

- 
- ▶ Le Ministre d'État, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
    - ▶ Le Secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire
      - ▶ La Commission des finances de l'Assemblée nationale
  - ▶ La Commission des finances du Sénat
    - ▶ La Cour des Comptes
  - ▶ Le Comité interministériel d'audit des programmes

## LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : STRATÉGIE, OBJECTIFS, INDICATEURS

Guide méthodologique pour  
l'application de la loi organique relative  
aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001

JUIN 2004

## PRÉFACE

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État. Celles-ci ont pour ambition de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. Jusque-là, la préparation et l'examen du projet de loi de finances portaient avant tout sur l'évolution quantitative des crédits, sans la rapporter systématiquement aux résultats attendus et obtenus. Désormais, les discussions se concentreront sur les objectifs et sur le rapport coût / efficacité des politiques publiques.

Cette attention portée à la performance suppose qu'elle puisse être mesurée de façon objective. C'est ce que prévoit l'article 51 de la loi organique lorsqu'il dispose que la présentation des actions de l'État est faite au regard « 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 ».

La démarche de performance initiée par la réforme du budget pose quelques grandes questions :

Quelles informations doivent être fournies au Parlement ? Comment définir la stratégie, les objectifs et les indicateurs de chaque programme ?

Comment, à partir de la nouvelle présentation du budget, la gestion de l'État par les objectifs peut-elle se généraliser ?

Quels contrôles vont s'exercer sur ces informations ?

Le Parlement, le Gouvernement, ainsi que les organes d'audit et de contrôle, ont jugé utile de se rapprocher pour apporter des réponses communes à ces questions.

Le Parlement, appelé à voter le budget au vu des objectifs proposés par le Gouvernement et des résultats dont il lui rend compte, appelé aussi à contrôler l'exécution des lois de finances et la mesure des performances de gestion, ainsi que les Ministres des finances et du budget en charge, sous l'autorité du Premier ministre, de la préparation des lois de finances et de la mise en œuvre de la réforme budgétaire doivent évidemment définir les informations attendues et préciser leurs caractéristiques.

Le Comité interministériel d'audit des programmes doit vérifier que les définitions données lui permettront effectivement d'auditer les programmes. La Cour des Comptes prendra en considération le contenu du présent guide pour analyser, à l'intention du Parlement, l'exécution du budget par mission et par programme.

Le résultat de ce travail – ce guide sur la démarche de performance – sera, nous l'espérons, utile pour faciliter les échanges entre les acteurs du cycle budgétaire et pour éviter les incompréhensions. Il est mis au service de tous ceux qui vont produire, utiliser et contrôler les informations relatives aux performances de l'État.

Ce guide constitue un premier pas dans l'élaboration d'une méthode partagée qui devra être enrichie par le retour d'expérience des premières années d'application. Dans un premier temps, ce document permettra de préparer au mieux les prochaines étapes de la mise en œuvre de la loi organique en matière de performance : préfiguration des objectifs et des indicateurs à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005, premiers projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2006.

Notre objectif est ambitieux : s'assurer de la bonne utilisation de l'argent des contribuables.

**Nicolas Sarkozy,**

Ministre d'État, Ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie



**Dominique Bussereau,**

Secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire



**Pierre Méhaignerie,**

Président de la Commission des finances  
de l'Assemblée nationale



**Gilles Carrez,**

Rapporteur général de la Commission des finances  
de l'Assemblée nationale



**Jean Arthuis,**

Président de la Commission des finances du Sénat



**Philippe Marini,**

Rapporteur général de la Commission des finances  
du Sénat



**François Logerot,**

Premier président de la Cour des Comptes



**André Barilari,**

Président du Comité interministériel d'audit  
des programmes



## RÉSUMÉ

Le présent guide a été élaboré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la réforme budgétaire) avec les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des Comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Son objet est de fournir aux parlementaires, aux administrations, aux membres de la Cour des Comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes ainsi qu'à l'ensemble des agents de l'État, un référentiel commun expliquant les principes de construction et d'utilisation des stratégies, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats qui seront publiés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

### ► L'introduction générale du guide présente les nouvelles notions.

Avec le vote des crédits budgétaires par finalité, et non plus seulement par nature de dépenses, la définition des résultats attendus mesurés par des indicateurs chiffrés permet de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

À compter de la loi de finances pour 2006, le Parlement discute et vote le budget de l'État en prenant en considération les objectifs stratégiques que lui présente le Gouvernement et les résultats dont il lui rend compte.

Ces informations ne permettent cependant pas de tirer de conséquences mécaniques des résultats obtenus.

Il est nécessaire, pour cela, de s'assurer de la pertinence des objectifs et de la fiabilité du système de mesure, puis d'analyser précisément les résultats obtenus. C'est l'objet des contrôles relatifs aux performances assurés par le Parlement, la Cour des Comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Les objectifs stratégiques, définis lors du vote du budget, doivent être relayés dans chaque service grâce au dispositif de pilotage de la gestion des administrations, que les responsables de programme mettent en place.

### ► La première partie du guide présente la démarche d'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs, conduite par le Gouvernement et le Parlement.

Le choix des objectifs doit se fonder sur une réflexion stratégique approfondie, s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Il doit prendre en compte la stratégie des autres programmes appartenant à la même mission ou relevant de la même politique transversale.

Les objectifs stratégiques doivent réunir :

- des caractéristiques d'ensemble (être en nombre limité, représentatifs des aspects essentiels du programme, répondre de manière équilibrée aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables) ;
- des caractéristiques propres à chacun d'entre eux (être clair, être imputable aux activités du programme, être mesurable par des indicateurs chiffrés).

Les indicateurs doivent, pour leur part, être :

- pertinents, c'est-à-dire permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus (cohérents avec l'objectif, se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu, permettant de porter un jugement, évitant les effets contraires à ceux recherchés) ;
- utiles (disponibles à intervalles réguliers, se prêtant à des comparaisons, exploités par les administrations, compréhensibles) ;
- solides (pérennes, de fiabilité incontestable, tout en étant élaborés à un coût raisonnable) ;
- vérifiables et auditables.

Les stratégies, objectifs et indicateurs sont présentés dans les projets et rapports annuels de performances. Ces documents comprennent également des informations relatives aux principales activités du programme (description du programme et des actions le composant) et justifient le calibrage des dotations (justification au premier euro des crédits), dans la mesure où les objectifs ne décrivent pas ces aspects.

► **La deuxième partie présente les principales modalités de pilotage des administrations, permettant de réaliser les objectifs stratégiques.**

Le budget est constitué d'enveloppes globales, les programmes, confiés à un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une politique publique. Afin de permettre à chaque service de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, le responsable de programme délègue la gestion du programme, au moyen de budgets opérationnels de programme, et définit des objectifs opérationnels assignés aux services, articulés avec les objectifs stratégiques du programme.

Les cadres des services participent activement au dialogue de gestion, animé par le responsable de programme, et adoptent les bonnes pratiques de gestion retenues après comparaison de leurs résultats avec ceux d'entités similaires.

La détermination et la diffusion des objectifs et des indicateurs permettent aux agents de conduire leurs activités quotidiennes dans une direction qui contribue à la réalisation des objectifs des programmes.

**PRÉFACE** PAGE 2/3

**RÉSUMÉ** PAGE 4/5

### Introduction générale

1. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats (page 10)
2. Le Parlement vote le budget en fonction d'objectifs précis sur lesquels le Gouvernement s'engage (page 13)
3. Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes (page 13)
4. La pertinence et la qualité des informations sur les performances sont contrôlées (page 14)

# 1

## Le Gouvernement et le Parlement : la démarche stratégie - objectifs - indicateurs

### A. Comment définir et présenter la stratégie associée à un programme ?

1. La présentation de la stratégie est indispensable à la compréhension du choix des objectifs (page 18)
2. La stratégie est élaborée au terme d'une réflexion approfondie (page 19)
3. La stratégie s'inscrit dans une perspective pluriannuelle (page 19)

### B. Comment définir les objectifs stratégiques ?

1. Quelles sont les caractéristiques d'ensemble des objectifs retenus ? (page 19)
2. Quelles doivent être les caractéristiques intrinsèques de chaque objectif ? (page 23)

### Avertissement

Ce guide est illustré par des exemples qui n'engagent pas les administrations qu'ils concernent, le travail d'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs des programmes étant en cours à la date de rédaction du guide.

# 2

## Les administrations : le pilotage de la gestion en fonction des objectifs

### C. Quels indicateurs pour les objectifs stratégiques ?

1. Comment définir des indicateurs permettant d'apprécier les résultats obtenus ? (page 24)
2. Comment garantir l'utilité des indicateurs ? (page 28)
3. Comment construire des indicateurs solides ? (page 29)
4. Comment permettre la vérification et l'audit des indicateurs ? (page 30)

### D. Les projets et rapports annuels de performances transmis au Parlement.

1. La description du programme et des actions (page 30)
2. La présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs (page 31)
3. La justification des crédits au premier euro (page 31)

### A. Quel rôle pour le responsable de programme ?

1. Déléguer la gestion du programme (page 34)
2. Articuler objectifs stratégiques et objectifs opérationnels (page 34)

### B. Quel rôle pour les responsables de services ?

1. La nécessité de développer un dialogue de gestion (page 39)
2. Les conditions de réussite (page 40)

### C. Quel rôle pour chaque agent ?

1. Les objectifs donnent un sens à l'action quotidienne des agents (page 41)
2. L'élaboration d'objectifs personnels et l'évaluation de la contribution aux résultats (page 41)

**CONCLUSION** PAGE 42

**ANNEXE : l'exemple fiscalité** PAGE 43/45

**GLOSSAIRE** PAGE 46/51

**DOCUMENTATION EN LIGNE**  
PAGE 51





# Introduction générale

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 résulte d'une proposition de loi ; elle est donc d'origine parlementaire. Elle fixe les règles applicables au budget de l'État à compter du budget 2006. Avec ces nouvelles règles, le Parlement met à la disposition des ministres des enveloppes de crédits globalisées, en contrepartie de la définition d'objectifs assortis d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.

La définition d'objectifs et la mesure des résultats visent à améliorer l'efficacité de la dépense publique à deux niveaux :

- dans le processus de décision budgétaire, au niveau du Gouvernement et du Parlement ;
- dans la gestion même des administrations.

## 1. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La réforme budgétaire a pour ambition de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Aujourd'hui, le budget de l'État alloue les crédits aux ministres en les répartissant entre environ 850 chapitres correspondant à des natures de dépenses.

À compter de la loi de finances pour 2006, le budget est réorganisé autour d'une logique de résultats. Il est voté par finalité, dans le cadre d'enveloppes globales d'un montant en général supérieur à celui des actuels chapitres budgétaires. Les informations qui l'accompagnent rendent compte des résultats attendus et obtenus.

## ► Un budget organisé autour de la finalité des dépenses.

Le budget est structuré en trois niveaux :

### - une quarantaine de missions dessinent les grands domaines des politiques de l'État.

Le budget est voté par le Parlement au niveau de chaque mission, ce qui permet de mettre l'accent sur les finalités des politiques publiques poursuivies. La mission, unité de vote des crédits, regroupe des programmes, relevant le cas échéant de ministères distincts. Elle ne peut être créée que sur initiative gouvernementale. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une mission proposée par le Gouvernement ;

### - environ 150 programmes délimitent des responsabilités de mise en œuvre des politiques.

Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable, désigné par chaque ministre concerné, appelé "responsable de programme".

