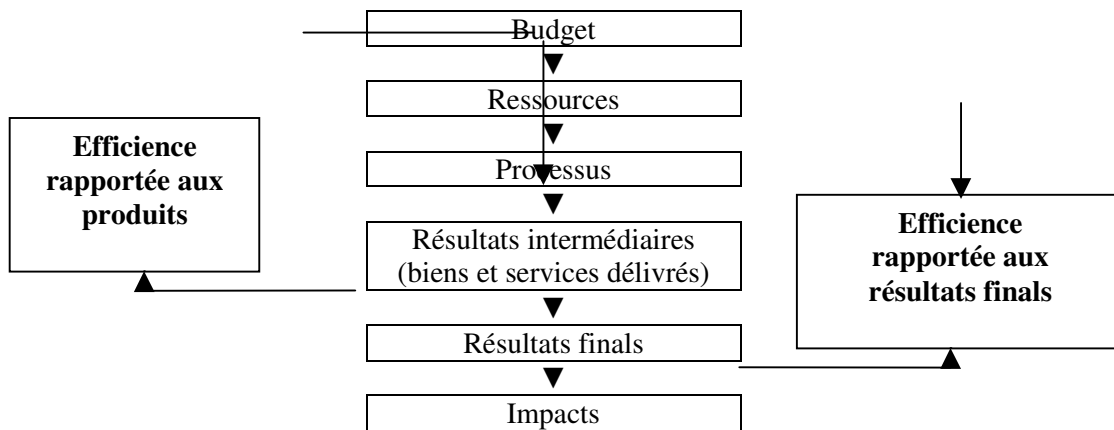
c). Les objectifs d'efficience

Le guide de méthodologie du contrôle de gestion, édité par la DIRE¹⁷, définit l'efficience comme le rapport entre les moyens consacrés à une activité et ses réalisations. L'efficience reflète ainsi l'exigence d'un meilleur rapport qualité – coût des services rendus par l'administration aux citoyens.

L'efficience recouvre en réalité une notion double, selon que le rapprochement des moyens s'effectue avec les résultats finals des politiques publiques ou bien avec les produits ou les résultats intermédiaires des administrations.

Dans ce dernier cas, la productivité peut être exprimée sous la forme d'un rapport entre unités physiques (nombre de dossiers/magistrat, nombre de jours/hommes d'une maintenance informatique, etc.).

De manière schématique, il est possible de représenter le concept de la manière suivante¹⁸ :



Parce qu'elle se définit comme le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats (intermédiaires ou finals) obtenus, la fixation d'un objectif d'efficience à l'action publique s'inscrit dans une alternative.

¹⁷ Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat – Eléments de méthodologie. DIRE, juin 2002.

¹⁸ La démarche de planification stratégique au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Février 2002.

L'objectif consiste soit - c'est le cas le plus fréquent - en l'amélioration des résultats pour un coût donné (augmenter le nombre d'affaires réglées par un magistrat, améliorer la productivité de Météo France dans le domaine de l'observation, mieux prévenir les risques naturels)¹⁹, soit en la réduction des coûts pour un résultat donné (maîtriser les coûts de gestion des impôts, optimiser les coûts des dragages d'entretien des accès maritimes).

Cette définition appelle trois précisions complémentaires :

- En premier lieu, il apparaît que l'efficience constitue une notion relative, dont l'appréciation ne peut être effectuée que de manière dynamique, c'est-à-dire par comparaison entre une période et une autre, ou bien entre une activité et une autre. Son appréciation suppose la définition préliminaire d'un référentiel.

- En deuxième lieu, la définition d'un objectif d'efficience pertinent implique le respect de deux conditions.

D'une part, il est indispensable que la consommation des différentes ressources nécessaires à l'obtention du résultat voulu ait été identifiée. Toutefois, si l'objectif d'efficience est quantifié (par exemple : « améliorer de x euros le coût d'une prestation »), le choix du mode de calcul des coûts, entre par exemple une approche en coûts complets ou en coûts « contrôlables » si l'on souhaite insister sur la dimension de pilotage de l'activité, reste ouvert.

D'autre part, la fixation d'un objectif d'efficience, tel que « traiter plus rapidement les demandes des usagers », nécessite qu'il soit fixé un niveau de qualité acceptable pour le traitement des demandes, de sorte que l'amélioration des délais ressorte effectivement d'une meilleure organisation ou d'une automatisation de certaines opérations, mais non d'une réduction du niveau de qualité de la prestation.

- En dernier lieu, les gains d'efficience qui peuvent être attendus dérivent classiquement d'un nombre limité de phénomènes, potentiellement cumulatifs : les économies d'échelle, l'apprentissage, l'amélioration de l'utilisation des capacités et le progrès technologique.

➤ L'objectif retenu correspond-il à une attente des bénéficiaires ou des citoyens en terme d'amélioration du rapport qualité-coût du service rendu ?

➤ Si l'objectif d'efficience porte non pas sur un résultat final de l'action publique mais sur un résultat intermédiaire, ce choix est-il justifié ?

La fixation d'objectifs d'efficience relatifs à des produits intermédiaires de l'action publique est certes moins difficile qu'appliquée aux résultats finals de l'action publique. Elle est également moins pertinente. Il conviendra donc de s'assurer qu'elle constitue une solution par défaut et non une solution de facilité.

➤ Le référentiel d'évaluation de l'efficience a-t-il été défini (exercice budgétaire précédent, performance d'une entité comparable, résultat d'une modélisation, etc.) ?

➤ Les moyens mobilisés (humains, matériels, financiers, etc.) pour l'obtention du résultat voulu ont-ils été recensés ?

¹⁹ Ces exemples sont tirés des réponses formulées au cahier des charges LOLF et des entretiens de l'équipe de rédaction.

- o Si l'objectif d'efficience d'une activité est défini de manière quantifiée, sous la forme par exemple d'un coût unitaire, l'ensemble des coûts induits par l'activité a-t-il été identifié ?
 - o Si l'objectif d'efficience d'une activité est défini sous la forme par exemple d'un coût, le choix de son mode de calcul (coût complet, coût « maîtrisable », ...) a-t-il été justifié ?
- ☛ Le niveau de qualité voulu pour l'activité à laquelle un objectif d'efficience a été fixé a-t-il fait l'objet d'une définition préalable ?

L'objectif d'améliorer le coût moyen de la tenue de la comptabilité des collectivités n'est ainsi pertinent que parce qu'il s'accompagne d'une définition de ce qu'est la tenue satisfaisante de la comptabilité d'une commune ou d'un département.

- ☛ L'origine des gains d'efficience attendus (économies d'échelle, apprentissage, amélioration de l'utilisation des capacités, progrès technologique) est-elle connue ?
- o Des mesures (réorganisation des services, mise en place d'un nouvel applicatif informatique, etc.) sont-elles mises ou œuvre, ou bien vont-elles l'être, pour favoriser l'émergence des gains d'efficience attendus ?
 - o Existe-t-il une estimation prévisionnelle de la contribution des différents facteurs mobilisés (économies d'échelle, apprentissage, organisation, technologie) ?

3. « Associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs de résultats pertinents et fiables et définir des cibles de résultats »

Les audits initiaux des programmes auront pour objectif d'évaluer la qualité des indicateurs associés aux objectifs stratégiques fixés aux programmes et, le cas échéant, aux actions.

Ils examineront notamment la pertinence, la représentativité et la lisibilité des indicateurs retenus. La déclinaison de ces indicateurs au niveau des services opérationnels est traitée dans la partie C ci-après .

a). Définir des indicateurs pertinents

Les développements qui suivent sont centrés sur les méthodes de construction des indicateurs. La question de la fiabilité de la collecte des données sur lesquelles ils sont fondés est traitée dans la partie E ci-après relative aux systèmes d'information.

- ☛ LES INDICATEURS RETENUS RENDENT-ILS COMPTE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME ?

- o Les indicateurs retenus permettent-ils de formuler un jugement sur la façon dont le programme a atteint ses objectifs ?
- o Les indicateurs retenus rendent-ils compte de l'ensemble des objectifs assignés au programme ?
- ☞ Les indicateurs retenus rendent-ils compte de manière synthétique des objectifs du programme ?
 - o Le nombre d'indicateurs retenus est-il suffisamment restreint ?
 - examen du nombre d'indicateurs assignés à chacun des objectifs du programme et justification des cas où le nombre d'indicateurs semble élevé
 - o Les indicateurs sont-ils complémentaires entre eux ?
 - recensement des indicateurs redondants
 - recensement des indicateurs qui font appel aux mêmes données ou à des données connexes

Il faut noter que l'utilisation de données similaires pour la construction d'indicateurs de performances peut être justifiée. C'est le cas, par exemple, des ratios où des données apparaissent tantôt au numérateur, tantôt au dénominateur, afin de décourager les tentatives de manipulation des tableaux de bord.

- o Les indicateurs rendent-ils compte de l'action de l'ensemble des services participant au programme ?

Cette question fait écho à celle qui visait à vérifier que chaque service participant au programme se reconnaissait dans au moins un objectif fixé à celui-ci. Il s'agit ici de s'assurer que les indicateurs qui doivent rendre compte de phénomènes transversaux ne portent pas sur des pans restreints d'activité, conduisant certains services à ne pas voir leurs performances prises en compte alors qu'ils contribuent pourtant à la réalisation des objectifs généraux assignés au programme. Tel peut être le cas pour des indicateurs de qualité qui ne porteraient que sur une partie des services engagés dans la politique.

Il convient cependant de ne pas tomber dans l'excès inverse en prônant le suivi d'un nombre excessif d'indicateurs devant rendre compte de l'ensemble des activités des services. En effet, il est normal qu'un grand nombre d'indicateurs utilisés pour le pilotage interne n'apparaissent pas dans le projet de performances.

