



DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

Les objectifs et les indicateurs de performance

**des projets et rapports annuels de performance
annexés aux projets de lois de finances**

MEMENTO

VERSION DU 12/12/2003

Ce mémento est destiné aux ministères. Il a pour but de les aider à construire les objectifs et indicateurs qui figureront dans le document indicatif associé au PLF 2005 et dans les projets annuels de performance associés au PLF 2006 et aux suivants.

Ce mémento rappelle les finalités des objectifs et indicateurs de résultats présentés en annexe aux projets de lois de finances et synthétise les principes méthodologiques de construction des objectifs et indicateurs, qui ont déjà été exposés dans la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2002 intitulée « cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels » (cf. l'extrait joint en annexe 5).

Ce document est accompagné d'annexes sur des points méthodologiques précis, illustrées par des exemples issus des premiers travaux réalisés par les ministères. La liste de ces fiches annexes est évolutive. Elles seront élaborées progressivement à la suite de travaux réalisés avec les administrations intéressées.

*

* *

Avertissement

Les exemples donnés dans ce mémento et dans les fiches annexes sont extraits des travaux en cours et n'engagent pas les ministères quant aux objectifs et indicateurs qui seront présentés en définitive dans leurs projets annuels de performance.

SOMMAIRE DU MEMENTO

Mis à jour en décembre 2003

Mémento	4
ANNEXES	
Liste des annexes	8
Fiche 1 : Les différents types d'objectifs et d'indicateurs	9
Fiche 2 : Grille de test des objectifs de performance	15
Fiche 3 : Grille de test des indicateurs de performance	22
Fiche 4 : extraits de la LOLF	28
Fiche 5 : extraits du cahier des charges du 18/02/2002	30
Fiche 6 : extraits du Document d'analyse des programmes du CIAP de décembre 2002	34

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 accorde aux responsables de programme une plus grande capacité à mettre en œuvre la politique dont ils sont chargés, grâce notamment à la globalisation et à la fongibilité des crédits d'un même programme.

Une des contreparties aux marges de manœuvre ainsi allouées est la détermination pour chaque programme d'objectifs, associés à des indicateurs de performance et à des cibles à atteindre.

La définition d'objectifs de performance, assortis d'indicateurs, a pour but :

- d'informer le citoyen, l'utilisateur et le contribuable sur les objectifs poursuivis par l'administration
- d'orienter le pilotage des services en vue d'atteindre ces objectifs
- de pouvoir rendre compte des résultats atteints

Afin d'aboutir à une bonne définition des objectifs et des indicateurs, il importe d'avoir en permanence présent à l'esprit ces trois finalités.

I – Les objectifs s'adressent au citoyen, à l'utilisateur et au contribuable

1/ Les points de vue respectifs du citoyen de l'utilisateur et du contribuable doivent être simultanément pris en compte dans les objectifs poursuivis par une politique publique

a – Objectifs intéressant le citoyen (dits objectifs d'efficacité socio-économique ou d'efficacité finale)

Les objectifs des politiques publiques intéressant le citoyen sont ceux qui ont pour but de modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel... dans lequel il vit. Ce sont des objectifs d'efficacité socio-économique. L'objectif indique non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact socio-économique de ce qu'elle fait (ses résultats).

Par exemple, un objectif d'efficacité socio-économique associé à un éventuel programme « santé publique » serait « réduire la pratique du tabagisme ».

b – Objectifs intéressant l'utilisateur (dits objectifs de qualité de service)

Les objectifs intéressant l'utilisateur sont ceux qui ont pour but de modifier la qualité du service qui lui est rendu. Ce sont des objectifs de qualité de service.

Ainsi, un objectif de qualité de service associé à un éventuel programme « justice judiciaire » serait « réduire le délai de réponse judiciaire »

c – Objectifs intéressant le contribuable (dits objectifs d'efficacité de la gestion ou d'efficacité)

Les objectifs intéressant le contribuable sont ceux qui ont pour but d'optimiser l'utilisation des fonds publics. Concrètement, ce sont des objectifs tendant pour un même niveau de ressources à accroître les produits des activités publiques, ou qui, pour un même niveau d'activité, tendent à nécessiter moins de moyens.

Ce sont donc des objectifs d'efficacité de la gestion.

Un objectif d'efficacité associé à un éventuel programme « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » serait ainsi « réduire le coût de gestion de l'impôt ».

d – Nécessaire simultanéité de ces trois objectifs

Les points de vue respectifs 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 d'arrêter pour chacun d'eux les objectifs poursuivis. Ne pas le faire pourrait conduire à des effets pervers.

Ainsi, il serait possible, pour un niveau donné de ressources, que l'augmentation de la population bénéficiant d'un dispositif se fasse au détriment de la qualité du service qui lui est offert. Par ailleurs, le

contribuable pourrait estimer que l'amélioration de la qualité d'un service ne doit pas se faire à n'importe quel coût.

Il appartient au gouvernement, sous le contrôle du Parlement, de déterminer le point d'équilibre recherché entre les attentes des citoyens, des usagers et des contribuables en se fixant simultanément des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience¹.

2/ Les objectifs doivent traduire les grands enjeux de l'action de l'Etat

a - Les objectifs résultent d'une analyse stratégique qui a conduit à la définition de priorités pour l'action publique

Les objectifs sont définis pour chaque politique publique identifiée, soit au niveau du programme, lorsque des objectifs transversaux aux différentes actions composant le programme peuvent être définis, soit, à défaut, au niveau des actions, lorsqu'au sein d'un même programme chaque action recouvre un segment de politique publique identifié.

Les objectifs résultent d'une analyse stratégique, même sommaire, prenant en compte la finalité générale de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle doit être exercée et les ressources disponibles. Cette analyse permet de sérier les priorités de l'action publique et de sélectionner parmi elles les objectifs présentés au Parlement et sur lesquels s'engage le gouvernement.

Cette analyse stratégique sera présentée de manière synthétique en introduction des objectifs de performance et, si nécessaire, dans la justification de chaque objectif présenté.

b - Les objectifs couvrent l'essentiel des actions du ministère

Les objectifs doivent permettre de rendre compte de l'utilisation de l'ensemble des moyens attribués au programme. Si la nécessité de limiter le nombre d'objectifs conduit à en éliminer, les objectifs retenus *in fine* doivent couvrir l'essentiel des actions du ministère. Les champs non couverts dans le projet annuel de performance seront suivis par des objectifs et des indicateurs associés aux budgets opérationnels de programmes délégués aux services, dans le cadre du dispositif de contrôle de gestion du ministère.

3/ Les objectifs doivent être compréhensibles

a - Les objectifs doivent être simples

Les objectifs doivent être énoncés clairement en des termes concrets.

Les parlementaires, les médias, les citoyens, les agents doivent pouvoir s'appropriier les objectifs. Le ministre doit pouvoir les présenter dans un débat public.

b - Les objectifs doivent être précis

L'énoncé d'un objectif doit contenir un verbe d'action et spécifier la situation que l'on souhaite atteindre ou modifier. L'énoncé d'un objectif ne doit pas être confondu avec celui de la finalité d'une politique, il doit refléter une priorité de cette politique.

c - Les objectifs doivent être peu nombreux

Pour que la politique publique reste facilement compréhensible et ne donne pas une impression de dispersion, les objectifs doivent rester peu nombreux, au maximum 4 ou 5 objectifs pour les petits programmes, 15 pour les programmes les plus importants, et être répartis de manière équilibrée entre objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficacité de gestion.

¹ Il se peut toutefois que certaines actions de l'Etat ne s'adressent pas à toutes les catégories de bénéficiaires. Ainsi, un programme d'intervention peut se voir fixer des objectifs d'efficacité socio-économique, intéressant le citoyen, mais aucun objectif de qualité de service, s'il n'a pas à proprement parler d'usagers. Un programme de fonctions-support peut se voir fixer des objectifs d'efficacité de gestion, voire de qualité de service interne, mais aucun objectif d'efficacité socio-économique.

II – Les objectifs servent à orienter le pilotage de l’action des services et des opérateurs

1/ Les objectifs doivent pouvoir être traduits en réalités sur lesquelles peuvent agir concrètement les services et opérateurs

Pour pouvoir atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques, des actions spécifiques doivent être mises en œuvre par l’ensemble des services des administrations concernées, à tous les niveaux, et par les opérateurs chargés de missions de service public. Pour orienter l’action des services et opérateurs, il faut bien souvent traduire en objectifs opérationnels maîtrisables par les services les objectifs de performance nationaux. La réalisation de ces objectifs opérationnels par chacun des services doit permettre d’atteindre, au plan national, l’objectif de performance présenté au Parlement.