Le responsable reçoit une enveloppe de crédits globale et fongible lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Les "programmes", unités de spécialité des crédits, constituent des enveloppes limitatives de crédits, comportant un sous-plafond de dépenses de personnel ;

### - environ 500 actions détaillent les finalités des programmes.

L'action précise ainsi l'information sur la destination des moyens budgétaires.

Au niveau des actions, les dépenses sont prévues et suivies en exécution, à titre indicatif : le responsable de programme pilote un ensemble d'actions sans être enfermé dans des crédits limitatifs.

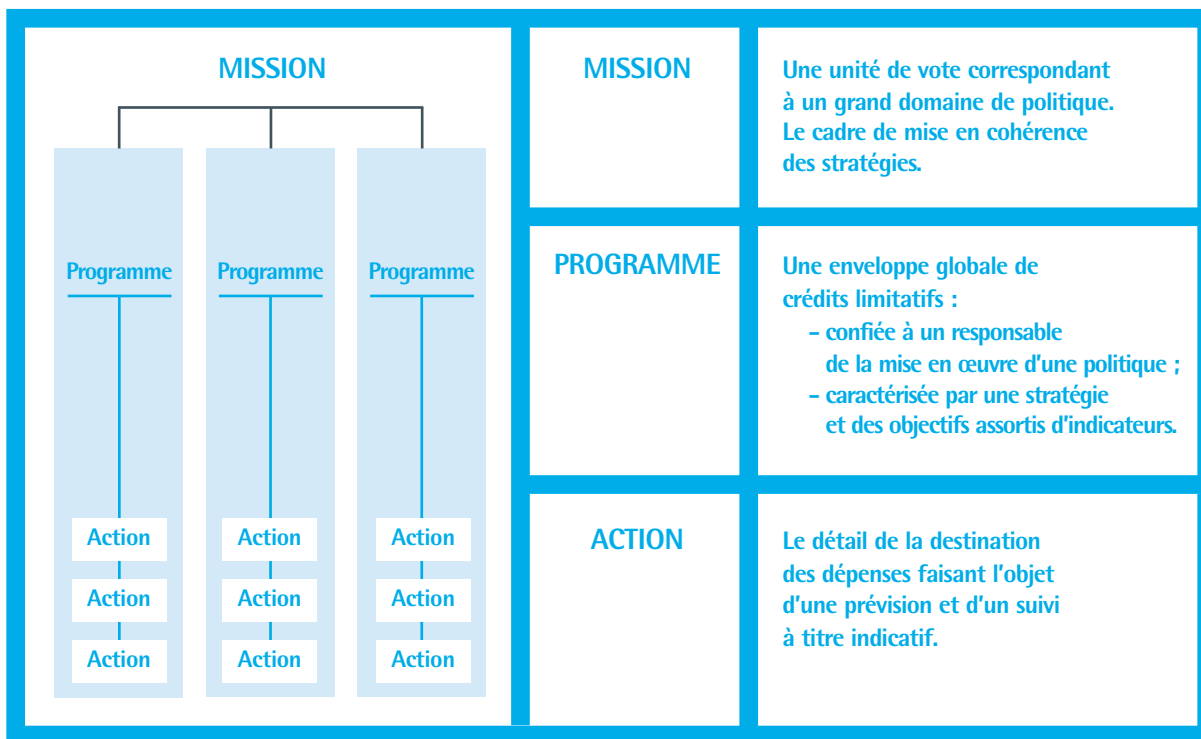
► **Un budget orienté vers des résultats à atteindre.**

Une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au niveau de chaque programme. Le responsable de programme utilise la souplesse de gestion résultant de son budget global pour piloter la gestion de l'administration conformément aux objectifs retenus.

L'information sur les performances dépasse la simple description de la consommation des moyens ou du volume d'activité, pour montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus, au meilleur coût. Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception-même des politiques financées par l'État ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens.

L'orientation de la gestion vers les résultats ne doit donc pas être confondue avec une budgétisation par objectif qui consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. Cela n'est pas possible pour deux raisons :

- le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation des finances publiques et du contexte macro-économique ;
- le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou grâce à une meilleure allocation des moyens.



## L'exigence d'un compte-rendu des performances trouve son origine dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

### Article 14

Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

### Article 15

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

## Ces principes inspirent directement les dispositions de la loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 relatives à la mesure des performances :

### Article 1

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances [...] tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

### Article 7 (I – 6<sup>e</sup> aliéna)

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.

### Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année : [...]

5° Des annexes explicatives [...] 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 ; [...]

### Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement : [...]

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 :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; [...]

## 2. Le Parlement vote le budget en fonction d'objectifs précis sur lesquels le Gouvernement s'engage.

À compter du projet de loi de finances pour 2006, les Assemblées ont une connaissance plus précise, systématique et organisée des objectifs stratégiques et des résultats des politiques de l'État, présentés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances.

Le Parlement est ainsi en mesure d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les accompagnent. Définir des priorités constitue un premier pas vers une amélioration de l'efficacité de la dépense publique ; faute de priorités, l'action publique se disperse et manque de cohérence et de lisibilité, ce qui nuit à l'efficacité des moyens qui lui sont alloués.

La stratégie de chaque programme et les objectifs qui en découlent sont définis à l'initiative du ministre compétent, avec le concours de chaque responsable de programme. Ils sont validés au cours de la procédure de préparation du budget. Celle-ci est coordonnée dans chaque ministère par le directeur des affaires financières, et conduite au plan gouvernemental par le Ministre des finances sous l'autorité du Premier ministre. Enfin, stratégie et objectifs sont discutés par le Parlement au cours de la procédure d'adoption du budget.

De cette manière, le Gouvernement et le Parlement choisissent les objectifs stratégiques et les cibles de résultats associées. Ils ne peuvent le faire de manière réaliste qu'en mobilisant les administrations, qui éclairent ce choix avec les données remontant des acteurs du terrain.

Le choix des objectifs et des cibles de résultat doit également tenir compte des résultats précédemment obtenus. Ceux-ci doivent être commentés et analysés précisément, sur la base des rapports annuels de performances, documents présentés en annexe des projets de lois de règlement.

Il n'y a pas de conséquence financière mécanique à tirer des résultats : de mauvais résultats doivent-ils conduire à réduire les moyens ou à les accroître ? Peuvent-ils, à moyens constants, être améliorés grâce à une révision des modalités de mise en œuvre de la politique ou de sa conception ? Seule l'explication précise des résultats constatés peut orienter la décision.

## 3. Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes.

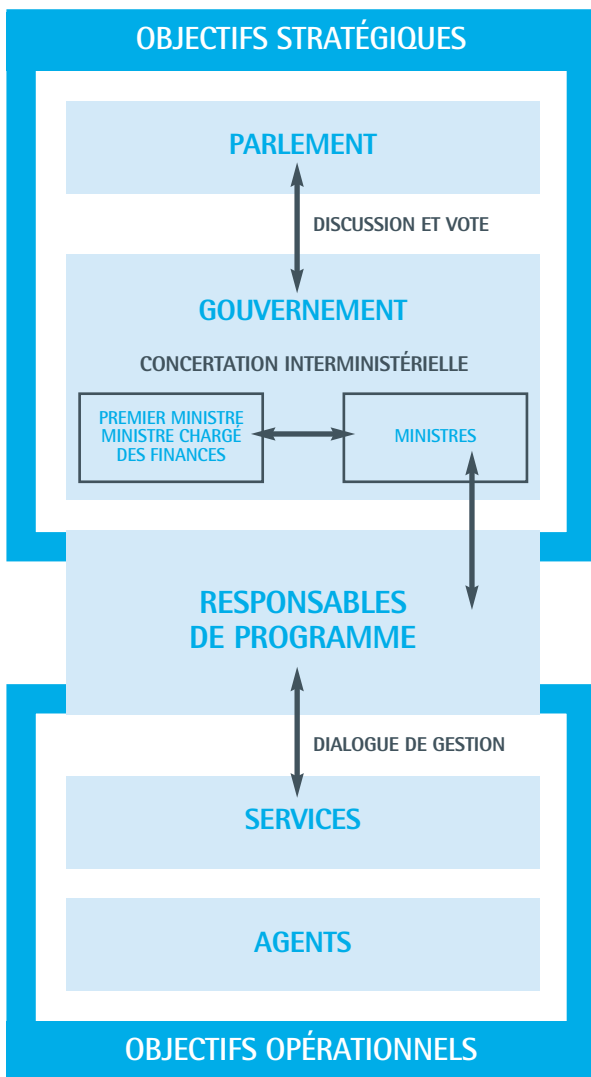
Les objectifs associés au budget sont des objectifs stratégiques. En nombre limité, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations.

Ces objectifs laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la loi organique, grâce à la globalisation des crédits, pour arrêter les modalités d'action les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques.

Elles doivent à cette fin mettre en place un dispositif de pilotage par les performances, permettant d'orienter l'action de l'ensemble de leurs services vers la réalisation des objectifs stratégiques.

Compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle. La réforme budgétaire appelle une évolution de l'organisation des administrations autour de ce maillon central.

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques sont relayés, grâce au dispositif de pilotage par les performances, dans l'ensemble de l'administration. Ainsi, les agents sont à même de conduire leurs activités dans une direction qui concourt à la réalisation des objectifs stratégiques arrêtés par le niveau politique.



#### 4. La pertinence et la qualité des informations sur les performances sont contrôlées.

##### ► Le Parlement.

Au sein de chaque Assemblée, de nombreux parlementaires, toutes Commissions confondues, seront amenés à commenter et analyser les informations contenues dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP). En effet, les informations relatives aux performances constitueront pour eux une grille de lecture privilégiée pour apprécier tant la qualité de la gestion des programmes que la pertinence des objectifs qui les sous-tendent. Ces informations pourront, le cas échéant, conduire les parlementaires à proposer des amendements tendant à redéployer les crédits entre programmes d'une même mission.

Les rapporteurs spéciaux, membres des Commissions des finances, continueront à suivre l'exécution budgétaire des crédits correspondant à leur champ de compétences. Ils pourront en outre exercer des pouvoirs étendus de contrôle sur pièces et sur place et ainsi vérifier l'utilisation faite des crédits de tel ou tel programme. Les rapporteurs pour avis, issus des autres commissions, pourront, lors du débat sur le projet de loi de finances, porter un jugement critique sur les objectifs et les indicateurs de performance présentés au Parlement.

Les Commissions des finances pourront, à l'occasion de missions d'évaluation et de contrôle, vérifier, éventuellement avec l'appui d'organismes spécialisés, les modalités de construction et de renseignement des informations sur les performances. Le travail des parlementaires concernés consistera également à déterminer, sur le terrain, la fiabilité, la qualité, la pérennité et l'usage des indicateurs de performance associés à chaque programme.

Les responsables de programmes seront en outre susceptibles d'être auditionnés en vue de rendre compte des résultats obtenus avec les crédits leur ayant été dévolus.

