

COMITE INTERMINISTERIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES

(C.I.A.P.)

GUIDE D'AUDIT INITIAL DES
PROGRAMMES

18 Décembre 2003

S O M M A I R E

INTRODUCTION	4
Partie A : La structuration des programmes et des actions	6
Fiche n° A 1	7
S'assurer que le périmètre du programme et sa décomposition en actions sont lisibles et cohérents.	7
Fiche n° A 2	9
S'assurer que la chaîne de responsabilité est identifiée pour le pilotage et la mise en œuvre du programme.....	9
Fiche n° A 3	12
S'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs, et que d'éventuelles exceptions à ce principe sont justifiées	12
A : Fiche Méthodologie	15
Partie B : La sélection d'objectifs de performance mesurables par des indicateurs de résultats	17
Fiche n° B 1.....	18
S'assurer que les objectifs retenus pour le programme sont sélectifs et compréhensibles, et qu'ils reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée.	18
Fiche n° B 2.....	21
S'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux des programmes associés et connexes, ainsi qu'avec les objectifs des autres acteurs.....	21
Fiche n° B 3.....	23
S'assurer de la pertinence, de la lisibilité et de la faisabilité des indicateurs de résultats associés au programme et aux actions.	23
B : Fiche Méthodologie.....	25
Partie C : La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations	27
Fiche n° C 1	28
S'assurer que les objectifs du programme sont déclinés au travers d'objectifs spécifiques pour chaque acteur contribuant significativement à la réalisation du programme.....	28
Fiche n° C 2	30
S'assurer que les moyens d'action attribués à chaque acteur sont définis clairement, et qu'ils disposeront tous des capacités d'action suffisantes pour les mettre en œuvre (notamment l'existence de marges de manœuvre budgétaires à travers la fongibilité des crédits).	30
Fiche n° C 3.....	32
S'assurer que des procédures de « dialogue de gestion » sont organisées par le responsable du programme et concernent tous les acteurs.	32
C : Fiche Méthodologie	35
Partie D : L'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions	36
Fiche n° D 1.....	37
Analyser la méthode prévue pour l'imputation des dépenses sur le programme et leur répartition entre les actions	37
D : Fiche Méthodologie.....	39

Partie E : La vérification de l'auditabilité future des systèmes de mesure de la performance	40
Fiche n° E.....	41
Vérifier l'auditabilité future des systèmes de mesure de la performance.....	41
E : Fiche Méthodologie	43
LISTE DES ANNEXES	45
ANNEXE 1 : RAPPEL SUR LES METHODES DE CONDUITE DE PROJET	46
ANNEXE 2 : PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOLF RELATIVES AUX MISSIONS ET PROGRAMMES	48
ANNEXE 3 : LEXIQUE DES TERMES EMPLOYES DANS LE GUIDE	51
ANNEXE 4 : CONTENU DES DOCUMENTS A TRANSMETTRE PAR LES MINISTERES AVANT LE LANCEMENT DE L'AUDIT INITIAL	59
ANNEXE 5 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	61

INTRODUCTION

Le guide pour l'audit initial des programmes vise à rassembler les critères d'analyse qui sont à la base des travaux confiés au Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

Celui-ci a été mis en place par décision du CIRE du 15/11/2001 dans le cadre de l'application de la LOLF qui prévoit notamment l'élaboration et la mise en œuvre des lois de finances dans un cadre nouveau défini autour de la notion de mission et de programme.

Le CIAP a reçu mission de garantir que les informations utilisées dans les discussions budgétaires reposeront sur des bases objectives. Plus précisément, le CIAP devra vérifier et garantir :

- la qualité initiale des programmes au regard des prescriptions de la LOLF,
- la fiabilité des résultats affichés et l'objectivité des commentaires .

Pour ce faire le CIAP procédera à des audits de programme en amont de la discussion des projets de loi de finances, d'abord sous forme d' « audits initiaux » pour les nouveaux programmes, ensuite chaque année sous forme d' « audits de réalisation ».

Le calendrier de mise en œuvre de la LOLF prévoit que le gouvernement devra produire, sous forme d'annexe au PLF 2005, une présentation des crédits par programme conforme aux prescriptions de la LOLF.

La circulaire du 4 juillet 2003 du Ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire, qui fixe le détail des missions et modalités de fonctionnement du CIAP, recommande que celui-ci puisse réaliser, d'ici à la fin du premier semestre 2004, l'audit d'un avant-projet de programme par ministère, de manière à permettre à chacun d'eux d'en tirer des enseignements utiles avant la préparation du PLF 2005.

Le plan de ce guide, qui ne concerne que les audits initiaux, distingue cinq thèmes d'analyse :

- la structuration des programmes et des actions
- la sélection d'objectifs de performance, mesurables par des indicateurs de résultats
- la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations
- l'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions
- la vérification de l'auditabilité future des systèmes de mesure de la performance.

Le guide comporte pour chacun de ces thèmes l'indication des différentes questions qui feront l'objet du travail d'audit initial. Toutefois la mise en œuvre se fera de manière différente selon deux types de missions :

- audit d'un ou plusieurs programmes identifiés, portant sur la totalité des thèmes précités
- audit d'un ou plusieurs programmes (éventuellement appartenant à une même mission ou ayant des liens entre eux), limité, dans un premier temps, aux seules questions de structuration des programmes et des actions (partie A du guide) et d'identification des dépenses qui les composent (partie D1 du guide) ainsi qu'éventuellement de détermination des objectifs et des indicateurs (partie B du guide).

L'évaluation de la conduite de projet ne fait pas explicitement partie du champ d'audit du CIAP. Toutefois, la qualité de la conduite de projet détermine partiellement celle de la mise en place ou de la modification du programme audité. Il peut par conséquent s'avérer utile de prendre connaissance de la manière dont le projet de mise en place du programme a été conduit par l'administration responsable afin de mieux comprendre les éventuelles faiblesses des résultats obtenus, et le cas échéant, de formuler à l'administration auditée des propositions d'amélioration dans ce domaine (cf.annexe1).

Afin que des audits initiaux puissent être réalisés sans attendre que le « projet annuel de performance » au sens de la LOLF soit totalement finalisé, le guide comporte en annexe une liste des éléments à transmettre par les ministères dans ces deux cas de figure.

Le CIAP pourra aussi piloter des audits spécifiques portant sur des objets plus restreints.

Cette deuxième version du guide d'audit initial des programmes a été établie pour prendre en compte les orientations interministérielles de mise en œuvre de la réforme telles qu'elles ont été définies depuis la parution de la version d'origine du 17 mars 2003 et tirer les enseignements des premiers audits réalisés par le CIAP .

Elle sera suivie d'autres actualisations si nécessaire

Partie A : La structuration des programmes et des actions

Au sein des missions qui constituent l'unité de vote, les programmes constituent le second degré de regroupement des crédits prévu par l'article 7 de la LOLF. Le programme est l'unité de base à laquelle s'applique le principe de spécialité déterminant le niveau limitatif des crédits. C'est l'unité opérationnelle d'exécution du budget.

La première interrogation qui fait l'objet de la partie A du guide d'audit portera sur l'analyse des choix et des procédures qui ont conduit à la structuration des programmes et des actions qui les composent. En d'autres termes, comment ont été fixés les périmètres et les contenus des programmes ?

La liaison, la cohérence et la lisibilité entre un programme et ses actions, d'une part, et la politique publique à laquelle ils sont associés, d'autre part, constitueront la première étape de l'analyse. (fiche A1).

L'analyse de la chaîne de responsabilité des acteurs participant au programme et ayant à rendre compte des objectifs et des résultats suivra (fiche A2).

La question de la répartition des fonctions dites "support" entre les programmes opérationnels et les programmes dédiés à ces fonctions sera enfin examinée (fiche A3).

Fiche n° A 1

S'assurer que le périmètre du programme et sa décomposition en actions sont lisibles et cohérents.

Questions

► **Le périmètre du programme intègre-t-il bien les moyens et activités qui contribuent à la politique publique qui le sous-tend?**

- A quelle(s) politique(s) publique(s) bien définie(s) le programme répond-t-il ?
- La problématique de l'articulation programmes / organisation a-t-elle bien été identifiée ? A-t-elle conduit à des changements d'organisation ? sinon, les découpages des programmes permettent-ils de définir un programme clair dans sa ou ses finalités, de désigner le responsable et d'identifier de manière exhaustive les services chargés de sa mise en œuvre au sein de l'organigramme existant ? Des perspectives d'évolution de l'organisation sont-elles envisagées et à quelle échéance ?
- Y-a-t-il des programmes associés dans le cadre d'une mission ou connexes (cf. fiche B 2) ? Si oui, les périmètres respectifs de ces programmes sont-ils clairs et lisibles ?
- Comment le problème des "fonctions support" est-il traité (cf. fiche A 3) ?
- Si des services polyvalents participent à ce programme, leurs moyens de fonctionnement sont-ils répartis entre les programmes opérationnels auxquels ils participent ou regroupés dans un programme spécifique (cf.fiche A 3) ?

► **Le découpage du programme en actions est-il clair, lisible et cohérent ?**

- Les actions envisagées dans le cadre du programme sont-elles cohérentes avec le programme et ses finalités ?
- Toutes les activités des services intégrées dans les actions financées par le programme correspondent-elles bien aux finalités de ce programme ? Certaines activités qui correspondent à ces finalités sont-elles exclues du programme ? Pour quelles raisons ?

► **Les fonctions assumées par les structures et les personnels concernés sont-elles cohérentes avec les actions envisagées dans le cadre du programme ?**

- Les champs de compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes) sont-ils cohérents avec le périmètre du programme et les actions envisagées ou existe-t-il un hiatus entre ces compétences et le contenu du programme ?
- Les ressources humaines affectées au programme assument-elles des fonctions effectivement prévues par celui-ci ?
- Les normes juridiques produites par les services participant au programme correspondent-elles aux actions prévues ?
- Les crédits qu'il est prévu d'inscrire dans le programme correspondent-ils bien aux actions qui le constituent ?

Commentaires

La LOLF prévoit que les programmes couvrent des ensembles cohérents d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique et qu'ils sont placés sous la responsabilité d'un ministre. Les programmes doivent donc rendre lisibles les politiques de l'Etat en termes, d'une part, de finalités et de résultats, d'autre part, d'identification des acteurs responsables de leur mise en œuvre.

Ces deux exigences du processus de délimitation des programmes (identification claire des finalités de la politique concernée et désignation des responsables et services chargés de la mise en œuvre) peuvent entrer en contradiction.

Les audits initiaux viseront à s'assurer que cette difficulté d'articulation des programmes et des organigrammes a bien été prise en compte, que les programmes répondent à cette double préoccupation et que les domaines couverts par chacun des programmes et les actions qu'ils comportent sont cohérents. Ils n'ont pas vocation à porter une appréciation sur les choix politiques qui ont conduit à la définition des programmes. Leur rôle se borne à s'assurer que le périmètre des programmes est clair et lisible pour l'ensemble des acteurs et que l'articulation avec les programmes associés ou connexes, notamment en termes de périmètres respectifs a bien été prise en compte.

Indicateurs de risques

- Définition des programmes uniquement en fonction de l'organigramme existant .
- Décalage entre la définition du programme et le contenu des moyens affectés.
- Réflexion insuffisante sur l'articulation avec d'éventuels programmes connexes ou associés.
- Intégration insuffisante des fonctions supports et, le cas échéant, des services polyvalents dans les programmes opérationnels.
- Absence de concertation avec les services déconcentrés sur la décomposition du programme en actions.

Indicateurs de progrès

- Réflexion stratégique à partir des agrégats et des démarches de pilotage (contrats de services ou autres) existants pour définir les programmes et les actions.
- Réflexion en cours sur un schéma d'évolution à terme de l'organisation.

Fiche n°A 2

S'assurer que la chaîne de responsabilité est identifiée pour le pilotage et la mise en œuvre du programme.

Questions

- ▶ **Le responsable désigné par le Ministre pour le pilotage de la mise en œuvre du programme est-il identifié ?**
 - Un responsable chef de file a-t-il été identifié lorsque plusieurs directions d'administration centrale participent à un même programme ?
 - Comment se présente la chaîne de responsabilité du programme : responsable du programme, autres responsables délégués pour le pilotage du programme, responsables de BOP, acteurs du programme, responsable d'un programme de service polyvalent concourant au programme : rôle du cabinet du ministre, répartition des rôles au sein de l'administration centrale, rôle des préfets de région et de département, rôle des services déconcentrés (régionaux et départementaux), rôle des établissements publics, rôle éventuel des collectivités territoriales et des organismes de droit privé (associations) participant au programme ?