- examen de la méthode d'élaboration des indicateurs (ceux-ci font-ils appel à des informations provenant de l'ensemble des services participant au programme ?)
- examen de l'organigramme pour vérifier que chaque élément de la structure se retrouve dans un ou plusieurs des indicateurs retenus

- entretien avec les responsables de chaque bureau/sous-direction pour s'assurer qu'ils se retrouvent dans une partie des indicateurs et que ceux-ci rendent compte de l'essentiel de leur activité
 - entretien avec un échantillon de responsables de services opérationnels
- ☞ Les indicateurs permettent-ils d'apprécier le niveau de performances effectif de l'action publique ?
- o Les indicateurs sont-ils exprimés en termes numériques qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs (taux d'erreurs, par exemple) ?
 - o Les indicateurs se prêtent-ils à des comparaisons pertinentes (valeurs objectives à atteindre ou à dépasser, ratios plutôt que des valeurs absolues de nature à biaiser la comparaison des performances) ?
- ☞ Les indicateurs sont-ils connus et compris des services déconcentrés et des opérateurs chargés de mettre en œuvre le programme ?
- o Les indicateurs retenus sont-ils connus des services déconcentrés et des opérateurs qui participent à la mise en œuvre du programme ?
 - o Les services déconcentrés et les opérateurs ont-ils participé à l'élaboration de ces indicateurs ?
- ☞ Les indicateurs retenus délivrent-ils une information compréhensible pour les partenaires de l'administration, ainsi que les citoyens en général ?
- o Les indicateurs ont-ils été présentés aux partenaires de l'administration ?
 - o Les indicateurs ont-ils été élaborés en concertation avec les partenaires de l'administration ?
 - o LES INDICATEURS SONT-ILS COMPRIS ?
- ☞ Les effets de comportement que sont susceptibles d'induire les indicateurs retenus sont-ils connus et anticipés ?
- o Le service pilote dispose t-il d'une expérience antérieure des indicateurs qu'il a retenus pour la mise en oeuvre du programme ?
 - o Les indicateurs retenus sont-ils susceptibles d'induire des effets pervers, individuels ou collectifs, qui s'avèreraient à terme contraires aux objectifs poursuivis par le programme ?
 - o Les indicateurs retenus sont-ils susceptibles de conduire les agents à délaisser certaines tâches ? A surinvestir d'autres tâches ?
 - o Ces effets « pervers » ont-ils été repérés par le service responsable du programme ?

- o Le service responsable du programme s'est-il efforcé de les minimiser ?
- le service pilote s'appuie-t-il sur des données/études/évaluations externes et indépendantes pour s'assurer que ses propres indicateurs ne rendent pas compte de manière biaisée de la réalité ?
- Les méthodes utilisées pour calculer les indicateurs sont-elles homogènes ?
 - o Les méthodes utilisées pour calculer les indicateurs sont-elles connues des services chargés de recueillir les informations nécessaires à leur élaboration ?
 - o Des procédures garantissent-elles que ces méthodes sont homogènes d'un service à l'autre ?
- Les indicateurs retenus sont-ils vérifiables ?
 - o La méthode de calcul des indicateurs exclut-elle les extrapolations, les hypothèses non vérifiables, les reconstructions non contrôlées de données antérieures ?
 - o Les indicateurs utilisés font-ils appel exclusivement à des données internes ? Si tel n'est pas le cas, le service est-il certain de disposer de données fiables dans les délais qui lui sont nécessaires ?
- Ce système d'information permet-il de calculer les indicateurs dans des conditions homogènes au cours du temps ?
 - o Les éventuels effets de saisonnalité de nature à fausser l'interprétation des résultats ont-ils été repérés et pris en compte ?
 - o Les paramètres exogènes susceptibles d'influer sur les indicateurs sont-ils connus et d'importance mineure ?
 - o Les limites des indicateurs ont-elles fait l'objet d'un examen particulier ?
 - o Le service pilote dispose-t-il des moyens méthodologiques pour suivre les indicateurs et expliquer leur évolution ?
 - existence parallèle d'un suivi des variables exogènes susceptibles de modifier les valeurs prises par l'indicateur,
 - détermination des périodes de l'année où la mesure des indicateurs est plus particulièrement pertinente
 - o Les méthodes de retraitement des données utilisées (désaisonnalisation, lissage des chiffres, etc.) ne font-elles que corriger les biais susceptibles d'affecter la qualité des indicateurs ?

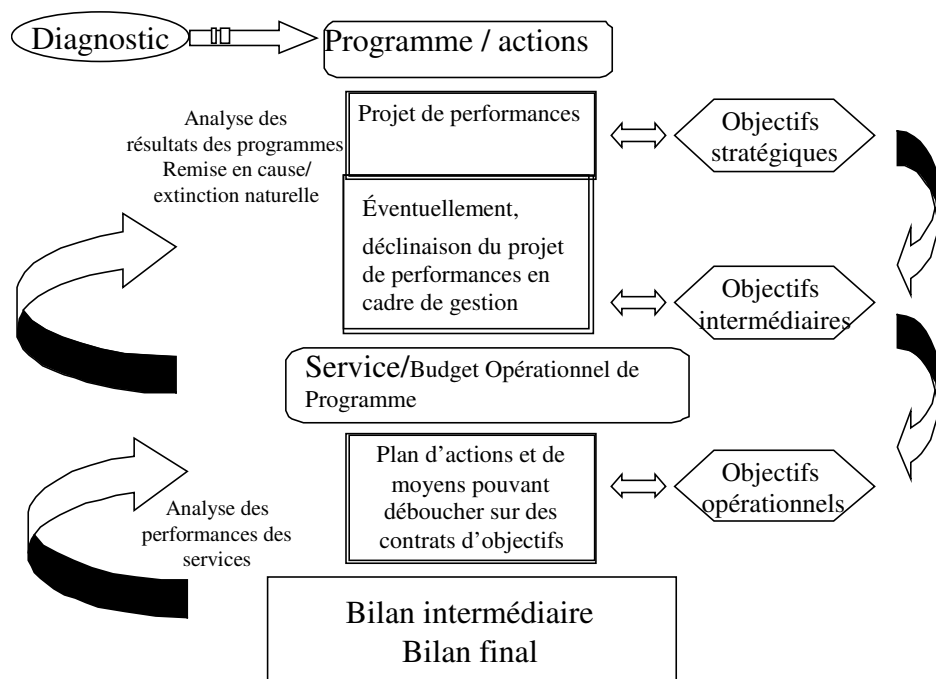
b). « Définir des cibles de résultats fixant les niveaux de performance que le ministère se propose d'atteindre »

- Les cibles de performance sont-elles définies dans le temps ?
 - o Les cibles de performance associées aux objectifs de moyen terme comportent-elle des échéances précises (horizon de deux à cinq ans) ?
 - o Des cibles de performance annuelles ont-elles été définies afin de rendre compte des progrès à réaliser pour atteindre les cibles finales ?
- Les cibles de performance ont-elles été fixées sur le fondement de référentiels étayés et ambitieux ?
 - o Le service pilote a-t-il utilisé des données historiques pour fixer les cibles de résultats ?
 - o Le service pilote a-t-il utilisé des données provenant de services qui assument des missions comparables en France ou à l'étranger pour fixer les cibles de résultats ?
 - o Le service pilote a-t-il retenu une cible qui apparaît à la fois réaliste et ambitieuse (ce qui exclut toute confusion avec la norme) ?
 - o Comment se compare le niveau de performance que s'est fixé le service pilote par rapport à des structures qui assument des missions comparables ?

C. DECLINER LES PROGRAMMES DANS LA GESTION INTERNE DES ADMINISTRATIONS

Les objectifs assignés aux programmes ont vocation à être déclinés non seulement au niveau de chaque action, mais plus généralement au sein de chaque service participant au programme, qu'il s'agisse de services d'administration centrale, de services déconcentrés ou d'opérateurs.

Cette préoccupation va bien au-delà des seules orientations stratégiques qui sont présentées au Parlement dans le projet de performances. Le schéma de cette déclinaison pourrait prendre la forme suivante :



La déclinaison du projet de performances vise à expliciter la manière dont le responsable de programme – ou d'action lorsque celle-ci couvre un champ large – organise l'activité de ses services pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

Ce document que l'on appellera « *cadre de gestion* » peut être préfiguré aujourd'hui par des documents portant des noms divers : plan stratégique, plan d'action ...

En fonction de l'ampleur et de la diversité des opérations que comportent les programmes, deux familles de cas peuvent être identifiées :

- Première famille de cas : le projet de performance contient des indications opérationnelles suffisantes. Le cadre de gestion est organisé autour de ce document et il se borne à en développer certains aspects opérationnels.

- Deuxième famille de cas : le cadre de gestion constitue le plan de base du programme, le projet de performance étant alors le chapeau stratégique de ce plan.

Pour leur part, les plans d'actions et de moyens et les budgets opérationnels de programme qui leur sont associés ont pour objet de préciser de la manière la plus concrète possible les responsabilités et les missions confiées à chaque service ou unité d'un service, ainsi que les objectifs qui leur sont assignés dans le cadre de leur participation au programme.

Ils se rapprochent dans leur forme et leur objet des Contrats d'objectifs et de moyens conclu entre certains établissements publics et leur administration de tutelle, ainsi que des « diagnostics plans d'actions » (DPA) mis en place dans le réseau de la direction générale des impôts.

Cette déclinaison des orientations stratégiques d'une structure en aspects tactiques et actions opérationnelles est désormais classique au sein des administrations publiques²⁰.

Elle suppose qu'à chaque niveau soit organisé un dialogue de gestion qui fasse le lien entre les responsabilités confiées aux services, les moyens qui leur sont délégués et les objectifs qui leur sont fixés.

De nature stratégique au niveau du programme, les tableaux de bord ont une portée directement opérationnelle lorsqu'ils sont élaborés dans les services car ils doivent guider leur action au quotidien.

De ce fait, les indicateurs de performance retenus au niveau des services doivent non seulement refléter les objectifs généraux fixés au programme et aux actions, mais ils ont également vocation à comporter des indicateurs internes, qui permettront aux responsables de s'assurer qu'ils ne prennent pas du retard par rapport à leurs objectifs. Par ailleurs, le rythme du reporting, qui pourra être mensuel voire hebdomadaire au niveau des services, sera plus probablement semestriel ou annuel au niveau du programme.

Selon la circulaire du 18 février 2002, les quatre questions en matière de pilotage à prendre en compte lors de l'élaboration des programmes sont les suivantes :

- intégrer les priorités des programmes aux orientations nationales servant de référentiel à l'action des services ;
- organiser la comparaison des performances des services au regard des objectifs d'efficacité nationaux ;
- faire bénéficier les échelons locaux de la fongibilité des programmes en contrepartie de la transparence sur les coûts et les résultats ;
- organiser le dialogue régulier entre les pilotes des programmes et les services ou les opérateurs chargés de leur mise en œuvre.

Les développements qui suivent aborderont successivement :

- Le cadre de gestion élaboré par le service responsable du programme;
- Les plans d'actions et de moyens et les budgets opérationnels de programme élaborés par les services opérationnels ;

²⁰ Cf. les textes de présentation publiés dans le cadre des 1ères rencontres internationales de la gestion publique organisées par l'IGPDE et l'OCDE les 20 et 21 juin 2002.

- Le cas spécifique de la déclinaison des programmes auprès des opérateurs.

1. Le cadre de gestion élaboré par le service responsable du programme

La déclinaison du projet de performances consiste en une explicitation à usage interne qui vise à organiser l'action des services.

Défini sur un horizon temporel correspondant à celui retenu pour les objectifs du programme, le cadre de gestion précise la façon dont les services devront travailler pour que les objectifs du programme soient atteints.