Enfin, les parlementaires seront particulièrement attentifs, dès le projet de loi de finances pour 2005, à la pertinence des objectifs et indicateurs qui seront alors proposés par les ministères afin que des modifications puissent être apportées le cas échéant pour l'entrée en vigueur de la loi organique au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

#### ► La Cour des Comptes.

La Cour des Comptes contrôle le « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » gérés par les différents organismes publics.

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que la Cour devra désormais déposer chaque année un rapport « relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ».

La Cour examinera donc à l'avenir les programmes et les performances. Elle disposera de matériaux plus riches et plus précis qu'aujourd'hui pour concevoir et asseoir ses investigations, à mesure que les principes de la gestion par les performances se diffuseront dans les administrations. Elle contribuera ainsi activement à la modernisation de la gestion de l'État.

Dans ses travaux annuels sur l'exécution des lois de finances, la Cour analysera la cohérence et la fiabilité des informations présentées dans les documents budgétaires ainsi que les écarts manifestes entre objectifs et réalisations. Par ailleurs, des contrôles plus approfondis, qui pourront être engagés à la demande du Parlement, permettront de s'assurer de la régularité et des performances des actions publiques retracées dans les lois de finances.

#### ► Le Comité interministériel d'audit des programmes.

Le Gouvernement a la responsabilité de la cohérence et de la qualité des projets de loi de finances au regard des critères fixés par la loi organique relative aux lois de finances.

Dès lors, il a estimé nécessaire qu'une validation des programmes et des informations associées soit organisée dans le cadre de la préparation administrative du budget de l'État préalablement à sa présentation au vote du Parlement.

Créé à cet effet par le Gouvernement, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a précisément pour mission d'auditer la qualité des informations et des analyses présentées dans les projets et rapports annuels de performances associés aux programmes ministériels, ainsi que des modalités de gestion retenues pour la déclinaison effective des programmes au sein des administrations. Le Comité interministériel, présidé par un inspecteur général des finances, est composé de représentants des services d'inspection et de contrôle des différents ministères.

Le Comité est chargé de conduire deux types d'audit :

- les audits initiaux, en amont de la constitution des programmes, puis à chaque révision importante ;
- les audits de réalisation, sur le fondement des données d'exécution des programmes.

C'est ainsi qu'au stade des audits initiaux, les critères de qualité portent sur la cohérence du périmètre des programmes, sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les plans d'action retenus au service de ces objectifs, sur le système de pilotage des réseaux ainsi que sur le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.

Au stade des audits de réalisation, les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations.

La procédure d'audit s'appuie sur un guide méthodologique, rendu public, et se déroule de manière contradictoire entre chaque équipe d'audit et le ministère concerné. Elle se conclut par un avis que rend le Comité, sur la base du rapport d'audit et de la réponse au contenu de celui-ci apportée par le ministère.





# 1

Le Gouvernement  
et le Parlement :  
la démarche stratégie -  
objectifs - indicateurs

## /A/ Comment définir et présenter la stratégie associée à un programme ?

### 1. La présentation de la stratégie est indispensable à la compréhension du choix des objectifs.

La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents.

La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix.

La réflexion stratégique tient compte du contexte du programme et, en premier lieu, des programmes qui appartiennent à la même "mission", c'est-à-dire à la même unité de vote des crédits.

Par ailleurs, certains programmes relèvent d'une politique dite "transversale" : rattachés à différents ministres, ils partagent cependant les mêmes finalités. Les politiques "transversales" sont coordonnées par un chef de file, désigné par le Premier ministre, qui a la responsabilité de produire un document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances, en sus des projets annuels de performances. Ce document rassemble les objectifs stratégiques présents dans les différents programmes concernés.

La cohérence d'ensemble des stratégies des programmes et leur compatibilité avec le cadre budgétaire sont assurées en premier lieu dans la phase d'élaboration du projet de loi de finances, puis lors de la discussion budgétaire au Parlement.

La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

### Les actions fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

Une stratégie en matière de gestion fiscale pourrait être articulée autour d'un axe central consistant à favoriser l'accomplissement volontaire de leurs obligations fiscales par les contribuables (« faire progresser le civisme fiscal »). Elle développerait deux orientations, complémentaires entre elles, la première conduisant à adapter l'administration fiscale aux besoins des usagers pour prévenir les erreurs et favoriser l'acceptation de l'impôt, la seconde consistant à assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt. Une orientation relative à l'accroissement des gains de productivité devrait enfin être prévue.

| Stratégie  | Objectifs stratégiques  |
|--|---|
| Faire progresser le civisme fiscal.  | Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.  |
| Mieux répondre aux attentes des usagers en faisant de l'administration fiscale une administration de services. | Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies.<br><br>Assurer aux usagers un service réactif.<br><br>Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux. |
| Assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt.   | Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement.<br><br>Renforcer la répression des fraudes les plus graves.   |
| Accroître les gains de productivité.   | Diminuer le coût de gestion des impôts.   |

## Les programmes d'enseignement scolaire.

Une stratégie en matière d'enseignement scolaire pourrait dégager des objectifs d'une part dans les trois domaines d'efficacité socio-économique du système éducatif que sont les acquis des élèves, leur insertion professionnelle future et la réduction des inégalités liées à l'origine sociale de leurs parents, d'autre part dans le domaine de la qualité de gestion quotidienne (remplacement des enseignants absents par exemple) et dans le domaine de l'optimisation des ressources du système (réduction des disparités d'effectifs des classes à contexte identique, par exemple).

### 2. La stratégie est élaborée au terme d'une réflexion approfondie.

Elle nécessite des travaux de grande ampleur qui ne peuvent être répétés tous les ans : évaluation approfondie de la politique mise en œuvre, comparaisons internationales, concertation poussée avec les services opérationnels sur leurs idées alternatives de modes d'action et d'organisation...

L'élaboration de la stratégie des programmes pour l'échéance de 2006 et pour la préfiguration qui sera annexée au budget 2005 implique une mobilisation intense des ministères.

### 3. La stratégie s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.

Le choix d'une stratégie est structurant pour les politiques menées et les administrations concernées. Il est donc important que celle-ci soit relativement stable dans le temps –sous réserve de changements de politique générale– et que la réflexion stratégique s'inscrive dans un cycle pluriannuel, en principe à horizon de 3 à 5 ans.

La définition d'une stratégie à un horizon pluriannuel ne remet cependant pas en cause le principe de l'annualité budgétaire.

## /B/ Comment définir les objectifs stratégiques ?

Le choix des objectifs stratégiques doit répondre à certaines qualités.

### 1. Quelles sont les caractéristiques d'ensemble des objectifs retenus ?

#### ► Une sélection resserrée d'objectifs.

Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'État. Leur nombre ne doit pas, dans l'idéal, excéder la demi-douzaine pour un programme.

Les objectifs stratégiques ne couvrent donc pas nécessairement la totalité du champ d'un programme. Les activités non couvertes sont suivies, au niveau opérationnel, par des objectifs complémentaires de ceux présentés dans les projets annuels de performances.

#### ► Un choix d'objectifs, représentatif des aspects essentiels du programme.

Les objectifs stratégiques retenus s'appliquent aux éléments qui paraissent essentiels dans la conduite du programme. Ils concernent les actions les plus consommatrices de crédits ou bien celles qui présentent les enjeux de politique publique jugés les plus importants.

Certains objectifs se rattachent au programme, d'autres à une action en particulier du programme.

Pour le programme Développement de l'emploi, on peut définir :

- un objectif pour le programme : « Aider les bénéficiaires à choisir les dispositifs les mieux adaptés à leur situation » ;
- un objectif propre à l'action "allègement du coût du travail" : « maintenir ou accroître la part des salariés non qualifiés dans les secteurs économiques à forte intensité en main d'œuvre sans créer d'effet de trappe à bas salaires ».

Enfin, il est nécessaire d'intégrer dans la réflexion l'ensemble des leviers d'action placés sous la responsabilité du programme.

Par exemple, le fait que le programme fasse appel à des opérateurs, personnes morales distinctes de l'État, ne s'oppose pas à la définition d'objectifs stratégiques exclusivement ou essentiellement réalisés par eux, dès lors que ces opérateurs se situent dans la mouvance de l'État.

De même, il peut être utile de retenir un objectif concernant une activité en partie financée par d'autres acteurs, mais à condition que l'État joue un rôle déterminant dans le domaine.

Enfin, des objectifs peuvent concerner, au-delà des crédits budgétaires, des dépenses fiscales lorsqu'elles ont une incidence importante sur les finalités du programme.

### ► **Un choix d'objectifs équilibré, correspondant aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables.**

Le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

#### - **Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen.**

Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques) ;

#### - **Les objectifs de qualité de service intéressant l'usager.**

L'usager peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien (fonctions d'état major et de gestion des moyens), un usager interne (les services des programmes soutenus) ;

#### - **Les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable.**

Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens.

Il est préférable de ne pas rapporter les résultats socio-économiques aux moyens afin de bien distinguer les objectifs d'efficacité socio-économique et les objectifs d'efficacité de la gestion : les premiers visent à accroître l'efficacité socio-économique des services produits par l'administration en améliorant leur conception et leurs dispositifs de mise en œuvre, alors que les seconds visent à rendre ces services à moindre coût, en améliorant par exemple l'allocation des moyens au regard des besoins ou la qualité de la gestion des ressources humaines.

Exemples des trois catégories d'objectifs stratégiques :

|  | Actions fiscalité du programme<br>Gestion fiscale et financière<br>de l'État et du secteur public local  | Programmes Police nationale<br>et Gendarmerie nationale   |
|--|--|---|
| <b>Efficacité socio-économique<br/>(point de vue du citoyen)</b>   | <p>Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.</p> <p>Réagir sans délais aux défaillances de déclaration et de paiement.</p> <p>Réprimer les comportements les plus frauduleux.</p> | <p>« Améliorer le taux d'élucidation des enquêtes ».</p> <p>(loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002).</p>  |
| <b>Qualité de service<br/>(point de vue de l'utilisateur)</b>      | <p>Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies.</p> <p>Assurer aux usagers un service réactif.</p> <p>Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.</p> | <p>Améliorer l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries.</p>  |
| <b>Efficacité de la gestion<br/>(point de vue du contribuable)</b> | <p>Diminuer le coût de gestion des impôts.</p>   | <p>« Optimiser la répartition des effectifs de police et de gendarmerie au regard de l'évolution de la démographie et de la délinquance ».</p> <p>« Mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité ».</p> <p>(loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002).</p> |

Il est indispensable de rechercher un équilibre entre les trois catégories d'objectifs. Ceci est d'autant plus nécessaire que les attentes respectives des citoyens, des usagers et des contribuables ne convergent pas toujours spontanément. Si les trois points de vue sont concernés par les finalités d'un même programme, il est donc indispensable que le Parlement, garant de l'intérêt général, valide pour chacun d'eux les objectifs poursuivis.

Ne pas le faire pourrait conduire à des effets non souhaités. Ainsi, il serait possible, pour un niveau donné de moyens, que l'augmentation de l'efficacité socio-économique se fasse au détriment de la qualité du service offert.

