

DIRECTION DU BUDGET
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE

TELEDOC 242
BUREAU CMD
N° CMD-02-638

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE,

à MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES ET
SECRETAIRES D'ETAT

Objet : **Mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001. Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels.**

P.J. : 1

Afin d'aider chaque ministère à élaborer les nouveaux contenus de son budget, définis par la loi organique du 1^{er} août 2001, le cahier des charges, ci - joint, propose des éléments de méthode et indique les points sur lesquels un travail important reste à accomplir. Il ne s'agit donc pas d'un document définitif mais d'un point d'étape, examiné par le comité de pilotage interministériel de la réforme le 30 janvier dernier. Vos orientations sur chacune des rubriques énumérées sont dès à présent demandées.

Chaque ministère présentera également la démarche stratégique retenue, la formule d'organisation qui lui paraît la plus appropriée, le mode de pilotage ministériel et le calendrier dans lequel s'inscrit son ministère. Cet effort pour décliner la conduite du projet sur la période 2002-2005 est en soi un exercice d'anticipation fertile, un apprentissage collectif et un facteur de clarification des problématiques. Nous devons nous mettre collectivement en situation de faire face aux enjeux pour nos administrations, aux attentes du Parlement et des citoyens, enfin aux échéances très rapprochées, inscrites dans le calendrier de la loi organique.

Vos réponses sont attendues pour le 15 mars. Elles seront examinées au cours de réunions tenues par les sous directeurs en charge de vos budgets.

Les questions suscitées par le cahier des charges peuvent être adressées à Marie-Hélène Granier-Fauquert, tel 01 53 18 71 17, marie-helene.granier-fauquert@budget.finances.gouv.fr. Un espace extranet est par ailleurs en cours de construction sur www.vitamin.gouv.fr. Un document destiné à servir de support d'information au sein de vos administrations viendra par ailleurs compléter le cahier des charges.

Mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001

**CAHIER DES CHARGES POUR L'ELABORATION DES
NOUVEAUX CONTENUS DES BUDGETS MINISTERIELS.**

NOTE DE PRESENTATION

Le plan de mise en œuvre de la réforme des finances publiques défini par le CIRE du 15 novembre 2001 comporte trois volets :

- **les nouveaux modes de gestion interne** (contrôle de gestion, engagements de qualité, GRH, déconcentration),

- **les nouveaux standards et les nouveaux outils des procédures financières** (budgets locaux, reconfiguration de la chaîne des contrôles du processus de dépense, comptabilité d'exercice, refonte des systèmes d'information financière).

- **l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels : le présent cahier des charges porte sur ce dernier volet, à l'exclusion des deux autres, sauf s'agissant des aspects de conduite du projet qui coordonnent l'ensemble des chantiers au sein d'un ministère.**

La méthode

• Les transformations à réaliser pour élaborer les nouveaux contenus des budgets ministériels dépendent d'une évolution de la procédure budgétaire qui réunit chaque ministère et la direction du budget autour de l'élaboration et de l'exécution de la loi de finances. **Une méthode commune à l'ensemble des budgets et partagée entre les ministères gestionnaires et la direction du budget doit être définie.**

En même temps, l'ampleur des transformations à opérer pour atteindre en 2005 l'objectif fixé par la loi organique, nécessite un cheminement adapté à la situation de chaque administration.

Le plan d'élaboration de votre nouveau budget intégrera cette double réalité. Il sera individualisé tout en étant fondé sur des critères partagés.

• **Ces plans marqueront le début d'une démarche progressive.** Ils constitueront un premier point d'étape.

Les méthodes d'élaboration des nouveaux budgets sont inégalement développées :

- **Sur certains points - élaboration des programmes, formulation des objectifs et des mesures de résultats ...-, les méthodes communes sont plus avancées,** grâce à l'acquis des groupes de travail interministériels dont les rapports ont été remis en juin dernier, et grâce au travail expérimental réalisé sur les agrégats budgétaires. Ces méthodes vont devoir maintenant être enrichies grâce à la mutualisation des expériences d'élaboration des programmes.

- **Sur d'autres points, les méthodes restent largement à élaborer en commun** : nomenclature, justification de la dépense au premier euro, nouvelles règles de budgétisation ... Ces chantiers vont être ouverts à l'initiative de la direction du budget qui sollicitera votre participation à des groupes de travail.

Dans la mise en œuvre de ces nouvelles méthodes, chaque ministère a des travaux en cours qui sont plus ou moins avancés. La direction du budget également doit progressivement acquérir de nouvelles compétences et les mettre en œuvre dans la discussion budgétaire qui sera profondément renouvelée.

A la fois les critères énoncés dans le cahier des charges et les réponses qui seront apportées, constituent donc une première étape d'un processus itératif qui sera suivi d'autres mises au point.

Le cahier des charges

Le cahier des charges définit le contenu du plan qui vous est demandé. Il est organisé sous forme d'une liste de rubriques.

Pour chaque rubrique, sont précisés les critères caractérisant la cible à atteindre. Ce sont ces critères qui permettront de mesurer le chemin à parcourir tel qu'il ressortira de vos réponses.

Ensuite, chaque fois que possible, sont développés des éléments de méthode pour conduire les actions demandées. Ils rassemblent notamment les principales conclusions des groupes de travail interministériels réunis avant l'adoption de la loi organique. Ils ne constituent pas un cadre fermé de directives à appliquer, mais un soutien concret apporté à des travaux qui mobiliseront l'initiative de chaque ministère.

Les réponses au cahier des charges

Votre réponse au cahier des charges constituera la première version du plan d'élaboration de votre nouveau budget. Vous rédigerez une réponse synthétique renvoyant en annexe les éléments de référence.

• **L'évaluation des transformations à opérer pour passer de l'existant à la cible définie par le cahier des charges constitue le cœur de la réponse.** Vous explicitez votre vision de la réforme en formulant vos hypothèses de travail pour chacune des rubriques sur lesquelles une réponse est attendue.

Le nouveau budget ne sera pas d'emblée constitué. Les rubriques pour lesquelles vous estimez n'être pas en mesure de formuler une réponse ne seront pas renseignées dans l'immédiat. Les réponses données, elles mêmes, traduiront l'état d'une problématique plus qu'une solution achevée.

Par exemple, s'agissant de l'architecture des programmes, vous indiquerez entre quelles solutions alternatives la réflexion se poursuit et pourquoi (avantages, inconvénients comparés), en application des critères exposés par le cahier des charges sur ce point, ou bien quelle structure cible de programmes et d'actions vous paraît à ce stade devoir être retenue parmi les solutions envisagées.

Votre réponse sera complétée par deux séries d'éléments annexés :

- **La description de l'existant.**

Comme la cible définie par la loi organique pourra souvent s'appuyer sur des informations déjà recensées dans le *cadre budgétaire actuel*, sur celles élaborées dans le cadre des *agrégats budgétaires* et sur celles collectées par les *systèmes de gestion interne* des administrations, votre réponse pourra nécessiter de se référer à ces éléments dont la description sera renvoyée en annexe.

Vous tiendrez compte des différences existant nécessairement entre ces éléments et le budget cible.

Si la méthode recommandée pour élaborer les agrégats budgétaires demeure utile, l'ambition des programmes, qui constitueront la structure du nouveau budget, fait que les périmètres et les définitions retenues pour les agrégats nécessiteront de manière générale d'être entièrement mis à plat, de même que les panels d'objectifs et d'indicateurs associés.

Le contrôle de gestion vise d'abord à piloter les résultats intermédiaires attendus de l'activité des services ; il est orienté vers le pilotage des résultats directs des actions plus que vers la mesure de l'impact final des politiques. Le document budgétaire ne pourra en général utiliser les matériaux du contrôle de gestion pour documenter la performance des programmes que moyennant une sélection, une synthèse et des compléments.

- **Le cas échéant, des éléments de préfiguration du nouveau budget.**

Lorsque vous estimerez être en mesure pour tel ou tel programme de préfigurer le futur budget, vous décrierez, aussi précisément que possible, en annexe, au regard de chacune des rubriques du cahier des charges, son contenu, ses méthodes d'élaboration ainsi que ses procédures d'exécution,

L'examen des réponses

Votre réponse est demandée pour le 15 mars. Son examen permettra de discuter les orientations proposées pour les nouveaux contenus budgétaires en vue de leur intégration éventuelle à la loi de finances pour 2003 et les travaux restant à accomplir. La validation des réponses vaudra convention d'organisation de la transition vers le nouveau budget. Ce document d'étape sera complété par la suite.

Le contenu

Le cahier des charges comporte trois parties :

I - L'évaluation des transformations à opérer au terme de la réforme.

Les nouveaux contenus du budget se déclinent en **deux grands ensembles** :

- La structuration du budget en programmes et actions, ainsi que l'identification de leurs coûts.

- La formulation des objectifs des programmes et la mesure des résultats.

Le premier volet est structurant parce qu'il identifie les périmètres et les contenus des politiques, le second également parce que c'est de la réflexion sur les objectifs et les résultats obtenus que dépendent les améliorations attendues de la réforme quant aux choix de politiques publiques et de modes d'action. Pour le bon ordre des travaux du ministère, le premier volet est placé en tête, mais le succès de l'entreprise dépend du second.

Ces deux volets participent de manière égale à la transparence exigée par la loi organique qui est un moyen au service d'une meilleure définition des politiques et d'un choix plus éclairé des actions mises en œuvre. La réflexion sur les buts généraux des politiques doit présider à l'élaboration des programmes pour que ces derniers constituent à l'avenir un cadre approprié au réexamen régulier des politiques.

➔ La structuration du budget en programmes et actions, ainsi que l'identification de leurs coûts.

Ce premier axe de travail se subdivise à son tour en deux volets :

• La structuration du budget en *programmes et actions*.

- La construction des programmes doit être homogénéisée autour d'un compromis à élaborer entre la traduction des buts généraux des politiques et l'organisation des acteurs.

La consultation du Parlement sera conduite par le Gouvernement dans un second temps.

- La nouvelle structuration du budget nécessite une refonte de la nomenclature qui sera conduite ultérieurement avec les ministères .

• L'analyse des dépenses.

Elle sera déployée sur quatre axes :

- L'identification du coût de chaque action au sein des programmes.

Cette première dimension s'inscrit dans le périmètre budgétaire des programmes et des actions. Elle impliquera souvent de nouveaux outils de gestion : ventilation des effectifs selon les actions, capacité de prévision et de pilotage.