Les objectifs opérationnels peuvent donc être des objectifs de performance dont la valeur-cible ou le champ d’application sont adaptés au contexte local, ou des objectifs intermédiaires de production de services, d’activité ...

2/ Les objectifs doivent pouvoir être déclinés dans le temps et l’espace

Un objectif de performance doit être accompagné d’une valeur cible à atteindre dans un délai donné pouvant aller jusqu’à 5 ans. Afin que cet objectif de performance puisse être atteint, chaque administration pourra le scinder dans sa gestion interne en objectifs opérationnels annuels voire infra annuels.

Lorsque plusieurs services, plusieurs opérateurs interviennent dans le cadre d’une politique publique, au service d’un même objectif de performance national, les objectifs opérationnels assignés à chacun de ces services ou opérateurs peuvent être modulés, autour d’une cible nationale à atteindre, afin de tenir compte du contexte propre à chaque service.

Ces objectifs opérationnels seront associés aux budgets opérationnels de programme des services et suivis par les dispositifs de contrôle de gestion des ministères.

Ainsi, la déclinaison des objectifs de performance en objectifs opérationnels fournit au responsable de programme un outil de pilotage de ses services.

III – Le choix des objectifs et des indicateurs doit permettre de rendre compte des résultats atteints

1/ Les objectifs doivent pouvoir être atteints avec les moyens mis à la disposition du programme

Le ministre doit rendre compte chaque année au Parlement, via les rapports puis les projets annuels de performance, de la réalisation des objectifs. Il importe donc que les objectifs puissent être atteints avec les moyens mis à la disposition du programme et que les résultats constatés ne soient pas davantage dépendants de l’action d’autres acteurs extérieurs à l’Etat ou de l’évolution du contexte.

Lorsque l’impact d’une politique publique est trop lointain par rapport aux moyens d’action de cette politique, il ne peut pas faire l’objet d’une mesure de la performance attribuable au programme, mais nécessite une évaluation de politique publique, seule à même d’estimer le rôle des différents facteurs dans l’effet constaté.

2/ L’atteinte des objectifs doit être mesurée par des indicateurs

A chaque objectif doit pouvoir être associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés qui permettent d’apprécier objectivement les résultats de l’action publique et des cibles qui définissent la valeur que doit atteindre l’indicateur à l’issue d’une période à déterminer, de un à cinq ans.

Les indicateurs de mesure choisis doivent être pertinents, c'est-à-dire avoir un lien logique avec l'objectif que l'on souhaite atteindre et permettre de formuler un jugement sur la façon dont cet objectif est atteint.

3/ Les indicateurs doivent être fiables

Destinés à permettre au ministre de rendre compte au Parlement des résultats atteints, les indicateurs doivent être fiables.

Leur méthodologie de construction et de production annuelle doit être définie précisément et ne pas varier au cours du temps.

La production automatisée des indicateurs, par le biais des systèmes d'information et de gestion, est préférable aux dispositifs de comptage manuels.

*
* *

En informant le citoyen, l'usager et le contribuable sur les objectifs de l'action publique, en orientant le pilotage des services en vue d'atteindre ces objectifs et en permettant au ministre de rendre compte des résultats atteints, la mesure de la performance est un outil essentiel pour parvenir aux buts principaux de la nouvelle constitution financière qui sont :

- d'améliorer la transparence des finances publiques
- d'accroître l'efficacité de la dépense publique.

<p>Liste des annexes</p> <p>au mémento</p> <p>relatif aux objectifs et indicateurs de performance</p>
--

Date de mise à jour de la fiche : décembre 2003

FICHE	SUJET
1	Les différents types d'objectifs et d'indicateurs et leur utilisation dans le dispositif mis en place par la LOLF
2	Grille de test des objectifs de performance
3	Grille de test des indicateurs de performance
4	Dispositions de la loi organique sur les lois de finances relatives à la mesure de la performance
5	Dispositions de la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2002 intitulée « cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels » relatives à la mesure de la performance
6	Dispositions du « document d'analyse des programmes » de décembre 2002 élaboré par le comité interministériel d'audit des programmes relatives à la performance

A venir :

Exemples de déclinaison des objectifs de performance en objectifs opérationnels

Coordination des objectifs dans le cadre d'un PCPI

Place de la performance dans la procédure budgétaire

Exemples d'objectifs dans le cas de fonction supports

Exemples d'objectifs dans les cas de financements multiples

Exemples d'objectifs des politiques de contrôle

Exemples d'objectifs des politiques de prévention

Etc

FICHE 1

Les différents types d'objectifs et d'indicateurs et leur utilisation dans les documents budgétaires

Date de mise à jour de la fiche : décembre 2003

La LOLF dispose que les objectifs et indicateurs de performance, c'est-à-dire les « objectifs précis » et les « indicateurs précis » mesurant les « résultats obtenus et attendus pour les années à venir », sont présentés dans les projets et rapports annuels de performance de chaque programme

Les objectifs et indicateurs de performance recouvrent trois types particuliers d'objectifs et d'indicateurs dits d'efficacité socio-économique, de qualité de service, d'efficacité de gestion.

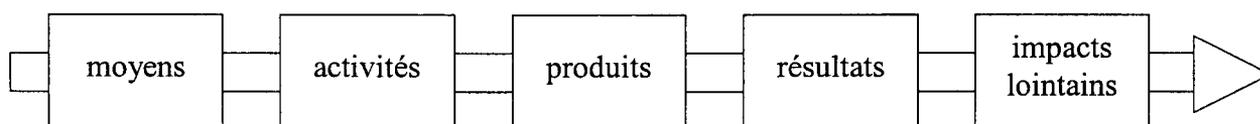
D'autres types d'objectifs et indicateurs existent et peuvent trouver leur place de manière accessoire dans le projet annuel de performance, ou à des fins de dialogue de gestion interne, dans les budgets opérationnels de programme et les dispositifs de contrôle de gestion des ministères.

Cette fiche précise la place des objectifs et indicateurs de performance par rapport aux autres types d'objectif et d'indicateurs.

La définition précise des différents types d'objectifs et indicateurs, illustrée par des exemples, est donnée en annexe de cette fiche dans le tableau intitulé « typologie des objectifs et des indicateurs ».

1. La place des différents objectifs et indicateurs dans la chaîne de production des administrations

La chaîne de production d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources, ou moyens, en produits, et au delà en impacts socio-économiques.



Tout au long de cette chaîne de production peuvent être fixés des objectifs et des indicateurs.

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

Un indicateur est la représentation chiffrée d'un phénomène qu'on veut mettre sous contrôle. C'est une donnée quantitative permettant d'objectiver une situation. Il mesure la réalisation d'un objectif précédemment défini.

Il rend compte soit d'une donnée directement mesurable, soit d'une donnée qualitative qu'il repère sur une échelle de valeur.

Un indicateur peut prendre deux valeurs remarquables :

- une valeur cible qui traduit l'objectif que l'on se fixe ;

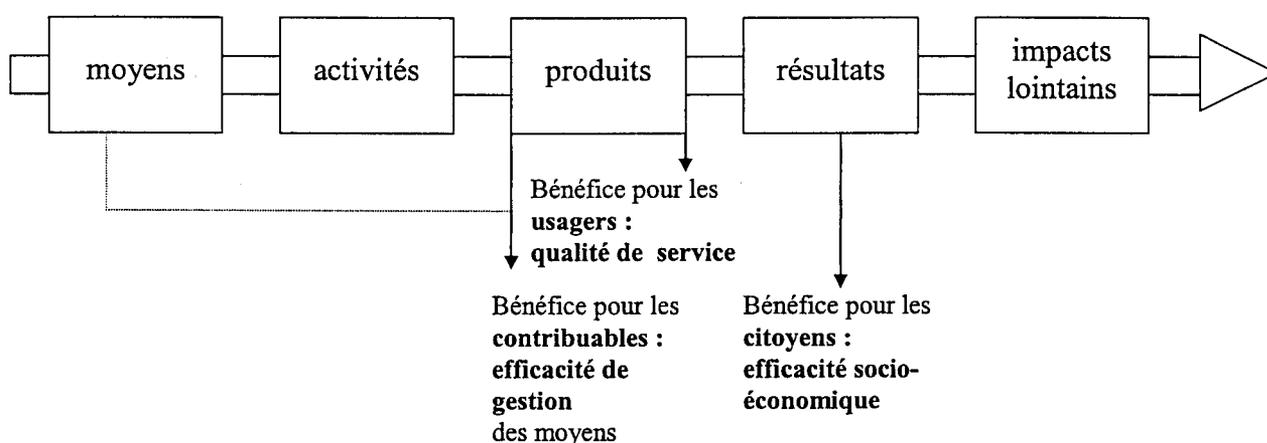
- une valeur en fin d'exercice qui traduit le niveau de réalisation de l'objectif.