- ▶ **La nature des liens existant au sein de la chaîne de responsabilité est-elle claire = relations hiérarchiques, fonctionnelles, contractuelles, de tutelle... ?**
 - Dans quelle mesure le programme est-il déconcentré ou sous traité à des opérateurs externes publics ou privés? Dans chacun des cas, comment est identifiée la chaîne de responsabilité ?
 - Dans le cas où le programme est mis en œuvre, en totalité ou en partie, par des opérateurs qui ne se situent pas dans la chaîne hiérarchique, quel est le cadre de gestion utilisé pour les mobiliser au service du programme ?

- ▶ **De quelle organisation et de quels moyens juridiques, humains et financiers (notamment budgets opérationnels de programme) est doté chaque responsable pour assurer sa mission ? Comment le responsable du programme en assure-t-il le pilotage global ?**

- ▶ **Au sein de la chaîne de responsabilité, les responsables des Budgets Opérationnels de Programmes sont-ils identifiés ?**

Commentaires

On définira le responsable du programme comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité. Il supervise directement ou indirectement les services de l'Etat et/ou les opérateurs externes contribuant à la réalisation des différentes actions du programme.

Vis-à-vis du Parlement, le responsable du programme est le ministre mais il est conduit à confier la responsabilité de sa mise en oeuvre à un responsable du programme qui sera le plus souvent un directeur d'administration centrale. Celui-ci pourra à son tour déléguer ses responsabilités au sein des services d'administration centrale, aux préfets ou aux autorités déconcentrées, ou à des directeurs d'établissement public ou d'agence...

Le responsable du programme est chargé de rendre compte au ministre de sa mise en oeuvre. Il assume à ce titre une triple responsabilité : le pilotage global de la mise en oeuvre du programme (explicitation et déclinaison des objectifs et des actions, mise en oeuvre à moyen terme), l'adoption de procédures garantissant l'efficacité des actions et la gestion des crédits qui lui sont affectés, et notamment la mise en jeu de leur fongibilité. Il organise le contrôle interne et le dialogue de gestion (voir fiche C3) avec l'ensemble des acteurs qui participent au programme. Il arbitre la répartition des moyens entre actions et services (voir fiche C2).

L'audit devra s'assurer de la cohérence de la chaîne de responsabilité du programme et de sa lisibilité pour l'ensemble des acteurs.

Indicateurs de risques

- Absence de réflexion préalable à la définition du programme sur l'organisation optimale de la chaîne de responsabilité : flou des responsabilités. écart entre la chaîne de responsabilité affichée et la chaîne de responsabilité effective.
- Absence de délégation de la responsabilité (centralisation excessive) ou risques de dilution de responsabilité et de concurrence du fait d'acteurs multi-actions et d'acteurs multi-programmes.
- Absence de formalisation des relations entre les différents niveaux de la chaîne de responsabilité.
- Absence d'informations aux acteurs du programme, aux partenaires publics et aux usagers sur la chaîne de responsabilité du programme.
- Absence de déclinaison des objectifs du programme et des actions de nature à bien identifier sur quoi chaque responsable devra rendre compte (voir fiche C1).
- Absence d'une fonction 'contrôle de gestion' placée auprès du responsable du programme .

Indicateurs de progrès

- Structuration des responsabilités sur la base d'une analyse des missions et fonctions de chaque acteur participant au programme. Choix justifié du bon niveau d'exercice de la responsabilité (déconcentration/ sous-traitance).
- Formalisation et large communication sur la chaîne de responsabilité du programme.
- Animation par le responsable du programme des responsables des actions et des opérateurs.
- Participation des responsables d'actions à la définition des modalités de pilotage et à l'évaluation des actions.

- Mise en place d'un projet de service associé au pilotage du programme.
- Projet de structuration et d'informatisation des informations nécessaires au pilotage.

Fiche n° A 3

S'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs, et que d'éventuelles exceptions à ce principe sont justifiées

Questions

► **Traitement des fonctions support d'un programme opérationnel :**

- Les fonctions support du programme sont-elle intégrées dans celui-ci et selon quelles modalités (imputation directe aux actions du programme ou regroupement dans une « action support ») ?
 - Quelle est l'organisation retenue par le responsable du programme opérationnel pour la gestion de ces crédits (gestion directe ou mandat de gestion confié à un service fonctionnel extérieur au programme) ?
- Si des fonctions support du programme sont rattachées à un autre programme ou inscrites dans un programme spécifique de fonctions support, leur périmètre est-il bien limité aux seules fonctions communes à plusieurs programmes ?
 - Une évolution du périmètre du programme de fonctions support (réduction progressive...) est-elle envisagée ?
 - Les objectifs du programme de fonctions support ont-ils été discutés avec les responsables des programmes opérationnels, traduisent-ils le rôle de prestataire de services des directions fonctionnelles ?
- Le système de ventilation ex post entre les actions du programme des coûts des fonctions support regroupées dans une action support ou dans un programme support est-il défini ?

► **Traitement d'éventuels services polyvalents :**

- Si les moyens de certains des services chargés de mettre en œuvre la politique publique que retrace le programme sont rattachés à un autre programme ou inscrits dans un programme spécifique (programme de services polyvalents)
 - ces services mettent-ils effectivement en œuvre plusieurs politiques faisant l'objet de programmes distincts ?
 - au sein de ces services, quel est le degré de polyvalence effective des personnels ?
 - si les personnels sont spécialisés, leur répartition entre les différents programmes concernés entraînerait-elle, compte tenu de la taille de chaque service, des rigidités excessives en gestion ?
- Le système de ventilation ex post entre les actions du programme des coûts des services polyvalents regroupés dans un programme spécifique est-il défini ?

Commentaires

Le principe fixé par la LOLF est de regrouper l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une politique au sein d'un seul programme. Le recours à des programmes spécifiques pour regrouper des fonctions support et/ou des services polyvalents doit donc rester exceptionnel et être clairement justifié.

Les fonctions support correspondent aux fonctions dites d'état-major et aux fonctions de gestion de moyens (immobilier, ressources humaines, informatique, finances notamment). Les fonctions support qui sont spécifiques à un programme opérationnel ont vocation à y être inscrites ; celles qui ne peuvent pas être ventilées a priori entre les actions du programme pourront le cas échéant être regroupées dans une action « support ». Dans le cas où le responsable du programme opérationnel s'appuie sur les compétences d'un service fonctionnel externe pour la gestion de ces crédits, leur relation doit être organisée, soit sous forme de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage fournies par le service fonctionnel, soit sous forme d'un mandat de gestion lui confiant l'ordonnancement des crédits.

Ne doivent être intégrées dans des programmes de fonctions support que celles qui desservent de manière indivise plusieurs programmes(1). Certains moyens du programme de fonctions support sont alors mobilisés pour réaliser des prestations au profit des programmes opérationnels (gestion des ressources humaines, études, informatique, immobilier,...). Il importe alors que les responsabilités des uns et des autres – et, partant, leurs objectifs respectifs – soient clairement identifiés, le fonctionnel étant prestataire de service de l'opérationnel. En ce cas, il paraît logique que seuls les crédits de fonctionnement de l'unité fonctionnelle soient inscrits dans le programme de fonctions support, les autres crédits (par exemple, d'investissement ou d'aménagement immobiliers) étant affectés au programme opérationnel. Cela permet de réduire l'écart entre le coût budgétaire et le coût complet du programme opérationnel.

Les services polyvalents correspondent à des services qui mettent en œuvre plusieurs politiques faisant l'objet par ailleurs de programmes distincts ; si la polyvalence est effective au niveau des personnels, et dans la mesure où les orientations interministérielles données prévoient que pour un agent donné les dépenses de personnel qui lui correspondent ne peuvent être imputées que sur un et un seul programme, ceci conduira à prévoir un rattachement des agents polyvalents soit au programme correspondant à leur activité dominante, soit à un programme « de services polyvalents » ; il faudra parallèlement préciser la nature des conventions à passer entre les divers responsables de programmes concernés en vue de clarifier la répartition des responsabilités sur le management et la gestion de ces ressources humaines.

Si au sein du service polyvalent, les personnels sont eux-mêmes spécialisés, il y a lieu de les répartir entre les programmes qu'ils mettent en œuvre, sauf si cette répartition crée des rigidités excessives dans la gestion des ressources humaines au regard de la taille réduite de certains services polyvalents.

Dans tous les cas où des dépenses de fonctions support ou de services polyvalents sont regroupées dans des actions ou programmes spécifiques, une méthode de ventilation ex post entre les actions opérationnelles devra être définie, en vue d'établir les coûts complets des actions comme l'exige l'article 27 de la LOLF.

Indicateurs de risques

- Poids prépondérant du programme de fonctions support/services polyvalents par rapport aux programmes opérationnels du ministère concerné.
- Absence de négociation sur les objectifs et les contraintes respectifs de l'opérationnel et du fonctionnel.
- Connaissance insuffisante de l'organisation et de la répartition des activités au sein des services polyvalents

(¹) On peut également envisager qu'une action support soit située dans un des programmes opérationnels du ministère et qu'elle profite à d'autres programmes opérationnels.

Indicateurs de progrès

- Mise en place d'une procédure appropriée lors de la préparation du budget pour que les opérationnels et les fonctionnels puissent négocier leurs objectifs respectifs.
- Contractualisation (engagement de service) entre services fonctionnels et services opérationnels, expérimentation de mandats de gestion pour certaines fonctions support.
- Mise en place d'un dispositif de ventilation ex post des dépenses des programmes ou actions support/services polyvalents aux actions opérationnelles.

A : Fiche Méthodologie

Interlocuteurs principaux

- cabinet du Ministre.
- responsable du programme audité.
- responsable du projet LOLF du ministère.
- responsables des programmes associés et connexes, le cas échéant.
- un petit nombre d'autres acteurs du programme (services déconcentrés, établissements publics ou autres organismes). Les auditeurs doivent être à cet égard très sélectifs.

Documents à demander

- présentation de la politique et du programme concernés (discours de politique générale, discours du ministre, note sur le programme et les actions, comptes-rendus de réunions et tout autre document disponible...).
- liste des actions comportant une estimation des crédits qui leur seront affectés, leurs objectifs et la liste des indicateurs envisagés.
- textes fixant les compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes).
- effectifs des différents types de structures impliquées dans le programme, fiches de poste des principaux responsables, documents de pilotage de l'action des acteurs concernés (contrats de service, rapports d'activité, rapports d'inspection...).
- textes relatifs à l'organisation budgétaire du programme.
- matrice de passage entre la nomenclature actuelle du budget de l'État et la nouvelle nomenclature par missions, programmes et actions avec indication des crédits correspondants en 2002.
- textes confiant juridiquement au responsable du programme la fongibilité des crédits.
- afin d'identifier la chaîne de responsabilité : notes internes (notamment les PV des réunions de pilotage du programme).
- liste des centres de responsabilité et degré de déconcentration des moyens (budgets opérationnels de programme).
- toutes notes sur les modalités d'élaboration des budgets des programmes de fonctions support.

Documents spécifiques à consulter

- note d'orientation interministérielle sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité (COFIL des DAF du 6 juin 2003).
- note d'orientation interministérielle sur le traitement des services polyvalents et des fonctions support (COFIL des DAF du 10 janvier 2003).
- note DRB du 24 septembre 2003 sur les responsables de programme.

Partie B : La sélection d'objectifs de performance mesurables par des indicateurs de résultats

L'objectif central de la LOLF est d'accroître l'efficacité de l'Etat en focalisant le budget sur les résultats attendus et non plus sur le détail des moyens alloués.

La définition des objectifs associés à chaque programme et à chaque action, ainsi que le choix des indicateurs de résultats permettant d'en mesurer la réalisation, deviennent donc des étapes essentielles de la préparation du budget de l'Etat.

L'audit initial du programme vise à s'assurer :

- que les objectifs retenus pour le programme et les actions sont sélectifs et compréhensibles, et qu'ils reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée (fiche B 1) ;
- que ces objectifs sont cohérents avec ceux des programmes associés et connexes, ainsi qu'avec les objectifs des autres acteurs (fiche B 2) ;
- que les indicateurs de résultats associés au programme et aux actions sont pertinents, lisibles et réalistes en termes de faisabilité (fiche B 3).

Fiche n° B 1

S'assurer que les objectifs retenus pour le programme sont sélectifs et compréhensibles, et qu'ils reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée.