- L'identification du coût complet des actions, qui pourra mobiliser des informations qui ne sont pas retracées directement par les autorisations budgétaires (répartition du coût des fonctions support, prise en compte des données de la comptabilité d'exercice...), viendra compléter cette approche.

- La justification détaillée des dépenses, au premier euro, contrepartie de l'abandon de la présentation en service votés / mesures nouvelles.

Cette analyse vise à justifier les montants prévus et à rendre compte de leur emploi. Elle ne conduit pas à donner une clé de construction des dotations budgétaires, dont le calibrage résulte de la répartition des contraintes financières globales.

- L'analyse de certaines natures de dépenses selon des notions renouvelées par la loi organique (dépenses de personnel, autorisations pluriannuelles, établissements publics, budgets annexes et comptes spéciaux).

→ La formulation des objectifs des programmes et la mesure des résultats.

Ce second grand ensemble de novations implique d'une part l'élaboration de nouveaux contenus du budget, d'autre part la déclinaison des programmes au sein des administrations, seule à même de garantir la réalité d'une gestion orientée vers les résultats.

• Trois contenus doivent être élaborés :

- Les objectifs.

Leur sélection doit respecter deux principes :

. refléter les priorités des politiques,

. refléter, de manière équilibrée, toutes les dimensions de l'efficacité des actions de l'Etat.

- Les indicateurs de résultats associés aux objectifs : principes de pertinence et de fiabilité.

- Les cibles de résultats.

• La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations doit garantir la réalité de leur orientation vers l'efficacité : référentiels d'objectifs, systèmes de mesure et de comparaison des performances, procédures de dialogue entre les administrations centrales et les services, auditabilité des systèmes de mesure des résultats

II - Les préfigurations envisagées par le ministère pour les budgets antérieurs au PLF 2006.

La préfiguration en vraie grandeur des programmes avant l'échéance du PLF 2006 préparé en 2005, implique **une coopération renforcée entre les acteurs du budget**, autour de nouvelles procédures de discussion et d'exécution.

III – La conduite de projet envisagée pour accomplir ces travaux.

Il incombe à chaque ministère de définir sa démarche. Quelques points retiendront l'attention : structure de projet, mode de pilotage, identification des thèmes prioritaires, phasage des chantiers, communication, mobilisation des ressources. L'organisation de chaque ministère doit aussi être placée dans la perspective d'une mutualisation des expériences au sein du réseau des équipes de projet que la direction du budget, la DIRE et la DGCP co-animeront en fonction des chantiers pilotés par chacun.

*

* *

Quelques exemples portant sur différentes administrations sont donnés par le cahier des charges pour illustrer les concepts utilisés.

Ils n'engagent évidemment pas les ministères.

SOMMAIRE

Glossaire

I) L'ÉVALUATION DES TRANSFORMATIONS A OPERER AU TERME DE LA REFORME.

➔ *La structuration du budget en programmes et actions, ainsi que l'identification de leurs coûts.*

• *La structuration du budget en programmes et actions.*

1. La structuration des programmes et des actions en fonction des buts généraux des politiques

- 1.1. Définir une architecture de programmes adaptée.
- 1.2. Décomposer les programmes en actions.
- 1.3. Distinguer des programmes ou des actions de fonctions support.
- 1.4. Les actions réparties entre plusieurs administrations ou entre plusieurs ministères.
- 1.5. La réflexion sur le regroupement en missions.

2. La refonte de la nomenclature budgétaire

• *L'analyse des dépenses.*

3. L'identification du coût des actions au sein d'un programme.

- 3.1. Répartir seulement les charges directes entre les actions.
- 3.2. Répartir toutes les charges directes, y compris les dépenses de personnel.
- 3.3. Effectuer cette répartition à la fois en prévision et en suivi de l'exécution budgétaire.

4. L'identification des coûts complets.

5. La justification des dépenses au premier euro.

6. Les évolutions de la budgétisation des crédits en application des nouvelles règles de la loi organique.

- La budgétisation des dépenses de personnel.
- Le champ et les modalités d'utilisation des autorisations d'engagement.
- La budgétisation des dépenses destinées aux établissements publics.
- Les budgets annexes et les comptes spéciaux.

➔ *La formulation des objectifs des programmes et la mesure des résultats.*

• *Trois contenus : objectifs, indicateurs, cibles.*

7. La sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de résultats.

- 7.1. Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique.

7.2. Donner une importance équilibrée à l'efficacité socio – économique, à la qualité du service rendu aux usagers et à l'efficacité de la gestion des ressources.

8. Les indicateurs de résultats.

9. Les cibles de résultats.

• Décliner les programmes et auditer les systèmes de mesure

10. La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.

10.1. Intégrer les priorités des programmes aux référentiels de l'action des services.

10.2. Organiser la comparaison des performances des services au regard des objectifs d'efficacité nationaux.

10.3. Faire bénéficier les échelons locaux de la fongibilité des programmes en contrepartie de la transparence sur les coûts et les résultats.

10.4. Organiser le dialogue régulier entre les pilotes des programmes et les services.

10.5. Assurer l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance : contrôle interne, audit externe.

II) LES PREFIGURATIONS ENVISAGEES PAR LE MINISTERE

1. Une préfiguration réelle.

1.1. Elaborer l'ensemble des informations qui devront figurer en annexe de la loi de finances.

1.2. Organiser la discussion du budget sur la base des nouveaux contenus.

1.3. Exécuter le budget conformément aux critères de déclinaison des programmes.

2. Une transition équilibrée vers le nouveau régime budgétaire

2.1. Faire avancer du même pas la fongibilité des crédits et la transparence sur les coûts et les résultats.

2.2. Faire avancer du même pas allègement du contrôle externe et contrôles internes vérifiables.

III) LA CONDUITE DU PROJET

1. L'organisation du travail, l'animation du projet et les moyens mis en regard

1.1. La structure de projet et les modalités de travail.

1.2. Les modes de pilotage ministériel et d'arbitrage.

1.3. L'identification des thèmes constituant des enjeux pour le ministère

2. Le phasage des chantiers.

3. Information et communication.

4. La gestion de la transition vers 2005

4.1. Les compétences

4.2. La formation

4.3. Le besoin d'assistance

Plan de la réponse demandée

Glossaire

Buts généraux

Les buts généraux ou les finalités des politiques de l'Etat caractérisent l'intérêt des prestations de services pour les usagers ou les buts sociaux, économiques, éducatifs, culturels etc. des politiques d'intervention de l'Etat. Ce niveau de description, relativement stable dans le temps, permet de dessiner les grands contours de l'action publique.

Programme

Les programmes traduisent les buts généraux des politiques tout en identifiant un responsable ou une chaîne de responsabilité pour leur mise en œuvre. Le périmètre des programmes correspond à des possibilités élargies de fongibilité des moyens budgétaires.

Action

Les actions détaillent les programmes. Elles identifient des services collectifs rendus à des usagers, des buts de politique d'intervention ou des fonctions exercées.

Le coût de chaque action doit être identifié au sein d'un programme mais l'action ne correspond pas à des crédits limitatifs.

Fonctions support

Elles regroupent les fonctions de pilotage des politiques et des services ainsi que les fonctions de gestion des moyens.

Les fonctions support sont retracées en tant que telles au sein du programme sous forme d'une action particulière, ou, le cas échéant, à l'extérieur, dans un programme de fonctions support communes, et non pas réparties entre les autres actions.

Mission

Si les programmes constituent le cadre de spécialisation des crédits et donc de la gestion des autorisations de dépenses, ils ne constituent pas le cadre du vote des crédits, organisé par missions. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle.

Coût complet

L'objet premier des programmes n'est pas de reconstituer des coûts complets au moyen d'une comptabilité des charges indirectes : leurs périmètres doivent respecter les contours des responsabilités administratives et budgétaires.

L'identification des coûts complets, dans un but d'information et en appui des analyses de performance, conduira, le cas échéant, à introduire des notions supplémentaires, au delà de celles retenues pour la définition des dépenses budgétaires, sur deux axes :

- l'intégration du coût réparti de fonctions support,
- la prise en compte des données de la comptabilité d'exercice et d'autres évaluations financières (loyers fictifs, coût d'immobilisation du capital...).

Justification des dépenses au premier euro

Les crédits ne seront plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés, d'autre part les mesures nouvelles, mais « au premier euro ». Cette approche en « base zéro » se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles en ce qu'elle conduit à analyser de manière approfondie le « stock » de dépenses.

Objectifs

Les objectifs, plus spécifiques que les buts généraux des politiques et plus évolutifs au cours du temps, doivent être énoncés en des termes concrets permettant la mesure des résultats attendus : il sont associés à des indicateurs de résultats.

Les objectifs, leurs indicateurs et leurs cibles sont à décliner sur plusieurs axes de performance : l'efficacité socio - économique, la qualité pour l'utilisateur, l'efficacité de la gestion.

Efficacité socio – économique

Autre terme : efficacité finale.

Les indicateurs d'efficacité finale visent à apprécier l'impact des actions sur la société compte tenu des objectifs visés et des moyens consommés.

La mesure de l'impact des actions est plus ou moins « lointaine », deux écueils étant à éviter : un impact trop lointain (il n'y a alors plus de lien suffisant avec l'action) et un impact trop proche (il y a confusion avec les produits et absence de signification au regard de l'utilité socio-économique).

Qualité de service

La qualité a une nature double, qui renvoie à la fois aux produits intermédiaires et aux résultats finals. La qualité du service est indissociable de l'analyse de l'efficacité : volume des services produits et qualité doivent être suivis simultanément. La qualité est souvent l'élément le plus sensible pour l'utilisateur : à ce titre elle participe à l'efficacité finale de l'action. On retrouve dans les outils de mesure de la qualité les deux inspirations : les points clés mesurés en interne regardent vers les produits, l'appréciation sur le service appréhendée par enquête de satisfaction regarde vers les résultats finals.

Efficacité de gestion

Autre terme : efficience.

L'efficience rapporte les produits obtenus – qui forment les résultats intermédiaires de l'activité administrative - aux ressources consommées.

Indicateur

Autre terme : mesure des résultats.

Un indicateur mesure la réalisation d'un objectif préalablement défini.

Cible

Les cibles de résultats fixent, à un horizon de temps déterminé, le niveau de résultat que le ministère se propose d'atteindre.