Les objectifs de performance que prévoit la LOLF s'appliquent à deux moments précis de la chaîne de production :

- aux produits : dont ils apprécient la qualité (objectifs de qualité de service) et l'économie de moyens mise en œuvre dans leur production (objectifs efficacité de gestion)
- aux impacts socio-économiques (ou résultats) : objectifs efficacité socio-économique

Ces objectifs figurent dans les projets et rapports annuels de performance présentés au Parlement car ils permettent d'apprécier le bénéfice de l'action de l'Etat pour :

- le citoyen (objectifs d'efficacité socio-économique)
- l'utilisateur (objectifs de qualité de service)
- le contribuable (objectifs d'efficacité de gestion)



2. La place des différents objectifs et indicateurs dans les documents budgétaires

3 documents budgétaires contenant des objectifs et des indicateurs sont mis en place en application de la loi organique sur les finances publiques

- les projets annuels de performance (PAP)
- les rapports annuels de performance (RAP)
- les budgets opérationnels de programme (BOP)

Les **PAP** et les **RAP** présentent :

- des objectifs et indicateurs de performance (obligatoire)
- des objectifs généraux, pouvant être accompagnés indicateurs d'impact lointain, dans le commentaire des objectifs de performance, afin d'expliquer leur choix en le replaçant dans le contexte de la stratégie globale suivie par le ministère (facultatif)
- des indicateurs d'activité ou de production dans la partie relative à la justification des crédits au premier euro, dans la mesure où le volume d'activité ou de production est un facteur explicatif de la dépense (facultatif)

Les **budgets opérationnels de programme** présentent :

- des objectifs et indicateurs de performance, dont la valeur-cible et le champ d'application sont adaptés au contexte du BOP

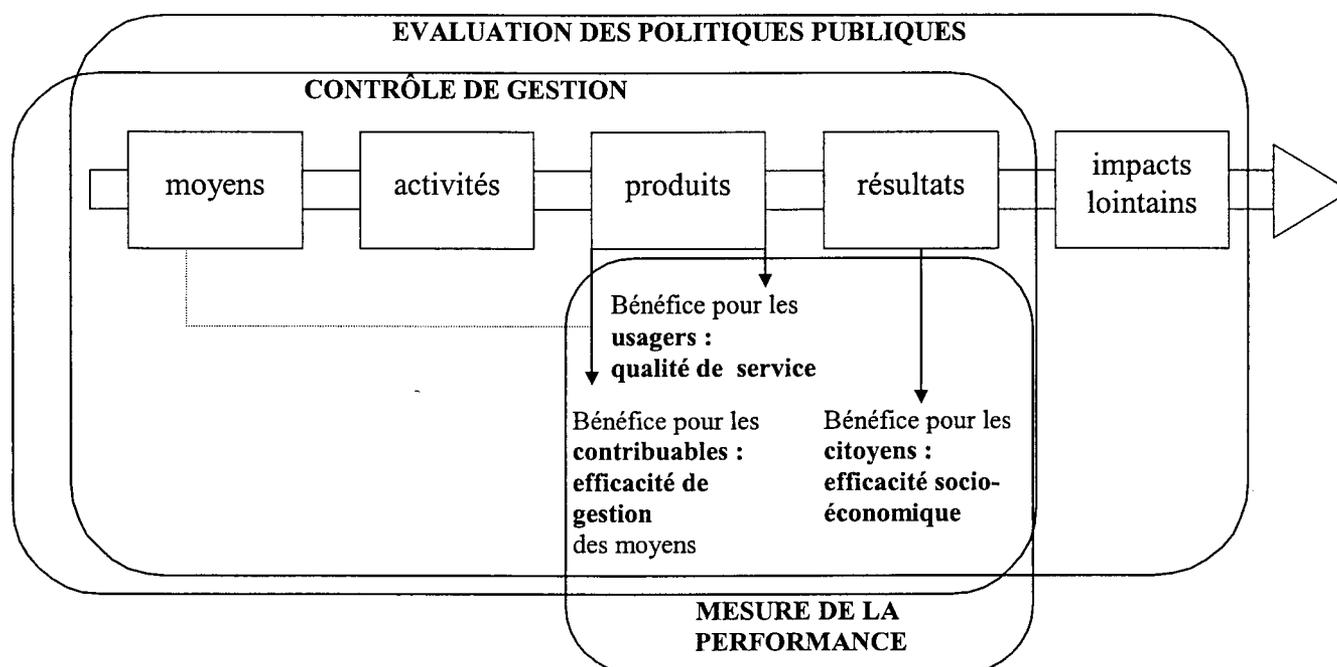
- et/ou des objectifs et indicateurs opérationnels, qui peuvent être des objectifs intermédiaires de production, d'activité, etc., dans la mesure où ils ont un lien logique avec les objectifs de performance du programme, qu'ils déclinent

3. La place des différents objectifs et indicateurs dans le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques.

- o Le contrôle de gestion permet, entre autres fonctions, de suivre les indicateurs de performance

Le contrôle de gestion est « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats »¹.

Les dispositifs de contrôle de gestion mis en place par les ministères contribuent donc à la mesure des résultats atteints en matière de performance, mais ils ont également pour objet de fournir des éléments utiles à la gestion interne, concernant l'analyse des coûts, les processus et volumes de production, les activités ou la consommation des moyens, qui ne relèvent pas de la mesure de la performance.



¹ Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation du 21/06/2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations.

- L'évaluation des politiques publiques peut guider le choix des objectifs de performance et permettre d'analyser les résultats atteints.

« Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »²

Une évaluation est une opération ponctuelle, menée dans le cadre d'une méthodologie précise par une équipe de spécialistes. Elle dure entre 12 et 18 mois et se conclut par la remise d'un rapport. L'évaluation des politiques publiques s'intéressera le plus souvent, en termes d'efficacité socio-économique, aux impacts lointains de politiques impliquant plusieurs acteurs (ministères, collectivités locales) et sans se limiter aux actions financées sur crédits budgétaires, alors que la mesure de la performance s'attache à apprécier chaque année les impacts de l'action de l'Etat qui peuvent être attribués aux crédits inscrits dans un programme précis.

Une évaluation permet donc de guider ou de réviser le choix des objectifs d'efficacité socio-économiques à retenir en vue de contribuer de manière efficace à un impact lointain recherché. Elle permet également d'éclairer le responsable de programme sur le choix des modalités de mise en œuvre les plus aptes à lui permettre d'atteindre ses objectifs de performance.

² Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques

TYPOLOGIE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

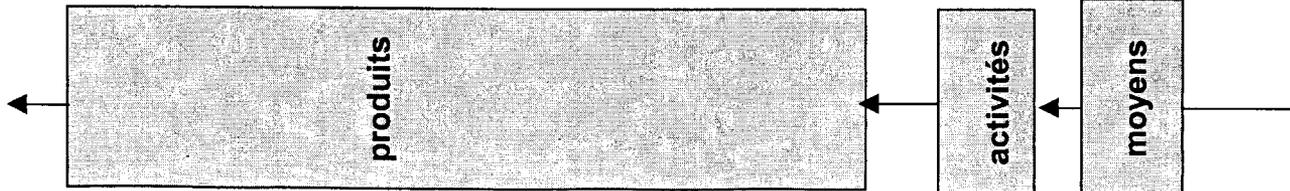
Catégorie d'objectif	Définition de l'objectif	Catégorie d'indicateur	Définition de l'indicateur ou exemples	Utilisation dans le dispositif LOLF	Exemple dans l'enseignement primaire	Exemple direction générale des impôts
		contexte (ou d'environnement, de situation ou d'éclairage)	décrit le contexte social, économique, environnemental dans lequel opère l'administration : ex. : population, âge moyen, superficies	(peuvent être utilisés dans le texte de commentaire d'un objectif de performance, comme élément de compréhension du choix de cet objectif)	population en âge d'être scolarisée	nb de redevables
Objectif général	exprime une intention de modification de la réalité économique et sociale, qui n'est qu'en partie imputable au programme car elle dépend aussi d'autres facteurs non maîtrisés par le responsable de programme (autres programme, autres collectivités publiques, agents privés, contexte...)	impact lointain (ou d'effet)	ex. : taux de chômage de catégories de la population, taux de mortalité consécutifs à certaines causes, taux de croissance du PIB		réussite de la scolarité ultérieure	acceptation de l'impôt