Il fixe aux différents acteurs du programme des objectifs opérationnels pluriannuels matérialisés par les valeurs intermédiaires annuelles des indicateurs associées.

a). L'articulation entre le projet de performance du programme et le cadre de gestion

- Existe-t-il une déclinaison opérationnelle du projet de performances constituant un cadre de gestion ?
- Le cadre de gestion définit-il une stratégie pour chaque niveau d'administration (national, local, intervenants spécifiques) ?
 - o Le cadre de gestion traite-t-il des actions que doivent mettre en oeuvre les services déconcentrés chargés de l'application du programme ?
 - o Le cadre de gestion définit-il une stratégie pour les opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme ?
- Y a-t-il des objectifs stratégiques du programme qui ne sont pas déclinés dans les orientations évoquées par le cadre de gestion ?
- Le cadre de gestion fixe-t-il des objectifs opérationnels qui n'ont pas de relation claire avec les objectifs stratégiques du programme ? Si tel est le cas, le cadre de gestion précise-t-il les raisons de cette situation ?

b). Les modalités d'élaboration du cadre de gestion

- Le service responsable a-t-il procédé à l'analyse de l'ensemble des processus de l'organisation qu'il pilote ?
 - o Existe-t-il une cartographie de l'ensemble des processus de l'organisation ?
 - o Les processus les plus déterminants dans l'atteinte des objectifs du programme ont-ils été repérés ?
 - o Les dysfonctionnements éventuels de ces processus ont-ils été examinés ?
 - o Le cadre de gestion vise-t-il à mettre en œuvre des solutions pour améliorer ces processus prioritaires ?

- Le service responsable a-t-il envisagé la mise en œuvre de stratégies concurrentes à celle qu'il a retenue ?
- Les objectifs retenus ont-ils conduit le service responsable à s'interroger sur la façon d'améliorer l'organisation interne ?

c). *L'articulation entre le budget et le cadre de gestion*

- Dans quelle mesure y-a t-il une relation claire entre les objectifs de performance et le budget du programme ?
- Y a-t-il des objectifs de performance qui ne sont pas associés à des actions particulières financées par le budget ? Si tel est le cas, le service responsable est-il en mesure d'expliquer la façon dont il compte organiser les moyens dont ils dispose pour atteindre ces objectifs ?
- Le cadre de gestion et le budget correspondant sont-ils cohérents par rapport aux objectifs fixés à l'échelle du service et aux conditions du moment ?
 - o Les hypothèses traduites dans le cadre de gestion et le budget reflètent-elles l'expérience passée de l'entité et les conditions du moment ?
 - o Le cadre de gestion et le budget comportent-ils le niveau de détail nécessaire pour chaque niveau de hiérarchie ?

d). *L'articulation entre les activités qui participent de la même politique publique*

- Le service responsable a-t-il identifié les structures qui partagent avec d'autres services des objectifs opérationnels communs ?
- Si tel est le cas, dans quelle mesure le cadre de gestion identifie - t - il les indicateurs de performance qui sont complémentaires, voire communs avec les structures qui poursuivent des objectifs opérationnels similaires ou connexes ?
- Le cadre de gestion décrit-il la stratégie du service pour coordonner l'action de ces structures ?
- Dans quelle mesure les indicateurs de performance présentés dans le plan rendent-ils compte de la performance propre des services s'agissant d'actions impliquant de multiples intervenants ?

e). *La prise en compte de l'environnement interne et externe*

- Le cadre de gestion identifie-t-il les facteurs qui sont susceptibles d'influer positivement ou négativement sur la réalisation des objectifs stratégiques du programme ?
- Le processus d'analyse des risques est-il pertinent ?

- Les risques susceptibles d'empêcher l'atteinte des objectifs du programme ont-ils donné lieu à la définition de processus visant à pallier leurs effets ?
 - o Existe-t-il des mécanismes permettant d'anticiper des événements susceptibles d'influer sur la réalisation du programme ?
 - o Existe-t-il des mécanismes permettant de réagir aux changements susceptibles d'avoir une répercussion négative sur la conduite du programme et nécessitant une intervention des responsables de services ?
 - mécanismes de veille stratégique
 - indicateurs d'alerte
- Le service pilote a-t-il mis en place des procédures pour impliquer et responsabiliser les bénéficiaires ou les citoyens ?

f). L'architecture des systèmes d'information comme élément de pilotage des programmes

Les informations doivent correspondre aux besoins et être identifiées, intégrées dans des systèmes d'informations et transmises au personnel, en général, et aux responsables, en particulier, dans des délais suffisamment réduits pour leur permettre de les utiliser comme instruments d'aide à la décision.

- Les informations destinées à permettre aux services responsables d'évaluer les performances de l'action publique par rapport aux objectifs retenus ont-elles été identifiées aussi bien en externe qu'en interne ?
- Les informations produites permettent-elles aux chefs de services d'assumer leurs responsabilités ?
 - o Les responsables reçoivent-ils les informations leur permettant d'identifier les décisions à prendre ?
 - o Le niveau de détail des informations communiquées aux différents niveaux hiérarchiques est-il suffisant ?
 - o Les informations sont-elles correctement synthétisées afin de fournir des indications sur le pilotage sans nécessiter le traitement préalable d'une masse de données ?
 - o Les informations sont-elles disponibles en temps utile pour permettre de prendre des mesures correctrices ?
- Existe-t-il un schéma directeur régissant le développement et la modification des systèmes d'information ?
 - o Un processus de définition des besoins en matière informatique a-t-il été mis en place ?

- o Les besoins et priorités en matière d'information sont-ils déterminés par des personnes ayant des responsabilités leur permettant d'avoir une vision transversale des activités des services ?
- o Un plan informatique a-t-il été développé ?
- Ce schéma a-t-il été mis en cohérence avec la stratégie poursuivie par les services ?
- L'importance que revêt le développement des systèmes d'information se matérialise-t-elle par l'affectation des ressources humaines adéquates tant en nombre qu'en compétences ?
- Les systèmes d'information permettent-ils d'obtenir des données dans un délai opérationnel à un coût raisonnable ?
 - o Le rythme d'élaboration des indicateurs a-t-il été défini ?
 - examen des documents internes et des procédures existantes sur le sujet
 - o Les délais dans lesquels les indicateurs sont disponibles par rapport à leur période de référence sont-ils connus ?
 - examen des documents internes sur le sujet
 - entretien avec le service pilote
 - o Les indicateurs sont-ils disponibles dans un délai permettant au service pilote de réorienter l'action des services qu'il supervise ?
 - o Les indicateurs sont-ils communiqués à un rythme plus soutenu que nécessaire, ce qui fait peser un coût supplémentaire non justifié sur la structure ?
 - examen du rythme de remontée des indicateurs (délai de mise à disposition et rythme de calcul des indicateurs : mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel)
 - examen de la charge de travail représentée par l'établissement des indicateurs
 - effet sur les coûts de production des indicateurs d'une modification de la périodicité de transmission des indicateurs et du délai de leur mise à disposition (délai écoulé entre la fin de la période de référence sur laquelle porte l'indicateur et la date à laquelle l'indicateur est disponible)
 - o Le coût de collecte des données utilisées pour renseigner les indicateurs est-il connu et suivi par le service pilote ?
 - o Des méthodes alternatives de collecte des données moins coûteuses ont-elles été envisagées ?

g). L'évaluation

- Le cadre de gestion prévoit-il le recours à des audits internes, des audits externes indépendants, des procédures d'évaluation des programmes et de contrôle interne ?

2. Les plans d'actions et de moyens et les budgets opérationnels de programme élaborés par les responsables de services de terrain

La nouvelle loi organique conduit à distinguer le niveau pilote, qui assume la responsabilité du programme, du niveau opérationnel.

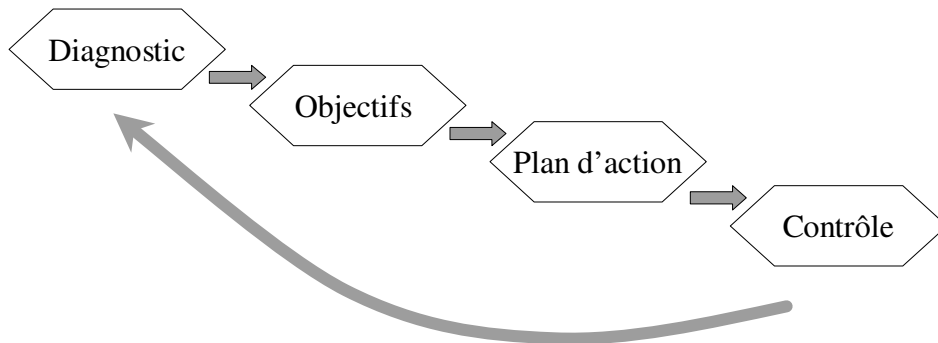
Le programme est décliné au niveau de chaque service opérationnel sous la forme d'un budget opérationnel de programme (BOP).

Comme le programme, les moyens ouverts au BOP sont structurés en actions auxquelles sont associés des objectifs quantifiés et des indicateurs qui en mesurent les résultats.

A l'instar du service pilote qui est engagé par un projet de performance, traduit au niveau de l'administration en cadre de gestion, les services opérationnels sont liés au service pilote par un plan d'actions et de moyens qu'il leur appartient de décliner au niveau des unités d'exécution.

Ainsi, le niveau pilote suit les objectifs (ainsi que les indicateurs et les cibles de résultats qui leur sont associés) et l'enveloppe de moyens délégués aux services ; le niveau opérationnel doit atteindre les cibles de résultats en combinant au mieux les moyens qui lui sont confiés et en adoptant les modes opératoires les plus adaptés .

Le succès de cette démarche repose sur la qualité du dialogue mis en place entre les deux niveaux. Ce dialogue peut ainsi être formalisé :



Dans ce schéma, le diagnostic est établi par le chef de service avec ses collaborateurs, en liaison, le cas échéant, avec les autres administrations intervenant dans son champ de compétence, voire avec les intervenants extérieurs (collectivités locales, associations, organismes sociaux etc.).

S'il peut, éventuellement, être confié à un consultant externe (expert, etc.), il demeure en définitive validé par le responsable du service qui doit néanmoins, lorsqu'il s'agit d'un service déconcentré, avoir sollicité l'avis du Préfet, garant de la cohérence de l'action de l'Etat au niveau déconcentré .

Le diagnostic met en évidence les points forts et les points faibles du service au regard de ses performances passées, ainsi que ses contraintes (un contexte local particulier, un retard d'équipement informatique, la difficulté de « recruter » des agents disposant de certaines compétences, par exemple) et ses opportunités (un nouveau logiciel, la réorganisation de la répartition du travail à la suite de départs à la retraite, la participation à un programme pilote, par exemple).

Les objectifs devraient être fixés conjointement par le chef de service et le responsable de programme (ou d'action, lorsque cela se justifie), en tenant compte du diagnostic précédemment mentionné, des objectifs globaux attribués au programme (ou à l'action) et des moyens de tout ordre (humains, financiers, immobiliers, techniques) mis à la disposition du service.

A partir de ces éléments, le chef de service est amené à élaborer un plan d'actions et de moyens, ainsi que le budget opérationnel de programme qui lui est associé.