Questions

► **Les objectifs de résultats retenus dans le projet annuel de performance:**

- ❑ ont-ils été fixés à partir d'une réflexion sur les finalités de la politique publique concernée, sur les résultats antérieurs, sur le contexte et les contraintes dans lesquels cette politique s'exerce et à partir d'une réflexion sur les leviers d'action mobilisables ?
- ❑ traduisent-ils les priorités du ministère en termes de résultats attendus et ne sont-ils pas trop nombreux ?
- ❑ sont-ils suffisamment synthétiques et/ou transversaux (toutes les actions dont le financement est inscrit au programme contribuent-elles à la réalisation des objectifs) ?

► **S'il existe des objectifs intermédiaires pour les différentes actions du programme, leur lien logique avec les objectifs finaux de ce dernier est-il aisément démontrable ?**

► **Les objectifs retenus traduisent-ils, de façon adaptée à la politique considérée :**

- ❑ les finalités ultimes de l'action publique : impacts d'efficacité socio-économique ?
- ❑ les modalités de mise en œuvre de cette action : avec quelle qualité de service ?
- ❑ l'économie des moyens en rapport avec les résultats attendus : avec quelle efficacité ?

► **Les objectifs assignés au programme sont-ils compréhensibles et ont-ils du sens pour les personnes les plus concernées par celui-ci, soit :**

- ❑ les bénéficiaires (entreprises, usagers ou leur représentation) ?
- ❑ les acteurs du programme (les administrations centrales et déconcentrées, les établissements publics ..) ?
- ❑ les partenaires de l'État (collectivités locales, associations,...) ?

Commentaires

La LOLF est porteuse des exigences de performance et de transparence qui doivent guider l'État pour la définition - concertée avec les acteurs internes et externes de l'action publique - des objectifs qu'il se fixe. Quoique formulés de façon littéraire, les objectifs des programmes et des actions - qui seront présentés au Parlement- doivent donc être suffisamment :

- précis pour traduire les priorités assignées aux politiques publiques,
- hiérarchisés pour mettre en évidence des lignes d'action claires,
- lisibles pour être compris et partagés par les citoyens comme par les acteurs de leur mise en œuvre.

La mesure de la performance suppose que les objectifs retenus rendent compte des trois dimensions du résultat de l'action publique que sont l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience. Le poids relatif de chacune de ces dimensions dépend de la nature de la politique mise en œuvre : une politique d'intervention privilégiera les objectifs d'efficacité socio-économique (c'est à dire la finalité ultime de l'action publique), tandis que les objectifs d'une politique visant à assurer une prestation de service ou les objectifs d'une fonction support seront plus centrés sur la notion de qualité et d'efficience dans le cadre d'un arbitrage entre les attentes des bénéficiaires (ou des clients internes) et les ressources mobilisables par l'administration.

La définition d'objectifs d'efficacité socio-économique présente des difficultés particulières dans la mesure où l'impact propre de l'action de l'État peut être difficile à isoler.

L'audit initial du programme a notamment pour objet de s'assurer que le ministère, pour l'élaboration des objectifs :

- s'est appuyé sur un diagnostic préalable et une vision stratégique à moyen terme (3 à 5 ans) des missions permanentes et des politiques publiques qu'il conduit,
- a su faire la distinction entre les objectifs de niveau stratégique, à inscrire dans le projet annuel de performances en vue de leur examen par le Parlement, et l'ensemble des objectifs qui seront nécessaires pour piloter la mise en œuvre du programme (cf.fiche C1).

Indicateurs de risques

- Objectifs trop nombreux du programme ou des actions, sans priorités claires, pas assez synthétiques ou sans lien avec les missions et la stratégie du ministère.
- Objectifs reflétant davantage l'activité que les résultats, ou dont la mesure dépendrait beaucoup plus de l'évolution du contexte ou de la stratégie d'autres acteurs que de l'action de l'État proprement dite.
- Objectifs élaborés sans concertation ou consultation amont des bénéficiaires (prise en compte de leurs attentes), des administrations et de leur personnel appelés à les mettre en œuvre à tous les niveaux (besoin d'appropriation) et des partenaires de l'État associés à leur réalisation.
- Dans le cas d'une politique d'intervention : prise en compte insuffisante de l'impact socio-économique dans la définition des objectifs.
- Dans le cas d'une prestation de service ou d'une fonction support : déséquilibre (voire contradiction) entre les objectifs d'efficacité (au sens de la qualité du service rendu) et les objectifs d'efficience (coûts).

Indicateurs de progrès

- Démarche en cours pour déterminer la « clientèle cible » du programme et évaluer périodiquement les attentes des bénéficiaires.
- Mise en place d'outils, même sommaires, destinés à permettre une première estimation des coûts afin de préciser les objectifs d'efficience.
- Existence d'un plan de communication interne et externe sur les priorités et les actions du ministère telles qu'elles figurent dans le programme, destiné à favoriser l'appropriation par les opérateurs et les bénéficiaires.

- Lancement d'études ou d'évaluations destinées à éclairer l'impact socio-économique de la politique considérée.
- Lancement d'études ou d'évaluations destinées à éclairer l'impact des facteurs de contexte et de l'intervention d'autres acteurs sur l'atteinte des objectifs.

Fiche n° B 2

S'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux des programmes associés et connexes, ainsi qu'avec les objectifs des autres acteurs.

Questions

► **Programmes associés dans la même mission et programmes connexes :**

- ❑ Les objectifs du programme sont-ils cohérents avec ceux des autres programmes inclus dans la même mission (« programmes associés ») ?
- ❑ Dans le cas d'un programme inclus dans une mission interministérielle ou participant à une politique interministérielle, comment est organisée la coordination des objectifs et des moyens au niveau central et au niveau déconcentré (rôle du Préfet) ?
- ❑ Le responsable du programme a-t-il identifié un ou des programmes non inclus dans la même mission (« programmes connexes ») dont la mise en oeuvre est à l'évidence susceptible d'avoir un impact sur le programme audité ? Dans l'affirmative, les objectifs poursuivis par ce ou ces programmes connexes sont-ils cohérents avec ceux du programme audité ?
- ❑ Une concertation et des échanges d'information sont-ils prévus entre le responsable du programme et ceux des programmes associés et connexes ?
- ❑ Le responsable du programme envisage-t-il, avec ceux des programmes associés dans la même mission interministérielle et/ou connexes, la mise en place d'un projet coordonné de politique interministérielle (PCPI)?

► **Programmes de l'État et objectifs des autres acteurs :**

- ❑ Des acteurs et/ou des ressources externes (ex : collectivités locales, Union européenne, régimes sociaux, associations faisant appel à la générosité publique) contribuent-ils de manière significative aux objectifs du programme ?
- ❑ Dans l'affirmative
 - ces acteurs affichent-ils des objectifs ?
 - ces objectifs et ceux du programme sont-ils cohérents ?
 - le projet annuel de performance mentionne t-il les autres contributions externes non inscrites en loi de finances de l'Etat (ex : loi de financement de la sécurité sociale, fonds européens, collectivités locales) ?
- ❑ une concertation, des échanges d'information et une coordination sont-ils prévus entre le responsable du programme et ces acteurs externes ?

Commentaires

La mission, qui constitue le niveau d'agrégat des crédits donnant lieu à débat et vote au Parlement, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, mission pouvant associer plusieurs ministères, tandis que les programmes sont propres à chaque ministère.

Des programmes sont dits :

- « associés » au programme audité quand ils relèvent formellement d'une même mission ;
- « connexes » quand, sans être formellement intégrés à la même mission, ils sont manifestement susceptibles d'avoir un impact sur les résultats du programme audité en visant des objectifs complémentaires et/ou des publics identiques.

L'analyse des objectifs des programmes associés et connexes doit permettre de vérifier qu'une mise en synergie est en tant que nécessaire organisée pour garantir la cohérence de l'action de l'État et du pilotage des programmes.

Cette mise en synergie peut notamment se traduire par une élaboration concertée des objectifs entre les responsables de programmes, sous la responsabilité d'un ministère chef de file, dans le cadre d'un projet coordonné de politique interministérielle (dénommé « document de politique transversale »), et/ou par des réorganisations à l'échelon déconcentré (délégations interservices...).

Par ailleurs, afin que la réalisation des objectifs d'un programme puisse être corrélée avec l'ensemble des moyens qui y contribuent, il est important que les « dépenses fiscales », c'est-à-dire les parts de recettes résultant d'exonérations ou de régimes dérogatoires, soient prises en compte.

Il est également important que les concours de toute nature apportés par d'autres collectivités soient mentionnés à titre informatif dans le projet de performance.

Indicateurs de risques

- S'agissant du pilotage des programmes associés : manque de coordination, au niveau central (par ministère ou responsable d'un programme « chef de file » ?) et au niveau déconcentré (préfet ? chef d'un service désigné comme « chef de file » ?), et entre ces deux niveaux.
- S'agissant de la définition et de la mise en œuvre des programmes connexes :
 - incohérence, voire contradiction, entre leurs objectifs et ceux du programme audité ;
 - défaut de concertation entre leurs responsables.
- S'agissant des programmes dont la réalisation des objectifs dépend significativement d'acteurs externes à l'État : manque de garantie sur la synergie entre les objectifs de ces acteurs et ceux de l'État.
- Le cas échéant, absence de mention dans le projet annuel de performance de ressources significatives autres que celles inscrites en loi de finances de l'État et concourant à sa réalisation.

Indicateurs de progrès

- Création ou relance de structures formelles de coordination et de pilotage interministérielles et/ou ministérielles pour la mise en œuvre des objectifs des programmes associés et connexes.
- Élaboration d'un document de définition et de suivi commun de la réalisation des objectifs des programmes associés et connexes appelant une coordination.

Fiche n° B 3

S'assurer de la pertinence, de la lisibilité et de la faisabilité des indicateurs de résultats associés au programme et aux actions.

Questions

- ▶ **Les indicateurs rendent-ils compte des objectifs retenus pour le programme :**
 - ❑ de façon fidèle (lien logique objectif / indicateur) ?
 - ❑ de façon exhaustive (couverture de l'ensemble des objectifs et, au sein de chaque objectif, de l'ensemble de ses dimensions propres) ?
 - ❑ de façon synthétique (nombre réduit d'indicateurs et complémentarité des indicateurs entre eux) ?

- ▶ **Des valeurs cibles, assorties d'échéances précises, ont-elles été définies pour les principaux indicateurs ?**

- ▶ **Les indicateurs sont-ils compréhensibles pour les personnes qu'ils concernent au premier chef, soit :**
 - ❑ les bénéficiaires (entreprises, usagers ou leur représentation) ?
 - ❑ les administrations centrales et déconcentrées, les établissements publics ?
 - ❑ les partenaires de l'État (collectivités locales, associations,...) ?

- ▶ **Les indicateurs choisis reposent-ils sur des données disponibles et fiables ?**

- ▶ **La méthode de recueil des données et de calcul des indicateurs est-elle définie ? Assure-elle :**
 - ❑ leur faisabilité ?
 - ❑ leur pérennité et leur homogénéité dans l'espace, pour permettre des comparaisons ?

Commentaires

Un programme doit présenter, outre les actions et les objectifs poursuivis, les résultats attendus et obtenus mesurés au moyen « d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Un indicateur doit donc, qu'il soit quantitatif ou qualitatif, être exprimé sauf exception sous forme numérique (taux d'erreur par exemple) et permettre :

- de fixer des cibles argumentées traduisant des résultats assortis d'échéances temporelles (court ou moyen terme) ;
- de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles, puis de les comprendre et de les analyser ;
- d'orienter les décisions des responsables des programmes dans le but d'améliorer la performance ;

- de nourrir le dialogue de gestion entre les différents échelons administratifs.

Le choix d'un indicateur doit :

- résulter souvent d'un arbitrage entre pertinence et faisabilité (tenant compte notamment du coût : principe de proportionnalité entre l'utilité de l'indicateur et les moyens nécessaires pour en disposer) ;
- prendre en compte et anticiper les effets de comportement qu'il est susceptible d'induire, en s'assurant qu'ils ne seront pas de nature à mettre en péril les objectifs poursuivis par le programme.

Seuls les indicateurs de résultats qui servent à mesurer la performance réalisée dans la poursuite des objectifs de niveau stratégique doivent figurer dans le projet annuel de performances comme éléments de la discussion parlementaire, et non l'ensemble des indicateurs qui nourrissent le contrôle de gestion.