Il est naturel toutefois qu'un programme d'intervention se voit fixer des objectifs d'efficacité socio-économique intéressant le citoyen, mais aucun objectif de qualité de service lorsqu'il n'a pas à proprement parler d'usagers. De même, un programme de fonctions de soutien peut se voir fixer des objectifs d'efficacité de la gestion, voire de qualité de service, mais plus rarement des objectifs d'efficacité socio-économique.

**Un programme regroupant les fonctions budgétaire, comptable, logistique, de gestion informatique, immobilière et de ressources humaines, pourrait avoir les objectifs suivants :**

- pas d'objectifs d'efficacité socio-économique ;
- objectif de qualité de service (rendu à l'utilisateur interne) : améliorer la disponibilité des applications informatiques ;
- objectif de qualité de service (rendu à l'utilisateur externe) : réduire les délais de paiement des fournisseurs ;
- objectif d'efficacité : réduire le coût de gestion des dossiers de personnels.

**► Un choix d'objectifs cohérents avec ceux des programmes connexes.**

La coordination des objectifs de programmes appartenant à une même mission ou relevant d'une même politique transversale débouche sur le choix d'objectifs identiques, complémentaires ou communs.

**La politique transversale "sécurité routière" concerne plusieurs programmes.**

- Objectifs identiques :
  - un objectif du programme "police nationale" pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs à l'alcoolémie effectués dans ses zones de compétence ;
  - un objectif identique pourrait être assigné au programme "gendarmerie nationale" pour ses propres zones de compétence.
- Objectifs complémentaires :
  - un objectif du programme "police nationale" pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs au respect des limitations de vitesse ;
  - un objectif du programme "réseau routier national" pourrait porter sur la diminution des points noirs du réseau routier.
- Objectifs communs :
  - la diminution du nombre de morts ou d'accidentés pourrait être un objectif commun à tous les programmes de la politique transversale, portée par le programme du chef de file.

## 2. Quelles doivent être les caractéristiques intrinsèques de chaque objectif ?

### ► Un objectif clair.

L'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous.

### ► Un objectif dont la réalisation dépend de façon déterminante des activités du programme.

La réalisation de l'objectif est imputable, à titre exclusif ou principal, aux activités du programme auquel il est attaché. La formulation de l'objectif et les explications qui l'accompagnent dans le projet annuel de performances doivent être l'occasion de mieux faire comprendre le rapport entre les activités des administrations et les résultats qui en sont attendus. Les principaux leviers d'action envisagés et les résultats obtenus dans le passé doivent être expliqués.

A contrario :

- Sont à écarter les objectifs dont la réalisation dépend trop fortement de l'évolution de l'environnement socio-économique.

Un objectif visant un impact trop éloigné ou obéissant à d'autres causes que l'action du programme ne doit pas être retenu.

### La politique de la ville (programme équité sociale et territoriale).

Elle ne peut se voir assigner un objectif de réduction du chômage dans les quartiers urbains défavorisés, car l'évolution du chômage dépend de beaucoup d'autres facteurs. En revanche, cette politique pourrait avoir un objectif de réduction du différentiel de chômage entre quartiers défavorisés et autres quartiers au sein de la même agglomération.

- Sont à écarter les objectifs imputables principalement à d'autres acteurs que ceux du programme.

### L'objectif de « réduire la mortalité liée au tabagisme ».

Il reflète à la fois le résultat des activités de prévention mises en œuvre par le programme "santé publique et prévention" et des soins curatifs apportés par le système de soins. Cet objectif ne peut donc être adopté par le programme "santé publique et prévention" car il ne traduit pas sa seule action. Un objectif de « réduction du tabagisme » est davantage à la portée de ce programme.

### ► Un objectif mesurable par des indicateurs chiffrés.

Un objectif est précis et concret. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Un objectif doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats).

Les indicateurs doivent être chiffrés y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs.

On peut mesurer la qualité de l'accueil dans un service public par deux indicateurs :

- la proportion d'usagers satisfaits des différents aspects du service offert ;
- le pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise.

## /C/ Quels indicateurs pour les objectifs stratégiques ?

À chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés. L'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini, le plus objectivement possible. Il est donc nécessaire de connaître les résultats des années passées, et de fixer des cibles pour les années à venir.

La cible doit être située dans un horizon temporel pouvant aller jusqu'à 5 ans. Dans ce cas, les prévisions de résultats sont autant que possible indiquées pour chaque année et pas uniquement pour l'année

d'échéance de la cible. La détermination de ces valeurs cibles est éclairée par le dialogue de gestion entretenu par le responsable de programme avec les services.

Un bon indicateur doit être :

- pertinent pour apprécier les résultats obtenus ;
- utile ;
- solide ;
- vérifiable.

### 1. Comment définir des indicateurs permettant d'apprécier les résultats obtenus ?

#### ► Un indicateur cohérent avec l'objectif.

L'indicateur retenu doit présenter un lien logique fort avec l'objectif fixé. Il doit permettre de mesurer spécifiquement sa réalisation.

Voici des exemples d'indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la réalisation des différents types d'objectifs :

| Objectif                    | Indicateurs  | Exemples   |
|-----------------------------|--|--|
| Efficacité socio-économique | Données statistiques issues d'enquêtes                       | PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE<br><br>Taux d'insertion de jeunes diplômés   |
|                             | Données statistiques issues des systèmes de gestion internes | ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL<br><br>Taux de déclaration dans les délais de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée<br><br>Taux de paiement spontané des impôts par les contribuables à l'échéance fixée |
|                             |  | PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES<br><br>Taux de réussite des projets aidés  |



| Objectif                 | Indicateurs   | Exemples  |
|--------------------------|---|---|
| Qualité de service       | Taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête   | TOUS PROGRAMMES<br><br>Taux d'usagers se déclarant satisfaits des conditions d'accueil  |
|                          | Paramètres objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité, la fiabilité, la disponibilité... | TOUS PROGRAMMES<br><br>Pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai inférieur au seuil d'alerte défini<br><br>Pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise   |
|                          | Taux de conformité à un standard de qualité   | TOUS PROGRAMMES<br><br>Pourcentage de services atteignant le standard visé  |
| Efficience de la gestion | Coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées / activités effectuées ou services rendus     | ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL<br><br>Coût de gestion moyen du dossier fiscal d'une grande entreprise<br><br>Nombre de foyers fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu par emploi affecté à la gestion et au recouvrement de cet impôt |
|                          | Pourcentage de frais de gestion exprimé par le ratio frais de gestion/ crédits gérés                  | DIVERS PROGRAMMES<br><br>Pourcentage de dépenses des fonctions de soutien par rapport aux crédits globaux du programme  |
|                          | Indicateur de distribution des moyens   | PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE<br><br>Pourcentage des élèves accueillis dans des classes de moins de 10 élèves et pourcentage des élèves accueillis dans des classes de plus de 40 élèves   |

Suite du tableau page 26.

| Objectif                 | Indicateurs  | Exemples   |
|--------------------------|--|--|
| Efficience de la gestion | Indicateur de ciblage, exprimant l'orientation des moyens ou des activités sur les priorités du programme                              | ACTIONS FISCALITÉ DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL<br><br>Proportion des contrôles débouchant sur des pénalités fiscales importantes et/ou sur des propositions de poursuites pénales |
|                          |  | PROGRAMME ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI<br><br>Part des publics prioritaires dans un dispositif de politique de l'emploi  |
|                          |  | PROGRAMMES DE RECHERCHE<br><br>Part des disciplines prioritaires   |
|                          |  | PROGRAMME POLICE NATIONALE<br><br>Taux des effectifs actifs de police affectés à des tâches de police active   |
|                          | Indicateur de bonne utilisation des potentiels, exprimant si les ressources disponibles sont employées conformément à leur destination | PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE<br><br>Taux d'activité des professeurs remplaçants  |
|                          |  | Indicateur de dépassement de coût, par rapport à une prévision initiale  |
|                          | Taux de financement d'une activité par la vente de prestations ou d'autres apports extérieurs à l'État                                 | TOUS PROGRAMMES<br><br>Pourcentage de recettes apportées par fonds de concours dans le total des financements  |

► **Un indicateur se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu.**

Le ou les indicateurs associés à un objectif doivent se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu, et non à un aspect marginal qui ne rend que très partiellement compte de ce résultat.

► **Un indicateur permettant de porter un jugement.**

Au-delà de son rapport logique avec l'objectif, l'indicateur doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et de mesurer effectivement la performance à laquelle on s'intéresse.

Quelques conseils peuvent être donnés sur ce point :

- Les indicateurs en valeur absolue sont à manier avec prudence, car ils présentent le risque de dépendre fortement d'un contexte peu maîtrisable ;

Le nombre de déclarations dans les délais de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée a plus de chances d'augmenter si le nombre total de déclarations augmente que s'il baisse ; cela ne permet donc pas d'apprécier le gain d'efficacité, contrairement au taux de déclaration dans les délais.

- Lorsqu'un indicateur en valeur absolue est retenu, il est nécessaire de faire apparaître une échelle de valeur. Concrètement, il est indispensable de présenter des résultats passés et une valeur cible permettant de mettre l'indicateur en perspective ;

Le nombre de déclarations de revenus par Internet n'est pas parlant en lui-même. On ne sait pas à la lecture de ce seul chiffre si ce nombre est trop ou pas assez élevé. Ce nombre devient en revanche parlant si on le met en regard de la valeur cible à atteindre et des résultats passés.

Le nombre de redressements effectués dans le cadre de contrôles n'est pas parlant en lui-même. On ne sait pas à la lecture de ce seul chiffre si ce nombre est trop ou pas assez élevé. Ce nombre devient en revanche parlant si on le met en regard de la valeur cible à atteindre et des résultats passés.

- La donnée mesurée doit être rigoureusement quantifiée.

Un calcul de coût complet peut se justifier lorsque la gestion d'un ensemble varié de moyens entre en jeu.

On peut mesurer la réduction d'un coût de gestion en suivant le ratio « nombre de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu / nombre d'emplois affectés à la gestion et au recouvrement de cet impôt ». Mais si l'accroissement de la productivité résulte aussi de l'informatisation, il vaut mieux retenir un coût complet incluant les coûts informatiques.

- Les indicateurs de dispersion doivent être préférés aux indicateurs en valeur moyenne.

Pour mesurer l'amélioration d'un délai, la proportion des cas dans lesquels le délai excède une durée jugée particulièrement anormale est plus représentatif de la qualité du service rendu que le délai moyen de traitement. Ainsi, le pourcentage d'utilisateurs ayant reçu une réponse à leur courrier dans un délai d'un mois est plus pertinent que le délai moyen de réponse.

► **Un indicateur évitant des effets contraires à ceux recherchés.**

L'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble.

Pour mesurer la réalisation de l'objectif « réduire la durée des procédures judiciaires », le seul indicateur « durée moyenne des affaires achevées dans l'année » est porteur d'effets pervers. En effet, il pourrait conduire à ne pas traiter rapidement les affaires anciennes et à ne traiter que le « dessus de la pile », seules les affaires achevées étant prises en compte dans l'indicateur.

Il convient donc, pour éviter cet effet pervers, de retenir un second indicateur : « ancienneté moyenne des affaires en cours au 31 décembre ».

## 2. Comment garantir l'utilité des indicateurs ?

► **Un indicateur disponible à intervalles réguliers.**

Un indicateur doit être disponible annuellement. Exceptionnellement, en raison du coût de production élevé d'une enquête lourde sur une population de bénéficiaires par exemple, l'indicateur peut être renseigné à intervalles plus espacés.