Cet instrument doit être l'occasion pour lui de mobiliser ses agents en explicitant les priorités du service et en définissant avec eux la meilleure façon de satisfaire les objectifs de performances qui ont été fixés à la structure.

Ce plan d'actions doit déboucher sur la formalisation d'un tableau de bord lui permettant d'en suivre la bonne avancée.

Ce plan d'actions et de moyens pourrait utilement être validé par le responsable de programme (ou d'action, le cas échéant) et déboucher sur une contractualisation.

Le contrôle correspond à la phase d'évaluation du plan d'actions et de moyens mis en œuvre au regard des objectifs à atteindre.

Il revêt deux formes, distinctes dans leurs modalités de mise en œuvre, leurs acteurs et leur finalité :

- Le contrôle réalisé en interne conduit le responsable opérationnel à apprécier l'efficacité du plan qu'il a élaboré et à modifier son diagnostic dans la perspective d'une nouveau dialogue de gestion.

- Le contrôle « externe » permet au niveau supérieur de mesurer la fiabilité des indicateurs, la pertinence des objectifs, ainsi que les résultats atteints

a). La négociation des plans d'actions et de moyens

La responsabilisation des chefs de service

- Les objectifs rendent-ils suffisamment compte de la spécificité du service ?
- Des objectifs ont-ils été établis pour chaque activité clé ?
- Les indicateurs et les cibles de résultats ont-ils été fixés par rapport à des référentiels de performances étayés ?
 - Les indicateurs et les cibles de résultats attachés à ces objectifs sont-ils cohérents avec les pratiques et les performances passées ?
 - Les indicateurs et les cibles de résultats attachés à ces objectifs sont-ils cohérents avec les performances de services dont les fonctions sont similaires ?
- Les responsables de services opérationnels ont-ils participé à l'établissement des objectifs et adhèrent-ils à ces derniers ?

- o Les responsables de services opérationnels ont-ils participé à l'élaboration des objectifs relatifs aux activités dont ils ont la charge ?
- o Des procédures visant à résoudre les désaccords entre les responsables de services opérationnels et le responsable du programme ont-elles été mises en place ?
- o Les responsables de services adhèrent-ils aux objectifs ?
- Les conditions de réalisation des objectifs fixés à l'échelle du service (facteurs clés de réussite) ont-elles été identifiées ?
 - o Les responsables de service ont-ils identifié les étapes à franchir et les écueils à éviter pour que les objectifs qui leur ont été fixés soient atteints ?

La fongibilité des crédits comme contrepartie de la responsabilisation des chefs de service

- Le gestionnaire du BOP a-t-il été choisi au niveau d'agrégation qui permet la mise en jeu de la fongibilité des moyens en même temps qu'un pilotage efficace ?
- Le gestionnaire du BOP peut-il modifier la structure des emplois ?
- Les chefs de service disposent-ils de la capacité juridique et de marges de manœuvre pratiques suffisantes pour utiliser la fongibilité de leurs moyens ?
- Le BOP a-t-il été négocié de manière réaliste ?
 - o La négociation du BOP a-t-elle donné lieu à l'analyse des résultats obtenus ?
 - o La gestion en cours et la justification des reports de l'exercice en cours sur l'exercice suivant ont-elles été analysées ?
 - o Les crédits sont-ils justifiés au premier euro ?
 - o Les risques et aléas budgétaires ont-ils été évalués ? Les modalités de leur couverture ont-elles été envisagées ?
 - o Les moyens consacrés sont-ils cohérents avec les objectifs assignés ?
 - o Les dépenses prévisionnelles courantes et d'investissement sont-elles en cohérence avec l'importance relative attribuée aux objectifs du programme ?
- Les cofinancements (collectivités locales, Union européenne, entreprises privées, etc.) ont-ils été pris en compte dans la négociation du BOP ?

La cohérence de l'action locale

- Les objectifs ont-ils été concertés avec les partenaires extérieurs intervenant dans les mêmes champs : autres administrations, collectivités locales, associations, etc. ?
- La négociation des objectifs et des moyens a-t-elle été précédée d'une consultation du Préfet, garant de la cohérence de l'action de l'Etat au niveau déconcentré ?

b). Le contenu des plans d'actions et de moyens

Les plans d'actions et de moyens feront l'objet d'une première analyse permettant de mettre en évidence la proportion de services opérationnels qui disposent d'un tel instrument.

Dans un second temps, les équipes d'audit devraient être amenées à examiner de manière approfondie un échantillon de plans sélectionnés en collaboration avec le service pilote. Deux méthodes pourraient être utilisées :

- un examen exhaustif des plans d'actions et de moyens dès lors qu'ils sont en nombre réduit (et en tout état de cause inférieur à dix) ;
 - un examen des « meilleurs plans » aux dires du service pilote du programme, complété par un rapide passage en revue d'un nombre significatif de plans sélectionnés au hasard.
- Les plans d'actions et de moyens sont-ils articulés de manière cohérente avec le cadre de gestion ?
 - o Existe t-il des plans d'actions au niveau des services d'administration centrale ? des services déconcentrés ? des opérateurs publics ?
 - o Ces plans explicitent-ils la manière dont chaque service contribue à la réalisation du programme ?
 - o Les actions des plans sont-elles cohérentes avec l'économie générale du cadre de gestion ?
 - Les objectifs fixés à l'échelle des activités sont-ils cohérents les uns par rapport aux autres ?
 - o Les objectifs sont-ils complémentaires et se renforcent-ils mutuellement ?
 - o Les objectifs liés à une activité donnée permettent-ils de compléter et de renforcer les objectifs liés aux autres activités ?
 - Les plans d'actions et les BOP qui leur sont associés précisent-ils les moyens mis à disposition des chefs de projet ?
 - Les plans d'actions et les BOP qui leur sont associés rendent-ils compte de l'ensemble des objectifs fixés au programme/à l'action ?

- Les objectifs et les indicateurs du BOP sont-ils cohérents avec ceux du programme ?

c). L'implication des personnels dans la mise en œuvre du cadre de gestion et de ses déclinaisons en plans d'actions

- Les objectifs stratégiques du programme sont-ils connus et compris des agents qui participent à sa mise en œuvre ?
 - o Le cadre de gestion a-t-il été présenté à l'ensemble des agents en charge de sa mise en œuvre ?
 - o Le cadre de gestion a-t-il été largement diffusé ?
 - o Les agents sont-ils informés des grandes lignes de ce plan ?
 - o Les agents sont-ils à même de faire le lien entre leur activité quotidienne et le cadre de gestion ?
- Les objectifs opérationnels annuels définis par le cadre de gestion ont-ils été communiqués à l'ensemble du personnel du service ?
- Les objectifs de performance sont-ils déclinés au sein du service par équipe, voire par poste ?
- Si tel est le cas, les services prennent-ils en compte les objectifs de performance qu'ils ont fixés par équipe ou poste dans leur politique de gestion des ressources humaines ?
 - o Les services s'efforcent-ils de planifier, gérer et améliorer leur politique de ressources humaines en cohérence avec la stratégie qu'ils doivent conduire ?
 - o Les services gèrent-ils le recrutement et les plans de carrière de leurs agents en cohérence avec la stratégie qu'ils se sont fixés ?
- Le système de pilotage repose-t-il sur un système d'information utilisé par tous ?
- Existe-t-il une procédure documentée permettant de recueillir et de traiter les suggestions des personnels concernant la mise en œuvre du programme ?

d). La comparaison des performances des services

- Le service responsable du programme/action a-t-il spécifiquement traité cette question ?
 - Examen du plan pluriannuel de développement du contrôle de gestion
- Les systèmes d'information mis en place pour rendre compte des performances des services permettent-ils de comparer leurs résultats ?

- o Des indicateurs homogènes rendant compte des performances des services territoriaux qui assument des responsabilités similaires ont-ils été définis ?
- o Des procédures visant à garantir l'homogénéité des méthodes de collecte des données d'un service à l'autre ont-elles été mises en place ?
- Existe-t-il des procédures prévoyant de diffuser auprès des services opérationnels des éléments de comparaison relatifs à leurs performances ?

De telles procédures sont particulièrement délicates à mettre en œuvre à partir de systèmes de mesure de la performance existants. L'idéal est qu'elles soient envisagées dès la phase de conception de ces systèmes.

- o Ces éléments concernent-ils les services qui assument des fonctions similaires dans le cadre du programme ?
- o Ces éléments concernent-ils les structures qui exercent des fonctions similaires dans le cadre d'autres programmes ou à l'étranger (étalonnage concurrentiel) ?

e). La déclinaison de la qualité de service

- Le niveau de satisfaction des bénéficiaires ou des citoyens est-il évalué ?
 - o Les services opérationnels évaluent-ils régulièrement les attentes et la satisfaction de leur clientèle cible ?
 - o Les services opérationnels rendent-ils publics ces mesures de satisfaction ?
 - o Les services opérationnels disposent-ils d'un étalonnage concurrentiel pour évaluer leur niveau de performance en matière de qualité du service rendu ?
 - o Les services opérationnels ont-ils les moyens (juridiques, financiers) de modifier leur gestion de la qualité du service rendu ?
- La non-qualité fait-elle l'objet d'une gestion spécifique ?
 - o Existe-t-il des procédures formalisées pour recenser les dysfonctionnements internes observés dans les services opérationnels ?
 - o Les tableaux de bord rendent-ils compte de la récurrence de ces dysfonctionnements ?
 - examen des indicateurs quantitatifs et qualitatifs
 - o Existe-t-il des procédures formalisées pour répondre aux réclamations de la clientèle cible ?

- o Existe-t-il des procédures formalisées pour recenser les raisons de ces réclamations ?
- o Les tableaux de bord rendent-ils compte de la récurrence de ces incidents ?
 - examen des indicateurs quantitatifs et qualitatifs
- o Les services opérationnels ont-ils les moyens (juridiques, financiers) de pallier les dysfonctionnements internes et de limiter le nombre d'incidents qu'ils constatent ?
- Les personnels et leur hiérarchie sont-ils impliqués dans le management de la qualité ?
 - o Les représentants de la hiérarchie participent-ils personnellement à la démarche qualité du service ?

Ex. participation à l'écoute des bénéficiaires, identification des points à améliorer dans les processus, dialogue avec les agents, respect des engagements pris à l'égard du personnel
 - o Les personnels ont-ils été associés à la réflexion sur les objectifs de qualité fixés à leur service ?
- La mise en œuvre d'une démarche qualité dans les services a-t-elle donné lieu à la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement et d'appui du personnel ?
 - o Des formations ont-elles été organisées pour les personnels directement impliqués dans la démarche qualité ?
 - o Des outils méthodologiques ont-ils été élaborés et diffusés ? (mutualisation des pratiques, bonnes pratiques, référentiels)
 - o Existe-t-il un dispositif d'évaluation des démarches qualité ?