Indicateurs de risques

- Manque de justification quant au choix des niveaux de performance et des échéances temporelles associées.
- Indicateurs et résultats cibles élaborés sans concertation ou consultation des bénéficiaires, des administrations et des partenaires concernés par le programme.
- Indicateurs trop nombreux, trop complexes, pas assez synthétiques, sans lien suffisant avec les objectifs du programme, ou dont l'évolution dépend majoritairement de facteurs ou d'acteurs externes.
- Indicateurs susceptibles d'induire des effets pervers individuels ou collectifs qui pourraient à terme contrarier l'atteinte des objectifs (ex : abandon de certaines tâches car non prises en compte par les indicateurs de résultats alors qu'elles sont utiles à l'atteinte des objectifs).
- Incertitude forte sur la qualité et l'homogénéité des données servant à établir les indicateurs.
- Indicateurs non pérennes et n'autorisant pas des comparaisons dans le temps.
- Absence, auprès du responsable de programme, d'une fonction de centralisation des données, de suivi et d'interprétation des indicateurs de performance.

Indicateurs de progrès

- Démarche en cours visant à faire connaître et à partager les indicateurs et les cibles de résultats entre tous les acteurs du programme (mise en réseau, bilans réguliers, ...), ainsi qu'à tester leur pertinence, leur faisabilité et leur lisibilité.
- Projet de développement d'un système d'information dédié au pilotage.
- Démarche en cours d'analyse et de refonte des processus et des procédures internes.
- Étude ou réflexion en cours ou prévue destinée à comparer le niveau de performances visé et atteint avec celui d'autres structures comparables.

B : Fiche Méthodologie

Interlocuteurs principaux

- responsables du programme audité, et contrôleur de gestion placé auprès de lui (entretiens à mener par deux auditeurs).
- responsables des programmes associés et connexes, le cas échéant.
- cabinet du ministre (entretiens à mener par deux auditeurs).
- le cas échéant, un échantillon des :
 - . services de l'Etat et opérateurs externes du programme ;
 - . acteurs externes du programme.
- responsables des services d'administration centrale contribuant à la production des indicateurs.

Documents à demander

- rapports ou études de planification stratégique ou d'évaluation de politiques (ou actions) publiques en cours au sein du ministère.
- comptes-rendus des travaux des groupes de travail et des consultations réalisés sur les objectifs.
- études ou enquêtes visant à déterminer les attentes ou motifs d'insatisfaction des bénéficiaires.
- document de présentation des objectifs et des indicateurs propres au programme audité, et argumentaire associé sur le choix des indicateurs et des cibles de résultats.
- plans et supports de communication sur les objectifs et les actions conduites par le ministère.
- manuels et procédures « qualité », résultats d'éventuels audits de certification des systèmes de management (ISO 9000, etc.) et éventuels engagements de service « qualité ».
- documents d'information relatifs aux programmes associés et connexes dont dispose le ministère .
- comptes-rendus des réunions organisées pour coordonner au niveaux interministériel et/ou ministériel la mise en œuvre des objectifs des programmes associés et connexes.
- document de présentation des objectifs d'autres acteurs que l'Etat dont l'intervention se trouve en synergie avec le programme audité.
- descriptif sommaire de l'architecture du dispositif de recueil et de traitement des données, de calcul et de mise en forme des indicateurs.
- documents faisant le point sur l'état de réalisation du plan ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2002–2004.
- tableau de bord du responsable du programme (s'il existe).

Document spécifique à consulter

- note d'orientation interministérielle sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité (COFIL des DAF du 6 juin 2003).

Partie C : La déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations

La mise en œuvre de la LOLF doit conduire à faire évoluer le « système de gestion » des différents ministères (au sens des pratiques de pilotage et d'animation des services) vers une culture du résultat. Cette évolution devra se faire de manière progressive à partir des démarches et outils déjà mis en place, notamment dans le cadre déterminé des « plans contrôle de gestion (2002-2006) ».

Dans le cadre d'un audit initial de programme, il ne s'agit pas de procéder à un audit du système de gestion du ministère responsable du programme mais plus simplement d'apprécier les démarches engagées sous l'égide du responsable de programme pour disposer des outils et méthodes nécessaires au pilotage du programme au moment du démarrage de sa mise en œuvre.

Fiche n° C 1

S'assurer que les objectifs du programme sont déclinés au travers d'objectifs spécifiques pour chaque acteur contribuant significativement à la réalisation du programme.

Questions

- ▶ **La contribution attendue de chaque service de l'Etat ou opérateur aux différentes actions du programme est-elle déclinée sous forme d'objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de résultats ?**
 - L'articulation de ces objectifs et indicateurs avec les objectifs et indicateurs du programme apparaît-elle clairement ?
 - Ces objectifs et indicateurs sont-ils compréhensibles et connus des cadres et des agents concernés ?
 - Ces objectifs sont-ils fondés sur une analyse des processus de chaque service de l'Etat ou opérateur et d'une appréciation des résultats obtenus dans la période antérieure ?

- ▶ **Ces objectifs spécifiques sont-ils formalisés ?**
 - Existe-t-il des plans d'action pluri-annuels ou des contrats d'objectifs ?
 - Existe-t-il une procédure qui permet d'actualiser chaque année durant la durée du programme, les objectifs assignés aux services de l'Etat et aux opérateurs ?
 - Pour les services de l'Etat et opérateurs ayant une mission territoriale, existe-t-il une procédure permettant de coordonner ces objectifs avec ceux des autres services de l'Etat et opérateurs sur le même territoire (ex : projet territorial de l'Etat) ?

- ▶ **Y-a-t-il des objectifs du programme qui ne sont pas déclinés en objectifs spécifiques assignés à des services de l'Etat ou opérateurs ?**

Commentaires

La contribution des services de l'Etat et opérateurs s'organise dans le cadre défini par la chaîne de responsabilité du programme (voir fiche A2). Pour garantir la qualité de la déclinaison du programme, des objectifs spécifiques, à caractère intermédiaire, traduisant la contribution de chaque service de l'Etat et opérateur à la réalisation des objectifs du programme doivent être définis ; ce principe concerne les services centraux et déconcentrés appelés à mettre en œuvre le programme, ainsi que les opérateurs externes bénéficiant de subventions pour charges de service public permanentes ; en revanche, la définition d'objectifs n'apparaît pas indispensable pour les opérateurs occasionnels ou ceux qui perçoivent une rémunération correspondant à l'achat par l'Etat d'une prestation de service déterminée.

De même que les objectifs du programme, ces objectifs intermédiaires seront formulés de façon littéraire, mais devront être suffisamment précis, hiérarchisés, et lisibles pour être compris et partagés par les citoyens comme par les acteurs de leur mise en œuvre. L'audit doit particulièrement s'attacher à vérifier la clarté de l'articulation entre les objectifs des services de l'Etat et opérateurs et les objectifs du programme, ainsi que l'existence d'indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Il doit également s'assurer d'une formalisation minimale de ces objectifs, sur la base de documents de référence (les cadres de gestion) dont la forme relève de l'initiative de chaque ministère. Celle-ci sera probablement différenciée suivant que la mise en œuvre du programme est interne (un service de l'administration centrale ou déconcentrée) ou externe (un organisme doté de l'autonomie de gestion) . Dans ce dernier cas, elle sera fonction de l'intensité de la contribution attendue et donc de la place que représente celle-ci dans les activités de l'opérateur ainsi que des modalités de financement de celui-ci et donc de la part que représente le budget du programme dans ses ressources.

La détermination régulière d'objectifs formalisés doit s'appuyer sur l'évolution des procédures existantes, en matière notamment de relations avec les services déconcentrés (par exemple directive nationale d'orientation « DNO » ou plans d'objectifs et de moyens, contrats avec un service ou un ensemble de services) et avec les établissements publics et les organismes de sécurité sociale (procédures de contractualisation pluriannuelle).

Les conditions dans lesquelles la déclinaison des objectifs des programmes est prévue dans les DNO et les contrats sont donc un élément majeur de la déclinaison future de ces programmes.

Indicateurs de risques

- Absence d'objectifs spécifiques assignés à des services de l'Etat ou opérateurs contribuant significativement au programme.
- Divergence prévisible entre les objectifs affichés du programme et ceux poursuivis réellement par un service de l'Etat ou un opérateur. Ce risque peut se concrétiser lorsque les objectifs spécifiques assignés aux services de l'Etat et opérateurs :
 - n'ont pas de relation claire avec les objectifs du programme ;
 - sont formulés de manière trop générale ;
 - sont irréalistes car non définis à partir de l'identification des processus d'action mis en œuvre.

Indicateurs de progrès

- Existence d'une démarche visant à améliorer les conditions de pilotage des services déconcentrés.
- Existence d'une démarche visant à rénover les conditions de la tutelle et à développer la contractualisation avec les opérateurs externes.
- Articulation entre les contrats et les procédures de préparation des budgets pour les opérateurs externes.
- Existence d'une démarche visant à fournir des références sur la performance observée chez des opérateurs comparables en France et/ou à l'étranger.

Fiche n° C 2

S'assurer que les moyens d'action attribués à chaque acteur sont définis clairement, et qu'ils disposeront tous des capacités d'action suffisantes pour les mettre en œuvre (notamment l'existence de marges de manœuvre budgétaires à travers la fongibilité des crédits).

Questions

- ▶ **Le responsable du programme dispose-t-il des moyens permettant d'assurer une répartition des crédits sur des bases objectives ?**

- ▶ **Existe-t-il ou est-il prévu de définir une procédure permettant de construire de manière formelle le budget opérationnel de programme (BOP) de chaque service, c'est-à-dire de définir une enveloppe de crédits ainsi que les objectifs qui lui sont fixés ?**
 - ❑ Le BOP couvrira-t-il en totalité les dépenses engagées par le service dans le cadre des activités qui contribuent au programme ?
 - ❑ Si ce n'est pas le cas, les exceptions sont-elles justifiées, notamment dans le cadre de la gestion des fonctions support inscrites dans un programme ?
 - ❑ Le responsable du BOP prend-il effectivement toutes les décisions génératrices des dépenses imputées sur son BOP ?

- ▶ **Dans quelles conditions se déclinera, dans la gestion des BOP, la fongibilité des crédits organisée au niveau du programme dans son ensemble ?**
 - ❑ Comment sont justifiées les éventuelles limitations de la fongibilité ?

- ▶ **Comment est envisagée la déclinaison dans les BOP du plafond des dépenses de personnel ?**
 - ❑ Des évolutions dans les procédures de gestion des ressources humaines sont-elles envisagées pour assurer aux responsables des BOP des marges de manœuvre suffisantes ?
 - ❑ Comment s'articule le plafond des dépenses de personnel par programme avec le plafond d'emplois du ministère ?

- ▶ **Des modifications sont-elles envisagées dans le contenu et les règles de gestion des budgets des opérateurs externes contribuant à la réalisation du programme ?**

Commentaires

La mise en œuvre de la LOLF vise à promouvoir une gestion davantage orientée vers les résultats en développant les responsabilités des services de l'Etat et opérateurs à travers la fongibilité de l'emploi des crédits. Il s'agit notamment de prévoir la répartition du budget du programme en budgets opérationnels de programme (BOP).

Un budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions ou parties d'actions dont il a la charge. A ce titre, le BOP retrace sa compétence : soit un périmètre géographique (l'ensemble du territoire dans le cas d'un service d'administration centrale ou une partie de celui-ci dans le cas d'un service territorial) soit pour mener un type d'activités : informatique, immobilier ...

Dans les deux cas, le responsable de BOP est guidé par les objectifs fixés au programme et tenu par les résultats attendus, lesquels sont déclinés, avec le responsable du programme, en fonction des caractéristiques du périmètre du BOP.

Le système de gestion des ministères va donc évoluer notamment sur la base des enseignements des préfigurations en cours dans différents ministères. L'objectif majeur de l'audit initial est de vérifier que les responsables du programme ont engagé des démarches de progrès pour disposer d'un minimum d'outils au début de la mise en oeuvre des programmes. Les questionnements proposés visent à analyser ces démarches sous trois aspects :

- a) le contenu du BOP et l'articulation entre la définition des BOP et les procédures annuelles qui organisent l'allocation de ressources pour les services déconcentrés ou les subventions pour les opérateurs externes afin d'assurer le respect de la spécialisation des crédits par programme mais aussi la cohérence territoriale de leur emploi.
- b) la « fongibilité » La logique de responsabilisation que comporte la LOLF conduit à souhaiter que la souplesse de gestion dont vont disposer les gestionnaires nationaux soit traduite au niveau des services de l'Etat et opérateurs. Les modalités de définition et de gestion des plafonds d'emplois inscrits dans les BOP doivent conduire à adapter les modes de gestion des ressources humaines.
- c) la question des démarches, procédures, outils et compétences à développer au niveau des services de l'Etat et opérateurs (et notamment des procédures de préparation et d'exécution budgétaire au sein des services déconcentrés et des opérateurs externes).