Gestion interne

La gestion interne d'une administration est tournée vers des objectifs intermédiaires, plus concrets et plus nombreux que ceux des programmes.

La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations doit garantir la réalité de leur orientation vers l'efficacité.

Audit

L'audit de la pertinence et de la fiabilité des systèmes de mesure des coûts et des résultats, ainsi que du pilotage interne de la performance par les administrations, qui fonde leur qualité, découle de la place accordée à la mesure de la performance par la loi organique.

CAHIER DES CHARGES

D) L'EVALUATION DES TRANSFORMATIONS A OPERER AU TERME DE LA REFORME.

1. La structuration des programmes et des actions en fonction des buts généraux des politiques.

Critères :

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

a/ Trois grilles de lecture de l'action des ministères - la définition des politiques, l'organisation des tâches et des procédures, l'organisation des services - doivent être mises en correspondance autour d'une trame commune de programmes et d'actions (les « sous – programmes ») conciliant :

- la nécessité de refléter les politiques publiques,
- la nécessité d'identifier un responsable ou une chaîne de responsabilité pour la mise en œuvre de chaque action et programme.

Les programmes devront à la fois rendre lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats et identifier les acteurs responsables de leur exécution (actions conduites et coûts). La délimitation de leur périmètre obéira à ces deux axes de structuration :

- Les finalités ou les buts généraux de l'action de l'Etat.

Un découpage du budget en programmes correspondant aux différentes politiques publiques est celui qui permet le mieux d'organiser le vote du budget autour d'orientations touchant à ces politiques. L'axe des finalités des politiques est structurant pour l'ensemble des informations sur les objectifs et les résultats qui devront désormais être associées au budget. Les programmes doivent constituer un cadre pertinent pour la révision régulière des politiques et pour la réflexion sur l'adaptation des modes d'action.

- Les responsabilités de mise en œuvre des actions de l'Etat.

Indispensable à la gestion concrète de l'autorisation budgétaire, la structuration en acteurs l'est aussi à la mise en œuvre d'une responsabilité effective sur les objectifs et les résultats des actions, qui implique un pilotage et un compte rendu.

Enfin, comme le périmètre des programmes correspondra à des possibilités élargies de fongibilité des moyens budgétaires, il faut que les moyens de chaque programme soient placés sous la responsabilité d'un *acteur identifié pour que celui-ci soit à même de tirer parti de leur fongibilité.*

Ainsi exprimés, aucun de ces deux axes de construction du budget ne peut être mis de côté. Or ces deux exigences peuvent entrer en contradiction.

La constitution de programmes correspondant à la fois à une finalité et à une responsabilité identifiée apparaît toujours possible à condition d'accepter des solutions de compromis :

1. *Le cas le plus simple se présente quand l'ensemble des activités assurées par un acteur administratif unique recouvre le champ d'une politique publique¹.*

La formulation des objectifs de ces politiques et le cadre de mesure de leurs résultats nécessite vraisemblablement de *distinguer en leur sein plusieurs actions*, sans que ces distinctions justifient des programmes distincts.

2. *Dans d'autres cas, les activités exercées par un même acteur administratif correspondent à des finalités entre lesquelles la différence est plus accusée.* La distinction des différentes finalités suppose la mise en place d'outils de mesure de l'activité des services et des coûts de fonctionnement affectés à chacune des actions.

3. *Le cas des acteurs polyvalents mobilisant des crédits d'intervention ou d'équipement public importants présente un degré de complexité supplémentaire.*

Il est naturel de ventiler entre programmes les interventions ou les investissements gérés par ces acteurs dès lors qu'ils constituent des pans distincts de politiques de l'Etat².

Or s'il est aisé de ventiler budgétairement les crédits d'intervention et d'investissement selon cette logique de finalités, il n'en va pas de même des moyens des services, dès lors que ceux-ci sont polyvalents et gèrent l'ensemble de ces interventions ou de ces investissements (les DDE et les DRE à l'Équipement, etc...). La ventilation des moyens de ces services entre les différentes politiques qu'ils servent peut être suivie en gestion, mais ne peut pas être traduite en autorisation budgétaire limitative sous la forme de *programmes distincts* (à organisation administrative inchangée). Elle peut en revanche être traduite en *actions* dont les dépenses, y compris de personnel, seront prévues dans le budget et suivies en exécution.

Il est alors possible de reconstituer le coût complet des politiques, à condition d'avoir prévu, au moment de l'élaboration du budget, de mettre en correspondance, *selon la même nomenclature d'actions*, d'une part les crédits d'intervention ou d'équipement public, d'autre part la ventilation des crédits de moyens des services polyvalents au sein du programme qui les retrace.

b/ De manière générale il convient d'examiner les opportunités de faire mieux correspondre l'organisation de l'administration centrale, des réseaux déconcentrés et des opérateurs externes avec le pilotage des programmes.

Le retour d'expérience des gestionnaires locaux doit être intégré dans cette réflexion, notamment dans le cas des politiques complexes impliquant l'action de plusieurs administrations au niveau territorial.

La rationalisation des organisations ne peut être retenue comme un point de passage obligé mais comme une opportunité à prendre en considération :

- Pour une même politique coexistent parfois une pluralité de donneurs d'ordres. Dans certains cas, une organisation plus regroupée du *pilotage des politiques* pourrait contribuer à l'émergence de programmes budgétaires concentrant l'ensemble des actions concourant à une politique publique.

¹ Le groupe de travail interministériel dont le rapport a été remis en juin 2001, a cité comme exemples possibles l'administration pénitentiaire, les services judiciaires, l'INSEE, la sécurité civile...

² Le groupe de travail cite comme exemple de distinctions évidemment utiles le cas de l'Équipement : entretien ou développement des infrastructures routières ou bien des voies navigables, gestion des actions de solidarité en matière de logement ou des actions en matière d'urbanisme, etc.

- Dans d'autres cas, c'est une meilleure *configuration des réseaux déconcentrés des administrations* qui pourrait être suggérée.

c/ On prendra en compte la nécessité de « consolider » la lecture de chaque politique de l'Etat en rapprochant au sein d'un programme tous les acteurs qui la mettent en œuvre, qu'il s'agisse de services de l'Etat ou d'organismes à personnalité propre.

Etablissements publics et autres opérateurs des politiques de l'Etat.

L'autonomie juridique de certains acteurs des politiques de l'Etat (établissements publics, organes de régulation, organismes privés...) et le fait qu'une partie des moyens mobilisés par ces acteurs ne proviennent pas du budget de l'Etat ne doit pas faire obstacle à l'identification aussi complète que possible des politiques.

On rapprochera donc dans le même programme les services de l'Etat et les opérateurs qui contribuent au même service public. Par exemple les musées établissements publics et la RMN seront rapprochés des réseaux et des actions gérés directement par le ministère de la culture. De même on rapprochera les services de l'Etat et les opérateurs qui contribuent à la gestion d'une même politique d'intervention. Ce principe de rapprochement ne fait pas obstacle à ce que des établissements publics forment le contenu principal ou exclusif d'un programme lorsqu'ils assurent l'action de l'Etat dans un domaine.

La vision « consolidée » de l'action de l'Etat ainsi obtenue sera pleinement utilisée pour rendre compte des objectifs et des résultats mais on identifiera distinctement les dépenses supportées par le budget de l'Etat de celles de l'ensemble consolidé, qu'il peut être nécessaire de suivre pour information et en appui des analyses de performance.

1.2. Décomposer les programmes en actions.

Lorsque une administration polyvalente est retracée par un seul programme, les actions correspondant à des finalités différentes doivent être soigneusement distinguées.

Lorsque la finalité du programme est unique, sa ventilation en actions permet d'identifier plus précisément les buts poursuivis, les modes d'action et les fonctions exercées.

Selon les cas, les actions seront définies par les services rendus à des usagers, par les buts des politiques d'intervention ou par les services rendus en interne et les fonctions de gestion (fonctions support).

Pour les prestations de services, une décomposition fondée sur l'organisation, les fonctions exercées ou les métiers des agents est souvent la plus accessible. On l'utilisera par défaut, si une répartition moins tournée vers l'intérieur de l'Etat et ayant plus de signification concrète pour les citoyens et les usagers n'a pas pu être identifiée en gestion. On se demandera par exemple, si la répartition de l'activité des services judiciaires entre les différents types d'affaires serait plus intéressante que la seule répartition par fonctions (poursuite, jugement, greffe, gestion ...), à supposer qu'elle soit significative en gestion. De même on se demandera si la répartition de l'activité de la DGI ne serait pas plus intéressante par catégories d'impôts ou de contribuables que la seule répartition par fonctions (assiette, contrôle, recouvrement...).

S'agissant des politiques d'intervention, le regroupement des dispositifs autour de grandes lignes d'action renvoie à l'explicitation des buts poursuivis. Quand différents modes d'action sont utilisés leur identification est aussi nécessaire, par exemple en faisant la distinction entre interventions découlant de barèmes réglementaires et interventions personnalisées.

Au delà de la répartition en programmes et en actions, un troisième niveau de répartition sera parfois nécessaire.

1.3. Distinguer des programmes de fonctions support seulement lorsque, dans l'organisation administrative, elles ne sont pas rattachées à un acteur prestataire de services ou gestionnaire d'une politique d'intervention. Dans les autres cas, identifier, au sein des programmes, les fonctions support comme une action particulière du programme.

L'objet des programmes n'est pas en effet de reconstituer des coûts complets au moyen d'une comptabilité des charges indirectes : leurs périmètres doivent respecter les contours des responsabilités administratives et budgétaires.

1.4. Mettre en correspondance les actions ou les programmes contribuant à une même politique, réparties entre plusieurs administrations ou entre plusieurs ministères.

Il se trouve des actions auxquelles contribuent plusieurs réseaux de services au sein du même ministère (le recouvrement des recettes publiques aux Finances par exemple) ou bien plusieurs ministères.

On recherchera une mise en correspondance et une synthèse informative entre ces différents programmes ou actions.

1.5. La réflexion sur le regroupement en missions sera conduite une fois définie la structuration des programmes.

Si les programmes constituent le cadre de spécialisation des crédits et donc de la gestion des autorisations de dépenses, ils ne constituent pas le cadre du vote des crédits, organisé par missions. Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Elle peut être interministérielle.