► **Un indicateur se prêtant à des comparaisons, dans le temps, dans l'espace et entre acteurs.**

Un indicateur doit permettre d'effectuer des comparaisons, pour apprécier les résultats obtenus, soit dans le temps (progrès accompli d'une année sur l'autre), soit dans l'espace (comparaison d'un territoire à l'autre), soit encore entre différents acteurs.

Les comparaisons permettent d'étalonner les résultats obtenus, de déceler les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration. Les comparaisons internationales sont utiles, notamment pour établir un diagnostic préalable.

Les paramètres de qualité de service du plan d'action « pour vous faciliter l'impôt » (pourcentage d'utilisateurs ayant reçu une réponse à leur courrier postal dans un délai de 1 mois et à leur courrier électronique sous 48 heures, pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise, etc.) sont comparables entre tous les services de la DGI et du Trésor public. Au sein de ces deux réseaux de services, les comparaisons sont établies entre groupes et services ayant des caractéristiques comparables.

Des indicateurs communs à la police et à la gendarmerie peuvent faciliter la comparaison des résultats (exemple : taux d'élucidation des crimes et délits).

► **Un indicateur immédiatement exploité par les administrations concernées.**

Un indicateur n'est utile que si sa production est immédiatement suivie d'une analyse par les responsables opérationnels concernés et mise à profit pour prendre des décisions de gestion. Les indicateurs doivent donc en premier lieu être utilisés dans la gestion interne du programme avant de servir à la préparation de décisions stratégiques.

► **Un indicateur immédiatement compréhensible ou clairement expliqué.**

L'énoncé de l'indicateur doit être immédiatement compréhensible ou clairement expliqué, quitte à ce que cela nécessite un travail de simplification préalable des données mesurées.

En matière de fiscalité, lorsqu'on cherche à réduire les délais de réponse aux courriers des usagers, il est techniquement possible de mesurer le pourcentage de réponses envoyées en moins de 1 mois, 2 mois, 3 mois, 4 mois, 5 mois, et plus de 6 mois. Pour mesurer la qualité de service, il suffit de sélectionner une de ces tranches comme indicateur de qualité de service : « proportion des usagers ayant reçu une réponse en moins d'un mois ».

S'agissant d'une enquête de satisfaction, la rubrique de réponse jugée la plus significative peut être choisie comme indicateur. Ainsi, lorsqu'on a proposé aux personnes interrogées de répondre à la question « êtes vous satisfaits de l'accueil » par « très satisfait », « plutôt satisfait », « pas satisfait », « pas du tout satisfait », on peut choisir comme indicateur de mesure : « proportion des usagers plutôt satisfaits ou très satisfaits de l'accueil ».

Les indicateurs composites obtenus en pondérant différentes variables, ou reposant sur des hypothèses et des modèles complexes, sont peu compréhensibles pour les non-spécialistes et doivent être évités.

Un indicateur de mal être social des jeunes dans les quartiers urbains défavorisés qui consisterait à calculer la moyenne pondérée du taux de délinquance, du taux d'échec scolaire et du taux de chômage des jeunes, ne serait pas immédiatement compréhensible, car croisant des concepts très différents.

### 3. Comment construire des indicateurs solides ?

#### ► Un indicateur pérenne et indépendant des aléas d'organisation.

Le mode de collecte de l'indicateur ne doit pas être dépendant des changements d'organisation. L'existence d'une structure centrale dédiée au traitement des remontées d'information sur les performances, telle qu'une cellule de contrôle de gestion, peut garantir cette pérennité.

#### ► Un indicateur de fiabilité incontestable.

La fiabilité d'un indicateur constitue un critère de choix essentiel. Cette fiabilité repose sur la sûreté du dispositif de mesure et l'absence de biais ou la portée limitée des biais connus.

#### • Sûreté du dispositif de mesure.

Il faut, en particulier, éviter de recourir à des comptages manuels peu fiables ou qui seraient effectués en supplément des tâches opérationnelles courantes.

Un indicateur doit être, autant que possible, extrait automatiquement d'un système de gestion ou bien résulter d'enquêtes conduites par des organismes internes ou externes spécialisés. Dans ce dernier cas, la méthodologie d'enquête devra obéir à des règles précises (nature des questions posées, échantillon des personnes interrogées...).

- Absence de biais ou portée limitée des biais connus. Par principe, un bon indicateur doit être exempt de biais. Cependant, un indicateur peut être retenu malgré ses biais, à condition que ceux-ci restent de portée limitée et soient clairement identifiés.

Pour mesurer l'objectif « réduire les délais d'obtention d'un logement social », on utilise les indicateurs « durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année » et « ancienneté moyenne du stock de demandes en attente au 31 décembre ». Ces chiffres incluent des demandes de ménages déjà logés en logement social et souhaitant changer de logements. À la suite d'une enquête, on estime cependant que la part de ces demandes est relativement stable. L'indicateur permet donc, malgré ce biais, de mesurer la réalisation de l'objectif.

#### ► Un indicateur élaboré à un coût raisonnable.

L'indicateur doit être obtenu à un coût proportionné à l'utilité des informations que l'on en retire.

L'extraction automatisée, à partir des applications de gestion, des données nécessaires à la mesure des indicateurs est un bon moyen de réduire son coût tout en augmentant sa fiabilité.

#### 4. Comment permettre la vérification et l'audit des indicateurs ?

L'indicateur doit être documenté en vue de permettre aux corps d'inspection des ministères, au Comité interministériel d'audit des programmes, à la Cour des Comptes, aux rapporteurs des Assemblées, de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations.

L'administration doit donc décrire précisément, dans une fiche technique de documentation, la méthode d'élaboration de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production.

Il est recommandé que ces fiches soient mises en ligne sur les sites Internet des ministères.

**/D/**

### Les projets et rapports annuels de performances transmis au Parlement.

Pour chaque programme, les ministères doivent présenter au Parlement des documents de synthèse en matière de performances :

- les projets annuels de performances (PAP) ex ante, à l'occasion de la loi de finances initiale ;
- les rapports annuels de performances (RAP) ex post, à l'occasion de la loi de règlement.

Les PAP et les RAP, comme leur nom l'indique, sont des documents orientés sur les performances. Ils présentent donc les objectifs stratégiques assortis de leurs indicateurs. Ces documents contiennent également d'autres informations utiles à la compréhension des principales activités du programme ou justifiant le calcul des dotations.

Le rapport annuel de performances est structuré comme le projet annuel de performances, afin de faire apparaître pour chaque sujet les écarts entre prévision et exécution.

#### 1. La description du programme et des actions.

Le contenu du programme et des actions est d'abord décrit dans le PAP. Cette description présente :

- la ou les finalités d'intérêt général poursuivies, c'est-à-dire la destination des crédits, le domaine d'action, les bénéficiaires ;
- les modalités générales d'organisation des services relevant du programme ;
- les principaux dispositifs d'intervention, les principales activités, le cadre législatif et réglementaire, et la politique fiscale liée au programme.

Ces informations succinctes sur l'activité des services éclairent celles qui sont données dans la suite du PAP sur les objectifs du programme.

Les projets et rapports annuels de performances sont distincts des rapports d'activité des administrations, lesquels fournissent des informations plus détaillées sur les activités.

## 2. La présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.

### ► Présentation de la stratégie.

La stratégie est décrite dans le PAP. Cette présentation synthétique, structurée autour de quelques orientations, annonce les objectifs choisis.

### ► Présentation des objectifs.

Chaque énoncé d'objectif est suivi d'un commentaire permettant notamment :

- de justifier le choix du ou des indicateurs qui lui sont associés ;
- de commenter les résultats passés ;
- d'expliquer le choix de la cible de résultat retenue ;
- d'évoquer les principaux leviers d'action envisagés pour atteindre l'objectif.

### ► Présentation des indicateurs.

À la suite de l'énoncé de l'indicateur sont présentés :

- le tableau présentant les résultats passés et les cibles de résultats attendus ;
- la source des données ;
- si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Par ailleurs, chaque indicateur mentionné dans les projets et rapports annuels de performances est détaillé très précisément dans une fiche de documentation actualisée par le responsable de programme et tenue à la disposition du Parlement et des organes de contrôle.

## 3. La justification des crédits au premier euro.

Les informations relatives à la stratégie, aux objectifs et indicateurs du programme, n'expliquent pas la façon dont a été calibré le montant des dotations budgétaires. Cette explication est fournie dans les projets et rapports annuels de performances dans la partie consacrée à la justification des crédits au premier euro, qui explique notamment le montant des crédits par référence aux volumes des activités ou des services rendus, et à leur coût moyen unitaire.







Les administrations :  
le pilotage de la  
gestion en fonction  
des objectifs

La condition première de la réalisation des objectifs stratégiques validés par le Parlement est la mobilisation de l'administration. Les objectifs stratégiques ont vocation à être déclinés en objectifs opérationnels, instruments privilégiés de pilotage des services. Ce travail de déclinaison implique le responsable de programme, les responsables des services et les agents.

## /A/ Quel rôle pour le responsable de programme ?

Le responsable de programme pilote la mise en œuvre d'une politique publique. Il ne peut le faire que si son effort est relayé par les gestionnaires, à tous les niveaux de l'administration.

### 1. Déléguer la gestion du programme.

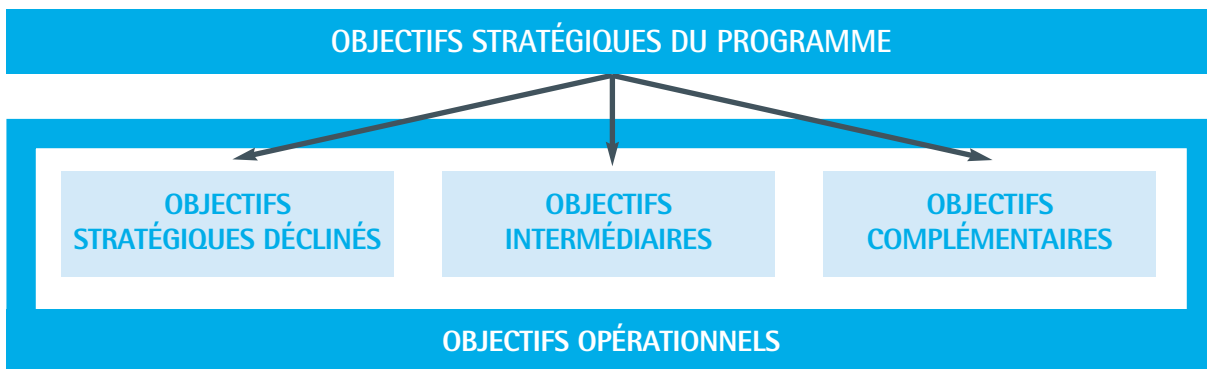
Le responsable de programme constitue des budgets opérationnels de programme (BOP) dont il confie la mise en œuvre soit à des services centraux ou nationaux, soit à des responsables de services déconcentrés, en contrepartie de leur engagement à réaliser des objectifs opérationnels adaptés à leurs compétences et destinés à contribuer aux objectifs stratégiques du programme.