En ce qui concerne les opérateurs externes, les modifications envisagées peuvent porter notamment sur la création de spécialisations budgétaires correspondant aux différents programmes financeurs, sur la mise en place d'un suivi indicatif des actions du ou des programmes financeurs, sur la fixation de plafonds de dépenses de personnel et d'emplois (fongibilité asymétrique).

Indicateurs de risques

- Centralisation dans la gestion conduisant à déresponsabiliser les services de l'Etat et opérateurs dans la recherche de résultats.
- Fongibilité insuffisante pour optimiser la gestion du BOP ; difficulté à articuler la gestion des plafonds de crédits et d'emplois et les modalités de gestion des corps.

Indicateurs de progrès

- Démarches de progrès dans le cadre des plans contrôle de gestion 2002-2006.
- Expérimentations déjà engagées et capacité à prendre en compte leurs enseignements.

Fiche n°C 3

S'assurer que des procédures de « dialogue de gestion » sont organisées par le responsable du programme et concernent tous les acteurs.

Questions

- ▶ **Les responsables des services centraux et déconcentrés participant au programme ont-ils à échéance régulière des échanges approfondis sur leurs objectifs et leurs moyens avec le responsable du programme ou avec un responsable délégué par celui-ci ?**
 - Dans le cas des services déconcentrés relevant de l'autorité préfectorale, quels sont les rôles respectifs du préfet et du responsable du service dans ce dialogue de gestion ?

- ▶ **Les responsables des opérateurs externes participant de manière significative au programme ont-ils à échéance régulière des échanges approfondis sur leurs objectifs et leurs moyens avec le responsable du programme ou avec un responsable délégué par celui-ci ?**
 - S'il existe un contrat d'objectifs et de moyens, un dispositif de suivi et d'évaluation du contrat est-il mis en place et comment le dialogue de gestion est-il articulé avec le suivi du contrat ? avec la procédure d'adoption du budget de l'opérateur ?
 - Si l'opérateur dispose d'un réseau territorialisé, le dialogue de gestion fait-il l'objet d'une déclinaison au sein de ce réseau ?
 - Le responsable du programme dispose-t-il de moyens de contrôle sur l'emploi des crédits au profit du programme ?

- ▶ **Ces échanges sont-ils préparés en amont de part et d'autre, font-ils l'objet d'un suivi et ont-ils des conséquences concrètes ?**
 - Le dialogue de gestion permet-il de traiter à la fois l'analyse des résultats obtenus dans la période antérieure, la détermination des objectifs et des cibles de résultats ainsi que de la programmation des moyens pour la période à venir ?
 - Le dialogue est-il nourri par des indicateurs permettant une appréhension dans le temps et dans l'espace des performances obtenues par le service de l'Etat ou l'opérateur ?
 - Le dialogue permet-il d'alimenter les comptes-rendus du responsable de programme et les discussions budgétaires relatives aux objectifs et aux moyens du programme ?
 - Existe-t-il une méthode d'analyse infra-annuelle permettant de détecter des écarts éventuels entre les cibles de résultats et les réalisations, les causes de ces écarts et de proposer les méthodes de réactions adaptées ?
 - La liaison entre dialogue de gestion et évaluation individuelle des responsables des services est-elle explicitée ?
 - Des évolutions sont-elles engagées ou prévues pour adapter les systèmes d'informations et les outils de gestion aux besoins du dialogue de gestion ?

► **Si des services déconcentrés ou des opérateurs externes participent à plusieurs programmes :**

- ❑ La coordination des responsables de ces programmes est-elle organisée ?
- ❑ Les procédures mises en place permettent-elles au responsable du programme de suivre l'utilisation des crédits et la mise en œuvre des actions dont il est responsable ?
- ❑ Le responsable du programme a-t-il des capacités effectives d'appui, d'animation, d'évaluation, de sanction vis-à-vis des services et opérateurs multi-programmes ?

Commentaires

Pour garantir un pilotage effectif et participatif du programme, la définition d'objectifs formalisés associés à des dotations de moyens pour chaque service de l'Etat et opérateur et le suivi de leur mise en œuvre doit s'effectuer à travers un « dialogue de gestion » organisé par le pilote du programme, et concernant tous les opérateurs significatifs. Lorsqu'un service de l'Etat ou un opérateur rend compte à un responsable, délégué par le responsable du programme, ce responsable délégué doit avoir la responsabilité effective de fixer les objectifs et les moyens des services de l'Etat et opérateurs qui lui sont rattachés.

L'efficacité de ce dialogue comme outil de pilotage du programme est liée à sa régularité, à la rigueur de sa préparation, à la qualité du système de contrôle de gestion qui le nourrit, à l'implication personnelle des responsables concernés, à chaque niveau de la chaîne de responsabilité. Elle suppose aussi un renouvellement de l'évaluation de la contribution individuelle, à commencer par celle des responsables de services.

L'organisation du dialogue de gestion avec les services déconcentrés et les opérateurs externes qui sont multi-programmes ou multi-actions, mérite une attention particulière, car le risque de dilution de la chaîne de responsabilité dans la mise en œuvre du programme est plus important. Si les dispositions prises ou envisagées ne paraissent pas susceptibles de garantir un pilotage effectif du programme, il peut être légitime de s'interroger à nouveau soit sur des réformes de structures, soit sur d'autres choix pour le périmètre du programme ou des actions.

Pour les services déconcentrés, l'engagement respectif du Préfet et du responsable du service dans la procédure de dialogue de gestion doit être explicité. Pour les établissements publics, l'articulation avec les modalités d'exercice de la tutelle doit être clarifiée, lorsque la tutelle n'est pas exercée par le responsable du programme.

Indicateurs de risques

- Le risque majeur est celui que le dialogue ne soit que formel et ne permette donc pas un pilotage effectif du programme :
 - procédures non organisées ou non mises en œuvre
 - organisation irréaliste, notamment lorsque le responsable du programme ou un responsable délégué a la supervision directe d'un trop grand nombre de services de l'Etat ou d'opérateurs

- outils de contrôle de gestion très insuffisants ou très contestés, ne permettant pas de nourrir le dialogue de gestion
- dialogue de gestion sans conséquences effectives sur les décisions, notamment les décisions relatives à la fixation des objectifs, à l'allocation des moyens, à la gestion des ressources humaines.

Indicateurs de progrès

- Engagement de démarches qui visent à améliorer progressivement les procédures de dialogue de gestion, notamment les démarches visant à :
 - clarifier les responsabilités et les procédures de tutelle et leur articulation avec le dialogue de gestion
 - améliorer le système d'informations sur le suivi des activités et des résultats des services de l'Etat et opérateurs
 - ajuster le calendrier du dialogue de gestion pour y intégrer la discussion des budgets opérationnels de programme
 - articuler dialogue de gestion et dialogue social interne aux services déconcentrés et aux opérateurs des programmes.

C : Fiche Méthodologie

Interlocuteurs principaux

- responsable du programme audité.
- un petit nombre de responsables de services déconcentrés (échantillon à définir en fonction d'une typologie simple) et pour les opérateurs externes, échantillon de responsables à définir au cas par cas.
- les responsables concernés à la direction financière et à la direction des ressources humaines, le contrôleur financier central et un contrôleur financier déconcentré, des chefs de services gestionnaires de services déconcentrés et d'établissements publics, des responsables financiers d'association.

Documents à demander

- liste des services de l'Etat et opérateurs qui sont associés aux différentes actions du programme en précisant les modalités de pilotage (relation hiérarchique, fonctionnelle, contractuelle, tutelle, ...).
- cadre de gestion existant : DNO, cadres de gestion pluriannuels tels que plans d'action, contrats ou conventions déjà conclus avec les services déconcentrés et les opérateurs externes.
- plan contrôle de gestion 2002-2006.
- instructions sur les procédures d'allocation de ressources et de gestion des crédits actuellement mises en œuvre et d'éventuels travaux d'évaluation des démarches expérimentales déjà conduites.
- instructions et notes internes relatives aux procédures existantes de dialogue de gestion.
- compte rendu des dernières réunions de dialogue de gestion pour les opérateurs les plus significatifs.
- instructions ou recueils de bonnes pratiques concernant le management des services déconcentrés et éléments équivalents s'agissant de la gestion interne des principaux opérateurs externes.
- instructions et notes internes relatives aux entretiens d'évaluation des chefs de services déconcentrés.
- instructions et notes internes relatives à l'organisation du dialogue social.
- contrats d'objectifs et de moyens, comptes-rendus des réunions de suivi de ces contrats.

Documents spécifiques à consulter

- Document de travail de la DRB sur les budgets opérationnels de programme – Règles de budgétisation- (4 juillet 2003).
- Note d'orientation interministérielle sur le traitement des opérateurs de l'Etat (COPIL des DAF du 7 mars 2003).

Partie D : L'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions

La LOLF (art.27) prescrit un système comptable à trois dimensions :

- la comptabilité budgétaire : elle suivra le respect des autorisations budgétaires à partir de l'enregistrement des encaissements et des décaissements ; elle retracera l'exécution des dépenses selon une double approche : par destination, selon les programmes qui seront définis au sein de chaque budget ministériel ; par nature, conformément à la division en titres prévue par la loi ;
- la comptabilité générale : elle sera tenue selon les principes de la comptabilité d'exercice (constatation des droits et des obligations) ; elle nécessitera en particulier l'incorporation des charges à payer en fin d'exercice et des dotations aux amortissements.
- une comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions composant les programmes, qui nécessitera en particulier une ventilation analytique (ex post) des coûts des fonctions support qui n'auront pu être répartis a priori entre les actions.

D'autre part, la traditionnelle distinction entre services votés et mesures nouvelles disparaît, ce qui conduira à éclairer les débats parlementaires par une justification des crédits « au premier euro », en référence aux déterminants de chaque catégorie de dépenses.

Le présent guide aborde l'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions sous le seul angle de la comptabilité budgétaire : il s'agit d'analyser les méthodes prévues pour l'imputation des dépenses sur le programme et leur répartition entre les actions, en vue de vérifier la faisabilité technique et la fiabilité de la future structuration du budget, ainsi que sa capacité à fournir une mesure aussi complète que possible de la dépense par action.

La présente partie du guide pourra être enrichie de nouvelles fiches, ultérieurement.

Fiche n° D 1

Analyser la méthode prévue pour l'imputation des dépenses sur le programme et leur répartition entre les actions

Questions

- ▶ **La nomenclature budgétaro-comptable propre au programme est-elle définie ?**
- ▶ **Dépenses de personnel :**
 - La détermination des dépenses de personnel qui seront imputées sur le programme repose-t-elle sur des principes clairs ?
 - Les conditions d'articulation avec le plafond d'équivalents temps plein annuels autorisés pour le ministère sont-elles définies ?
 - Au stade prévisionnel : les principes de répartition indicative des dépenses de personnel entre les actions du programme sont-ils définis clairement et sont-ils cohérents avec la structuration des actions ?
 - Une méthode pour décliner ces principes de manière opérationnelle est-elle définie ?
 - Si la répartition est fondée sur une mesure de l'activité effective des personnels dans les services, les procédures de recueil des informations ont-elles été définies et testées ?
 - Au stade de l'exécution : une procédure claire et fiable d'imputation des dépenses de personnel selon les actions dès leur enregistrement dans le système comptable est-elle définie ? à défaut, une procédure d'imputation différée permettant de fournir une information fiable sur le réalisé en fin d'année est-elle définie ?
- ▶ **Autres dépenses :**
 - Pour chaque catégorie de dépenses, la répartition budgétaire entre les actions du programme repose-t-elle sur un système d'information comportant une codification des dépenses permettant d'en suivre précisément la destination ?
 - Les principes de répartition des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services entre les actions du programme sont-ils définis clairement et sont-ils cohérents avec la structuration des actions ?