Chaîne de production administrative

impact lointain

Objectifs de performance						
Efficacité socio-économique (ou efficacité finale)	énonce le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, culturelle, environnementale, sanitaire... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action	résultat (ou résultat final ou impact ; outcome en anglais)	indicateurs issus d'enquêtes statistiques : taux d'insertion de jeunes diplômés indicateurs issus des systèmes de gestion internes : taux de paiement spontané des impôts par les contribuables, taux de remboursement des avances accordées	PAP, RAP, BOP	résultats à l'évaluation à l'entrée en 6e en français et en mathématiques	tx de paiement spontané des impôts

résultats



Objectifs de performance (suite)

Qualité de service	énonce 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	qualité	<ul style="list-style-type: none"> taux de satisfaction des usagers (mesuré par enquête) paramètres objectifs de qualité : délais, réactivité, fiabilité, disponibilité.... taux de conformité à un référentiel de qualité : pourcentage de guichets atteignant le standard visé 	taux de remplacement des maîtres absents	taux de délivrance des renseignements dans des délais déterminés
Efficacité de gestion (ou efficacité)	exprime 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	efficacité de gestion (ou efficacité ou productivité)	<ul style="list-style-type: none"> coût unitaire ou frais de gestion : moyens /production ou activité (pouvant mobiliser les éléments de justification au premier euro ou d'analyse des coûts) effet de levier : produits ou activité/moyens distribution homogène des moyens : dispersion des ratios précédents ciblage : part des publics prioritaires dans un dispositif de politique de l'emploi bonne utilisation des potentiels : taux des effectifs actifs de police consacrés à des tâches de police active taux de recettes propres. 	indicateur de dispersion du nombre d'élèves par classe taux d'activité des remplaçants	nb de dossiers gérés par agent

Objectifs intermédiaires

production	énonce le volume attendu de production du service, ou sa répartition	produit (ou résultats intermédiaires ; en anglais : <i>output</i>)	ex. : volume de biens produits (actes émis), services délivrés (contrôles effectués), aides distribuées, travaux réalisés....	nb d'élèves	nb de redressements fiscaux
activité	énonce le volume d'activité attendu, ou sa répartition	activité	ex. : nb d'heures de travail, de dossiers traités	nb d'heures d'enseignement par élèves	nb de contrôles fiscaux
moyens	énonce le volume attendu (unité physique) ou le coût des ressources, leur disponibilité, leur affectation, leur consommation ou leur répartition	Indicateurs de moyens	ex. : taux de consommation	nb d'enseignants	nb d'agents
processus (ou modalités d'action)	énonce les mesures d'amélioration des modalités de gestion, d'organisation ou de mise en œuvre des politiques	processus	ex. : nombre de contrats d'objectifs et de moyens, de plans d'actions....	nb de réseaux d'écoles	% de plans de contrôle fiscal renouvelés

FICHE 2

Grille de test des OBJECTIFS de performance

Date de mise à jour de la fiche : décembre 2003

Le « cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels » du 18 février 2002 décrit les caractéristiques attendues des objectifs de performance (cf. annexe 5).

Cette fiche en présente une synthèse illustrée d'exemples et de contre-exemples permettant de tester la validité d'objectifs de performance envisagés.

Chaque objectif doit être testé individuellement, puis l'ensemble des objectifs d'un programme doit faire l'objet d'une analyse globale.

I - Analyse de chaque objectif

◆ Objectif explicité

Pour permettre la bonne compréhension de l'objectif, celui-ci doit être **expliqué** et son choix **justifié**. Cette explication et cette justification peuvent trouver place à deux endroits dans le projet annuel de performance :

- en **introduction de l'ensemble des objectifs**, présentés au niveau du programme ou des actions.
- en **commentaire de chaque objectif**, après son énoncé

Ces textes doivent synthétiser les réflexions stratégiques dont découlent les objectifs et les démarches volontaristes qu'ils impliquent :

- chaque objectif doit en effet découler d'une **réflexion stratégique** : réflexion prenant en compte la finalité générale de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée et les ressources disponibles. Cette analyse permet de sérier les priorités de l'action publique et de sélectionner parmi elles les objectifs présentés au Parlement et sur lesquels s'engage le gouvernement.
- par ailleurs, chaque objectif doit induire une **démarche volontariste** de l'administration en vue de l'atteindre. S'agissant notamment des objectifs de qualité de service ou d'efficacité de gestion, l'objectif doit refléter une action volontariste des administrations dans leur gestion interne. Cette démarche volontariste se traduira notamment dans les objectifs des BOP, dans ceux fixés aux opérateurs, dans les dispositifs de contrôle de gestion, dans les démarches de qualité mises en œuvre.

Dans ces textes d'introduction et de commentaire des objectifs de performance peuvent trouver place, dans la mesure où ils éclairent la compréhension des objectifs de performance retenus :

- l'énoncé d'objectifs généraux, illustrés par des indicateurs d'impact lointain, à la réalisation desquels concourent les objectif de performance
- des indicateurs de contexte
- la mention des principaux autres financements publics dont bénéficie le secteur
- la mention des dépenses fiscales concernant le secteur
- la mention de l'action réglementaire et/ou des politiques fiscales mises en œuvre dans le secteur
- les principaux leviers d'action mis en œuvre pour atteindre les objectifs de performance
- la justification du choix des indicateurs
- le commentaire sur les résultats passés
- la justification des valeurs cibles.

Exemples :

- introduction de l'ensemble des objectifs :

L'action « prévention des pathologies » du programme santé publique dispose de deux objectifs qui expriment les priorités de l'action publique en la matière :

- « réduire l'incidence des cancers du col utérin par un meilleur dépistage »
- « réduire l'incidence du SIDA ».

Un texte introductif aux deux objectifs permet de justifier ce choix :

« Les crédits consacrés par l'Etat aux pathologies sont concentrés sur la lutte contre le cancer et le SIDA. Cette concentration s'explique à la fois par l'importance et la nature de ces pathologies, par les modalités d'action retenues et par le stade d'avancement des programmes.

Concernant les maladies chroniques (maladies cardio-vasculaires, diabète, maladies respiratoires), les actions de l'Etat concernent la prévention de facteur de risques qui sont pour la majorité communs avec le cancer. De plus, le diagnostic précoce et la prise en charge de ces maladies relèvent essentiellement de soins et sont donc pris en charge par les budgets de l'assurance maladie. Pour ces deux raisons, l'Etat cible son action de prévention des pathologies sur le cancer et le SIDA »

- commentaire de chaque objectif

Exemple pour la réduction de l'incidence du cancer : « les cancers sont la deuxième cause de mortalité en France et la première cause de mortalité prématurée, dont un grand nombre évitable. Le pronostic d'autres est très nettement amélioré par un diagnostic et une prise en charge précoces. Les principales mesures prévues sont la mise en œuvre de programmes de dépistages organisés de certains cancers et la création d'un institut du cancer. »

◆ Objectif reflétant la performance de l'action publique (et non l'activité administrative)

Les objectifs ne doivent pas exprimer ce que veut faire l'administration mais le bénéfice attendu de ce qu'elle fera pour le citoyen en termes d'efficacité socio-économique, pour l'usager en termes de qualité du service qui lui est rendu, pour le contribuable en terme d'optimisation de l'emploi des fonds publics.

Exemples et contre-exemples

- en termes d'efficacité socio-économique : l'objectif ne doit pas être un objectif d'activité.

Ainsi « augmenter le nombre de bénéficiaires d'un dispositif d'intervention » ne constitue pas un objectif de performance, à la différence « d'accroître le taux de succès de ces bénéficiaires dans l'action soutenue ».

- en termes de qualité de service : l'objectif ne doit pas se réduire à celui de la mise en œuvre d'un processus

Ainsi, « augmenter le nombre de conventions de gestion urbaine de proximité passées avec les résidences locatives sociales » ne renseigne pas sur la qualité effective des services rendus aux résidents. En revanche, « l'augmentation du taux de satisfaction des occupants » ou « l'accroissement du taux de conformité à des paramètres de qualité prédéterminés » sont des objectifs de qualité de service.