Ces responsables de BOP doivent optimiser l'emploi des moyens qui leur sont confiés afin d'atteindre les résultats auxquels ils se sont engagés.

### 2. Articuler objectifs stratégiques et objectifs opérationnels.

La définition d'une stratégie et d'objectifs pour chaque programme permet de concilier la cohérence des buts poursuivis et la liberté des moyens utilisés.

Un responsable ne peut toutefois se voir assigner que des objectifs qu'il maîtrise dans ses activités quotidiennes. C'est le sens de la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, qui emprunte trois voies :



► **La déclinaison des objectifs stratégiques du projet annuel de performances dans un champ d'action ou sur le territoire d'un service.**

Les objectifs stratégiques liés aux produits concrets des activités - qualité de service, efficience de la gestion - peuvent le plus souvent être directement déclinés en objectifs circonscrits à un service ou à une activité particulière.

L'objectif de réduire la durée des procédures judiciaires, mesurée par la durée moyenne des affaires achevées dans l'année et l'ancienneté moyenne du stock des affaires en cours au 31 décembre, peut être assigné tel quel aux différentes juridictions concernées.

La valeur cible à atteindre, appliquée à chacun de ces deux indicateurs, sera adaptée au passé, au contexte, aux moyens et aux plans d'actions mis en œuvre dans chaque instance, au terme d'un dialogue de gestion approfondi.

Les objectifs d'efficacité socio-économique sont parfois plus difficilement déclinables et imputables à chaque service, dans la mesure où leur réalisation dépend tout à la fois de la pertinence d'une politique et de la façon dont elle est mise en œuvre. Le responsable de programme cherchera néanmoins le plus possible à exprimer directement le résultat socio-économique recherché dans les cibles fixées aux services, afin de les laisser libres des moyens d'atteindre ces cibles.

En matière de logement social, un objectif socio-économique pourrait être de réduire le délai d'attente d'un logement social. Il serait mesuré par deux indicateurs : durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année en zone de marché locatif tendu et durée moyenne d'attente des logements attribués dans l'année en zone de marché locatif peu tendu.

Cet objectif peut être assigné tel quel à chaque direction régionale de l'équipement, avec des valeurs cibles adaptées à son contexte, définies au terme d'un dialogue de gestion approfondi entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel.

Mais cet objectif pourrait être aussi traduit purement et simplement en objectif d'activité : construire X logements dans l'année.

Le premier mode de déclinaison est préférable, car il laisse une plus grande latitude d'action au responsable local, mieux à même de choisir les dispositifs et l'allocation de moyens les mieux adaptés au résultat à atteindre, compte tenu des moyens globaux qui lui sont confiés.

► **L'introduction d'objectifs intermédiaires (relatifs aux moyens, activités, productions...) concourant à la réalisation des objectifs stratégiques du projet annuel de performances.**

Pour piloter un service, il est peut être dans certains cas utile de définir des objectifs intermédiaires qui représentent des jalons dans l'obtention des résultats visés : objectifs de moyens, d'activité, de production... Ces résultats intermédiaires, peu pertinents pour qualifier les résultats d'une politique au niveau des programmes nationaux, peuvent en revanche être utilisés pour guider les services dans la réalisation des objectifs stratégiques.

Ces résultats intermédiaires se situent en amont dans la chaîne de production des administrations, par rapports à l'efficacité socio-économique, à la qualité de service ou à l'efficacité de la gestion.

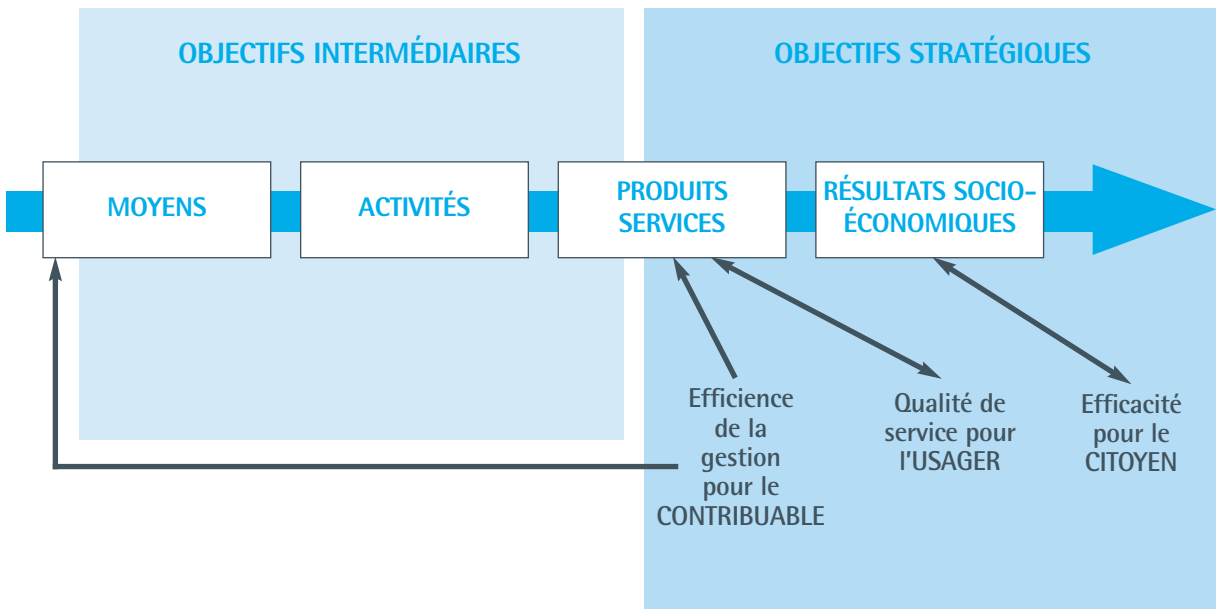
Le programme consacré au réseau routier national poursuit différents objectifs stratégiques : assurer le trafic dans de bonnes conditions de sécurité et de confort, assurer la viabilité hivernale, maintenir le réseau en bon état d'entretien, améliorer la sécurité routière...

Pour les atteindre, les services réalisent des infrastructures nouvelles, des travaux d'entretien, des aménagements, etc. : ce sont leurs "produits".

Cette production résulte de différentes "activités" : travaux conduits en régie, ingénierie et commande de travaux sous traités, activité de soutien pour le fonctionnement des services...

Les activités mobilisent des "moyens" humains et des crédits d'achat de biens et de services.

**La place des objectifs intermédiaires dans le processus de production des services publics.**



La place des objectifs intermédiaires dans le processus de production des services publics

Les objectifs intermédiaires sont relatifs aux leviers d'action mis en œuvre, moyens, activités, produits (biens ou services rendus) :

- objectifs relatifs aux moyens : ils peuvent porter sur un volume ou un taux de consommation, ou sur la répartition de certains moyens ;

- objectifs relatifs aux activités : ils peuvent porter sur le volume, la répartition ou la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus ;

- objectifs relatifs aux produits : ils peuvent porter sur le volume ou la répartition de certains produits. Il convient de noter que certains objectifs stratégiques peuvent concerner les produits, mais sous un angle particulier : les objectifs de qualité de service s'intéressent à la qualité des produits, les objectifs d'efficacité de la gestion au rapport produits/ressources.

**Exemple : actions Fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.**

| Objectifs intermédiaires concourant à la réalisation des objectifs stratégiques |                             |  |                 |  |
|---|-----------------------------|--|-----------------|--|
| Objectifs stratégiques  | Type                        | Objectifs intermédiaires   | Type d'objectif | Indicateurs  |
| Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement.               | Efficacité socio-économique | Sécuriser l'identification des contribuables.  | Activité        | Proportion des particuliers contribuables dont l'état civil a été vérifié par comparaison avec les données INSEE |
| Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.          | Qualité de service          | Rapprocher les centres et recettes des impôts.   | Activité        | Proportion de sites bénéficiant d'un rapprochement entre les centres et les recettes des impôts                  |
| Accroître les gains de productivité.  | Efficacité                  | Traduire en réduction d'emplois les gains de productivité induits notamment par le déploiement des applications informatiques. | Moyens          | Nombre d'emplois   |
|   |                             | Maîtriser les coûts de fonctionnement, à l'aide de ratios cibles.  | Moyens          | Montant des moyens de fonctionnement   |

► **L'introduction d'objectifs complémentaires, au delà de la déclinaison des objectifs stratégiques du projet annuel de performances.**

La sélectivité des objectifs stratégiques ne permet pas de couvrir tous les champs d'un programme. Les activités non couvertes doivent néanmoins être pilotées dans la gestion interne du programme, au moyen d'objectifs complémentaires.

En outre un échelon opérationnel peut poursuivre des objectifs spécifiques s'ajoutant à ceux déclinés à partir des objectifs nationaux.

**Exemple : actions Fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.**

| Objectifs opérationnels complémentaires aux objectifs stratégiques  |                            |   |
|---|----------------------------|---|
| Objectifs opérationnels complémentaires   | Type d'objectif            | Indicateur  |
| <b>assignés aux services locaux</b>   |                            |   |
| Améliorer la qualité de gestion des impôts locaux.  | Qualité de service         | % d'erreurs commises dans l'attribution des locaux à leurs propriétaires                        |
| Tenir à jour le fichier immobilier.   | Activité                   | Délai de mise à jour du fichier immobilier géré par les conservations des hypothèques           |
| Améliorer les conditions de réalisation des transactions immobilières.  | Qualité de service         | % des renseignements sommaires urgents sur les immeubles délivrés dans les 10 jours             |
| Privilégier les actes de poursuites précoces, efficaces et les moins onéreux pour l'administration et les redevables. | Efficience                 | Ratio du nombre d'avis à tiers détenteurs (à privilégier) par rapport aux procédures de saisies |
| <b>assignés aux services supports de l'administration centrale</b>  |                            |   |
| Renforcer le soutien de l'administration centrale au réseau.  | Qualité de service interne | Taux d'indisponibilité des applications informatiques   |
| Améliorer les conditions de travail.  | Activité                   | Surfaces de bureaux vétustes réhabilitées   |
| Adapter les compétences des agents.   | Activité                   | Nombre de jours de formation reçus par an par agent faisant partie des catégories prioritaires  |

/B/

## Quel rôle pour les responsables de services ?

### 1. La nécessité de développer un dialogue de gestion.

Les responsables de programme animent un dialogue de gestion avec les gestionnaires de BOP et ceux-ci avec leurs propres unités.

#### Les principes d'organisation du dialogue de gestion administration centrale-services déconcentrés dans le cycle budgétaire annuel :

- La définition et la communication du **cadre général de gestion opérationnelle**, par le responsable de programme.

Le responsable du programme, en tant que garant de l'exécution de ce dernier, informe les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) rattachés à ce programme, du cadre général dans lequel s'inscriront leurs plans d'actions (objectifs et indicateurs, enveloppe de crédits envisagée) ;

- L'élaboration d'un **projet de BOP**, par le responsable de BOP.

Une fois ce cadrage général défini par le responsable de programme, le responsable de BOP organise l'élaboration du projet de ce dernier avec l'ensemble de ses services, en proposant une programmation des opérations ou actions à laquelle seront associés des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles et le budget prévisionnel correspondant.