Commentaires

Dans le cadre de la LOLF, les budgets ministériels seront structurés de façon matricielle, selon une nomenclature budgétaro-comptable comportant deux axes indépendants dédiés, l'un à la nature de la dépense (cf. article 5 de la loi), l'autre à la destination de la dépense (programmes et actions) ; sur l'axe destination, la répartition prévisionnelle (indicative) des crédits par action devra être présentée en annexe au projet de loi de finances ; de même, l'exécution de la dépense devra être suivie au minimum au niveau de l'action.

Maximiser l'affectation directe aux actions des dépenses correspondantes est un enjeu important pour la transparence du coût des politiques publiques ; en effet, à partir du futur système d'information budgétaire et comptable, il sera possible d'obtenir sans retraitement une mesure de la dépense par programme et par action. Cette répartition nécessite la mise au point de méthodes fiables pour la bonne affectation de certains postes :

- La division fine des dépenses d'intervention et des dépenses d'équipements publics sera normalement assurée par la nomenclature par destination des programmes (actions, voire sous-actions, nomenclature d'exécution plus fine si nécessaire).
- Les dépenses de fonctionnement et d'équipement des services seront affectées aux actions du programme si elles sont spécifiques ou à une action support (voire un programme support) si elles relèvent d'une utilisation commune.
- C'est la répartition des dépenses de personnel qui pose les problèmes les plus complexes. Elle constitue un enjeu prioritaire pour tous les programmes au sein desquels le poids des dépenses de personnel est important.

Pour ventiler les dépenses de personnel entre les actions, l'approche la plus simple est une répartition fondée sur l'organigramme. Mais elle peut s'avérer impossible dans le cas de certains services dont l'activité est polyvalente : il faudra alors recourir à des enquêtes spécifiques, en vue de fournir une répartition des temps de travail sur la base d'un référentiel d'activités, ou de construire une méthode de répartition au prorata de certaines activités.

Dans le cadre de l'exécution du budget, l'imputation des dépenses de personnel sur le programme dès leur enregistrement dans le système comptable, est bien sûr indispensable pour le suivi du respect du plafond des crédits de personnel. En ce qui concerne la répartition entre les actions, l'imputation directe sera facilitée si l'affectation des personnels ou d'une quote-part de leur activité dans la ou les actions concernées est intégrée dans les logiciels de ressources humaines ou de paie ; à défaut, des techniques extra-comptables de répartition entre actions peuvent être envisagées.

Indicateurs de risques

- Incertitudes sur le périmètre budgétaire du programme
- Méthode non définie, ou non appliquée de manière homogène, pour la traduction en ETP et la répartition entre actions de l'activité des personnels.
- Si les évaluations sont fondées sur des données déclaratives fournies par les services, absence de garantie sur la façon de rendre compte de la répartition des personnels : risque de confusion entre nombre d'emplois et d'ETP, computation des congés, des temps partiels...

Indicateurs de progrès

- Procédures de mesure de l'activité effective des personnels en cours d'élaboration ou d'expérimentation.
- Procédure de suivi des dépenses de personnel selon les actions en cours d'élaboration.

D : Fiche Méthodologie

Interlocuteurs principaux

- responsable du programme.
- direction d'administration centrale responsable de la gestion des personnels.
- direction d'administration générale responsable de la gestion des moyens de fonctionnement des services opérationnels (centraux ou déconcentrés).
- quelques chefs de services déconcentrés (en fonction du temps disponible).

Documents à demander

- tableau présentant les crédits prévisionnels du programme par actions/catégories de dépenses
- nombre prévisionnel d'équivalents temps plein annuels affectés au programme, éléments d'information sur les agents correspondants (statuts, corps, nature des emplois occupés, quotités de temps de travail, etc)
- études ou enquêtes de mesure de l'activité effective des personnels (résultats ou projets).
- instructions données aux services sur les méthodes d'évaluation de l'activité des personnels.
- calendrier de préparation de la mise en œuvre de la justification au premier euro sur 2004, 2005 et 2006.

Documents spécifiques à consulter

- note d'orientation interministérielle sur la répartition des dépenses par action et l'analyse des coûts (COFIL des DAF du 4 juillet 2003).
- note d'orientation interministérielle sur la nomenclature budgétaro-comptable – rapport d'étape sur l'avancement des travaux (COFIL des DAF du 4 juillet 2003).
- quatre notes d'orientation interministérielle sur les dépenses de personnel (COFIL des DAF du 6 juin 2003).
- note d'orientation interministérielle relative à la justification au premier euro (COFIL des DAF du 24 octobre 2003).

Partie E : La vérification de l'auditabilité future des systèmes de mesure de la performance

Pour chaque programme, un rapport annuel de performance devra rendre compte au Parlement des résultats obtenus. La fiabilité et la stabilité des processus permettant de produire les indicateurs de résultats devra être vérifiable, notamment dans le cadre des audits de réalisation qui seront conduits par le CIAP.

Dans le cadre de l'audit initial du programme, il s'agira donc de vérifier que les conditions de recueil et de traitement des données sont définies et documentées de manière claire et précise, et que la nécessité de développer des dispositifs de contrôle interne est bien prise en compte.

Fiche n° E

Vérifier l'auditabilité future des systèmes de mesure de la performance.

Questions

- ▶ **Les procédures de recueil et de traitement des données nécessaires à la production des indicateurs de résultats du programme et des actions ont-elles été définies ?**
 - ❑ Les procédures et le calendrier de collecte d'informations ont-ils été définis ainsi que leur éventuelle transcription informatique (de la saisie informatique aux "états de sortie" rendant compte de la performance) ?
 - ❑ Les systèmes de collecte de données font-ils l'objet de contrôles réguliers et sont-ils soit automatisés, soit alimentés par d'autres applications existantes ?
 - ❑ Le personnel a-t-il été formé et est-il incité à fournir des données fiables ?
 - ❑ Les processus de traitement des données sont-ils intégralement documentés ?

- ▶ **Les principaux risques de non fiabilité de certains indicateurs de résultats ont-ils été identifiés et pris en compte, compte tenu de ces procédures et de la nature des données ?**
 - ❑ Les modes de contrôle interne permettent-ils de fiabiliser la collecte des données (contrôle hiérarchique, tests de vraisemblance, contrôle de la saisie ...) ?
 - ❑ Les contrôles internes font-ils l'objet de procédures précises et celles-ci sont-elles respectées ?
 - ❑ Les systèmes de traitement informatique sont-ils contrôlés (contrôle d'accès, tests de vraisemblance, qualité des interfaces entre applications, suivi de la maintenance ...) ?
 - ❑ Des processus d'audit interne ont-ils été mis en place ? Avec quels objectifs et quelles méthodes d'intervention ?

- ▶ **Les principaux risques de non sincérité de certains indicateurs de résultats ont-ils été identifiés et pris en compte ?**
 - ❑ Les résultats mesurés par les indicateurs peuvent-ils avoir un rôle sur le déroulement de carrière ou la rémunération de certains agents ?
 - ❑ Quelles sont les procédures mises en œuvre pour limiter le risque de manipulation des données ou des indicateurs ?

Commentaires

- Pour assurer la fiabilité des indicateurs, il est impératif que s'ils résultent de saisies manuelles, les opérateurs chargés de la collecte des données et de leur transcription dans les systèmes informatiques aient été formés et soient incités à saisir des informations de qualité.

- Dans le cas où les lieux de collecte de données sont multiples (réseau déconcentré d'un ministère par exemple), il convient de s'assurer que des sondages sont réalisés régulièrement pour garantir un mode de collecte des données homogène entre les différents sites, même si leur taille et leur organisation sont différentes.
- L'audit comportera un examen rapide des applications informatiques et des interfaçages pouvant exister ainsi qu'une revue des principaux contrôles réalisés sur les données et sur leurs traitements (homogénéité des données, fiabilité des interfaces, tests de cohérence,...). En fonction de l'ampleur des risques potentiels identifiés, l'audit initial du programme pourra conclure à la nécessité de faire réaliser un audit informatique.

Indicateurs de risques

- Procédures de collectes de données non précises pouvant conduire à des résultats non homogènes ou à des divergences d'interprétation.
- Collecte essentiellement manuelle et déconnectée des grandes applications informatiques du programme.
- Absence d'implication du personnel quant à la signification et aux enjeux des indicateurs qui ne les incite pas à une collecte de données de qualité.
- Faiblesse du contrôle interne.
- Effets de concurrence et d'empilement des systèmes qui peuvent conduire à des données divergentes, ou à une charge de travail disproportionnée avec les enjeux.

Indicateurs de progrès

- Analyse fonctionnelle des systèmes d'information et des demandes de maintenance applicatives.
- Réflexion en cours sur les risques du système d'information et l'amélioration du contrôle interne.
- Degré de contrôle des indicateurs dont la production est automatisée par rapport à ceux dont l'alimentation est individuelle.
- Mise en place d'un audit de la fiabilité des systèmes informatiques qui contribuent à la production des indicateurs de résultats du programme.
- Tests réguliers de cohérence des données si plusieurs applications sont interfacées.

E : Fiche Méthodologie

Interlocuteurs principaux

- responsable du programme.
- responsable (s) des applications informatiques contribuant à la production des indicateurs de résultats du programme.

Documents à demander

- notes sur les procédures de collecte de données et de contrôle interne.
- descriptif des applications informatiques contribuant à la production des indicateurs de résultats du programme, procédures de test et de maintenance, documents utilisateurs.
- rapport des missions d'audit interne, le cas échéant.

TEXTES DE REFERENCE

LOI ORGANIQUE N°2001-692 DU 1^{er} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES
(www.moderfie.finances.gouv.fr)

CIRCULAIRE DU 18 FEVRIER 2002 RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE . CAHIER DES CHARGES POUR L'ELABORATION DES NOUVEAUX CONTENUS DES BUDGETS MINISTERIELS
(disponible sur le même site, Rubrique : Les Outils)

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Rappel sur les méthodes de conduite de projet

ANNEXE 2 Principales dispositions de la LOLF relatives aux missions et programmes

ANNEXE 3 : Lexique des termes employés dans le guide

ANNEXE 4 : Contenu des documents à transmettre par les ministères avant le lancement de l'audit initial

ANNEXE 5 : Références bibliographiques

ANNEXE 1 : RAPPEL SUR LES METHODES DE CONDUITE DE PROJET

Cette annexe a pour objet de rappeler les principales règles qui gouvernent la conduite de projet et d'énumérer les principaux points de repère utiles à la mission pour évaluer la conduite du projet d'élaboration du programme qu'elle est chargée d'auditer.

La **méthode de conduite de projet** est l'ensemble des règles que l'organisation se donne pour favoriser la prise en charge transversale des actions du projet :

- définition des résultats à atteindre, des personnes responsables de ces résultats, des tâches à réaliser et de la chronologie de l'engagement des ressources ;
- définition de modalités de contrôle de l'avancement du projet ;
- mise en place d'une communication interne.

Le projet suppose la collaboration du **pilotage stratégique**, qui affecte les moyens et valide l'avancement des travaux et les résultats du projet, du **pilotage opérationnel** (le plus souvent un chargé de mission, un chef de projet ou une équipe projet), qui est responsable de la préparation, de la conduite et des délais des travaux, et les **utilisateurs** du projet (services de l'Etat, et de manière plus indirecte opérateurs, partenaires et usagers).

Questions clés

- *qualité de la définition du projet* : le projet a-t-il fait l'objet d'une définition claire (précision des objectifs finaux, découpage en chantiers, définition de cahiers des charges pour l'élaboration des éléments les plus techniques du programme, tels les indicateurs) ? l'existant a-t-il été bien défini (missions et moyens de l'administration, acteurs, systèmes d'information disponibles, etc.) ? le projet fait-il l'objet d'un calendrier précis de réalisation et de mise en œuvre ?

- *qualité de l'organisation* : le pilotage stratégique est-il assumé et par qui (cabinet du ministre, comité de direction, futur responsable du programme, etc.) ? le positionnement du pilotage opérationnel et la composition de l'équipe projet sont-ils pertinents ? son rôle est-il clairement défini ? le partage des responsabilités entre pilotages stratégique et opérationnel est-il pertinent ? les moyens à mettre en œuvre ont-ils été définis et affectés au projet ? y a-t-il eu une implication des utilisateurs dans l'élaboration du projet annuel de performances et de ses modalités d'exécution ? les divers niveaux d'expertise sont-ils mobilisés de manière adéquate (groupes de travail thématiques, consultations bilatérales) ?

- *qualité du pilotage* : l'équipe projet a-t-elle les moyens d'obtenir les coopérations nécessaires ? a-t-elle suffisamment informé les acteurs du projet sur les finalités et les modalités de celui-ci ? existe-t-il des points de validation/décision et des échéances de remise d'éléments livrables ?