La réflexion sur ce second niveau de structuration du budget sera engagée une fois avancée celle relative au découpage des budgets en programmes.

La consultation du Parlement.

Une fois validés les projets de programmes et de missions, le Gouvernement consultera les commissions des finances sur l'ensemble de ces projets qui seront accompagnés des explications demandées par le cahier des charges. La qualité des réponses apportées au cahier des charges, à ce stade ou ultérieurement, contribuera donc au bon déroulement de cette phase essentielle de mise en œuvre de la loi organique.

2. La refonte de la nomenclature budgétaire

La loi organique conduit à une présentation du budget matricielle, développant deux axes de nomenclature, le premier par destination des dépenses (programmes, actions ...), le second par nature des dépenses (titres, natures de dépenses..., comptes). L'axe de nomenclature par nature des dépenses peut rejoindre les besoins de la comptabilité générale. Cette présentation débouche donc sur une hypothèse d'intégration des enregistrements d'exécution du budget et de ceux nécessaires à la tenue de la comptabilité générale dans un même système de nomenclature à deux dimensions.

Un chantier sera ouvert par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique pour approfondir les principes de construction de la nouvelle nomenclature et pour définir le contenu de l'axe des natures de dépenses, qui sera commun à l'ensemble des budgets. Lorsqu'un ministère proposera une préfiguration de programme, il formulera une hypothèse de nomenclature appliquée à ce programme.

Le groupe de travail interministériel réuni au printemps dernier a examiné l'hypothèse d'une nomenclature de présentation du budget matricielle développant deux axes de nomenclature.

Le développement de la nomenclature par destination des dépenses

Au delà des programmes (1^{er} niveau), qui constituent le niveau de spécialité des crédits, chaque programme devra être détaillé en composantes que sont les actions (2^{ème} niveau). Les actions devront être présentées dans les annexes par programme.

En exécution, la dépense pourrait être suivie au moyen d'une nomenclature plus fine encore (3^{ème} niveau) détaillant les actions, éventuellement selon plusieurs critères : décomposition des actions, répartition territoriale, etc.

Le développement de la nomenclature des natures de dépenses.

Au niveau le plus agrégé (niveau 1), la loi organique fixe, pour la généralité des dépenses (hors pouvoirs publics et hors dette), cinq titres répartis en quinze grandes natures de dépenses.

Au niveau le plus détaillé (niveau 3), les natures de dépenses seront appréhendées par les postes du plan comptable. Le niveau le plus fin du plan comptable sera utilisé pour suivre l'exécution des dépenses mais ne correspond pas au besoin de justification des dotations dans le budget, d'une part en raison de son trop grand détail, d'autre part en raison de sa structure plus économique que fonctionnelle.

La mise au point d'un niveau intermédiaire de nomenclature (niveau 2) – que l'on peut appeler « natures de dépenses » - devra donc être étudiée, par partition du plan comptable. Ce niveau, qui n'emportera pas de spécialité des crédits, sera présenté dans les annexes par programme en support de la justification des dotations. Les quinze grandes natures de dépenses énumérées par la loi organique forment l'ossature de ce niveau 2. Il ressort des travaux préparatoires qu'elles constituent un minimum qui devra être complété pour satisfaire aux besoins de justification des dotations et de leur évolution.

Le croisement des deux axes de nomenclature.

La nature matricielle du système de nomenclature permettra en gestion des croisements à des niveaux différents en fonction des besoins. Le niveau de développement et de croisement retenu pour la justification des dotations dans le budget devra être déterminé dans le cadre d'un travail interministériel.

L'hypothèse étudiée par le groupe de travail du printemps dernier est résumée dans le tableau qui suit :

<i>Usage des niveaux de nomenclature</i>	<i>Axe des destinations de dépenses</i>	<i>Axe des natures de dépenses</i>		
<i>Dans le document budgétaire</i>	<i>Niveaux de nomenclature</i>	<i>Ordre de grandeur du nombre de postes</i>	<i>Niveaux de nomenclature</i>	<i>Ordre de grandeur du nombre de postes</i>
<i>Spécialité des crédits</i>	programmes	100	Titres (spécialité du titre de personnel)	4 répétés dans au plus 100 programmes
<i>Explication du budget</i>	actions	400 (100 x 4)	Natures de dépenses (agrégations du plan comptable)	12 (4 x 3) répétés dans au plus 400 actions
<i>Pour le suivi en gestion de chacune des actions identifiées dans les programmes</i>	Plusieurs axes possibles : actions détaillées répartition territoriale	jusqu'à plusieurs dizaines de postes	Plan comptable	au plus les 800 postes du plan comptable

Hypothèse de tableau budgétaire matriciel (année antérieure, année en cours, année du budget) pour un programme :

Programme X	personnel	fonctionnement	interventions	investissement
- action 1				
- action 2				
- action 3				
- action 4				

Analyse des dépenses par natures de charges :

Programme X		
Personnel		
	- nature de charge 1	
	- nature de charge 2	
	- nature de charge 3	
Fonctionnement		
	- nature de charge 1	
	- nature de charge 2	
	- nature de charge 3	
...		

3. L'identification du coût des actions au sein d'un programme.

Critères :

3.1. Répartir seulement les charges directes entre les actions.

La répartition des dépenses d'un programme entre ses différentes actions pourra être fondée sur des suivis de gestion, des enquêtes sur la répartition du travail des agents par exemple.

Il ne s'agira pas néanmoins d'une présentation en coûts complets incluant une répartition de charges indirectes : les dépenses des fonctions support seront retracées en tant que telles (au sein du programme ou, le cas échéant, à l'extérieur, dans un programme de fonctions support communes) et non pas réparties entre les autres actions. Dans une logique de responsabilisation des acteurs de l'administration, il est en effet nécessaire de faire apparaître les coûts de toutes les fonctions y compris les fonctions support ou de gestion et de ne pas « charger » les acteurs avec des coûts répartis qui ne relèvent pas de leur gestion. Il convient aussi de conserver aux informations données une robustesse et une traçabilité suffisante.

Cette répartition « primaire » des dépenses n'est pas exclusive d'une analyse ultérieure des coûts complets.

3.2. Répartir toutes les charges directes, y compris les dépenses de personnel.

Lorsque les différentes actions sont exercées par des cellules de base distinctes, la segmentation des coûts ne suppose qu'un recensement fin des emplois affectés à ces cellules. Lorsqu'au contraire les unités de base sont polyvalentes, la ventilation des effectifs suppose des enquêtes de temps, qui devront être mises en place lorsqu'elles n'existent pas. Les différentes techniques envisageables pour ventiler les dépenses de personnel correspondantes feront l'objet d'une étude spécifique au regard des systèmes d'information supportant l'exécution du budget et la paye.

3.3. Effectuer cette répartition selon une nomenclature d'actions utilisable à la fois en prévision et en suivi de l'exécution budgétaire.

Les programmes de services polyvalents réunissant plusieurs politiques pourront acquérir une portée en termes d'orientation de ces politiques lorsque le ministère sera en mesure non seulement de suivre *ex post* le coût des différentes politiques supportées mais aussi orienter pour l'avenir ces coûts, *en prévoyant l'emploi des moyens remis aux services polyvalents*.

4. Envisager les méthodes permettant d'enrichir la présentation des dépenses des actions par une identification des coûts complets.

L'identification des coûts complets, dans un but d'information et en appui des analyses de performance, conduira, le cas échéant, à introduire des notions supplémentaires au delà de celles retenues pour la définition des dépenses budgétaires de chaque action, sur deux axes :

- l'intégration du coût réparti de fonctions support,

- la prise en compte des données de la comptabilité d'exercice et d'autres évaluations financières (loyers fictifs, coût d'immobilisation du capital...).

Les normes communes à retenir pour les coûts complets restent à élaborer. Dans cette attente les normes utilisées par les ministères seront précisées.

5. La justification des dépenses au premier euro.

L'autorisation budgétaire large portant sur les programmes est combinée avec une exigence d'explication a priori et de compte rendu à un niveau plus détaillé. Les crédits ne seront plus justifiés par les services votés et les mesures nouvelles mais au premier euro.

La justification des dépenses passera donc désormais par une analyse détaillée du coût des actions composant les programmes. Elle nécessitera de se référer aux déterminants physiques de la dépense.

Les nouvelles méthodes restent largement à élaborer. La direction du budget prendra l'initiative d'un groupe de travail auquel les ministères seront invités à participer. Les ministères souhaitant proposer une préfiguration de programme formaliseront leurs hypothèses de travail, éventuellement sur une partie des secteurs de dépenses, notamment en utilisant l'acquis des modèles explicatifs de la dépense employés dans l'allocation interne des moyens.

Quelques hypothèses de départ du chantier ouvert par la direction du budget sont présentées ci - après.

L'exigence d'une justification au premier euro.

La présentation des objectifs et des résultats associés aux actions des programmes servira à éclairer l'orientation des politiques publiques et le choix des programmes, mais pas directement à justifier les enveloppes de dépenses.

La justification des dépenses prévue par la loi organique comporte deux exigences nouvelles :

- Une exigence de justification a priori et de compte rendu des budgets à un niveau plus détaillé que les programmes. Au sein des programmes des actions seront identifiées. La justification détaillée des dépenses et des crédits sera reliée à la présentation du contenu de ces actions, qui devront, le cas échéant, être décomposées à cet effet en tâches ou dispositifs élémentaires. La justification devra également être faite au regard des titres et des natures de dépenses qui les composent (budget matriciel croisant l'analyse des dépenses selon leur destination et selon leur nature).

- Les crédits ne seront plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés, d'autre part les mesures nouvelles, mais « au premier euro ». Cette approche en « base zéro » se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles en ce qu'elle conduit à analyser de manière approfondie le « stock » de dépenses.

Ces deux exigences convergent vers la mise au point de méthodes d'analyse précises.

L'analyse des déterminants physiques.

Deux modèles explicatifs de la dépense sont envisageables : un modèle se référant au produit des activités et un modèle se référant aux charges. Le premier modèle utilise des prix de revient unitaires, le second l'analyse du coût des ressources.

- Le modèle explicatif de la dépense par les produits

Dans ce type de justification, l'équation de base pour expliquer le montant d'une dotation budgétaire s'écrira : volume de produits X prix de revient unitaire.