Ex. revues périodiques de direction faisant le point sur ces démarches, mise en place de forums permettant de mutualiser les informations.

3. Le cas spécifique des opérateurs

Il est difficile de dresser une typologie exhaustive des opérateurs extérieurs à l'Etat intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques²¹.

Du point de vue des subventions versées par l'Etat, il est néanmoins possible de distinguer trois catégories d'opérateurs²² :

- les opérateurs qui bénéficient de « subventions pour charges de service public » permanentes : l'opérateur est chargé de mettre en œuvre une politique publique pour le compte de l'Etat, les moyens mis à sa disposition étant déterminés par ses charges (subvention d'équilibre) – ce qui n'exclut pas qu'il bénéficie d'autres ressources, notamment de droits ou redevances payés par les usagers. Les universités, le CNRS, l'ANPE entrent dans cette catégorie ;
- ceux qui perçoivent une rémunération en contrepartie d'une prestation de service : l'Etat achète à l'opérateur une prestation contre un prix, les flux financiers étant déterminés par les produits (prix unitaire x volume). C'est le cas, par exemple, du CNASEA auquel le ministère de l'emploi a recours pour distribuer des aides ;
- ceux qui reçoivent une subvention exceptionnelle, ponctuelle ou marginale, pour la mise en œuvre d'un projet précis commandé par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de ses politiques. Il ne s'agit à proprement parler ni d'une prestation de service, ni d'une subvention d'équilibre.

a). Les subventions pour charges de service public

Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, le pilotage des services opérationnels par le service responsable du programme, qui s'exprime dans le budget opérationnel de programme auquel est associé le plan d'actions et de moyens, n'est pas très différent de celui des opérateurs extérieurs à l'Etat, dotés de la personnalité morale, qui donne lieu à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens.

De ce fait, le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'opérateur pourra être analysé dans les mêmes conditions que le plan d'actions et de moyens entre le responsable du programme et les services opérationnels.

Examen du contrat d'objectifs et de moyens

Pour l'examen du contrat d'objectifs et de moyens, il est possible de se référer aux questions posées dans le cadre de l'examen des plans d'actions et de moyens des services opérationnels de l'Etat, complétées des questions suivantes :

²¹ Il s'agit essentiellement ici d'analyser la situation des établissements publics à caractère administratif. Toutefois, cette grille d'analyse est assez facilement transposable aux autres opérateurs : associations, entreprises publiques, délégataires de services publics, etc.

²² Il existe des opérateurs qui participent aux politiques publiques tout en s'autofinçant. Leur action et leurs résultats devront être retracés dans les projets et les rapports de performance.

- Les statuts de l'opérateur sont-ils compatibles avec les objectifs qui lui ont été assignés ?

Il s'agit de vérifier que les objectifs assignés à l'opérateur entrent bien dans le champ de sa spécialité.

- Les objectifs sont-ils cohérents avec les moyens ?
 - o La situation financière et patrimoniale de l'opérateur est-elle prise en compte dans la négociation du contrat ?
 - o Les missions et objectifs de l'établissement sont-ils financés ?
 - o Les charges d'exploitation de l'opérateur sont-elles équilibrées par les ressources ?
- L'emploi des ressources propres fait-il l'objet d'une discussion intégrée à la négociation du contrat d'objectifs et de moyens ?
 - o Les financements extérieurs à l'Etat (subventions des collectivités locales, droits de scolarité, droits d'entrée, redevances, rémunérations pour service rendu, etc.) dont bénéficie l'opérateur dans l'exercice de son activité ont-ils été recensés par le service responsable du programme ?
 - o Les ressources propres de l'opérateur ont-elles été prises en compte dans le cadrage des objectifs et des moyens ?
- L'opérateur est-il intégré au cadre de gestion ?
- Le contrat d'objectifs et de moyens est-il cohérent avec le cadre de gestion ?

Cas particulier des opérateurs émargeant sur plusieurs programmes

Certains opérateurs peuvent être chargés de services publics afférents à plusieurs programmes, voire à plusieurs départements ministériels. Là encore, la situation n'est pas très différente de celle des services polyvalents.

Afin de garantir la plus grande efficacité dans le pilotage des « opérateurs multi-programmes », il est tout d'abord indispensable qu'un service pilote de programme soit chargé de la tutelle principale de l'opérateur et, à ce titre, de la coordination du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'opérateur.

Cette organisation existe d'ailleurs déjà : ainsi, la direction de l'enseignement supérieur assure la coordination de la contractualisation avec les universités qui mobilise également la direction de la recherche, la direction de la technologie, la direction de la programmation et du développement, la direction des personnels enseignants, etc.

La mise en œuvre de la LOLF devrait permettre de généraliser ces pratiques.

Par ailleurs, la tutelle principale doit être cohérente avec la mission principale de l'opérateur. A titre d'exemple, le Muséum national d'histoire naturelle, dont l'activité principale est la recherche scientifique devrait être placé sous la tutelle principale du ministre chargé de la recherche, les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'environnement n'assurant qu'une tutelle secondaire.

Dans ce contexte, outre les questions posées au point précédent, il est utile de répondre aux interrogations suivantes :

- Y a-t-il identité entre l'activité principale de l'établissement, sa spécialité et les actions dont la tutelle principale est responsable ?
- Existe-t-il une procédure de coordination entre les différentes tutelles ?
 - o Est-elle conduite par la tutelle principale ?
 - o Associe-t-elle l'ensemble des responsables de programmes concernés ?
 - o Est-elle conduite suffisamment en amont ?

b). Les opérateurs prestataires de service de l'Etat

Les établissements publics sont spécialisés. Ils ne sont autorisés à réaliser des prestations de service que dans le cadre de leur mission, et le plus souvent, à titre accessoire. Il importe que les prestations de services réalisées soient facturées au coût complet, non seulement au regard des règles de la concurrence, mais aussi parce que ces activités doivent s'autofinancer, voire dégager des marges de manœuvre au service de ses objectifs principaux.

- Les statuts de l'opérateur l'autorisent-ils à réaliser des prestations de service ?
- L'activité de prestations de services est-elle cohérente avec le contrat d'objectifs et de moyens ?
- L'autorité de tutelle principale est-elle informée ?
- Les prestations de service ont-elles donné lieu à une convention précisant les résultats attendus ?
- Le prix de la prestation est-il déterminé en tenant compte des coûts directs et indirects ?

c). Les opérateurs occasionnels

Les opérateurs peuvent recevoir des subventions pour des projets ponctuels ou pour financer un surcroît d'activité en marge de leur activité principale. Les financements peuvent être imputés sur un ou plusieurs programmes. L'activité et les résultats attendus en contrepartie de la subvention doivent faire l'objet d'une convention. Si la subvention est récurrente et si elle représente une part significative des ressources de l'établissement, elle doit être prise en compte dans le contrat d'objectifs et de moyens.

- L'activité financée est-elle compatible avec l'activité principale de l'opérateur ?
 - o L'activité financée est-elle compatible avec la spécialité de l'opérateur ?
 - o L'activité financée est-elle compatible avec le contrat d'objectifs et de moyens ?
- Les subventions affectées font-elles l'objet d'une convention précisant les résultats attendus ?
- Le coût de l'activité induite est-il couvert par la subvention ?
 - o Le montant des subventions est-il justifié au premier euro ?
 - o La subvention est-elle calibrée pour prendre en compte les coûts directs et indirects liés à l'activité ?
- La subvention ne représente-t-elle qu'une part marginale des ressources de l'établissement ?
- La subvention est-elle exceptionnelle ?
- L'activité subventionnée est-elle en rapport direct avec les actions du programme ?
- L'activité subventionnée est-elle intégrée dans le cadre de gestion du responsable du programme ?

D. IDENTIFIER ET ANALYSER LES COÛTS ATTACHES AUX PROGRAMMES ET AUX ACTIONS

1. Comptabilité budgétaire, comptabilité générale et analyse des coûts.

a). Rappel des exigences de la loi organique en matière de connaissance des coûts

L'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « *L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes..* ».

Par ailleurs, l'article 51-5° qui détaille les éléments joints au projet de loi de finances, impose la présentation d'un « *projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ; b) l'évaluation des dépenses fiscales..* ».

De manière symétrique en loi de règlement, l'article 54-4° prévoit la présentation de « *rapports annuels de performances, faisant connaître par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...) c) la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs (...) ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures* ».

Enfin, l'article 54-6° inscrit parmi les éléments joints au projet de loi de règlement « *des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 [comptabilité d'analyse des coûts des actions]*».

La loi organique fait le choix d'une pluralité des informations comptables. A la base, un système dual :

- la comptabilité budgétaire suivra le respect des autorisations budgétaires à partir de l'enregistrement des encaissements et des décaissements ; elle retracera l'exécution des dépenses selon une double approche : par destination, selon les programmes et actions qui seront définis au sein de chaque budget ministériel; par nature, conformément à la division en titres prévue par la loi.

- la comptabilité générale sera tenue selon les principes de la comptabilité d'exercice (constatation des droits et des obligations).

En outre, il est prévu une comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions composant les programmes. L'analyse des coûts des actions constitue une exigence supplémentaire de maillage fin des informations.

b). Normes à construire et analyses existantes

Pour répondre aux exigences de la loi, l'orientation prise consiste à bâtir un système comptable intégré, assurant un enregistrement unique de toute la chaîne des événements de dépense, qui desservira l'ensemble des besoins à partir de concepts parfaitement articulés entre eux (caisse / droits et obligations, dépenses / charges, nature / destination des dépenses, coûts directs / coûts complets...).

Les concepts et les outils de suivi de la comptabilité d'exercice, très largement nouveaux, sont en cours d'élaboration par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique.

On distinguera donc :

- l'approche budgétaire des coûts : les coûts budgétaires sont des sommes de dépenses budgétaires relatives à des programmes ou à des divisions de programmes (actions, sous-actions ...),

- l'approche comptable des coûts : les coûts comptables sont des sommes de charges relatives à des programmes ou à des divisions de programmes.

Les travaux conduits depuis plusieurs années par certains ministères en matière d'analyse des coûts seront particulièrement étudiés puisqu'ils pourront servir de point de départ à la satisfaction des exigences nouvelles.

La circulaire du 18 février 2002 définit deux points d'application de l'exigence d'analyse des coûts des actions :

- L'identification du coût des actions au sein d'un programme. Ce premier axe d'analyse des coûts consiste à diviser les dépenses en segments de coûts appropriés à une lecture transparente des politiques et des moyens d'action qu'elles mobilisent, ainsi qu'à la construction d'une justification des dépenses au premier euro expliquant les dépenses par référence à leurs déterminants physiques. Ce premier axe d'analyse se déploie sur des coûts directs budgétaires. Les coûts comptables directs seront définis de la même façon en remplaçant la notion de dépense par la notion de charge.
- L'identification des coûts complets. Ce second axe d'analyse vise à construire des notions de coûts complets par retraitement des coûts directs, répondant mieux que ces derniers aux besoins de suivi et de comparaison des coûts dans l'espace et dans le temps. Il sera logiquement déployé en second lieu, comme un enrichissement du travail de division des coûts préalablement effectué. Dans l'attente de la mise en œuvre effective de la comptabilité d'exercice, le présent document traite des coûts complets budgétaires. Une réflexion analogue sera conduite sur la construction des coûts comptables complets.