- en termes d'efficacité de gestion : l'objectif ne doit pas être un objectif de moyens

Ainsi, « augmenter le taux de consommation des crédits » ne renseigne pas sur l'effort d'optimisation des crédits dépensés, à la différence de « réduire le coût unitaire de telle prestation ».

◆ Objectif pouvant être atteint avec les moyens du programme

L'atteinte d'un objectif, notamment d'efficacité socio-économique, doit pouvoir être imputée à la mise en œuvre des crédits budgétaires inscrits au programme.

En effet, les objectifs sont présentés dans des projets annuels de performance annexés aux projets de lois de finances. Les objectifs doivent donc être liés aux crédits budgétaires soumis à l'approbation parlementaire

Ce n'est pas le cas lorsqu'un objectif est trop lointain par rapport à l'action financée, c'est-à-dire lorsque sa réalisation dépend moins de l'action de l'Etat que d'autres facteurs tels que l'évolution du contexte ou les actions d'autres acteurs publics.

Il peut toutefois être admis que d'autres financements concourent aux objectifs de performance assignés à un programme, lorsque ces financements sont stables (exemples : financements communautaires ou financements des collectivités territoriales dans le cadre de contrats de plan Etat-Région) et que la part financée par l'Etat est importante.

Exemples et contre-exemples

Un objectif du programme de santé publique « réduire la mortalité liée à l'alcoolisme » est trop lointain par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre de ce programme, constituées pour l'essentiel de mesures de prévention. Un objectif de « réduction de la consommation excessive d'alcool » est davantage à la portée du programme.

◆ Objectif mesurable

Un objectif doit être mesurable afin de permettre une appréciation objective de sa réalisation.

Un objectif doit donc impérativement être accompagné par un indicateur chiffré et une valeur-cible à atteindre.

Les caractéristiques attendues des indicateurs sont précisées dans la fiche n° 6. Si les valeurs chiffrées ne sont pas encore disponibles, la date de livraison prévue devra être indiquée.

Les indicateurs devront être produits annuellement, dans la mesure du possible.

Une cible de résultat fixe à un horizon de temps déterminé le niveau de résultat que le ministère se propose d'atteindre. Pour définir une cible pertinente, il convient d'avoir préalablement déterminé un référentiel d'analyse des résultats fondé sur une analyse des évolutions passées, une comparaison entre services, un dialogue avec ces derniers autour des cibles envisageables pour chacun.

Compte tenu de ce qu'elle présuppose, la détermination de cibles sera progressive. Au stade du document indicatif accompagnant le PLF 2005, les valeurs-cibles ne seront pas systématiquement exigées. Pour les exercices suivants, à défaut pour les ministères de pouvoir produire des valeurs cibles, il leur sera demandé de s'engager sur une date de livraison.

L'horizon de la cible pourra se situer dans une fourchette allant de 1 à 3 ans, voire 5 ans.

Dans la mesure du possible, les résultats prévisionnels seront indiqués pour chaque année et pas uniquement pour l'année d'échéance de la cible.

Les cibles ne sont pas glissantes. Cela signifie que si, par exemple, une cible est déterminée à l'occasion du PLF 2006 avec pour horizon l'année 2010, il n'y aura pas lieu, à l'occasion du PLF 2007, de fixer une nouvelle cible à l'horizon 2011.

Les valeurs des cibles déterminées à l'occasion d'un projet de loi de finances peuvent en revanche être révisées lors d'un prochain projet annuel de performance.

Lorsque pour un programme, une action, il ne sera pas possible de définir des objectifs, faute d'indicateurs, un texte exposera ces difficultés, et présentera de manière littéraire les orientations de l'action publique dans le domaine.

◆ Objectif compréhensible

Pour être compréhensible, l'objectif doit être simple et précis :

- **simple** : l'énoncé de l'objectif doit être court, exprimé dans le langage courant, appropriable par les citoyens, usagers, contribuables, agents ; utilisable dans le débat public.

Exemple et contre exemples :

En matière de logement dans les quartiers urbains défavorisés, à l'énoncé « redynamiser le marché de l'offre de logements » sera préféré « accroître l'offre de logements neufs ou réhabilités »

- **précis** : l'objectif doit être énoncé en des termes concrets permettant la mesure des bénéfices attendus.

Il ne doit pas décrire des modalités de mise en oeuvre ; il ne doit pas être confondu avec l'intitulé d'une politique (tel qu'on en trouve dans les titres des missions, programmes ou actions), mais traduire une priorité de cette politique.

Exemple et contre exemples :

En matière de logement, à l'objectif « développer l'offre de logements locatifs sociaux afin de satisfaire dans les meilleurs délais le demande de logements locatifs sociaux » doit être préféré « satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs sociaux ».

II - Analyse globale de l'ensemble des objectifs

◆ Objectifs sélectifs traduisant les priorités du programme

- **des objectifs définis au niveau du programme et/ou de l'action**

Des objectifs sont définis pour chaque politique publique identifiée :

- au niveau du programme, lorsque des objectifs transversaux aux différentes actions composant le programme peuvent être définis ; c'est notamment le cas lorsque des fonctions techniques, isolées dans des actions différentes, permettent l'accomplissement d'une finalité unique telle que la mission fiscale à la direction générale des impôts
- ou/et, à défaut, au niveau des actions, lorsqu'au sein d'un même programme chaque action recouvre un aspect d'une politique publique.

- **des objectifs en nombre limité**

Afin d'assurer la lisibilité du projet annuel de performance d'une part et de donner des priorités claires au responsable de programme d'autre part, le nombre d'objectifs par programme doit être strictement limité :

- à terme, **un programme ne devrait pas compter plus de 4 à 5 objectifs**
- dans un premier temps, pour le PLF 2005, une étape intermédiaire dans l'effort de sélection des objectifs peut être fixée et conduire à ne pas excéder 10 objectifs par programme, et exceptionnellement 15 objectifs pour les programmes particulièrement importants ou diversifiés. Sont considérés comme tels les programmes d'un montant supérieurs à 3 milliards d'euros ou ceux contenant plus de 6 actions correspondant à des finalités de politiques publiques distinctes.

◆ Objectifs rendant compte de l'essentiel de l'action du programme

Les objectifs *retenus in fine* doivent couvrir l'essentiel des actions du ministère c'est-à-dire les politiques ou les actions du programme qui sont les plus mobilisatrices de crédits et/ou qui présentent les enjeux de politique publique les plus importants.

Les champs éventuellement non couverts dans le projet annuel de performance pourront être suivis par des objectifs et des indicateurs associés aux budgets opérationnels de programmes délégués aux services, et dans le cadre du dispositif de contrôle de gestion du ministère.

◆ Équilibre des objectifs entre les trois catégories : efficacité socio-économique, qualité de service, efficience

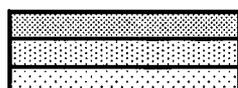
Les objectifs intéressant le citoyen (efficacité socio-économique), l'utilisateur (qualité de service) et le contribuable (efficacité de gestion) ne convergeant pas toujours spontanément, le programme doit disposer des trois catégories d'objectifs si les trois points de vue qu'elles expriment sont concernés par ses finalités.

La pondération entre les trois catégories d'objectifs est variable selon la nature du programme. Pour une politique d'intervention, le critère d'efficacité socio-économique est primordial, pour une politique de prestations de services ou de fonctions support, les critères de qualité et d'efficacité de gestion sont prépondérants. Le tableau ci-dessous synthétise les différences cas de figure.

Taux de présence des objectifs

OBJECTIFS :	Politiques publiques		Fonctions support	
	Interventions, transferts	Prestations de services	Gestion de moyens	Etat major
Efficacité socio économique		seulement lorsque le service rendu a un intérêt pour la collectivité distinct de celui rendu à l'utilisateur		
Qualité de service	seulement lorsque l'objet de l'intervention est de permettre l'accès à une prestation de service		qualité des services internes rendus par la fonction support aux autres programmes	
Efficacité de gestion				

Légende



taux de présence des objectifs et indicateurs :
 fort
 moyen
 faible ou nul

* * *

Le format de tableau récapitulatif des objectifs et indicateurs d'un programme, présenté page suivante, permet de vérifier rapidement la conformité des objectifs à la plupart des critères énoncés ci-dessus.