Les explications porteront à la fois sur le volume et sur le prix de revient unitaire. Par exemple pour justifier la dotation d'un service chargé d'une action d'accompagnement du retour à l'emploi de chômeurs ayant un profil défini, on se fondera sur le volume de prestations d'accompagnement effectué d'une part, sur le prix de revient unitaire de prise en charge d'autre part.

- La justification de la dépense par les charges.

Dans ce modèle, l'équation pour expliquer le montant d'une dotation budgétaire s'écrira : volume de ressources nécessaire X coût unitaire des ressources. Les explications porteront à la fois sur le volume (explication du besoin) et sur le coût des ressources.

Ces deux méthodes sont les points extrêmes d'un *continuum* qui comprend des situations intermédiaires où le point d'application de l'équation de justification de la dépense n'est ni purement une charge, ni un produit. Dans tous les cas, il s'agit d'identifier un « déterminant physique de la dépense », celui-ci étant soit le produit (cas de stricte détermination par les produits), soit la charge (cas de stricte détermination par les charges), soit se situant à un niveau intermédiaire entre la charge et le produit. Une fois ce déterminant identifié, il est combiné aux éléments qui en expliquent le coût pour parvenir à la justification de la dépense budgétée.

Quelques hypothèses (simplifiées pour les besoins de la présentation) permettent d'illustrer ces méthodes :

. *Entretien routier* : le déterminant physique de la dépense est le km de route entretenue (cas de détermination par les produits) ; cet exemple indique une piste de recherche et non une solution : la dépense est évidemment influencée par d'autres facteurs tels que la vétusté, les conditions climatiques...

. *Paiement des dépenses de l'Etat* : le déterminant physique de la dépense est le nombre de dossiers de paiement à traiter (détermination par les produits également).

. *Enseignement* : le déterminant physique de la dépense pertinent pour modéliser le coût des équipements est le nombre d'élèves suivant les enseignements (approche par les charges) et le déterminant pertinent pour modéliser la dépense de personnel est l'heure de cours professée (approche par les produits).

. *Recouvrement des recettes de l'Etat* : le déterminant physique de la dépense est le nombre de dossiers fiscaux à traiter (cas intermédiaire entre les produits et les charges).

. *Maintien de l'ordre* : le déterminant physique de la dépense est le nombre d'heures de service effectuées (cas intermédiaire également).

. *Dispositif d'intervention barémés* : le déterminant de la dépense est le nombre de bénéficiaires de l'aide (cas intermédiaire).

On voit qu'il sera envisageable de recourir de façon complémentaire à plusieurs déterminants physiques différents. Il est donc important de décomposer chaque programme en activités élémentaires organisées chacune autour d'un déterminant spécifique.

L'analyse des déterminants physiques ne constitue pas une méthode de calibrage automatique des dotations budgétaires puisque les prestations et les interventions de l'Etat sont régulés par une contrainte financière globale. Elle constitue un outil de justification de la dépense permettant son analyse prévisionnelle et le suivi de son évolution.

Le croisement de l'analyse des déterminants physiques avec l'analyse des natures de charges et avec l'analyse différentielle.

L'analyse des déterminants physiques, qu'il soient des produits ou des charges, ne sera pas exclusive :

- La connaissance des volumes d'activité ou des volumes de ressources utilisées ne dispense pas d'analyser les coûts unitaires. Par exemple, quand l'analyse des activités est fondée sur les effectifs, le coût unitaire des personnels reste à analyser : poids des différentes catégories, GVT, salarial, indemnitaire et catégoriel. Or cette analyse ne pourra souvent être conduite facteur par facteur que sur un ensemble assez large, par exemple un programme. On aura donc un double cadre de justification des dépenses : par actions et tâches élémentaires d'une part, par postes de natures de dépenses d'autre part.

- Les coûts ne comportent pas que des éléments variables reliés au volume d'activité. Ils incluent nécessairement une part de frais fixes (fonctions support, implantations...) qui sont reliés au volume d'activité de manière non proportionnelle. Pour expliquer la dépense, il est alors nécessaire de se référer à ces facteurs et d'en suivre l'évolution.

- La justification de la dépense par les prix de revient unitaires n'a une pleine valeur que si elle peut s'appuyer sur une base de référence historique et comparative. La construction d'une base historique implique la disposition d'outils de gestion adaptés. La construction d'une base comparative bute sur un obstacle chaque fois que l'administration concernée est la seule à effectuer les prestations en cause et que ces prestations n'ont pas d'équivalent dans l'économie concurrentielle, même si l'analyse des écarts entre services d'une part, une comparaison avec des services publics étrangers d'autre part peut parfois être utilisée.

6. Les évolutions de la budgétisation des crédits en application des nouvelles règles de la loi organique.

Les nouvelles méthodes de budgétisation impliquées par le cadre organique seront approfondies dans le cadre de groupes de travail interministériels associant la DIRE dont la direction du budget prendra l'initiative. Les ministères souhaitant proposer une préfiguration formuleront leurs hypothèses de travail.

Quatre domaines doivent notamment être étudiés :

1. La budgétisation des dépenses de personnel

On se référera aux problématiques exposées par le rapport du groupe de travail interministériel « gestion des emplois et du personnel » remis en juin 2001 :

- Le plafond d'emplois ministériel (rôle du plafond dans l'encadrement parlementaire ; champ des emplois à prendre en compte et règles de rattachement au titre des dépenses de personnel ; règles de computation des emplois ; date à laquelle le respect du plafond d'emplois doit être apprécié...)

- La cohérence entre les crédits de personnel des programmes et les plafonds d'emplois ministériels.

- La nomenclature du compte rendu en matière d'emplois.

- L'évolution de la gestion interne des ministères.

- L'évolution de la gestion statutaire des personnels.

- La rénovation des échanges des ministères avec la direction du budget et les contrôleurs financiers.

- Le développement de divers niveaux de nomenclature tant en crédits qu'en emplois (spécialité des crédits, justification auprès du Parlement, suivi en gestion). ...

2. Le champ et les modalités d'utilisation des autorisations d'engagement.

On se référera notamment aux problématiques explorées par le groupe de travail interministériel « Gestion pluriannuelle des autorisations budgétaires » remis en juin 2001.

3. La budgétisation des dépenses destinées aux établissements publics.

Les méthodes sont entièrement à élaborer.

4. La mise en œuvre des nouvelles règles relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Les méthodes sont entièrement à élaborer.

7. La sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de résultats.

Critères :

7.1. Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique.

Ce travail est à conduire pour chaque action quand celle - ci correspondant à une finalité distincte.

Au sein des programmes, doivent d'abord être explicités les objectifs assignés à chaque action correspondant à une finalité distincte (un service rendu ou un but déterminé d'intervention de l'Etat). Dans une seconde phase, pour chaque objectif, doivent être recherchés des indicateurs de résultats, puis définies des cibles de résultats fixant les niveaux de performance que le ministère se propose d'atteindre.

Les programmes porteront tantôt sur une seule politique publique tantôt sur plusieurs politiques décrites au moyen de différentes actions composant le programme. C'est seulement dans le second cas que les objectifs devront nécessairement être déclinés au regard de chaque action du programme.

7.2. Donner une importance équilibrée à chacun des trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat : l'efficacité socio – économique, la qualité du service rendu aux usagers et l'efficacité de la gestion des ressources.

Les objectifs doivent être déclinés selon trois axes :

1. L'efficacité socio – économique³ : quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?

- Le contenu.

³ Cette expression renvoie à l'ensemble des domaines d'impact de l'action de l'Etat : social, économie, environnement, éducation, culture, sécurité, santé ...

Au travers de ce premier axe de questionnement on appréhende l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social. La mesure des bénéfices attendus d'une action n'a pas de lien mécanique avec le niveau des moyens budgétaires qui doivent lui être alloués. Elle est destinée à éclairer la pertinence de la politique menée et, le cas échéant, des modes d'action retenus : se rapproche-t-on ou non (et pourquoi ?) des situations que l'on veut atteindre ?

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 attribuer directement ces résultats aux performances d'une administration, mais pour savoir si son action est en train de satisfaire aux objectifs visés. Elle permet d'évaluer la pertinence de la politique, non la performance de la mise en œuvre.

- Les outils de mesure

La mesure des *bénéfices attendus* implique que les finalités de l'action publique soient traduites en paramètres quantifiables. Elle ne doit cependant pas être confondue avec la mesure des *produits* de l'activité administrative (nombre de bénéficiaires d'un dispositif d'intervention par exemple). Symétriquement, la mesure de l'efficacité socio – économique ne peut résulter d'une mesure d'impact *trop lointaine ou trop générale*, dépendant de l'évolution du contexte plus que de l'action de l'Etat (taux de chômage par exemple), mais doit porter plutôt sur des résultats ciblés.

Les données de la gestion administrative constituent une première source de mesure de l'efficacité finale. Ces données toutefois ne sont utilisables que pour mesurer l'accomplissement d'un *objectif préalablement sélectionné et défini*. Par exemple, le taux de déclarations fiscales et de paiements spontanés reçus à l'échéance, mesure le respect spontané de leurs obligations par les contribuables, dont le progrès est considéré comme un indicateur de l'efficacité de l'ensemble des actions de la DGI.

Le plus souvent toutefois, les données issues de la gestion sont insuffisantes pour apprécier l'impact socio-économique de l'action de l'Etat. Des données statistiques obtenues au moyen d'enquêtes organisées spécialement pour mesurer les résultats sont nécessaires. Ces enquêtes sont organisées au sein de l'administration (par exemple : les acquis des élèves à différents stades du cursus scolaire) ou à l'extérieur (par exemple : impact d'une politique sociale ou environnementale, niveaux de formation ou diplômes et insertion professionnelle des jeunes sortant de formation initiale).

2. La qualité du service rendu aux usagers.

- Le contenu.

Le citoyen est conduit à s'intéresser à la qualité des services qui lui sont rendus en tant qu'usager des services publics. Le niveau de qualité contribue toujours à la réalisation des objectifs finals, au point d'en être indissociable dans certains cas. La qualité interagit aussi les coûts, soit qu'il faille trouver un équilibre entre coûts et qualité, soit que les gains d'efficacité s'obtiennent à la fois en termes de coût et de qualité – par exemple grâce au déploiement des NTIC –.

L'utilité de consacrer un développement propre à la qualité tient au fait que les progrès en ce domaine résultent de démarches spécifiques, dont il doit être rendu compte : analyse des besoins conduisant à la définition de critères de qualité, fixation de standards et de cibles, déploiement d'outils de mesure.