2. L'identification du coût des actions au sein d'un programme (coûts directs budgétaires).

Si l'on définit le coût direct budgétaire d'un programme comme la somme des dépenses budgétaires directement affectées à ce programme sans aucun retraitement, l'identification des coûts directs budgétaires des actions ne pose qu'un problème de bonne affectation des dépenses aux différentes actions (et éventuellement aux subdivisions de ces actions).

La division fine des dépenses d'intervention et des dépenses d'équipements publics sera normalement assurée par la nomenclature par destination des programmes.

Les dépenses d'équipement des services seront affectées aux divisions du programme si elles leur sont spécifiques ou aux fonctions support si elles relèvent d'une gestion commune.

La répartition des dépenses pose des problèmes plus complexes s'agissant des dépenses de personnel et de fonctionnement des services : répartition fondée sur l'organigramme des services ou sur la segmentation des activités, répartition pour les services et agents polyvalents...

a). La répartition des dépenses de personnel entre les actions

Plusieurs outils peuvent être mobilisés pour servir de fondement à la répartition des dépenses directes de personnel : affectation directe, enquêtes sur les emplois implantés, ventilation selon des barèmes de charges, etc. Les équipes d'audits devraient être amenées à recenser les instruments ainsi utilisés et à évaluer leur pertinence.

Au-delà de considérations de principe, la validation des clés de calcul utilisées devra reposer sur des mesures de l'affectation des personnels en fractions d'équivalent temps plein (ETP) à chaque action, réalisées dans des services tests d'administrations centrale et déconcentrée. Les écarts entre les mesures ainsi effectuées et les clés utilisées pour la budgétisation seront alors analysés.

- ⇒ A titre d'exemple, la validation des clés de répartition des dépenses de personnel entre « composantes » de l'agrégat « Trésor public » (DGCP) a conduit une mission d'assistance de l'IGF à rencontrer tous les chefs de poste d'un département test afin de remplir et de commenter avec eux des tableaux d'affectation des agents aux missions. Cette approche a permis de valider la démarche et de s'assurer de la cohérence et du niveau de fiabilité des réponses. L'enquête a ensuite été étendue à dix autres départements pour étayer les constats les plus importants, avant d'être généralisée.
 - ⇒ Le calcul des coûts des missions au sein d'une direction des services fiscaux de la direction générale des impôts a donné lieu à l'établissement d'un questionnaire destiné à permettre la répartition des charges de travail par « mission » (recouvrement, assiette, contrôle). Ce questionnaire a été présenté aux représentants du personnel et individuellement à chaque chef de poste. Le retraitement et l'analyse des résultats ont également donné lieu à un dialogue nourri avec les responsables de services .
- ☞ En prévisionnel, les principes de répartition des coûts directs de personnel entre les actions sont-ils pertinents ?
- o Le périmètre de chaque action est-il suffisamment clair pour permettre une affectation sans ambiguïté des personnels ?

Une segmentation quelle que soit sa pertinence pose des problèmes de chevauchement. A titre d'exemple, l'examen des « composantes » utilisées par la DGCP a mis en évidence la difficulté de différencier les tâches qui relevaient du contrôle de celles qui s'apparentaient à du conseil. De la même façon, il peut s'avérer délicat d'établir la frontière dans le cadre d'un calcul d'équivalents temps plein (ETP) entre activités de police administrative et fonctions de police judiciaire. Il est possible de surmonter cette difficulté en retenant des conventions pour définir le périmètre de chaque action (tel est le cas pour les missions de polices administratives et judiciaires de la gendarmerie par exemple).

Les chevauchements potentiels entre actions constituent des zones de risque qui devraient tout particulièrement être examinées par les équipes d'audit.

Les solutions retenues comporteront une part – inévitable – de conventions. L'important sera d'évaluer si ces solutions sont appliquées de manière homogène à l'ensemble des services participant du programme et si elles sont susceptibles de biaiser les résultats et l'analyse des coûts qui en résultera.

- o Le responsable de programme s'est-il fondé sur une analyse de l'activité effective de ses personnels dans les services pour les répartir en équivalent temps plein au sein de chaque action ?

Au-delà de cette analyse, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place ex ante un suivi du temps passé par les agents sur chaque mission. De telles pratiques ont été mises en place à La Poste dans le cadre de leur démarche de contrôle de gestion. Mais elles existent également dans l'administration (gendarmerie, police, concurrence et consommation, etc.), souvent à des fins de contrôle de l'activité ou de statistiques.

- o Les personnels indivis ont-ils été correctement recensés ?
- o L'analyse de la répartition des charges de personnel dans les services qui contribuent à plusieurs actions repose-t-elle sur des données qui ont fait l'objet d'une évaluation contradictoire ?

Les évaluations qui reposent sur des données déclaratives fournies par les services peuvent s'avérer peu fiables. Il suffit, par exemple, qu'il y ait une ambiguïté ou un enjeu sur la façon de rendre compte de la répartition des personnels (confusion entre nombre d'emplois et nombre d'ETP, computation des congés et des temps partiels, etc.) pour que les données servant de fondement à la répartition des coûts soient faussées.

- o Les méthodes de calcul de la répartition des charges de personnel sont-elles homogènes dans l'ensemble des services participant au programme ?
- o Le coût du personnel est-il approché en tenant compte de la pondération du coût des différents types d'emplois ?

Dans le même esprit, une autre question intéressera l'effet de la pyramide des âges sur la répartition des coûts du personnel. L'intégration ou pas de cet effet dans les coûts des actions peut donner lieu à débat, selon que l'on souhaite insister sur le fait qu'elle reflète l'expérience des agents (il est donc normal que des actions qui utilisent des agents plus expérimentés coûtent plus cher) ou que l'on mette en avant qu'il s'agit d'un coût non maîtrisable pour les responsables de programme²³.

- ⇒ Dans le cadre de la mission d'assistance sur la définition d'indicateurs de coût et de performance à la direction générale des douanes et droits indirects, le coût du personnel a été calculé en répartissant les agents en neuf groupes à partir de critères de catégorie (A, B, C) et de branche d'activité (opérations commerciales/contributions indirectes, administration générale, surveillance) et en retenant pour chacun de ces groupes une rémunération moyenne définie sur le fondement d'indices médians. Ce premier calcul a laissé apparaître un écart de 12 % entre la masse salariale théorique et la masse salariale payée, en raison de la structure démographique de cette direction. Le coût du personnel pour chaque grande « mission » de la DGDDI a été ajusté de cet écart.
- La méthode de répartition entre actions du coût des personnels intègre-t-elle de façon pertinente les personnels dont la rémunération n'apparaît pas dans les actuels chapitres de dépenses de personnel ?
 - ☉ Le service responsable du programme a-t-il prévu une procédure de suivi des charges de personnel selon les actions pour fournir une information fiable sur le réalisé en fin d'année ?
 - Cette méthode permet-elle d'approcher avec un bon niveau de précision les coûts effectifs de personnel mis en jeu dans chaque action ?
 - Cette méthode prévoit-elle des outils permettant de comprendre les écarts constatés entre le prévisionnel et le réalisé ?

b). La répartition des autres dépenses de fonctionnement

- ☉ La répartition budgétaire des dépenses de fonctionnement courantes entre chaque action telle qu'elle apparaît dans le programme repose-t-elle sur une méthode pertinente ?

Si les gestionnaires d'actions sont responsabilisés sur la gestion d'enveloppes de dépenses et si un système d'information permet de suivre précisément la destination des dépenses (sur la base d'une codification des engagements rattachant ceux-ci à des actions, par exemple), la division des dépenses entre actions et subdivisions d'actions sera possible.

²³ Cette position peut d'ailleurs être discutée. En effet, un certain pilotage du « glissement vieillesse technicité » (GVT) est possible, à condition de se placer au bon niveau de gestion de la masse salariale et du personnel (soit le programme ou le ministère).

Les autres méthodes de calcul ne correspondant pas à des responsabilités de gestion (comptages issus des applications informatiques, affectation selon des clés spécifiques liées à l'activité, répartition selon le nombre d'agents, extrapolation des clés de répartition utilisées pour une dépense connexe ...) ne permettent pas d'établir des coûts directs. Elles sont réservées à la ventilation de frais indivis dans le cadre du calcul des coûts complets.

- ☉ Existe-t-il un système de suivi des dépenses permettant d'affecter finement chaque dépense engagée à une action ?

Il conviendra de s'assurer que les potentialités des systèmes d'information sont concrètement utilisées. En particulier, on vérifiera si des dépenses qui pourraient être directement affectées à chaque action ne sont pas regroupées dans une action ou un programme support.

- ☉ Les systèmes d'information utilisés pour l'analyse des coûts sont-ils compatibles avec ACCORD ?

3. L'identification des coûts complets (coûts complets budgétaires)

a). Les méthodes

Présentation succincte des différentes méthodes d'analyse des coûts

Les méthodes fondées sur une approche en terme de coûts directs permettent de réaliser de façon simple des analyses du coût des services ou des activités.

Elles sont dénuées d'arbitraire et les acteurs de l'administration reconnaissent aisément leurs responsabilités dans les divisions de dépenses qui les fondent.

Les coûts directs ne permettent en revanche qu'imparfaitement d'organiser les comparaisons temporelles et spatiales utiles au suivi de l'efficacité de la gestion des ressources.

L'instabilité de la localisation des dépenses des fonctions support, l'intégration de dépenses d'investissement à flux irréguliers et l'absence de retraitement des coûts du capital introduisent des biais dans ces comparaisons.

Les méthodes relevant d'une logique de coûts complets (la méthode des coûts complets, et sa variante, la méthode d'imputation rationnelle des frais fixes, la méthode ABC : *activity-based costing*, etc.) permettent de remédier à ces insuffisances.

Elles visent en effet à aboutir au calcul du coût de revient d'un produit, d'une prestation, d'un service ou de toute activité, en prenant en compte les coûts directs affectables, et les coûts indirects, des fonctions support notamment, imputés au travers d'un processus de répartition.

Il faut néanmoins reconnaître les limites de l'exercice, notamment son caractère généralement arbitraire, les possibilités de manipulation qu'il offre, ainsi que la difficulté d'identifier des responsables sur les coûts indirects.

La complexité de ces méthodes, la lourdeur de leur mise en œuvre et les délais qui en résultent limitent en pratique leur usage.

Dans la perspective d'un calcul de coûts prévisionnels, utile par exemple dans le cadre d'un exercice de budgétisation en base zéro, il convient enfin de mentionner la méthode des coûts préétablis et d'analyse des écarts.