Exemple de présentation synthétique des objectifs et indicateurs de performance d'un programme

Programme	Action	Objectifs		Indicateurs							
		Catégorie	Énoncé	Intitulé	Unité de mesure	Résultats		Cibles			
						Année	Valeur		Année	Valeur	
Programme (intitulé)											
		efficacité socio-économique									
		efficacité de gestion									
	Action (intitulé)										
		efficacité socio-économique									
		efficacité de gestion									
Action (intitulé)											
	qualité de service										
	efficacité de gestion										

↑ dernière année disponible (pour les indicateurs à construire : date de livraison) ↑

↑ indiquer l'axe de performance : efficacité socio-économique, qualité de service, efficacité de gestion ↑

↑ dernière année fixe comme horizon de la cible ↑

FICHE 3

Grille de test des *indicateurs* de performance

Date de mise à jour de la fiche : décembre 2003

Le « cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels » du 18 février 2002 décrit les caractéristiques attendues des indicateurs de performance (cf. annexe 5).

Cette fiche en présente une synthèse illustrée d'exemples et de contre-exemples permettant de tester la validité d'indicateurs de performance envisagés.

Chaque objectif doit être testé individuellement afin de vérifier s'il :

- s'il pertinent
- s'il est compréhensible
- s'il est fiable.

I- Indicateurs pertinents

Les indicateurs doivent d'abord être pertinents c'est-à-dire permettre de mesurer effectivement la réalisation de l'objectif de performance.

On peut considérer les indicateurs comme pertinents s'ils :

- ont un lien logique avec l'objectif
- permettent de formuler un jugement sur la façon dont l'objectif est atteint
- sont suffisamment représentatifs de l'objectif.

■ Lien logique indicateurs/objectif

Un indicateur doit avoir un lien logique avec l'objectif, c'est-à-dire un rapport direct avec l'objectif qu'il illustre.

Ce n'est pas le cas si un indicateur d'activité est associé à un objectif d'efficacité socio-économique ou un taux de consommation de moyens à un objectif d'efficacité de gestion.

Exemples et contre-exemples :

L'indicateur « taux de respect dans les délais de la totalité des échéances déclaratives en matière de TVA » a un rapport direct avec l'objectif « faire progresser le respect spontané de leurs obligations par les contribuables ».

En revanche, l'indicateur « nombre d'appels reçus par un centre de renseignements téléphoniques » ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif « Améliorer la qualité des réponses fournies aux utilisateurs d'un centre de renseignements ».

De même, l'objectif « Améliorer la couverture du réseau de surveillance de la qualité de l'air » n'est pas mesuré par l'indicateur « nombre de réseaux installés ». Ce dernier est un indicateur de modalités de mise en œuvre et non de performance ; la « population couverte par rapport à la population à couvrir » serait par exemple plus en rapport avec l'objectif.

■ **Indicateurs permettant de formuler un jugement sur la façon dont l'objectif correspondant est atteint.**

Au delà de son rapport logique avec l'objectif, l'indicateur doit permettre d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif.

Ceci suppose par exemple :

- **de proscrire généralement les indicateurs en valeur absolue** : ils sont biaisés quand le contexte est variable et a une forte influence.

Ainsi, le nombre de faits délictueux élucidés a plus de chances d'augmenter si le nombre total de faits délictueux augmente que s'il baisse ; cela ne permet donc pas d'apprécier l'efficacité, contrairement aux taux d'élucidation.

- **de faire apparaître la référence pertinente** : soit en privilégiant des indicateurs en proportion de cible, soit en faisant figurer la cible avec l'horizon correspondant

Ainsi dans une activité de contrôle, le nombre de redressements effectués ne permet aucune conclusion : est-ce beaucoup ? est-ce peu ? est-ce assez ?

- **de s'assurer de la quantification rigoureuse de la donnée mesurée.**

Il s'agit de vérifier que la méthodologie de construction des indicateurs permet de quantifier avec suffisamment d'exactitude et d'exhaustivité la donnée mesurée

Ainsi, il convient de s'assurer qu'un indicateur d'efficacité de gestion exprimé sous forme de coûts unitaires couvre des coûts suffisamment complets pour être pertinents.

Si tel n'est pas le cas, la diminution des frais de gestion par euro d'aide versée pourrait par exemple résulter non d'une meilleure gestion mais d'un glissement de la prise en charge d'une partie des frais vers une action ou un programme « fonctions supports ».

- **d'éviter les indicateurs en valeur moyenne et de leur préférer des indicateurs de dispersion.**

Par exemple, pour mesurer l'amélioration du délai de délivrance d'un acte, un indicateur indiquant la proportion des cas dans lesquels le délai excède une durée jugée particulièrement anormale est plus pertinent que le délai moyen de traitement. Ce dernier présente en effet un risque d'effet pervers, qui conduirait à délaissier les quelques dossiers les plus complexes et chronophages afin d'abaisser la durée moyenne de délivrance de l'ensemble des actes.

■ **Indicateurs représentatifs (couvrant seuls ou avec les autres indicateurs associés l'ensemble ou l'essentiel de l'objectif)**

L'indicateur (ou l'ensemble des indicateurs illustrant un objectif) doit se rapporter à un élément suffisamment substantiel pour illustrer l'objectif, et non à un élément marginal qui n'en rend que très partiellement compte.

Si ce n'est pas le cas, il faut soit trouver un indicateur plus significatif ou plus synthétique, soit compléter cet indicateurs avec d'autres, soit reformuler l'objectif de manière plus précise.

II - Indicateurs compréhensibles par le citoyen, l'utilisateur, le contribuable

■ Indicateurs clairs

L'énoncé de l'indicateur doit être simple et court, formulé dans le langage courant, pour être immédiatement compris par le citoyen, l'utilisateur, le contribuable.

Lorsque des précisions méthodologiques sont nécessaires, elles seront apportées dans les projets et rapports annuels de performance après l'énoncé de l'indicateur et en s'en distinguant (taille de police plus réduite).

■ Indicateurs immédiatement interprétables

▪ la lecture de chaque mesure de résultat doit être simplifiée.

Par exemple, pour synthétiser la lecture d'une statistique de distribution par tranches, on choisit la ou les tranches les plus significatives, ce qui permet de retenir comme indicateur un ou deux chiffres au lieu de 5 ou 10.

De même, s'agissant d'une enquête de satisfaction, la rubrique de réponse la plus significative peut être choisie comme indicateur.

▪ les boîtes noires sont proscrites

Les indicateurs complexes de type indicateur composite obtenu en pondérant différentes variables ou supposant des hypothèses ou des modèles très construits tels le coût de la criminalité ou de la délinquance ou encore la valeur du commerce supplémentaire avec l'étranger induite par l'action de tel ou tel organisme sont peu compréhensibles pour les non spécialistes et doivent être proscrits. On leur préférera la présentation de quelques unes des variables les plus significatives entrant dans leur composition.

■ Indicateurs sélectifs

Comme il est exclu de tout suivre dans le détail, et afin de préserver la lisibilité et l'intérêt du projet annuel de performance, le nombre d'indicateurs associés à chaque objectif devra être limité. En moyenne, le nombre d'indicateurs par objectif au sein d'un programme ne devra pas excéder 1,5 à terme. Dans un premier temps, pour le PLF 2005, une étape intermédiaire dans l'effort de sélection des indicateurs peut être fixée et conduire à ne pas excéder 2 indicateurs par objectif, en moyenne, par programme

■ Indicateurs justifiés

Afin de faciliter la compréhension d'un indicateur :

- son choix pourra être justifié dans le commentaire de l'objectif
- sa source sera mentionnée dans les précisions apportées après son énoncé (ministère/service ou organisme extérieur producteur des données)

- des explications méthodologiques pourront être apportées dans les précisions apportées après son énoncé, lorsqu'elles éclairent sa compréhension et permettent d'apprécier sa fiabilité
- son mode de lecture pourra être expliqué dans les précisions apportées après son énoncé.

Exemple

A un objectif « améliorer la qualité de gestion des aides communautaires », l'indicateur de performance proposé est « proportion des pénalités financières imposées par la commission par rapport aux aides versées ».

Le commentaire de l'objectif doit justifier le choix de l'indicateur :

« L'Etat a pour mission de distribuer les aides communautaires dans des conditions définies par règlement communautaire. La Commission européenne contrôle les versements effectués, et en cas d'anomalies, impose des pénalités financières à l'Etat (refus d'apurement). La proportion de refus d'apurement par rapport aux aides versées est donc un indicateur de la qualité de la gestion des aides communautaires. »

Les précisions accompagnant l'énoncé de l'indicateur doivent apporter les compléments suivants :

Précisions :

Source : ministère de l'agriculture/DPEI et ACOFA

Montant des refus d'apurements relatifs aux aides versées au cours de l'année N/montant des aides versées au cours de l'année N.