- Les outils de mesure

La mesure de la qualité passe par le suivi de paramètres internes (continuité du service, conditions d'accueil des usagers, complexité des travaux qui leur sont demandés, traitement de leurs demandes, délais, taux de dysfonctionnement constaté, taux d'erreur mesuré par sondage...), mais aussi, nécessairement, par des enquêtes externes.

La certification de ces éléments par une source indépendante de l'administration est recommandée.

3. L'efficacité de la gestion : progresse-t-on vers l'optimisation des moyens employés ?

- Le contenu.

Cet axe d'analyse de la performance est centré sur les produits des activités, que l'on rapporte aux moyens consommés. Un tel rapprochement, souvent difficile en ce qui concerne les résultats finals des politiques publiques, est plus facile en ce qui concerne les produits ou résultats intermédiaires des administrations. Pour en donner une vision globale, une sélection ou une synthèse des éléments suivis dans la gestion interne des administrations est donc nécessaire.

- Les outils de mesure

De façon générale, les indicateurs d'efficience mesurent un volume de ressources rapporté à un volume d'activité.

Plusieurs types d'approches peuvent être combinées :

. Dispositifs d'intervention : taux de couverture ou de notoriété ; analyse de l'atteinte des cibles : écarts entre bénéficiaires, part des différents publics cibles ; efficacité de la gestion administrative : part des frais de gestion, part des intérêts financiers ou des reversements à la charge du ministère.

. Services rendus : analyse du coût unitaire par usager ou par prestation.

. Fonctions de gestion : appréhension globale des gains de productivité, analyse de la dispersion dans l'allocation des moyens, coûts unitaires, etc.

Les indicateurs résulteront souvent d'une sélection ou d'une agrégation des mesures utilisées par le contrôle de gestion interne. Les mesures élémentaires qui conviennent à la comparaison des performances entre les services d'un même réseau administratif, ne répondent pas toujours aux besoins d'un suivi global. De nouveaux indicateurs synthétiques peuvent être requis.

Une approche équilibrée.

Les trois axes de la performance ne convergent pas toujours spontanément et peuvent même entrer en contradiction. Il est donc important que le compte rendu de performance fasse une place suffisante et équilibrée à chacun des critères.

La pondération des trois axes d'analyse de la performance pourra être 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 pour laquelle les critères de qualité et d'efficience seront en général très importants, ou d'une fonction support pour laquelle d'autres analyses que l'efficacité de la gestion des ressources seront souvent difficiles à effectuer.

Par ailleurs l'explicitation des objectifs sera plus ou moins facile selon que les produits de l'activité des administrations sont ou non aisément définissables. Lorsque des objectifs mesurables ne sont pas identifiés, on le signalera en recherchant quels autres moyens peuvent être employés pour évaluer l'efficacité des politiques.

8. Associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs de résultats pertinents et fiables.

Deux temporalités différentes : les politiques publiques et les cadres statistiques.

Les informations associées aux programmes devront tenir compte de l'existence de deux temporalités à concilier :

- Le temps long des systèmes d'information.

Aucun système de pilotage de l'activité des administrations en fonction des résultats attendus ne peut être créé ou modifié instantanément, notamment parce qu'il implique la mobilisation des échelons déconcentrés. Ceci suppose une certaine stabilité de la définition des programmes et de leurs périmètres. Par ailleurs la lecture des résultats ne peut être assurée que moyennant une comparaison dans le temps et une stabilité des définitions.

- Le temps de la formulation des objectifs.

C'est le temps de l'action gouvernementale. La formulation des objectifs des politiques doit demeurer parfaitement malléable, quelle que soit la justification des efforts pour doter la gestion d'un horizon de moyen terme. Les programmes eux mêmes peuvent être reformulés pour traduire l'inflexion des politiques publiques, mais de manière moins fréquente que les objectifs et avec un horizon stratégique.

Le choix des indicateurs dépendant de la définition des objectifs, il évoluera avec eux. Mais il doit prendre appui sur des bases de données larges dont les définitions sont pérennes (données de gestion, statistiques internes, statistiques socio-économiques...).

De manière générale, les indicateurs choisis doivent présenter les qualités suivantes :

→ Etre pertinent

L'indicateur doit avoir un rapport direct avec l'objectif qu'il illustre. Ainsi le nombre d'appels reçus par un centre de renseignements ne peut mesurer la capacité de ce centre à fournir les renseignements demandés sans erreur mais tout au plus le besoin de renseignements, la demande qui lui est adressée.

→ Etre synthétique ou sélectif

L'indicateur doit se rapporter à un élément suffisamment substantiel ou concentrant de forts enjeux d'une politique ou d'un service rendu pour intéresser le lecteur du document budgétaire. Comme il est exclu de tout suivre dans tous les détails, il faut sélectionner, dans l'ensemble de ceux qui sont disponibles, un petit nombre d'indicateurs se prêtant à une appréhension synthétique des résultats.

→ Etre clair et immédiatement interprétable

Cela signifie que des efforts doivent être faits à la fois en termes de sélection des indicateurs de façon à ce qu'ils délivrent une information compréhensible par le citoyen et en termes de présentation pour expliciter l'indicateur, ce qu'il décrit.

→ Etre à la fois bien défini (précis et vérifiable) et disponible au cours du temps dans les mêmes conditions

Les données mesurées doivent être fiables et elles doivent pouvoir être vérifiées. Un dossier décrivant les méthodes d'élaboration des indicateurs sera tenu à la disposition des auditeurs.

La stabilité du panel d'indicateurs est nécessaire à leur appropriation et à l'exercice des comparaisons dans le temps. Ce qui ne doit pas empêcher les travaux visant à en améliorer la fiabilité technique ou la pertinence, compte tenu notamment de l'évolution des objectifs que l'on se fixe. Un certain compromis doit être trouvé entre ces deux critères : il sera préférable, au moins dans certains cas, de se contenter d'un indicateur dont certaines limites ou certains biais sont connus – et explicités – plutôt que de le changer trop souvent.

→ Etre disponible à un coût compatible avec les bénéfices que l'on attend de son usage

La plus grande partie des indicateurs n'engagent pas de frais spécifiques, parce qu'ils sont extraits des systèmes de contrôle de gestion ou de contrôle de qualité et des statistiques socio – économiques. L'impulsion donnée à ces travaux par les exigences du document budgétaire pourra cependant déboucher sur des coûts supplémentaires d'obtention des données, notamment pour l'organisation d'enquêtes de satisfaction ciblée sur les objectifs de qualité définis, ou pour le suivi des effectifs et des autres coûts mobilisés par les différentes actions.

9. Définir des cibles de résultats fixant les niveaux de performance que le ministère se propose d'atteindre.

La disponibilité de telles cibles suppose d'avoir bâti un référentiel de résultats : analyse des évolutions passées, comparaisons entre services, dialogue avec ces derniers autour des cibles.

10. La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.

Critères :

La déclinaison des programmes dans l'action quotidienne des administrations est seule à même de garantir que les programmes traduisent la réalité de l'action administrative. Elle suppose d'orienter leurs procédures de gestion interne vers l'efficacité,

- en intégrant les priorités des programmes aux plans d'action des services,
- en rendant compréhensibles pour tous les acteurs les leviers qui conduisent à la réalisation des objectifs définis,
- en donnant aux acteurs des latitudes de gestion suffisante,
- et en organisant un dialogue régulier sur les performances.

10.1. Intégrer les priorités des programmes aux orientations nationales servant de référentiel à l'action des services.

Une meilleure formalisation du dialogue entre les « donneurs d'ordre » chargés de la conduite des politiques et les services chargés de mettre en œuvre ces politiques peut faire progresser la structuration du budget en programmes.

Lorsque les services sont dotés de *cahiers des charges* définissant pour chaque politique les actions choisies, les coûts correspondants, les objectifs poursuivis et les résultats attendus et lorsqu'ils sont astreints à l'établissement de *comptes rendus* précis, les informations ainsi structurées permettront de rendre compte assez clairement des différentes actions même quand elles sont supportées par des services polyvalents.

Le contenu de ces référentiels du pilotage des services (directives nationales d'orientation par exemple) diffère en partie des objectifs associés aux programmes parce que ces derniers sont plus tournés vers l'efficacité finale et les référentiels internes vers des objectifs intermédiaires, dont la réalisation peut être directement imputée à l'activité du service concerné. Des panels d'objectifs intermédiaires plus larges et plus concrets que ceux des programmes doivent donc être constitués, assortis d'indicateurs de résultats et de cibles de performance. Du budget à la base des administrations, des batteries d'objectifs et d'indicateurs de plus en plus détaillés ont vocation à relayer l'impulsion donnée au suivi de l'efficacité des politiques.

10.2. Organiser la comparaison des performances des services au regard des objectifs d'efficacité nationaux.

L'appropriation par tous les acteurs des objectifs nationaux et des cibles de performance définies passe par une bonne compréhension des leviers que les services peuvent mobiliser pour les réaliser.

La comparaison des résultats d'un service avec ceux obtenus par le même service précédemment et avec ceux obtenus par les autres est un des moyens les plus puissants de favoriser la compréhension des enjeux et par conséquent l'amélioration des performances. Des dispositifs appropriés doivent être montés : gestion des outils de mesure des indicateurs de résultats, restitution aux services de leurs résultats comparés à ceux des autres.

10.3. Faire bénéficier les échelons locaux de la fongibilité des programmes en contrepartie de la transparence sur les coûts et les résultats.

La structuration de *budgets locaux* déclinant les programmes devra respecter la double logique des programmes nationaux : une large fongibilité des moyens combinée avec une forte transparence des destinations de dépenses (les actions conduites, les engagements de résultats associés) et une justification précise du montant des dotations demandées (les volumes d'activité et les coûts unitaires). L'administration centrale et les services doivent entrer dans la même logique que celle instaurée entre l'autorité budgétaire et chaque ministère : la fongibilité des moyens est consentie en contrepartie de la transparence sur les coûts et les résultats.

Un chantier spécifique – qui n'est pas organisé par le présent cahier des charges – sera consacré au développement des méthodes, procédures et outils, communs à l'ensemble des administrations, nécessaires à la formalisation des budgets locaux.