- *qualité du suivi et du déploiement du projet* : les procédures de mise en œuvre du programme sont-elles définies ? les modalités de formation et d'information des services sont-elles précisées ? existe-t-il une procédure de retours d'expériences permettant d'identifier les points faibles du programme ou de sa procédure de mise en œuvre ?

Indicateurs de risques

- absence de document écrit définissant les responsabilités respectives des responsables du pilotage stratégique et du pilotage opérationnel
- positionnement inadéquat du pilotage opérationnel : trop éloigné du pilotage stratégique ou trop peu représentatif de l'ensemble des services qui mettront en œuvre le programme
- manque de disponibilité ou de motivation du chef de projet
- absence de consultation des services centraux et déconcentrés intéressés et des opérateurs/usagers aux étapes déterminantes de l'élaboration du projet
- absence de validation des étapes déterminantes du projet par le responsable du pilotage stratégique
- dépassement manifeste des délais prévus à l'une des étapes du projet

Indicateurs de progrès

- existence d'un planning définissant les étapes de réalisation du projet annuel de performances
- existence de réunions régulières d'un comité de pilotage réunissant les responsables du pilotage stratégique et du pilotage opérationnel
- existence de tableaux de bord évaluant le degré d'avancement de chaque chantier
- existence d'une phase d'expérimentation simulant l'exécution totale ou partielle du programme en régime LOLF
- existence d'un diagnostic préalable de l'activité des services sur le champ du programme
- existence d'un plan de communication interne relatif au programme
- existence d'un plan de déploiement de la réforme après sa conception : procédures de mise en œuvre, plan de formation, cahier des charges du système d'information, etc.

ANNEXE 2 : PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOLF RELATIVES AUX MISSIONS ET PROGRAMMES

1. Définition des missions et des programmes

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

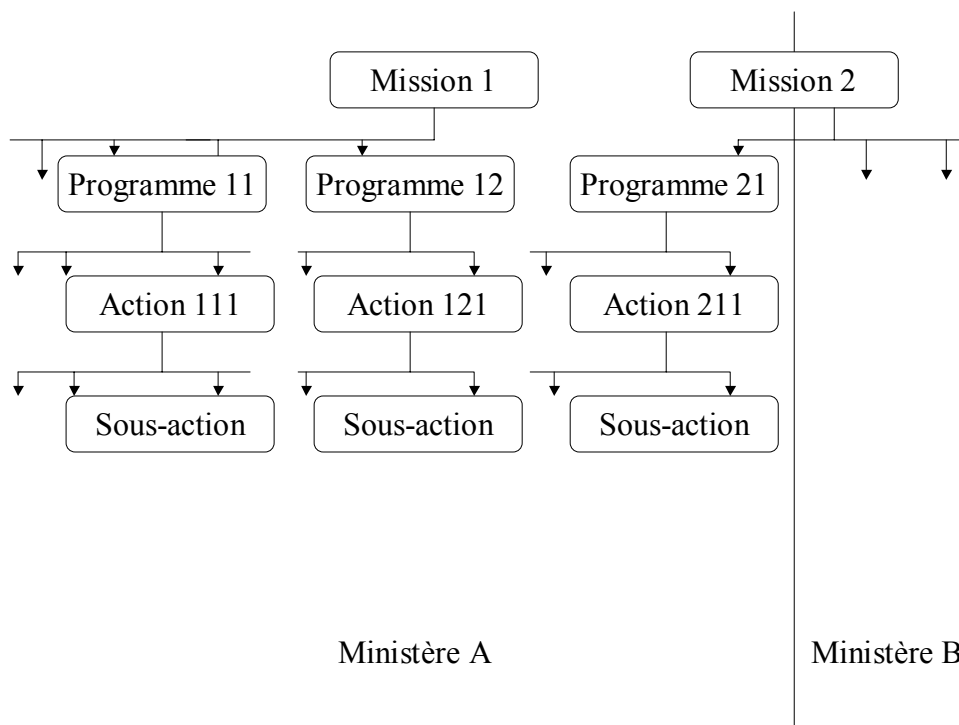
« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères.

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

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

Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. (...). La présentation des crédits par titre est indicative... Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature... les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère... ».

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



2. Les documents qui devront figurer à l'appui des programmes

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

a) Les projets de loi de finances

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

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

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

b) Les projets de lois de règlement

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

- 2° *(...) Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications des crédits demandées (...)* ;
- 4° *les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement (...) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...)* ».

c) Les programmes dans la comptabilité de l'Etat

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

3. Les pouvoirs du Parlement par rapport aux programmes et aux missions

La LOLF interprète dans un sens favorable au Parlement les règles relatives au droit d'amendement. En effet, l'article 42 de l'ordonnance de 1959 a été supprimé au profit de l'article 47 qui se construit sur une référence explicite au droit d'amendement défini dans l'article 40 de la Constitution. Au surplus, la combinaison de l'article 47 qui fait le lien entre les notions de charge et de mission et de l'article 7 qui définit la mission comme un ensemble de programmes élargit sensiblement le pouvoir d'amendement des parlementaires. Est ainsi recevable un amendement parlementaire modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes.

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

4. Exigences de la loi organique en matière de connaissance des coûts

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

Par ailleurs, l'article 51-5 qui détaille les éléments joints au projet de loi de finances, impose la présentation d'un « *projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ; b) l'évaluation des dépenses fiscales* ». De manière symétrique en loi de règlement, l'article 54-4 prévoit la présence des « *rapports annuels de performances, faisant connaître par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés (...) c) la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs (...) ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures* ».

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

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

- la comptabilité budgétaire suivra le respect de l'autorisation budgétaire à partir de l'enregistrement des encaissements et des décaissements ; elle retracera l'exécution des dépenses selon une double approche : par destination, selon les programmes qui seront définis au sein de chaque budget ministériel ; par nature, conformément à la division en titres prévue par la loi.
- la comptabilité générale sera tenue selon les principes de la comptabilité d'exercice (constatation des droits et des obligations).

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

ANNEXE 3 : LEXIQUE DES TERMES EMPLOYES DANS LE GUIDE

Action (au sens de la LOLF)

Composante d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la Loi de Finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration.

Les dépenses afférentes à chaque action doivent être prévues indicativement dans le budget et suivies ex post (art. 51 de la LOLF).

Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions) ; en revanche, au plan opérationnel et vis à vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre, une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.

Acteur du programme

Terme utilisé pour désigner l'ensemble des parties prenantes à la mise en œuvre d'un programme, soit en gestion directe (services de l'Etat, centraux ou territoriaux) soit en gestion déléguée (établissements publics, associations, groupements d'intérêt public ..).

Le terme est employé dans le guide lorsque les questions posées s'adressent à l'ensemble. Dans le cas contraire, la catégorie de destinataire de la question est précisée : services de l'Etat ou opérateurs (externes).

Audit (d'un programme)

Revue, par des personnes qualifiées et indépendantes des structures responsables de la conception ou de la mise en œuvre du programme, appliquant une méthodologie définie, des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de résultats d'un programme, aux différents niveaux administratifs impliqués.

L'audit porte à la fois sur :

- la conformité des programmes aux principes de la LOLF (inclusion dans une mission, présence d'objectifs et indicateurs associés, définition des responsabilités),
- la qualité des procédures de pilotage et de mise en œuvre envisagées ou effectives,
- la réalité des résultats annoncés (valeur des indicateurs, coût des actions),
- le dispositif de contrôle interne, de contrôle de gestion, et de comptabilité du programme.

Bénéficiaire

Terme utilisé de façon générique pour désigner les personnes ou entités en relation directe ou indirecte avec les services publics, qu'on les appelle citoyens, usagers, entreprises, collectivités, commanditaires, véritables clients...Il s'agit d'un terme très ouvert, qui englobe largement les personnes ou entités « touchées » par les prestations des administrations.

Budget opérationnel de programme (BOP)

Regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions ou parties d'actions dont il a la charge. A ce titre, le BOP retrace sa compétence : soit un périmètre géographique (l'ensemble du territoire dans le cas d'un service d'administration centrale ou une partie de celui-ci dans le cas d'un service territorial) soit pour mener un type d'activités : informatique, immobilier ...

Dans les deux cas, le responsable de BOP est guidé par les objectifs fixés au programme et tenu par les résultats attendus, lesquels sont déclinés, avec le responsable du programme, en fonction des caractéristiques du périmètre du BOP.

L'ensemble de la dotation budgétaire du programme est ventilé en BOP, hors la réserve pour aléas ou régulation que le responsable du programme peut avoir décidé de constituer à son niveau.

Cible (de résultat)

Résultat attendu à une échéance temporelle définie. S'exprime par la valeur attendue des indicateurs choisis pour la mesure de ce résultat. Les objectifs d'un programme, présentés dans le projet annuel de performances, doivent être associés à la mesure des résultats obtenus et à des cibles de résultats.

Contrôle de gestion

Processus de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini, et qui permet à un responsable de prévoir, suivre, analyser les réalisations d'un programme, et de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires. Les méthodes et outils du contrôle de gestion recouvrent principalement l'analyse des coûts, les techniques de planification et les outils budgétaires, les indicateurs et les tableaux de bord, l'analyse comparative.

Le contrôle de gestion est en principe assuré par un professionnel placé auprès du responsable de l'entité dont la gestion est contrôlée. Cette entité peut être un ministère, un programme au sens de la LOLF, une direction centrale ou déconcentrée, ou un opérateur.

Contrôle interne

Ensemble des procédures, pratiques et structures organisationnelles destinées à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'organisation des opérations, la fiabilité des informations financières, le respect des lois et réglementations. Il concerne l'ensemble des sécurités internes destinées à prémunir une organisation contre les risques.

Crédits (d'un programme)

Ensemble des crédits alloués à un programme par le vote du budget. Regroupe l'ensemble des autorisations d'engagement et les crédits de paiement affectés au programme (fonctionnement, personnel, investissement, interventions).

Document de politique transversale

Voir, supra, pour la définition à « Projet coordonné de politique interministérielle ».

Efficacité (finale ou socio-économique)

Capacité à atteindre les objectifs d'impact socio-économique d'un programme. Dans le vocabulaire courant, le terme efficacité est employé de manière plus large ; il est alors synonyme de performance.

Efficience (ou efficacité de gestion)

Rapport entre une production de service et les moyens utilisés pour l'obtenir. La notion d'efficience se rapporte aux coûts et peut être une expression de cible visée en matière d'évolution des coûts unitaires des services rendus.

Fonctions support

Fonctions ne participant pas directement à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensables à l'efficacité d'ensemble . Les fonctions support correspondent aux fonctions dites d'état-major (direction générale, études, recherches et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.).

Dans le cadre de la LOLF, seules celles qui ne peuvent être réparties a priori par action opérationnelle pourront être isolées dans une action ou un programme « support ».

Fongibilité et fongibilité asymétrique

Caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée .

L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

Indicateur

Élément susceptible d'être mesuré et exprimé de manière chiffrée, représentatif d'un objectif et corrélé avec son degré de réalisation ou de satisfaction. Les objectifs d'un programme doivent être associés à des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Au niveau opérationnel, des indicateurs seront également définis pour mesurer la réalisation des objectifs à caractère intermédiaire fixés pour les acteurs du programme. Les indicateurs peuvent rendre compte d'objectifs purement qualitatifs (ex : satisfaction d'un public) à travers la quantification (par des enquêtes).

Mandat de gestion

Procédure par laquelle un responsable de programme confie à une structure administrative extérieure au programme (autre direction ou service du ministère par exemple) la réalisation d'une action et la gestion des crédits correspondants : la structure mandataire ne se contente pas d'une prestation d'assistance mais gère l'ensemble de la procédure, notamment en se substituant au responsable dans les liens financiers et juridiques avec les tiers. Dans le nouveau cadre de gestion budgétaire, le mandat de gestion pourrait être utilisé pour déléguer des fonctions qui supposent une compétence technique spécifique (ex : gestion immobilière). Cette procédure n'existe pas aujourd'hui, car elle suppose que le responsable du programme puisse sub-déléguer directement sa capacité d'ordonnateur en dehors de toute relation hiérarchique ce qui n'est pas le cas actuellement. Le responsable du programme peut aussi passer commande d'une prestation d'assistance à un service extérieur au programme, tout en demeurant ordonnateur des crédits.

Mission (au sens de la LOLF)

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. L'article 7 institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération, d'autre part.