Cet indicateur n'est disponible qu'avec 3 à 5 ans de retard, les contrôles de la Commission et la notification de leurs conclusions ayant lieu sur plusieurs années après le versement de l'aide.

III - Indicateurs fiables

La mesure des objectifs doit reposer sur des indicateurs fiables, c'est-à-dire robustes et documentés. Lorsque l'ensemble de ces conditions ne sont pas remplies, un plan d'action doit être défini pour les respecter dans des délais à déterminer.

■ Indicateurs robustes

Un indicateur est robuste s'il peut :

- être **disponible au cours du temps dans les mêmes conditions** :

il doit à cette fin être :

- **bien défini**, c'est-à-dire ne pas subir de variation méthodologique ; une documentation précise doit préciser ses conditions d'élaboration (cf. ci-dessous)
- **stable dans le temps** : son mode de collecte ne doit pas être trop dépendant des changements d'organisation ; l'existence d'une structure centrale dédiée au traitement des remontées d'information sur la performance telle qu'une cellule de contrôle de gestion fournit à cet égard une garantie de respect de la méthodologie et de la qualité de la production, quels que soient les changements éventuels d'organisation ;

- **de préférence, ne pas reposer sur des comptages manuels**

Un système de comptage manuel peut être de qualité inégale dans la mesure où le comptage s'effectue en supplément des tâches opérationnelles.

Un indicateur issu d'un système automatisé de gestion ou d'information ou résultant d'enquêtes conduites par des organismes internes ou externes spécialisés est donc préférable.

- **faire apparaître ses limites ou ses biais connus**

Il est préférable de retenir un indicateur robuste présentant des limites ou des biais explicités plutôt que de changer trop souvent d'indicateurs. Les limites ou biais seront précisés dans les fiches de documentation des indicateurs destinées notamment aux auditeurs du CIAP, et le cas échéant, dans les précisions méthodologiques apportées dans le projet annuel de performance.

- **être disponible à un coût compatible avec les bénéfices que l'on attend de son usage :** dans un souci d'efficacité de gestion et de garantie de pérennité.

■ Indicateurs documentés

Afin de garantir la fiabilité d'un indicateur au cours du temps, sa méthode d'élaboration doit être écrite et préciser les rôles de chaque acteur dans sa production.

Ce document peut prendre la forme de fiches par indicateurs avec des rubriques types (cf. exemple proposé ci-joint).

L'ensemble de ces fiches seront tenues à la disposition des auditeurs du CIAP et du Parlement.

■ A défaut d'indicateurs existants ou remplissant la totalité des critères de robustesse : définition d'un plan de construction ou d'amélioration.

La définition des objectifs associés à chaque programme est prioritaire dans le calendrier de mise en œuvre de la LOLF.

Les indicateurs associés doivent de préférence être sélectionnés aux sein des indicateurs existants.

Lorsqu'il n'existe pas d'indicateurs pour mesurer les objectifs retenus, ceux-ci devront être construits dans les mois à venir. Pour chaque indicateur à construire, un délai de livraison sera défini et un plan de mise en œuvre élaboré.

Lorsque les indicateurs existants peuvent être améliorés, un plan d'amélioration sera également défini.

Les plans de construction et d'amélioration des indicateurs seront intégrés dans les calendriers ministériels de mise en œuvre de la LOLF

FICHE DE DOCUMENTATION D'UN INDICATEUR

Indicateur	<i>Intitulé de l'indicateur</i>
Programme	<i>Nom du programme auquel il se rattache</i>
Action	<i>Nom de l'action à laquelle il se rattache (le cas échéant)</i>
Objectif/axe de performance	<i>Intitulé de l'objectif auquel il se rattache et axe de performance de cet objectif (efficacité socio-économique/qualité de service/efficacité de gestion)</i>
Service responsable	<i>Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique</i>

Description de l'indicateur

Unité de mesure	<i>%, jours, ...</i>	
Périodicité de la mesure	<i>Fréquence de calcul et de parution de l'indicateur</i>	
Dernier résultat connu	<i>Année :</i>	<i>Valeur :</i>
Cible fixée	<i>Année :</i>	<i>Valeur :</i>

Élaboration et qualités de l'indicateur

Nature précise des données de bases	<i>Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert : notamment, lorsque c'est opportun, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé</i>
Mode de collecte des données de base	<i>Mode d'obtention des données de base servant au calcul : Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie) Comptages manuels (préciser les modalités) Enquêtes (préciser les modalités)</i>
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	<i>Préciser le(s) service(s) ou le(s) bureau(x) responsables de la production de la donnée ; le cas échéant, préciser le nom ou le type d'organisme extérieur produisant les données, les modalités de choix de l'organisme, le service responsable du choix et du contrôle du travail réalisé par l'organisme</i>
Service responsable de la synthèse des données	<i>Nom du service responsable de la centralisation des données collectées et de la production de l'indicateur national</i>
Validation de l'indicateur	<i>Le cas échéant : mode ou instance de validation de l'indicateur ; périodicité</i>
Mode de calcul	<i>Façon dont est calculé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur Si besoin : exemple de calcul</i>

Modalités d'interprétation de l'indicateur

Limites et biais connus	<i>Préciser les limites et biais connus de l'indicateur et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites</i>
Modalités d'interprétation	<i>Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur</i>

Plan de construction ou d'amélioration de l'indicateur

Date de livraison de l'indicateur	<i>Donnée déjà disponible depuis (année) Ou : année de livraison prévue</i>
Plan d'amélioration ou de construction de l'indicateur	<i>Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte de l'indicateur</i>

Commentaire

--

FICHE 4

<p style="text-align: center;">Dispositions de la loi organique sur les lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001 relatives à la mesure de la performance</p>

Article 1

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

Article 7

(I, 6^e aliéna)

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre 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 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

(...)

4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (1).

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

(...)

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits

susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

(...)

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 ;

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 ;

FICHE 5

Dispositions de la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 18 février 2002 intitulée

« cahier des charges

pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels »

relatives à la mesure de la performance

EXTRAITS

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

Critères :

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

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

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

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

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

Les objectifs doivent être déclinés selon trois axes :

1. L'efficacité socio – économique¹ : quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?

- Le contenu.

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

¹ Cette expression renvoie à l'ensemble des domaines d'impact de l'action de l'Etat : social, économie, environnement, éducation, culture, sécurité, santé ...

La mesure des bénéfices attendus de l'action publique est indispensable comme un signal indiquant si l'Etat se rapproche ou s'éloigne de ses objectifs, sans qu'il faille attribuer directement ces résultats aux performances d'une administration, mais pour savoir si son action est en train de satisfaire aux objectifs visés. Elle permet d'évaluer la pertinence de la politique, non la performance de la mise en œuvre.

- Les outils de mesure

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

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

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

2. La qualité du service rendu aux usagers.

- Le contenu.

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

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

- Les outils de mesure

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

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

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

- Le contenu.

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

- Les outils de mesure

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

Plusieurs types d'approches peuvent être combinées :

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

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

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

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

Une approche équilibrée.

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

La pondération des trois axes d'analyse de la performance pourra être différente selon qu'il s'agit par exemple d'une politique d'intervention, pour laquelle le critère d'efficacité socio économique est primordial, d'une prestation de service pour laquelle les critères de qualité et d'efficacité seront en général très importants, ou d'une fonction support pour laquelle d'autres analyses que l'efficacité de la gestion des ressources seront souvent difficiles à effectuer.

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

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

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

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

- Le temps long des systèmes d'information.

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

- Le temps de la formulation des objectifs.

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

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

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

→ Etre pertinent

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

→ Etre synthétique ou sélectif

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

→ Etre clair et immédiatement interprétable

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

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

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

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

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

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

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

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

FICHE 6

Dispositions du « document d'analyse des programmes » de décembre 2002 élaboré par le comité interministériel d'audit des programmes relatives à la mesure de la performance

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), réunissant les corps de contrôle des différents ministères, a pour mission d'auditer la qualité des projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

La méthode d'audit des programmes a notamment été exposée dans le document d'analyse des programmes établi en décembre 2002. Le chapitre relatif à la performance est présenté ci-après.