10.4. Organiser le dialogue régulier entre les pilotes des programmes et les services ou les opérateurs chargés de leur mise en œuvre (systèmes de rendez – vous ou de contrats...).

L'organisation du dialogue de gestion entre les « donneurs d'ordre » chargés de la conduite des politiques et les services chargés de mettre en œuvre ces politiques constitue un élément indispensable à la déclinaison réelle des programmes. Des procédures appropriées doivent être montées. Autour de l'analyse partagée des résultats, ces procédures de dialogue intègrent l'initiative des services qui proposent des plans d'action, des budgets et des cibles de performance et le pilotage par l'administration centrale qui valide ou infléchit les propositions de manière à converger vers les résultats nationaux souhaités. Les modalités de ce dialogue sont à définir : support formalisé, acteurs du dialogue, périodicité...

10.5. Assurer l'auditabilité des systèmes de mesure de la performance : contrôle interne, audit externe.

Le principe d'une vérification régulière de la pertinence et de la fiabilité des indicateurs de coûts et de résultats découle logiquement de la place accordée à la mesure de la performance par la loi organique.

Le CIRE du 15 novembre 2001 a prévu que les préfigurations des programmes seront précédées d'un audit de la pertinence et de la fiabilité des systèmes de mesure des résultats, en liaison avec le pilotage des performances des services. *Un comité interministériel d'audit présidé par un inspecteur général des finances mobilisera à cet effet les corps de contrôle. Il élaborera une méthode, programmera les audits et leurs opérateurs.* Les ministères seront informés des mesures prises pour l'organisation de ce comité.

Deux types de travaux sont sans doute nécessaires :

- d'une part un audit initial du système de mesure de la performance de chaque administration,
- d'autre part des audits plus approfondis par la suite, suivant une programmation vraisemblablement pluriannuelle et qui comporteront un volet de vérification des mesures de résultats présentées.

L'audit et les vérifications dont on parle ici, bien différents de ceux pratiqués en matière comptable, s'appliqueront aux systèmes de mesure de la performance. Ils porteront également sur l'organisation du pilotage interne de la performance par les administrations et les services gestionnaires, qui fonde la qualité du système d'objectifs et d'indicateurs présenté avec le budget.

Ils comporteront des avis et des recommandations pour l'avenir, à destination des administrations gestionnaires, à l'exclusion de toute appréciation sur les résultats des politiques.

II) LES PREFIGURATIONS ENVISAGEES PAR LE MINISTERE

L'expérimentation des nouvelles règles avant l'échéance obligatoire du budget 2006 fera l'objet de propositions lorsqu'un ministère estimera être en mesure de préfigurer un programme (le plus souvent ces propositions seront élaborées ultérieurement). Ces propositions feront ressortir le respect de deux ensembles de critères.

Critères :

1. Une préfiguration réelle.

Le caractère expérimental et progressif des préfigurations a comme conséquence que la cible définie ne sera pas atteinte d'emblée et que la préfiguration pourra être partielle dans ses contenus comme dans son aire géographique (déploiement progressif dans les services locaux). La cible doit néanmoins être clairement préfigurée dans tous ses aspects de documentation du budget, de procédure d'élaboration et de procédure d'exécution.

1.1. Elaborer pour un ou plusieurs programmes l'ensemble des informations qui devront figurer en annexe de la loi de finances.

Ces éléments seront inclus dans l'annexe bleue en substitution des agrégats et la nomenclature juridique des budgets préfigurés sera adaptée en conséquence.

Si la préfiguration est proposée pour le budget 2003, la réponse du ministère au cahier des charges inclura en annexe la maquette de ces informations sur deux exercices rétrospectifs (PLF 2002 et exécution 2001).

1.2. Organiser la discussion du budget sur la base des nouveaux contenus.

La préfiguration contiendra l'ensemble des éléments nécessaires à la discussion budgétaire. Le contenu du budget exigé par les règles en vigueur sera déduit du document de préfiguration dans une seconde étape.

1.3. Exécuter le budget préfiguré d'une manière aussi proche que possible des critères de déclinaison réelle des programmes.

L'organisation retenue à cet effet sera détaillée notamment au regard des critères de déclinaison interne des programmes énoncés ci dessus (I, 11.).

2. Une transition équilibrée vers le nouveau régime budgétaire

2.1. Faire avancer du même pas la fongibilité des crédits et la transparence sur les coûts et les résultats.

La proposition fera ressortir cet équilibre.

2.2. Faire avancer du même pas l'allégement du contrôle externe et la mise en place de contrôles internes vérifiables.

La proposition fera ressortir cet équilibre.

III) LA CONDUITE DU PROJET

L'ampleur considérable du chantier de mise en œuvre de la loi organique commande que l'organisation mise en place à la fois au niveau interministériel et dans chaque ministère soit de nature à assurer la cohérence de l'ensemble de la réforme de la gestion publique et de chacun des chantiers.

Le CIRE du 15 novembre 2001 a fixé dans ses grandes lignes l'organisation d'ensemble du chantier et un calendrier prévisionnel. Il a notamment prévu l'institution d'un comité de pilotage interministériel, animé par la délégation interministérielle pour la réforme de l'Etat, la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, qui réunit l'ensemble des directeurs financiers, pilotes de la réforme dans les ministères. Ce comité interministériel coordonnera l'ensemble des chantiers dans la perspective de la loi de finances pour 2006 et permettra la capitalisation des expériences qui seront conduites à cette fin dans les ministères.

Chaque administration se trouve confrontée à la nécessité de se mettre en ordre de bataille et de déterminer le mode d'organisation le plus adapté pour conduire ce chantier multiple, pour atteindre, progressivement, l'objectif de 2005 et pour mobiliser, au delà de cet horizon, l'ensemble des potentialités de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le mode de conduite du chantier que votre ministère a retenu ou va retenir dépend de plusieurs facteurs, notamment, l'organisation propre à chaque ministère, au niveau central et déconcentré, l'importance des opérateurs ou des partenaires externes dans la mise en œuvre de vos politiques (établissements publics nationaux ou locaux, associations, agences, services à compétence nationale, autres structures), la plus ou moins grande disponibilité en interne de compétences capables d'assurer la conduite opérationnelle du chantier ou encore les organisations déjà mises en place pour le raccordement au progiciel interministériel ACCORD et pour le développement dans les services du contrôle de gestion.

1. L'organisation du travail, l'animation du projet et les moyens mis en regard

La conduite d'un chantier si complexe dans de bonnes conditions nécessite la mise en place d'une structure de projet, dans la forme qu'il appartient à chacun d'arrêter, sachant que les chances de succès s'appuient sur plusieurs prérequis.

1.1. Le dispositif de travail : la structure de projet et les modalités de travail

En désignant les directeurs financiers comme les représentants de leurs ministères au comité de pilotage interministériel, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 a esquissé une formule d'organisation. En effet, si un rôle majeur leur est dévolu dans le pilotage des projets ministériels, c'est à plusieurs titres.

D'une part, la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001, comme l'ordonnance du 2 janvier 1959, porte sur les lois de finances, sur la structuration de leur présentation ainsi que sur l'organisation et le contenu du débat budgétaire. D'autre part, les fonctions transversales qui sont les leurs aujourd'hui ou qu'ils pourront être amenés à assurer à partir de 2006, à savoir la maîtrise globale de la dépense publique, masse salariale incluse, aux regards des objectifs pluriannuels retenus par le Gouvernement dans le cadre du pacte européen de stabilité et de croissance, l'allocation ou la réallocation des moyens ou encore la validation des outils et des processus de mesure des résultats largement fondés sur la maîtrise des systèmes d'information nécessitent que la mesure soit prise de ces enjeux financiers .

Autour du directeur financier sera donc utilement constituée un premier noyau d'équipe projet, dans un format à préciser et, ce qui est souhaitable, en conjuguant un aspect technique opérationnel et un potentiel en matière de conduite de changement. Dans les ministères qui préparent leur raccordement à ACCORD, l'équipe projet loi organique devra intégrer la problématique du raccordement ou, à tout le moins, s'assurer de la cohérence des options prises en terme de suivi de la dépense et d'organisation des structures. Par ailleurs, tous les ministères étant engagés dans l'élaboration d'un plan de contrôle de gestion, il sera également utile d'assurer la cohérence des approches sur ce versant là. L'équipe projet pourrait aussi intégrer, le cas échéant, le responsable de la communication interne et externe, ainsi que l'administrateur de l'intranet.

Pour autant, la mise en œuvre de la loi organique est impossible sans les directions de métier de chaque ministère. L'équipe projet ministérielle aura donc la responsabilité d'impliquer dans le projet de manière opérationnelle les directions sectorielles, de favoriser l'appropriation par chacune d'elles des finalités de la loi organique au cœur du dialogue de gestion conduit avec leurs réseaux et de trouver ensemble, progressivement, la meilleure méthode propice au succès.

La nécessité d'adosser les futurs programmes aux responsabilités de gestion implique de prendre en compte la réalité du pilotage des services déconcentrés, mais aussi le cas échéant, des opérateurs externes ou d'autres partenaires. Chacun de nous doit trouver les bonnes modalités permettant d'associer l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels se trouvent les responsables des directions de métier et d'un panel représentatif de services déconcentrés, les responsables des grands opérateurs ou partenaires externes, les inspections générales ou les corps de contrôle.

La direction du budget, de son côté, constitue sa propre équipe projet pour la mise en œuvre de la loi organique; cette équipe, en liaison avec les sous-directions budgétaires de la direction, a pour mission, à la fois de proposer les nouveaux contours et contenus des outils de la budgétisation inscrits dans la loi organique et de garantir la cohérence de l'ensemble de la démarche et de la réalisation du projet dans le calendrier prévu. En outre, avec la DIRE et la DGCP, elle co-animera un réseau des équipes projet des ministères, de manière à capitaliser le savoir-faire, mutualiser les expériences et partager les solutions apportées aux difficultés collectivement rencontrées.

1.2. Les modes de pilotage ministériel et d'arbitrage

Le pilotage ministériel aura pour fonction de valider les grandes orientations aux différents stades d'avancement du chantier et d'assurer l'interface avec l'ensemble des partenaires sous forme d'information, de communication ou de consultation. L'ambition de la réforme impliquera sans aucun doute le moment venu que les besoins d'arbitrage requièrent l'implication du politique, en d'autres termes que le comité de pilotage ministériel soit présidé périodiquement par le ministre ou son représentant. A ce titre, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le conseil pour la nouvelle constitution budgétaire sera présidé par le ministre lorsqu'il se réunira en formation plénière.