Une mission « interministérielle » regroupe des programmes de ministères différents, une mission « ministérielle » regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère, une mission « infraministérielle » ne regroupe qu'une partie des programmes d'un ministère.

Moyens (d'un programme)

Terme général désignant l'ensemble des ressources mobilisées pour la mise en œuvre d'un programme : crédits budgétaires, cofinancements des partenaires de l'Etat, personnels, locaux, équipements etc.

Objectifs (d'un programme)

Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation.

Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le projet annuel de performance.

Les objectifs sont de triple nature :

- certains traduisent l'impact socio-économique attendu du programme (ou de l'action considérée) ;
- certains traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme ou l'action ; une prestation donnée, dont l'utilité est démontrée, peut, en effet, être rendue à différents niveaux qualitatifs ;
- certains traduisent l'efficacité recherchée, en prenant en compte les coûts ; en effet, la performance d'une politique ou d'un service public ne peut être complètement appréciée (notamment par rapport à la mise en œuvre de réponses différentes) qu'en fonction du triptyque « nature – qualité – coûts » des prestations rendues.

Objectifs spécifiques, à caractère intermédiaire

Les objectifs assignés à un programme (voir la définition supra) ont vocation à être déclinés non seulement au niveau de chaque action qui le compose mais plus généralement au niveau de chaque acteur de sa mise en œuvre.

Les objectifs spécifiques, à caractère intermédiaire, sont les objectifs assignés aux différents acteurs du programme au service des objectifs de celui-ci.

Opérateur (externe)

Entité externe aux services de l'Etat, de statut juridique public ou privé, à laquelle est confiée la mission d'exécuter en totalité ou pour une part significative la politique publique traduite budgétairement dans un programme ou une action de programme . A ce titre, l'opérateur participe à la réalisation des objectifs du programme .

Performance (d'un programme)

Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes :

- l'impact ou résultat final de l'action publique
- la qualité du service apporté à l'utilisateur
- l'efficacité (amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations).

Les projets annuels de performance inclus dans la Loi de Finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Les rapports annuels de performance inclus dans la Loi de Règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux « projets » figurant dans la Loi de Finances relative au même exercice.

Pilotage

Système de direction d'un programme ou d'une action, et de management des équipes chargées de sa réalisation, permettant au responsable (du programme ou de l'action) d'assurer une maîtrise effective de sa réalisation. Le dispositif de pilotage peut faire appel simultanément à plusieurs modes de relations: hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs-moyens », etc.. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation du programme ou de l'action, indépendamment de leur appartenance hiérarchique.

Processus

Enchaînement d'actions dans le temps, conjonction d'activités réalisées avec des moyens et selon des règles en vue d'un résultat. Un processus se définit par sa finalité, dans son environnement. Un processus n'est pas une procédure. Les procédures sont des descriptions de tâches concourant au bon fonctionnement d'un processus.

Programme (au sens de la LOLF)

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (art. 7 de la LOLF). Le programme est doté, par effet du vote parlementaire et de la spécialisation des crédits à ce niveau, de crédits annuels, dont la fongibilité est assurée sous réserve du respect d'un plafond de dépenses de personnel.

Il vise à atteindre des objectifs précis, répondant aux finalités dans lesquelles il s'inscrit, objectifs exprimés puis mesurés par des indicateurs.

Programme associé ou connexe

Un programme est dit *associé* à un autre programme s'il participe de la même *mission* (ministérielle ou interministérielle).

Un programme est dit *connexe* à un autre programme participant d'une mission distincte, si sa mise en œuvre est manifestement susceptible d'avoir un impact sur la réalisation de ce dernier.

Programme de services polyvalents

Ils constituent une exception au mode de base de structuration du Budget de l'État en programmes couvrant des ensembles cohérents d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique publique, appelés programmes opérationnels (ou ' de politique'). A ce titre, ils doivent être dûment justifiés et documentés et obéir à des règles précises.

En premier lieu, ils doivent satisfaire à la définition des services polyvalents (voir la définition de ce terme infra). En deuxième lieu, ils doivent être structurés en autant d'actions que de politiques aux finalités distinctes qu'exécutent les services polyvalents, chacune de ces actions regroupant les moyens propres qui lui sont consacrés. Enfin, le niveau d'exigence en matière de documentation (coûts, objectifs, résultats) est, dans le cas de services polyvalents, obligatoirement fixé à l'action et non au programme, comme dans le cas d'un programme opérationnel.

Projet annuel de performance (PAP)

Document annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, notamment :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ;
- l'évaluation des dépenses fiscales ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions.

Projet coordonné de politique interministérielle

Désormais dénommé « document de politique transversale ».

La logique de résultat et de performance ainsi que la structuration des programmes par finalité posées par la loi organique relative aux lois de finances incitent à la prise en compte d'objectifs ou de politiques publiques dont le périmètre peut dépasser les frontières ministérielles. Ainsi, les actions de l'État qui participent de politiques interministérielles rendent nécessaire une coordination de leurs objectifs visant à l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Le projet coordonné de politique interministérielle, dénommé « document de politique transversale », est un cadre de mise en œuvre de cette coordination, confiée à un ministre chef de file. C'est un outil de pilotage, support de la définition, en concertation avec les différents responsables des programmes partenaires, des objectifs, des cibles de résultats et d'un panel d'indicateurs commun.

Résultat

Terme réservé, lorsqu'il est utilisé seul, aux constatations réelles ex-post. Le résultat est mesuré par le niveau réellement atteint par un indicateur (ou par un coût). En prévision, il faut parler de « résultat attendu », « résultat visé » ou « cible de résultat ».

Responsable de programme

Personne désignée par le ministre pour assurer le pilotage du programme, dans ses phases de préparation et de mise en œuvre. Le responsable du programme est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité. Il supervise directement ou indirectement l'ensemble des acteurs du programme.

Services polyvalents

Les services polyvalents correspondent à des services qui, avec les mêmes moyens (personnels, locaux,...), exécutent plusieurs politiques distinctes. S'il y a réellement polyvalence au niveau des missions élémentaires, et que les personnels ne peuvent être affectés ex ante aux politiques, et donc aux programmes, le recours à un programme ad hoc permettant d'accueillir les moyens de ces services polyvalents peut être envisagé pour garder la souplesse nécessaire, notamment dans la gestion des ressources humaines.

La prévision et le suivi du coût de chaque politique seront toutefois exigés sous forme d'actions identifiées.

ANNEXE 4 : CONTENU DES DOCUMENTS A TRANSMETTRE PAR LES MINISTRES AVANT LE LANCEMENT DE L'AUDIT INITIAL.

La mise en œuvre des audits initiaux se fera de manière différente selon deux types de missions :

- audit d'un ou de plusieurs programmes identifiés, portant sur tous les thèmes évoqués dans les différentes parties de ce guide
- audit d'un ou plusieurs programmes (éventuellement appartenant à une même mission ou ayant des liens entre eux), limité, dans un premier temps, aux seules questions de structuration des programmes et des actions (partie A du guide) et d'identification des dépenses qui les composent (partie D1 du guide) ainsi qu'éventuellement de détermination des objectifs et des indicateurs (partie B du guide).

Préalablement au démarrage de l'audit, le ministre concerné est invité à transmettre les éléments suivants en fonction du type de mission.

1) Audit initial d'un ou plusieurs programmes, limité aux questions de structuration des programmes et de détermination des objectifs et des indicateurs (parties A et B du guide).

- Première version du projet de performances du ou des programmes à auditer.
A défaut, note de synthèse présentant pour ces programmes les travaux réalisés pour définir leur structuration (périmètre, organisation de la chaîne de responsabilité) et sélectionner des objectifs de performance associés à des indicateurs de résultats. Seront indiqués notamment pour chaque programme les éléments concernant :
 - Périmètre du programme : présentation synthétique de la politique publique dans laquelle s'inscrit le programme, présentation de sa décomposition en actions, éléments sur les structures, les personnels et les activités contribuant à la réalisation des objectifs du programme, présentation de la chaîne de responsabilité prévue pour le pilotage et la mise en œuvre du programme.
 - Indications générales sur les programmes appartenant à la même mission (programmes associés) et le cas échéant sur des programmes appartenant à d'autres missions avec lesquels une coordination apparaît souhaitable (programmes connexes).
 - Le cas échéant, précisions sur les fonctions support et les services polyvalents contribuant au programme qu'il est prévu de financer sur un autre programme.
 - Présentation des objectifs retenus pour le programme et le cas échéant des objectifs retenus pour les différentes actions du programme.
 - Pour chaque objectif, présentation des indicateurs retenus et des cibles de résultats choisies ou envisagées.
 - Pour chaque indicateur, présentation des données utilisées, des modes de recueil et de calcul, de la périodicité de production des résultats.
- Matrice de passage entre la nomenclature actuelle du budget de l'État par chapitres et articles et la nouvelle nomenclature par missions, programmes et actions avec indication des crédits correspondants en 2002.
- Annexes bleues des trois derniers PLF
- Stratégie Ministérielle de Réforme
- Calendrier ministériel de la Modernité
- Fiche de présentation des modalités de conduite du projet LOLF (cf. annexe 1)

2) Audit initial d'un ou plusieurs programmes portant sur l'ensemble des thèmes d'audit

- Mêmes documents que ci-dessus.
- Plan triennal de contrôle de gestion du Ministère et dernier bilan de réalisation.
- Éléments sur le cadre de gestion existant dans le champ du ou des programmes concernés : directives nationales d'orientation, cadres de gestion pluriannuels tels que plans d'action, contrats ou conventions déjà conclus avec les services déconcentrés et/ou des opérateurs externes.
- Fiches techniques sur la définition des indicateurs, leur calcul et leurs sources d'information .
- Éléments d'informations synthétiques sur les systèmes d'information contribuant à la production des indicateurs du programme, présentation des projets d'évolution (en cours ou prévus) destinés à permettre la production des indicateurs ou à l'améliorer.

ANNEXE 5 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- La nouvelle gestion publique. Bernard ABATE, LGDJ, 2000.
- Cadre d'élaboration des plans ministériels de développement du contrôle de gestion. Direction du budget / DIRE. Novembre 2001.
- Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État – Éléments de méthodologie. DIRE, juin 2002 (www.fonction-publique.gouv.fr, rubrique : Le ministre/Communications/Communications du ministre/publications du ministère/guides méthodologiques)
- Développement du contrôle de gestion. Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'État. Groupe de travail animé par la direction du budget avec la participation de la direction générale de la comptabilité publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État. Août 2000.(Annexe 4 de l'ouvrage ci-dessus)
- « Choosing the right FABRIC” –A framework for Performance Information- HM Treasury – Cabinet Office – Audit Commission-(site de la Moderfie, rubrique: documentation/ à l'étranger)
- On target ? Government by measurement . Rapport du Public Administration Select Committee du parlement britannique . juillet 2003 (site de la Moderfie, même rubrique que le document précédent)
- Fascicule « Optimiser les processus ». Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique. (site du ministère de la Fonction publique, même rubrique que pour l'ouvrage ci-dessus référencé : 'Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État)
- Services publics : S'engager sur la qualité du service. Guide méthodologique. Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique, février 2001. (site du ministère de la Fonction publique , même rubrique que ci-dessus)
- Fonctionnement et résultats des administrations. Auto-évaluer son service. DIRE. Mars 2001. Ce document détaille la démarche CAF – cadre d'auto-évaluation des Fonctions publiques – développée notamment par la Fondation européenne du management pour la qualité. (site du ministère de la Fonction publique, même rubrique que ci-dessus)
- Synthèse des travaux du sous-groupe « indicateurs de résultats » du groupe de travail « amélioration de la gestion publique » de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Juillet 2000.
- Deux rapports d'enquête et conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics « Méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers » et « la mise en place d'indicateurs de résultats dans 3 ministères » Cour des Comptes-2001 (www.ccomptes.fr, rubrique : organismes associés / Comité central d'enquêtes/bilan et rapports).
- Fascicule « Piloter la qualité ». Délégation interministérielle à la réforme de l'État. Disponible sur le site Internet du ministère de la fonction publique. (site du ministère de la Fonction publique)
- Rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la LOLF n°1021 du 10 juillet 2003 (sur le site de l'AN)

- Rapport d'information de la Commission des Finances du Sénat sur la mise en œuvre de la LOLF n°388 du 9 juillet 2003 (rendu public le 1er octobre 2003 ; sur le site du Sénat)
- Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002 . Titre V : La mise en œuvre de la LOLF (sur le site de la Cour des Comptes).