Le responsable de BOP, après consolidation des propositions émanant des services, examinera le projet global avec l'ensemble des acteurs, en garantissant l'adéquation des objectifs et de la programmation retenue pour le BOP avec le cadrage général arrêté par le responsable du programme.

Pour les missions placées sous son autorité, le préfet concerné est saisi du projet et émet un avis. Il s'assure notamment de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs nationaux des programmes, ainsi que de la cohérence, au plan local, de l'action des différentes administrations.

- **L'approbation du BOP**, par le responsable de programme.

L'approbation du projet de BOP, à la suite du dialogue de gestion et de sa transmission par le préfet, relève du responsable de programme et porte sur l'ensemble des éléments du BOP ;

- **Le compte-rendu de gestion opérationnelle**, par le responsable de budget opérationnel.

Le responsable de BOP, en cours et à l'issue de l'exécution de son budget, devra rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme, sous le couvert du préfet, garant de la mesure des résultats. En lien avec la phase préparatoire des rapports annuels de performance, cette étape du dialogue de gestion permettra également au responsable de budget opérationnel d'exposer ses plans d'action et de faire valoir ses besoins à venir au responsable de programme.

Le dialogue de gestion du cycle budgétaire annuel peut être enrichi par un dialogue organisé sur un rythme plus court ou plus long.

### Un exemple d'organisation du dialogue entre une administration centrale et ses services déconcentrés.

La direction générale des impôts a défini un panel d'objectifs clés dont le contenu préfigure le panel attendu d'un programme.

Ces objectifs nationaux sont déclinés au niveau territorial dans des contrats de performance.

Ce premier outil, homogène au plan national, est complété par un outil de pilotage interne plus développé appelé « rendez-vous de gestion », selon une périodicité au moins annuelle, destiné à suivre la mise en oeuvre des engagements antérieurs. Pour le préparer, chaque directeur doit procéder à une analyse de ses performances (missions fiscales, répartition des moyens, maîtrise des coûts) en identifiant les causes de ses points forts et points faibles. Au terme, il s'engage sur des plans d'action prioritaires en nombre limité. Il dispose de représentations graphiques de synthèse qui lui permettent de situer sa performance par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés, en évolution dans le temps et en comparaison avec des services homogènes. L'exercice débouche sur une lettre de mission reprenant les objectifs nationaux complétés d'autres objectifs de gestion et sur la validation des plans d'action.

Pour leur gestion quotidienne, les services utilisent plusieurs dizaines d'autres indicateurs d'activité et de production.

## 2. Les conditions de réussite.

### ► Une chaîne de responsabilité resserrée.

Cette démarche est reproduite à chaque niveau de responsabilité. Une telle chaîne de responsabilité suppose un nombre réduit d'échelons pour bien fonctionner.

### ► Un dispositif de contrôle de gestion.

Chaque responsable opérationnel, à son niveau, utilise un contrôle de gestion pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par la stratégie du programme.

### ► Un exercice de comparaison des performances.

Les indicateurs servent pour chaque service à étalonner ses résultats par comparaison avec les autres, au sein du programme et par rapport à d'autres acteurs extérieurs au programme. C'est un moyen de déceler les bonnes pratiques, les facteurs clés de succès et les marges d'amélioration.

La détermination des cibles de résultats à atteindre ne peut donc être une décision autoritaire prise par l'échelon central. Elle doit résulter des engagements pris par chaque service en vue d'accroître ses niveaux de performances, compte tenu de son contexte et des moyens qui lui sont alloués. On organise ainsi progressivement la convergence de l'ensemble des services vers les niveaux de performances atteints par les plus efficaces d'entre eux.

### ► L'association des personnels.

La mobilisation de chaque service autour de ses engagements suppose une large concertation interne préalable, notamment au travers des comités techniques paritaires.



/C/

## Quel rôle pour chaque agent ?

### 1. Les objectifs donnent un sens à l'action quotidienne des agents.

Pour favoriser la réalisation des objectifs stratégiques, il est essentiel de les diffuser dans les services avec les objectifs opérationnels qui les déclinent. Cela permet aux agents de mieux comprendre dans quel cadre se situe leur action et en quoi elle contribue à la réalisation des politiques nationales. Les objectifs indiquent les priorités, guident l'activité quotidienne. C'est un langage commun qui permet une meilleure compréhension entre les acteurs, des autorités politiques jusqu'aux agents chargés de la mise en œuvre des programmes.

En l'absence de définition claire de priorités par le niveau politique, les agents se trouvent en situation de devoir faire face à de multiples missions, avec un ensemble de moyens limités. Ils sont parfois contraints de sélectionner eux-mêmes les priorités de leur action, alors que la responsabilité de ce choix ne devrait pas leur incomber. La réforme budgétaire peut permettre de remédier à cette situation :

- la part des activités des services ou des crédits à consacrer aux différentes finalités sera encadrée au moyen des programmes et des actions (passage d'un budget par nature à un budget par destination) ;
- l'orientation à donner en priorité aux activités sera indiquée par les objectifs stratégiques et opérationnels assignés aux services.

### 2. L'élaboration d'objectifs personnels et l'évaluation de la contribution aux résultats.

Les résultats obtenus traduisent plus l'efficacité des politiques ou l'efficacité collective des actions conçues pour les mettre en œuvre que l'efficacité individuelle des agents. L'appréciation de la contribution de chaque agent à l'obtention des résultats nécessite donc un travail supplémentaire de fixation d'objectifs personnels et d'évaluation de la qualité de son travail. Cette évaluation de la « manière de servir » ne peut être reliée mécaniquement aux objectifs collectifs. Elle suppose une analyse et un dialogue personnalisé.

La réussite concrète de la réforme mise en place par la loi organique relative aux lois de finances dépendra en premier lieu de la motivation et de la compétence de chaque agent. La mobilisation de chacun des agents s'avérera en effet cruciale pour permettre l'organisation optimale des moyens et des activités au sein de chaque service et rendra seule possible l'orientation des efforts de tous vers la réalisation des objectifs stratégiques préalablement validés par le Parlement.

## CONCLUSION

Ce guide définit les principales méthodes qui doivent présider tant à l'élaboration des stratégies et des objectifs des programmes qu'à leur mise en œuvre opérationnelle\*.

Ces méthodes doivent être appliquées dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005. Celui-ci sera en effet accompagné, à titre de préfiguration, des objectifs et des indicateurs envisagés pour chacun des futurs programmes du budget général. Cet exercice permettra à l'ensemble des acteurs de roder l'application des concepts, et d'en tirer des enseignements utiles pour l'élaboration des premiers projets annuels de performances, annexés au projet de loi de finances pour 2006.

Par la suite, l'analyse des résultats atteints alimentera un processus continu d'amélioration des stratégies et des objectifs des programmes.

\*Il est rappelé que les exemples donnés pour illustrer le guide n'engagent pas les administrations concernées.

# ANNEXE

L'exemple des actions Fiscalité du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

| Objectifs stratégiques (Projet annuel de performance)  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| Stratégie  | Objectifs stratégiques   | Type d'objectif   | Indicateurs   |
| Faire progresser le civisme fiscal.  | Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.     | Efficacité socio-économique   | Taux de déclaration dans les délais de l'impôt sur le revenu  |
|  |  |   | Taux de paiement dans les délais des impôts professionnels  |
| Mieux répondre aux attentes des usagers en faisant de l'administration fiscale une administration de service.                              | Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies. | Qualité de service  | Nombre de déclaration des revenus par Internet  |
|  |  |   | Montant de la TVA payée par Internet  |
|  |  |   | Pourcentage de contribuables s'acquittant de leur impôt sous une forme automatisée  |
|  | Assurer aux usagers un service réactif.  | Qualité de service  | Taux de services atteignant le standard de qualité de service du programme "pour vous faciliter l'impôt" dans les deux réseaux DGI et Trésor public |
| Pourcentage d'usagers ayant reçu une réponse à leur courrier postal dans un délai de 1 mois et à leur courrier électronique sous 48 heures |  |   |   |
| Pourcentage d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse précise  |  |   |   |
| Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.   | Qualité de service   | Proportion des PME disposant d'un interlocuteur unique au sein des services fiscaux |   |
| Assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt.   | Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement.                    | Efficacité socio-économique   | Taux de recouvrement des dettes de TVA des entreprises nées à l'occasion d'un défaut de déclaration ou de paiement ou suite à un contrôle           |
|  |  |   | Taux de recouvrement net de l'impôt sur le revenu   |
|  | Renforcer la répression des fraudes les plus graves.                                 | Efficacité socio-économique   | Proportion des contrôles débouchant sur des pénalités fiscales importantes et/ou sur des propositions de poursuites pénales                         |
| Taux de recouvrement effectif des créances issues du contrôle fiscal   |  |   |   |
| Accroître les gains de productivité.   | Diminuer le coût de gestion des impôts.  | Efficience  | Coût de gestion moyen du dossier fiscal d'une grande entreprise   |
|  |  |   | Nombre de foyers fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu gérés par emploi affecté à la gestion et au recouvrement de cet impôt                       |

| Rappel   | Objectifs opérationnels assignés aux services locaux déclinant les objectifs stratégiques ou concourant à leur réalisation |  |                 |  |
|--|--|--|-----------------|--|
| Objectifs stratégiques   | Objectifs stratégiques déclinés à l'échelon opérationnel   | Objectifs intermédiaires concourant à la réalisation des objectifs stratégiques  | Type d'objectif | Indicateurs  |
| Inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales.     | X  |  |                 |  |
| Faciliter la déclaration et le paiement des impôts grâce aux nouvelles technologies. | X  |  |                 |  |
| Assurer aux usagers un service réactif.  | X  |  |                 |  |
| Proposer aux PME un interlocuteur unique au sein des services fiscaux.               |  | Rapprocher les centres et recettes des impôts.   | Activité        | Proportion de sites bénéficiant d'un rapprochement entre centres et recettes des impôts                          |
| Réagir rapidement aux défaillances de déclaration et de paiement.                    | X  | Sécuriser l'identification des contribuables.  | Activité        | Proportion des particuliers contribuables dont l'état civil a été vérifié par comparaison avec les données INSEE |
| Renforcer la répression des fraudes les plus graves.                                 | X  |  |                 |  |
| Accroître les gains de productivité.   |  | Traduire en réduction d'emplois les gains de productivité induits notamment par le déploiement des applications informatiques. | Moyens          | Nombre d'emplois   |
|  |  | Maîtriser les coûts de fonctionnement, à l'aide de ratios cibles.  | Moyens          | Montant des moyens de fonctionnement   |

## Objectifs opérationnels complémentaires aux objectifs stratégiques

| Objectifs opérationnels complémentaires  | Type d'objectif            | Indicateurs   |
|--|----------------------------|---|
| <b>assignés aux services locaux</b>  |                            |   |
| Améliorer la qualité de gestion des impôts locaux.   | Qualité de service         | Pourcentage d'erreurs commises dans l'attribution des locaux à leurs propriétaires              |
| Mettre à jour le fichier immobilier.   | Activité                   | Délai de mise à jour du fichier immobilier géré par les conservations des hypothèques           |
| Améliorer les conditions de réalisation des transactions immobilières.   | Qualité de service         | Pourcentage des renseignements sommaires urgents sur les immeubles délivrés dans les 10 jours   |
| Privilégier les actes de poursuite précoces, efficaces et les moins onéreux pour l'administration et les redevables. | Efficience                 | Ratio du nombre d'avis à tiers détenteurs (à privilégier) par rapport aux procédures de saisies |
| <b>assignés aux services supports de l'administration centrale</b>   |                            |   |
| Renforcer le soutien de l'administration centrale au réseau.   | Qualité de service interne | Taux d'indisponibilité des applications informatiques   |
| Améliorer les conditions de travail.   | Activité                   | Surfaces de bureaux vétustes réhabilitées   |
| Adapter les compétences des agents.  | Activité                   | Nombre de jours de formation reçus par an par agent faisant partie des catégories prioritaires  |

## GLOSSAIRE

### Action

Selon l'article 7 (I – 6e aliéna) 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.