La périodicité de réunion de cette instance décisionnelle est bien sûr à définir en fonction de l'avancement du chantier et des besoins de validation de l'équipe projet et des groupes de travail.

1.3. L'identification des thèmes constituant des enjeux pour le ministère

Dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption de la loi organique, 7 groupes de travail interministériels ont travaillé au cours du printemps 2001 sur les grands thèmes constituant des enjeux forts pour l'Etat. L'ensemble des ministères a participé à ces groupes de travail, qui ont largement évoqué les questionnements auxquels nous sommes confrontés.

La phase dans laquelle nous sommes à présent engagés est celle des modalités de mise en œuvre. Il est probable que tous les chantiers identifiés par le cahier des charges ne concernent pas tous les ministères avec le même degré de priorité ou d'urgence. Dans cet esprit, il est nécessaire de repérer les thèmes prioritaires et il peut être utile de concentrer les efforts d'expertise ministérielle sur ces thèmes. Ce peut être la gestion de l'emploi, le traitement des établissements publics, des associations ou d'autres bénéficiaires de dispositifs d'intervention, le devenir de budgets annexes ou de comptes spéciaux, la gestion de la pluriannualité des autorisations budgétaires, la déconcentration des moyens dans le cadre de politiques pluriministérielles ou interministérielles au niveau central ou déconcentré, par exemple.

La constitution de petits groupes de travail opérationnels associant la direction financière et les directions de métier concernées peut être une formule de travail. Au niveau interministériel, le travail sera aussi conduit par la direction du budget et la DGCP, en liaison avec la DIRE, pour les chantiers qui leur ont été confiés par le CIRE du 15 novembre 2001, de manière itérative, dans le cadre de petits groupes associant sur un thème les ministères principalement concernés, puis soumettant à l'ensemble des ministères les hypothèses d'application retenues.

Là aussi il est intéressant de fixer un rythme souhaitable pour l'avancement du projet en identifiant la périodicité des réunions de groupe au regard du calendrier prévisionnel.

2. Le phasage des chantiers.

Le CIRE du 15 novembre 2001 a retenu un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la loi. Chacun doit décliner ce calendrier dans son ministère et rythmer avec exigence la progression du chantier.

Pour cela **il serait utile qu'une esquisse de calendrier général couvrant l'ensemble des rubriques du cahier des charges soit élaborée par chacun**, si possible par trimestre ou semestre pour 2002, puis de manière plus lâche pour les années 2003 à 2005.

3. Information et communication

Cet aspect est essentiel au bon déroulement du chantier. Il peut prendre la forme d'un plan de communication englobant tous les publics visés ou dans un premier temps des actions de sensibilisation ou de simple information sur la loi. Il peut aussi prendre la forme d'une consultation des bénéficiaires ou des acteurs d'une politique. Quoi qu'il en soit, la forme et le contenu de l'information évolueront d'ici 2005 et il y a profit à faire partager dès maintenant les futurs référentiels du débat budgétaire et d'y voir l'opportunité de mieux faire circuler dès maintenant l'information qui est un vecteur de progrès incontestable.

4. La gestion de la transition vers 2005

L'organisation de conduite de projet que vous allez être amenés à préciser en réponse à ce cahier des charges évoluera au cours de la période 2002-2005 sous l'effet d'au moins deux facteurs : d'une part, les difficultés inhérentes au processus de validation dans le cadre du fort bouleversement induit par la loi organique, nécessitant des arbitrages complexes, d'autre part, les difficultés à mobiliser de manière continue les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un tel programme de travail, en particulier en termes de compétences.

C'est pourquoi, il est utile d'identifier dès maintenant les risques possibles dans la conduite du projet et dans la gestion de la transition vers l'année 2005.

4.1 La continuité des équipes et la disponibilité des compétences

C'est un facteur essentiel au succès collectif de la démarche. Toute réforme de cette ampleur nécessite un investissement dans le temps ; elle doit être l'occasion d'entrer de manière pratique dans un exercice de gestion prévisionnelle des compétences afin d'avoir une meilleure visibilité sur la période 2002-2005.

4.2 La formation

S'il est encore trop tôt pour élaborer des contenus de formation portant sur la procédure budgétaire ou sur la budgétisation des dépenses, en revanche, des efforts peuvent d'ores et déjà être portés sur des thèmes identifiés tels que l'émergence des objectifs et des indicateurs de résultats associés ou le pilotage des services par la performance.

Chacun devra donc articuler le calendrier pluriannuel des plans de formation ministériels en fonction aussi du calendrier de mise en œuvre de la loi organique. Au fur et à mesure que les nouvelles modalités d'application de la loi organique seront arrêtées, les plans de formation ministériels devront bien entendu être enrichis de nouveaux modules.

4.3 Le besoin d'assistance

Cet aspect a été souligné par le CIRE du 15 novembre 2001, qui prévoit que la direction du budget garantira son engagement dans la réforme, notamment, en apportant assistance et conseil aux ministères. Le CIRE a également prévu qu'un réseau réunissant les équipes dédiées à la réforme assurera la bonne diffusion des expériences et la capitalisation des savoir-faire.

Trois volets d'assistance pourraient notamment être envisagés :

- l'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans l'élaboration des nouveaux contenus ou dans le pilotage du chantier au sein des ministères, qui peut conduire les ministères à se doter, au-delà de l'assistance interministérielle, d'une aide externe ;

- l'assistance à la formation des personnels : la question sera traitée le moment venu au niveau interministériel pour les sujets transversaux d'intérêt commun, pour des publics cibles allant des agents d'exécution aux cadres supérieurs ;

- l'assistance en communication.

Sur l'ensemble de ces points, nous souhaitons connaître les dispositifs que vous mettez en place.

Plan de la réponse demandée

N.B. : La réponse et ses annexes reprendront la numérotation du cahier des charges.

	<i>Cas général</i>	<i>Cas où une préfiguration est souhaitée</i>
<u>D) L'ÉVALUATION DES TRANSFORMATIONS À OPÉRER AU TERME DE LA RÉFORME.</u>		
<u>1. La structuration des programmes et des actions en fonction des buts généraux des politiques</u>		
1.1. Définir une architecture de programmes adaptée.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
1.2. Décomposer les programmes en actions.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
1.3. Distinguer des programmes ou des actions de fonctions support.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
1.4. Les actions réparties entre plusieurs administrations ou entre plusieurs ministères.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
1.5. La réflexion sur le regroupement en missions.	Ultérieurement	Ultérieurement
<u>2. La refonte de la nomenclature budgétaire</u>	Ultérieurement	Préfiguration
<u>3. L'identification du coût des actions au sein d'un programme.</u>		
3.1. Répartir seulement les charges directes entre les actions.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
3.2. Répartir toutes les charges directes, y compris les dépenses de personnel.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
3.3. Effectuer cette répartition à la fois en prévision et en suivi de l'exécution budgétaire.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
<u>4. L'identification des coûts complets.</u>	Ultérieurement	Préfiguration
<u>5. La justification des dépenses au premier euro.</u>	Ultérieurement	Préfiguration
<u>6. Les évolutions de la budgétisation des crédits en application des nouvelles règles de la loi organique.</u>		
- La budgétisation des dépenses de personnel.	Ultérieurement	Préfiguration
- Le champ et les modalités d'utilisation des autorisations d'engagement.	Ultérieurement	Préfiguration
- La budgétisation des dépenses destinées aux établissements publics.	Ultérieurement	Préfiguration
- Les budgets annexes et les comptes spéciaux.	Ultérieurement	Préfiguration

	<i>Cas général</i>	<i>Cas où une préfiguration est souhaitée</i>
<u>7. La sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de résultats.</u>		
7.1. Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
7.2. Donner une importance équilibrée à l'efficacité socio – économique, à la qualité du service rendu aux usagers et à l'efficacité de la gestion des ressources.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
<u>8. Les indicateurs de résultats.</u>	Réponse sur les orientations	Préfiguration
<u>9. Les cibles de résultats.</u>	Réponse sur les orientations	Préfiguration
<u>10. La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.</u>		
10.1. Intégrer les priorités des programmes aux référentiels de l'action des services.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
10.2. Organiser la comparaison des performances des services au regard des objectifs d'efficacité nationaux.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
10.3. Faire bénéficier les échelons locaux de la fongibilité des programmes en contrepartie de la transparence sur les coûts et les résultats.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
10.4. Organiser le dialogue régulier entre les pilotes des programmes et les services.	Réponse sur les orientations	Préfiguration
10.5. Assurer l'auditabilité des systèmes de mesure des résultats : contrôle interne, audit externe.	Ultérieurement	Préfiguration
<u>II) LES PREFIGURATIONS ENVISAGEES PAR LE MINISTERE</u>		
<u>1. Une préfiguration réelle.</u>		Préfiguration
1.1. Elaborer l'ensemble des informations qui devront figurer en annexe de la loi de finances.		
1.2. Organiser la discussion du budget sur la base des nouveaux contenus.		
1.3. Exécuter le budget conformément aux critères de déclinaison des programmes.		
<u>2. Une transition équilibrée vers le nouveau régime budgétaire</u>		Préfiguration
2.1. Faire avancer du même pas la fongibilité des crédits et la transparence sur les coûts et les résultats.		
2.2. Faire avancer du même pas allègement du contrôle externe et contrôles internes vérifiables.		

	<i>Cas général</i>	<i>Cas où une préfiguration est souhaitée</i>
<u>III) LA CONDUITE DU PROJET</u>		
<u>1. L'organisation du travail, l'animation du projet et les moyens mis en regard</u>		
1.1. La structure de projet et les modalités de travail.	Réponse souhaitée	
1.2. Les modes de pilotage ministériel et d'arbitrage.	Réponse souhaitée	
1.3. L'identification des thèmes constituant des enjeux pour le ministère	Réponse souhaitée	
<u>2. Le phasage des chantiers.</u>	Réponse souhaitée	
<u>3. Information et communication.</u>	Réponse souhaitée	
<u>4. La gestion de la transition vers 2005</u>	Réponse souhaitée	
4.1. Les compétences	Réponse souhaitée	
4.2. La formation	Réponse souhaitée	
4.3. Le besoin d'assistance	Réponse souhaitée	