Un coût préétabli est un coût calculé à partir des dépenses ou des charges estimées à l'avance.

Il peut s'agir d'une simple prévision ou bien d'un objectif ayant valeur de norme.

La comparaison entre les coûts prévisionnels et les coûts réels permet de mettre en évidence des écarts dont la formation peut elle-même être détaillée, pour déterminer par exemple les motifs d'une dérive des coûts.

Les difficultés posées par la mise en œuvre d'une analyse en coûts complets

En premier lieu, le degré de complexité des méthodes de calcul des coûts complets varie en fonction de la finesse des retraitements et de l'analyse recherchée.

Les ministères auront donc à arbitrer entre, d'un côté l'intérêt d'un degré de connaissance plus fin des coûts, et, de l'autre côté, la simplicité, gage d'une meilleure appropriation de la démarche.

Au surplus, le recours à des méthodes trop complexes de calcul risquera de surenchérir le coût de l'analyse pour un bénéfice incertain.

En définitive, il convient de ne pas perdre de vue que l'objectif de l'analyse du coût des actions est d'éclairer la décision budgétaire et de responsabiliser les gestionnaires de programme sur leurs coûts. Il ne s'agit pas donc pas d'élaborer un système sophistiqué de comptabilité analytique.

En deuxième lieu, un travail d'analyse du fonctionnement des services doit précéder le calcul du coût complet des actions.

Ainsi, dans le cas de la méthode des coûts complets, l'organisation est découpée en centres d'analyses (le plus petit dénominateur commun entre l'organisation hiérarchique et l'organisation comptable) pour lesquels sont définies des unités d'œuvre et des clés de répartition des charges indirectes.

La méthode ABC repose, quant à elle, sur le recensement des activités et des processus de production à l'œuvre dans l'entité concernée.

De la qualité de cette réflexion dépendra ensuite la pertinence de l'analyse des coûts.

En dernier lieu, les méthodes de calcul de coûts complets impliquent la répartition d'un certain nombre de charges indirectes. Il convient alors d'avoir trois préoccupations.

Tout d'abord, lorsque la répartition des coûts est réalisée à des fins de pilotage, les responsables des actions sur lesquelles sont réparties comptablement les charges indirectes doivent être en mesure sinon de les maîtriser du moins d'exercer une influence sur elles.

Par ailleurs, un effort d'accompagnement des personnels est nécessaire pour permettre aux parties prenantes de bien comprendre la logique comptable sous-jacente au calcul.

Enfin, la mise en œuvre d'une méthode d'analyse des coûts suppose que les procédures de recueil et de traitement des informations comptables nécessaires à celle-ci soient autant que possibles automatisées.

Les retraitements manuels sont, en effet, source d'erreurs et peuvent susciter le rejet de la démarche par les agents.

b). Les pensions

Les dépenses de pensions seront, au terme de la réforme, supportées par un compte de pensions qui sera alimenté en recettes, notamment, par des versements en provenance des programmes représentant l'équivalent d'une contribution employeur assise sur les rémunérations des personnels du programme.

Les coûts complets de personnel des programmes seront donc en lecture budgétaire directe.

Aujourd'hui, cependant, les pensions civiles et militaires des fonctionnaires de l'Etat sont budgétées sur des chapitres propres, chaque ministère prenant en charge sur son budget les pensions de ses retraités, à la différence des établissements publics ou des employeurs privés qui versent des cotisations retraite patronales.

Il convient donc de se poser la question suivante :

- Le calcul d'une charge supplétive correspondant aux pensions civiles est-il prévu ?

c). La ventilation des dépenses des fonctions support

Il serait contraire à l'esprit de la loi organique qu'une proportion substantielle de dépenses directement affectables soit globalisée pour des raisons de facilité.

On peut considérer que le calcul du coût complet d'une activité perd de sa pertinence lorsque les charges indirectes représentent un pourcentage supérieur à 15 % de celui-ci.

Le coût des fonctions support constituées en programmes ou en actions indépendantes devra être réparti entre les programmes ou entre les actions opérationnelles avec le souci de refléter au maximum la logique de prestation qui anime certaines fonctions, tout en évitant une complexité excessive des clés de répartition et des unités d'œuvre.

Même si les clés de répartition comportent une part d'arbitraire, il conviendra d'éviter de trop fréquentes modifications, la permanence des méthodes rendant possibles des comparaisons entre exercices.

Par ailleurs, s'il est nécessaire de retenir pour certaines actions des méthodes de calcul identiques susceptibles de faciliter la comparaison des performances entre services, les clés de répartition peuvent difficilement être définies de manière centralisée et préalable pour l'ensemble des ministères, leur choix présupposant une connaissance fine de l'activité.

Il conviendra, en revanche, que les ministères soient en mesure d'en justifier la pertinence.

- Le périmètre d'analyse des coûts est-il pertinent ?

Le périmètre pertinent d'analyse des coûts sera généralement celui du ministère, dans la mesure où il constitue le cadre qui regroupe les fonctions support agissant comme prestataires de services au profit des différents programmes opérationnels. Mais il pourra être plus restreint.

- ☛ Le mode de répartition des charges indirectes, notamment du coût des fonctions support, est-il conforme à la méthode retenue (coût complet, imputation rationnelle des charges fixes, méthode ABC) ?
 - o Si la méthode retenue est celle des coûts complets, le découpage de l'organisation en centres d'analyse est-il pertinent ?
 - Examen du schéma de ventilation des charges
 - o Si, en revanche, la méthode retenue est celle de l'*activity-based costing*, l'analyse fine des activités et des processus de production a-t-elle été conduite ?
 - o L'analyse des activités et des processus est-elle concordante avec la vision stratégique qu'a l'entité d'elle-même ?
- ☛ Le niveau optimal de répartition des charges, qui préserve une capacité d'action des gestionnaires sur les coûts qui leur sont imputés, a-t-il été défini ?

L'analyse des coûts réalisée dans les projets et les rapports annuels de performance devrait pouvoir faire la distinction entre les coûts sur lesquels les responsables de programme ont les moyens d'agir (qu'ils soient directs ou indirects) et ceux qui leur incombent du fait de la structure. Les objectifs et les indicateurs d'efficacité des programmes concerneront plutôt la première catégorie de coûts.

- ☛ Les unités d'œuvre utilisées permettent-elles une modélisation du coût des activités auxquelles elles correspondent ?

Le nombre de journées de formation est par exemple une unité d'œuvre pertinente pour modéliser les coûts d'une activité de formation. Elle décrit schématiquement cette activité et fournit la base d'imputation des coûts du service formation. En revanche, le nombre d'agents est une unité d'œuvre qui peut biaiser l'analyse des coûts de l'immobilier, puisqu'elle ne rend pas compte des surfaces utilisées.

d). Les coûts du capital

En comptabilité budgétaire, les dépenses d'investissement sont comptabilisées au cours de l'exercice qui a vu leur paiement, et ce généralement par tranche. L'appréhension du coût des investissements non récurrents, à partir des données budgétaires, est donc délicate dans la mesure où elle ne permet pas de distinguer individuellement les actifs et où l'on observe une forte variation des flux d'investissement. C'est encore plus vrai à des niveaux fins d'analyse comme le seront certains petits programmes et la plupart des actions.

Ces dépenses ne peuvent donc entrer directement dans le calcul du coût complet des programmes et des actions. Elles doivent être extournées et remplacées par une charge représentative de l'investissement supporté sur l'exercice.

Un autre biais auquel il faut remédier est la différence des dépenses apparentes des administrations qui sont locataires de leurs locaux, par rapport aux administrations affectataires de locaux domaniaux.

Différentes solutions sont envisageables pour valoriser le coût d'utilisation des biens domaniaux : imputation de loyers fictifs fondés sur des valeurs de marché, imputation d'une charge financière représentative du coût d'opportunité de détention des biens...

- Un travail de recensement et de valorisation des actifs a-t-il été engagé ?
- La méthode utilisée pour imputer à chaque période le coût des investissements non récurrents correspond -elle à une réalité économique ?
- Cette méthode est-elle comprise par les gestionnaires auxquels les coûts complets sont imputés ?

4. L'analyse des coûts et les outils de gestion

Le pilotage des actions par les administrations peut nécessiter un suivi des dépenses à des niveaux plus fins que ceux demandés par la loi organique (suivi de dispositifs et de projets par exemple).

Par ailleurs, le suivi de la performance des services nécessite des analyses à la fois physiques (indicateurs d'activité) et financières qui peuvent, là encore, excéder le niveau d'information exigé dans les projets et rapports annuels de performances.

Il est attendu que le système d'information Accord, reposant sur un progiciel de gestion intégré, ne supporte pas nécessairement l'ensemble de ces besoins.

Par ailleurs le suivi des déterminants physiques de la dépense continuera à relever plus naturellement de l'informatique de « production » des administrations.

- Au delà de l'analyse des coûts prévue par la loi organique, une réflexion a-t-elle été conduite pour déterminer les besoins en informations des gestionnaires sur les coûts, les activités et les résultats?
- Quelle évolution des outils de gestion est envisagée, parallèlement à la mise en place du futur système de gestion budgétaire et comptable ?

E. « ASSURER L'AUDITABILITE DES SYSTEMES DE MESURE DE LA PERFORMANCE »

Garantir l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance revient en première analyse à permettre la constitution de pistes d'audit²⁴.

La circulaire du 18 février 2002 va cependant plus loin dans la mesure où elle invite les ministères à réfléchir à leurs dispositifs de contrôle et d'audit internes.

1. Les systèmes d'information

Les systèmes d'information qui servent de support à la mesure de la performance doivent produire, d'une part, les informations de nature financière qui entrent en ligne de compte pour le calcul des coûts et des indicateurs d'efficacité, et d'autre part, les indicateurs de performance socio-économique et de qualité de service.

La plupart des structures s'appuie sur des systèmes informatiques pour gérer ces données.

Cependant, les développements qui suivent concerneront tant les systèmes d'information manuels, que les systèmes informatisés.

En effet, les audits de ces systèmes reposent sur des principes identiques, même si leur mise en œuvre pratique sera différenciée.

Il est primordial que les responsables de programme s'engagent à garantir l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance.

Les opérations de contrôle des systèmes d'information pourront comprendre deux phases :

- La première concernera les contrôles globaux qui s'appliquent à la quasi-totalité des opérations et visent à assurer leur fonctionnement.

- La seconde portera sur les contrôles applicatifs²⁵ qui comprennent le contrôle des procédures programmées à l'intérieur même des logiciels d'application.

L'ensemble de ces contrôles doit permettre de garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la validité des informations utilisées pour mesurer la performance. Les équipes d'audit seront chargées d'évaluer leur fiabilité²⁶.

²⁴ « Piste d'audit : reconstitution chronologique d'un processus en vue de vérifier la continuité des différentes phases qu'il comporte ». Les mots de l'audit IFACI, IAS.