Une action est la composante d'un programme. Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une action peut rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire.

Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

### Activité (voir : Objectif)

### Budget opérationnel de programme

Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...), de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

### Cible de résultat

Une cible de résultat est la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé (de un à cinq ans), pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé.

### Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un dispositif permettant d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats.

### Déclinaison (des objectifs)

La déclinaison des objectifs est le processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnels, de telle sorte que leur réalisation permette d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux assignés au programme tout en mettant sous contrôle l'ensemble des activités du programme.

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux.

Les objectifs opérationnels peuvent être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs complémentaires aux objectifs stratégiques, cohérents et non contradictoires avec eux, qui concernent des activités non couvertes par les objectifs stratégiques ou qui tiennent compte de la situation locale des services.

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels doit concilier deux principes :

- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes portant sur des réalités maîtrisables par les entités auxquels ils sont assignés ;
- les objectifs opérationnels doivent être exprimés en des termes laissant l'autonomie la plus large possible aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre, de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes.

La déclinaison des objectifs se fait dans le cadre d'un dialogue de gestion organisé de façon à favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et à promouvoir la diffusion des bonnes pratiques de gestion.

### **Dialogue de gestion**

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés.

Ce dialogue a lieu, par exemple, entre les responsables de programmes et les responsables de budgets opérationnels, entre ces derniers et l'ensemble des services placés sous leur responsabilité.

Le dialogue de gestion se nourrit des éléments que lui apporte le contrôle de gestion.

Il doit favoriser l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques de gestion.

### **Document de politique transversale**

Un document de politique transversale est un document annexé au projet de loi de finances. Il présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

Par exemple, en matière de sécurité routière :

- un objectif de la police nationale pourrait porter sur l'efficacité des contrôles relatifs à la circulation effectués sur ses zones de compétence ;
- un objectif identique pourrait être assigné à la gendarmerie nationale sur ses propres zones de compétence ;
- un objectif du programme "route" pourrait porter sur la diminution des points noirs du réseau routier.

Le programme chef de file pourrait comporter également des objectifs plus globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes contributeurs. Ainsi, en matière de sécurité routière, la diminution du nombre de morts ou d'accidentés pourrait être un objectif global.

### **Efficacité socio-économique (voir : Objectif)**

### **Efficience de la gestion (voir : Objectif)**

### **Finalité d'intérêt général**

Les finalités d'intérêt général d'un programme caractérisent l'intérêt des prestations de service pour les usagers ou les buts sociaux, économiques, éducatifs, culturels, etc., des politiques d'intervention de l'État. Ce niveau de description, relativement stable dans le temps, permet de dessiner les grands contours de l'action publique. Les objectifs stratégiques présentés dans les projets annuels de performance expriment les priorités les mieux à même de permettre d'accomplir les finalités du programme.

### **Fonction de soutien**

Fonction ne participant pas à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensable à l'efficacité d'ensemble. Les fonctions de soutien 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.).

Les fonctions de soutien qui ne peuvent être réparties a priori entre les programmes ou les actions opérationnelles sont isolées dans une action ou un programme fonction de soutien.

Les actions de soutien ne sont généralement pas assorties d'objectifs stratégiques en dehors d'objectifs d'efficacité de la gestion. Les programmes de fonctions de soutien peuvent en outre se voir fixer des objectifs de qualité de service interne.

### Indicateur

Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible.

### Intermédiaire (voir : Objectif)

#### Justification des dépenses au premier euro

Les crédits soumis au vote du Parlement ne sont plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés (dépenses reconduites pour assurer la continuité des services publics), d'autre part les mesures nouvelles, mais au premier euro. Cette approche se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles en ce qu'elle conduit à analyser de manière approfondie le stock des dépenses.

Ainsi, par exemple, l'ensemble des crédits d'une activité peut être justifié par la multiplication du volume des produits (biens ou services rendus) et de leur coût moyen unitaire.

### Mission

Selon l'article 7 (I) de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Les projets de lois de finances présentent les crédits en missions, détaillés en programmes, eux-mêmes composés d'actions.

Une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle.

Elle constitue l'unité de vote des crédits. Les parlementaires peuvent notamment modifier la répartition des moyens entre programmes d'une même mission. Le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

### Moyen (voir : Objectif)

### Objectif

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire.

### Objectifs stratégiques et opérationnels

Selon la place qu'occupent les objectifs dans le dispositif de pilotage par les performances (voir ce terme), ils sont soit stratégiques soit opérationnels. Les objectifs stratégiques sont situés au sommet d'une pyramide d'objectifs opérationnels qui sont articulés avec eux.

#### - Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps.

#### - Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels sont la traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques du programme.

Les objectifs opérationnels peuvent ainsi être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs locaux cohérents et non contradictoires avec les objectifs stratégiques mais tenant compte de la situation particulière du service.

### Objectifs socio-économiques, de qualité de service, d'efficacité

Les objectifs stratégiques arrêtés par les autorités politiques et présentés dans les projets annuels de performances portent non sur ce que fait l'administration (c'est-à-dire son activité ou sa production de biens et services), mais :

- sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique intéressant le citoyen/la collectivité) ;
- sur l'amélioration recherchée de la qualité des services publics (qualité de service intéressant l'utilisateur) ;
- et sur l'économie de moyens mise en œuvre dans la réalisation des activités administratives (efficacité de la gestion intéressant le contribuable).



Ces trois catégories d'objectifs peuvent être appelées :

- objectifs d'efficacité socio-économique  
Ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action. Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé à un éventuel programme "santé publique" serait : « réduire la pratique du tabagisme ».
- objectifs de qualité de service  
Objectifs ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu : ils énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujéti. Ainsi, un objectif de qualité de service associé à un éventuel programme "justice judiciaire" serait : « réduire le délai de réponse judiciaire » ;
- objectifs d'efficacité de la gestion  
Ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus (ou l'activité) aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits.

### Objectifs intermédiaires

Les objectifs dits intermédiaires sont des objectifs qui se situent en amont dans le processus de production des administrations (voir ce terme), par rapport aux résultats socio-économiques, à la qualité de service ou à l'efficacité.

Les objectifs intermédiaires sont relatifs aux leviers d'action mis en œuvre, moyens, activités, produits :

- objectifs relatifs aux moyens : ils peuvent porter sur un volume ou un taux de consommation ou sur la répartition de certains moyens ;
- objectifs relatifs aux activités : ils peuvent porter sur le volume, la répartition ou la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus ;
- objectifs relatifs aux produits : ils peuvent porter sur le volume ou la répartition de certains produits.

### Opérateurs

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

Le périmètre des opérateurs de l'État recouvre donc les organismes, qui, indépendamment de leurs statuts, remplissent de façon cumulative les 3 critères suivants :

- être doté de la personnalité morale ;
- être placé sous le contrôle direct de l'État, l'existence d'un contrôle direct de l'État suppose un lien de filiation entre l'État et l'organisme, qui doit parfois s'apprécier à l'aune d'un faisceau de critères (modalités de désignation des organes dirigeants, règles d'approbation et de rejet des budgets, exercice de prérogatives de tutelle, régime des contrôles sur les actes de gestion, origine des ressources, régime des biens exploités par l'organisme, prépondérance de la sphère non marchande dans le portefeuille d'activités...) ;
- contribuer à la mise en œuvre d'une politique définie par ce dernier et trouvant sa traduction dans les lois de finances.

Un opérateur peut recevoir des subventions pour charge de service public ou des crédits de transferts en provenance du programme qu'il est chargé de redistribuer. Il peut également être financé par des ressources fiscales qui lui sont affectées.

### Opérationnel (voir : Objectif)

#### Performance

Capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficacité de la gestion.

### **Performance (Démarche de, pilotage par la)**

La démarche de performance ou démarche de pilotage par les performances est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés.

Les objectifs à atteindre définis au niveau stratégique sont déclinés pour chaque échelon opérationnel. Ces objectifs laissent chaque échelon libre du choix des moyens à employer pour les réaliser, afin de lui permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

### **Processus de production des services publics**

Le processus de production d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources, ou moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus. Ces produits induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social.

Des objectifs et des indicateurs qui mesurent leur réalisation peuvent être associés à tous les échelons de ce processus de production.

### **Programme**

Selon l'article 7 (I – 6<sup>e</sup> aliéna) 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.

Unité de spécialité des crédits, le programme constitue le cadre de gestion opérationnelle des politiques de l'État. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits au sein de l'enveloppe du programme fixée par le Parlement, sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emplois.

### **Projet annuel de performances**

Le projet annuel de performances, annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme, exprime, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

Selon l'article 51 de la LOLF, le projet annuel de performances précise :

- 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'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

### **Qualité de service (voir : Objectif)**

#### **Rapport annuel de performances**

Les rapports annuels de performances, annexes à la loi de règlement établies pour chaque programme, expriment, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances relative au même exercice. Les rapports annuels de performances sont présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances, afin de faciliter les comparaisons.

Selon l'article 54 de la LOLF, le rapport annuel de performances fait connaître, 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 ;
- b) la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, 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.

### Responsable de programme

Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

### 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. En prévision, on parle de "résultat attendu" ou de "cible de résultat".

### Stratégie

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performances. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.

Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles.

La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

### Stratégie (voir : Objectif)

## Documentation en ligne

Voici des sites Internet fournissant des informations complémentaires sur la démarche de performance et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances :

**Site Internet du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, consacré à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances**  
(à l'adresse <http://www.moderfie.minefi.gouv.fr/>)

notamment :

**Mémento « Les objectifs et les indicateurs de performance »**, Direction de la réforme budgétaire, décembre 2003  
(<http://www.moderfie.minefi.gouv.fr/avancee/outils-pdf/performance.pdf>)

**Guide d'audit initial des programmes**, Comité interministériel d'audit des programmes, décembre 2003  
(<http://www.moderfie.minefi.gouv.fr/avancee/outils-pdf/gaipv1.pdf>)

**Site intranet Vit@min, l'outil interministériel de travail coopératif**  
(Intranet accessible aux administrations à l'adresse <http://www.vitamin.gouv.fr/>)

notamment la **Foire aux questions** (Thème : moderfie ; Rubrique : FAQ ; Chapitre relatif à la performance)

**Site Internet de l'Assemblée nationale**  
(à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/>)

**Site Internet du Sénat**  
(à l'adresse <http://www.senat.fr/>)

**Site Internet de la Cour des Comptes**  
(à l'adresse <http://www.ccomptes.fr/>)