²⁵ Ces contrôles s'appliquent aux applications informatiques dédiées. Cependant, les questions posées dans ce cadre peuvent être utilement adaptées aux systèmes manuels.

²⁶ Les développements qui suivent s'inspirent très largement du guide d'audit COBIT et, plus particulièrement, de l'objectif de contrôle DS11 « gérer les données ».

a). Les contrôles globaux

La préparation et la saisie des données

Les développements qui suivent distinguent schématiquement trois phases dans le traitement des données qui interviennent dans la mesure de la performance :

- la collecte de données réunies en des documents sources avant intégration dans les systèmes d'information ;
- l'intégration de ces données dans les systèmes d'information (leur saisie informatique, le cas échéant) ;
- le traitement de ces données qui permet d'obtenir en « sorties » les états rendant compte de la performance de l'action publique.

Cette dernière phase de traitement des informations peut mettre en jeu plusieurs systèmes informatiques reliés par des interfaces. Le passage d'un système à l'autre ne doit pas entraîner une perte de fiabilité et d'exhaustivité des données. Cela est particulièrement important s'agissant des interfaces entre ACCORD et les autres logiciels de suivi des coûts ou des données physiques qui pourront exister dans les ministères.

- Existe-t-il des procédures de préparation des documents sources de nature à garantir leur fiabilité ?
- L'intégration des données provenant des documents sources dans les systèmes de traitement de l'information est-elle fiable ?

Le traitement des données

- Les traitements des données qui font l'objet de développements informatiques spécifiques sont-ils encadrés par des procédures de nature à garantir leur bon fonctionnement ?
- Existe-t-il des procédures de nature à garantir la fiabilité des traitements des données ?

La maintenance et la mise à jour des systèmes de mesure de la performance

- L'architecture des systèmes d'information a-t-elle été formalisée ?
- Les contrôles d'accès sont-ils correctement réalisés ?
- Les opérations du centre de traitement ont-elles fait l'objet de procédures documentées ?
- Ces procédures sont-elles respectées ?

L'analyse des applications dédiées développées pour répondre aux objectifs de la LOLF

- La définition des besoins a-t-elle été correctement menée ?

- La phase de test garantit-elle de manière raisonnable que les applications développées fonctionnent correctement ?
- La mise en place de la nouvelle application s'est-elle accompagnée d'un effort d'accompagnement du personnel ?
- Les modalités de suivi et de mise à jour de l'application sont-elles prévues ?

b). Les contrôles applicatifs

Les contrôles applicatifs portent sur le fonctionnement des applications.

Une attention toute particulière doit être portée aux interfaces des applications qui permettent de relier différents systèmes informatiques.

Un des intérêts des systèmes informatisés réside dans leur capacité à prévenir l'entrée de données erronées, ainsi qu'à détecter et corriger celles qui pourraient déjà s'y trouver.

Pour ce faire, les contrôles applicatifs s'appuient sur des procédures automatiques qui comprennent des contrôles sur le format, l'existence, la vraisemblance des données, ainsi que d'autres vérifications, l'ensemble étant incorporé dans l'application lors de son développement.

- Les programmes comportent-ils des routines de prévention, de détection et de correction d'erreurs ?

2. Le contrôle interne

L'IFACI (Institut d'audit interne) définit le contrôle interne comme « *le dispositif permanent mis en œuvre au sein d'une entité pour réduire les risques et s'assurer que ses activités sont convenablement maîtrisées à tous les niveaux* ».

On distingue en règle générale :

- le contrôle interne de premier niveau – ou contrôle interne continu – qui regroupe les procédures par lesquelles les activités d'une organisation sont contrôlées et fiabilisées. Ce contrôle est souvent hiérarchique (les chefs de service s'assurent de la qualité du travail de leurs subordonnés) ou confié à une structure transversale spécifique (des équipes spécialisées sont chargées de vérifier que les services n'ont pas commis d'erreurs dans le traitement de leurs dossiers) ;
- le contrôle interne de second niveau qui a pour finalité le contrôle du contrôle interne continu.

Le contrôle interne, qui ne doit pas être confondu avec une fonction, un service ou des opérations ponctuelles a pour objet :

- la sécurité des actifs ;
- la qualité des informations ;
- le respect des directives ;

- l'optimisation des ressources.

Dans le cas des systèmes de mesure de la performance, le contrôle interne aura pour principal objectif de garantir la qualité des informations.

L'audit de la fonction contrôle interne suppose d'évaluer en premier lieu l'environnement dans lequel s'inscrivent les structures auditées.

Le fait que des codes de conduite aient été élaborés pour fixer les règles de comportement des agents ou que la hiérarchie montre l'exemple en respectant les règles qu'elle fixe au personnel n'est en effet pas indifférent à l'importance que revêtiront aux yeux des agents les procédures de contrôle interne qu'ils devront appliquer.

a). L'environnement du contrôle interne

Il convient de s'assurer que les réponses aux questions suivantes sont satisfaisantes :

- Les règles de conduite fixées aux agents sont-elles suivies ?
- Le management vise-t-il à donner l'exemple, notamment en fournissant des indications très claires sur ce qui doit être fait en matière de contrôle ?
- La gestion des ressources humaines est-elle propice à la mise en œuvre de procédures de contrôle interne ?
- Les fonctions qui gèrent des systèmes d'information font-elles l'objet d'un suivi particulier de la hiérarchie ?

b). Les procédures de contrôle interne spécifiques aux systèmes de mesure de la performance

Le contrôle interne de premier niveau

- Les procédures de contrôle interne concernent-elles l'ensemble des personnels ?
- Existe-t-il des procédures de fiabilisation des données utilisées pour mesurer la performance pour chacune des activités du programme ?
- Les personnels sont-ils responsabilisés en matière de contrôle interne ?

Le contrôle interne de second niveau

- L'auditabilité des procédures de contrôle interne est-elle assurée ?
- Le contrôle interne de second niveau a-t-il mis en évidence des faiblesses dans les procédures de contrôle interne continu qui tendraient à persister ?

3. L'audit interne

L'audit interne est une fonction d'assistance qui doit permettre aux responsables d'une organisation de la rendre plus efficiente.

« La spécialité de l'auditeur interne, c'est l'art (méthode) et la manière (outil) de procéder pour porter un jugement sur les dispositifs (règles, procédures, organisations, système d'information, etc) que tout manager met en place pour faire fonctionner son activité et que l'on désigne sous le terme de contrôle interne »²⁷.

En ce sens, l'audit interne constitue le stade ultime du contrôle interne.

Du point de vue des administrations, cette fonction a vocation à se développer une fois formalisés les dispositifs de contrôle interne continu qui ont pour objet de sécuriser les procédures et élaborées les méthodes de mesure de la performance.

Mais, s' il ne constitue pas une priorité dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF, l'audit interne peut jouer un rôle décisif en accompagnant les changements qu'impose la mise en place des programmes.

- Le positionnement de l'audit interne est-il propice à un contrôle efficace ?
- Des processus d'évaluation des processus de contrôle interne réguliers et approfondis ont-ils été mis en place ?
- Le processus d'évaluation est-il pertinent ?

²⁷ Cf. Théorie et pratique de l'Audit interne. Jacques RENARD. Editions d'Organisation, février 2000.

TEXTES DE REFERENCE

LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

CIRCULAIRE DU 18 FEVRIER 2002 RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE (CAHIER DES CHARGES POUR L'ELABORATION DES NOUVEAUX CONTENUS DES BUDGETS MINISTERIELS °

CIRCULAIRE DU 22 AVRIL 2002 RELATIVE A LA MISE EN PLACE DU COMITE INTERMINISTERIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES

LISTE DES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES UTILISEES

- Cadre d'élaboration des plans ministériels de développement du contrôle de gestion. Direction du budget / DIRE. Novembre 2001.
- Dossier « Vers une nouvelle gestion publique » de la journée du 10 octobre 2001. Fiches techniques réalisées par la direction du budget.
- La qualité dans les services publics. Sous la direction de Gérard BELORGUEY. Ed : Delta, Berger-Levrault, novembre 1989.
- Développement du contrôle de gestion. Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat. Groupe de travail animé par la direction du budget avec la participation de la direction générale de la comptabilité publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Août 2000.
- Théorie et pratique de l'audit interne. Jacques RENARD. Ed : Editions d'Organisation, 3^{ème} édition, février 2000.
- La conduite d'une mission d'audit interne. Méthodologie élaborée par un groupe de recherche sous la direction d'Olivier LEMANT. IFACI. Ed. CLET, 1989.
- Lignes directrices pour l'audit des systèmes qualité. Août 1993. NF EN 30011. AFNOR.
- Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management de la qualité et/ou de management environnemental. Avant projet soumis à enquête probatoire. NF EN ISO 19011. Juin 2001. AFNOR.
- Usagers ou clients ? Ecoute, marketing et qualité dans les services publics. Bertrand DE QUATREBARBES. Ed. : Editions d'Organisation, septembre 1998.
- « Instructions for the Program Assessment Rating Tools ». OMB, avril 2002.
- « Agencies' annual performance plans under the Results Act. An Assessment Guide to Facilitate Congressional Decisionmaking ». GAO, février 1998.
- Fascicule « Optimiser les processus ». Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique.
- Fascicule « Piloter la qualité ». Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique.

- Fonctionnement et résultats des administrations. Auto-évaluer son service. DIRE. Mars 2001. Ce document détaille la démarche CAF – cadre d’auto-évaluation des Fonctions publiques – développée notamment par la Fondation européenne du management pour la qualité.
- Services publics : S’engager sur la qualité du service. Guide méthodologique. Délégation interministérielle à la réforme de l’Etat. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique, février 2001.
- Les mots de l’audit. IFACI, I.A.S. Editions Liaisons, juin 2000.
- « Améliorer la gestion publique ». Textes de présentation préparés dans le cadre des 1ères rencontres internationales de la gestion publique organisées par l’IGPDE et l’OCDE les 20 et 21 juin 2002.
- La pratique du contrôle interne. Traduit de “Internal Control Integrated Framework”, COSO Report (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Editions d’Organisation, 1994.
- CobiT. Gouvernance, Contrôle et Audit de l’information et des Technologies Associées. IT Governance Institute, AFAI. 3ème édition, juin 2002.
- Animer une organisation déconcentrée. André BARILARI. Editions d’organisations, collection service public, février 2002.
- Synthèse des travaux du sous-groupe « indicateurs de résultats » du groupe de travail « amélioration de la gestion publique » de la Délégation interministérielle à la réforme de l’Etat. Juillet 2000.
- La démarche de planification stratégique au ministère de l’emploi et de la solidarité, version de février 2002.
- Le contrôle de gestion dans les administrations de l’Etat – Eléments de méthodologie. DIRE, juin 2002.
- Comptabilité de gestion. Henri BOUQUIN. Editions Sirey, 2^{ème} édition, 1997.
- La nouvelle gestion publique. Bernard ABATE, LGDJ, 2000.