EXTRAIT DU SOMMAIRE

<i>B. La sélection d'objectifs mesurables associés à des cibles de</i>	35
<i>résultats</i>	35
<u>1. « Sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique » et « Donner une importance équilibrée à chacun des trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat »</u>	37
a). Les objectifs traduisent-ils les priorités assignées aux politiques publiques ?	38
b). Les objectifs sont-ils stratégiques et sélectifs ?	39
c). Les objectifs sont-ils compréhensibles et ont-ils un sens pour les usagers et les partenaires de l'administration ?	41
<u>2. Les questions spécifiques que pose la définition d'objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience</u>	43
a). Les objectifs d'efficacité socio-économique	43
b). Les objectifs de qualité du service rendu	45
c). Les objectifs d'efficience	47
<u>3. « Associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs de résultats pertinents et fiables et définir des cibles de résultats »</u>	49
a). Définir des indicateurs pertinents	49
b). « Définir des cibles de résultats fixant les niveaux de performance que le ministère se propose d'atteindre »	

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

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

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

Cette seconde exigence est en effet nécessaire pour qu'il soit possible à la puissance publique de déterminer, de manière générale, les cibles de résultats qu'elle doit atteindre pour prétendre avoir satisfait un besoin ou résolu un problème², ainsi que de mener, de manière plus spécifique, une politique d'amélioration de la qualité du service rendu.

Cette orientation se retrouve dans les trois catégories d'objectifs que distingue la circulaire de la direction du budget du 18 février 2002³ :

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

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

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

² En ce sens, si nombre de programmes ont par nature vocation à se pérenniser (en matière d'éducation, de sécurité, de justice, etc.), l'atteinte des cibles de résultats fixés pour des problèmes ponctuels devrait conduire *de facto* à l'extinction du programme ou de l'action destinée à traiter la difficulté en question.

³ La circulaire relative au dispositif des agrégats retenait une typologie similaire.

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

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

Cette présentation appelle quatre précisions :

- Tout d'abord, quoique formulés de manière littéraire⁴, les objectifs devront être suffisamment précis pour traduire les priorités assignées aux politiques publiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Les indicateurs associés à des cibles chiffrées rendront compte des performances attachées à chaque objectif.

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

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

On peut remarquer que les deux premières se recoupent.

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

Dans ce contexte, les développements qui suivent examineront successivement :

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

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

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

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

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

La sélection des objectifs devrait ainsi répondre à deux exigences :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➔ Les objectifs sont-ils articulés entre eux ?

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

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

Comme le soulignent les conclusions du groupe de travail interministériel sur les indicateurs de résultats⁵, « *l'enjeu du compte rendu de performance ne réside pas dans sa perfection théorique et formelle mais dans sa capacité à traduire un processus global d'appropriation des objectifs et de la gestion par l'ensemble des acteurs concernés* ».

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

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

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

⁵ Cf. Synthèse des travaux du sous-groupe « indicateurs de résultats » du groupe de travail « amélioration de la gestion publique » de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Juillet 2000.

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

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

a). Les objectifs d'efficacité socio-économique

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

Ces objectifs, de nature socio-économique, qualifient l'impact attendu de l'action publique (insérer les personnes en difficulté, améliorer l'employabilité des moins de vingt-cinq ans, diminuer le nombre d'incivilités⁶, par exemple).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il en résulte deux difficultés :

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

⁶ Ces « objectifs » ne sont cités qu'à des fins d'explicitation. Ils ne renvoient pas à des projets de programme en cours d'élaboration.

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

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

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

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

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

Les questions suivantes peuvent y aider :

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

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

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

b). Les objectifs de qualité du service rendu

Cette question peut être abordée en se fondant sur les travaux méthodologiques de la DIRE⁷ pour qui « *la qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis...* ».

Cette définition appelle quatre précisions :

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

⁷ Cf. Fascicule « *Optimiser les processus* ». DIRE. Disponible sur le site Internet de ce service.

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

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

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

Les questions qui guident cette analyse sont notamment :

- Les services offerts par les unités qui participent au programme ont-ils été analysés afin de permettre de retenir les objectifs les plus pertinents ?
 - o Les services offerts ont-ils été recensés ?
 - o Le service pilote a-t-il déterminé quelle était la « clientèle cible » (bénéficiaires ou citoyens) du programme ? Cette réflexion a-t-elle été menée globalement ou par type de « prestations » ?
 - o L'offre de services a-t-elle fait l'objet d'une analyse approfondie (caractère prioritaire du service, service de base ou service associé⁸, points forts et points faibles de chaque processus) ?
- Les objectifs sont-ils axés sur les bénéficiaires et les citoyens ?
 - o Existe t-il des mesures de la satisfaction de la clientèle cible du programme ?
 - o Ces mesures de satisfaction sont-elles exploitées et analysées ?
 - o Le service pilote a-t-il tenu compte des résultats des mesures de la satisfaction de la clientèle cible du programme pour déterminer ses objectifs de qualité du service rendu ?
 - o Le service pilote a-t-il conduit des études visant à évaluer les besoins de sa clientèle cible ?
 - o Le service pilote a-t-il tenu compte des résultats de ces études pour déterminer ses objectifs de qualité du service rendu ?
- Les objectifs retenus sont-ils visibles, compréhensibles et pertinents aux yeux des usagers ?

⁸ Les services de base correspondent aux prestations relevant du cœur de métier de l'administration examinée. Les services associés correspondent à des prestations qui viennent en supplément des services de base et qui n'existeraient pas sans eux. Ainsi, la délivrance d'un permis de construire correspond à un service de base. La mise en place d'un serveur vocal qui précise les pièces à réunir pour présenter un dossier de permis de construire correspond à un service associé.

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

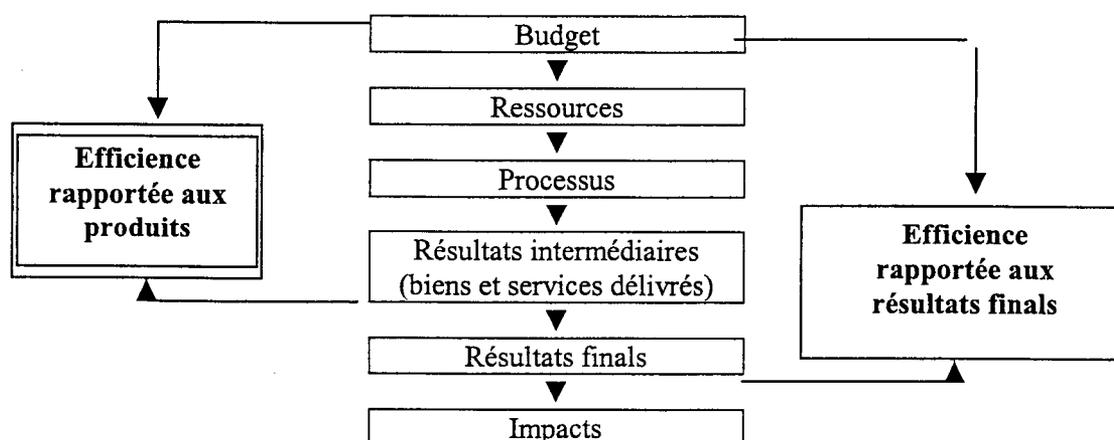
c). Les objectifs d'efficience

Le guide de méthodologie du contrôle de gestion, édité par la DIRE⁹, définit l'efficience comme le rapport entre les moyens consacrés à une activité et ses réalisations. L'efficience reflète ainsi l'exigence d'un meilleur rapport qualité – coût des services rendus par l'administration aux citoyens.

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

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

De manière schématique, il est possible de représenter le concept de la manière suivante¹⁰ :



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

⁹ Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat – Eléments de méthodologie. DIRE, juin 2002.

¹⁰ La démarche de planification stratégique au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Février 2002.

L'objectif consiste soit - c'est le cas le plus fréquent - en l'amélioration des résultats pour un coût donné (augmenter le nombre d'affaires réglées par un magistrat, améliorer la productivité de Météo France dans le domaine de l'observation, mieux prévenir les risques naturels)¹¹, soit en la réduction des coûts pour un résultat donné (maîtriser les coûts de gestion des impôts, optimiser les coûts des dragages d'entretien des accès maritimes).

Cette définition appelle trois précisions complémentaires :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Ces exemples sont tirés des réponses formulées au cahier des charges LOLF et des entretiens de l'équipe de rédaction.

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

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

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

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

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

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

a). Définir des indicateurs pertinents

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

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

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

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

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

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

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

- examen de la méthode d'élaboration des indicateurs (ceux-ci font-ils appel à des informations provenant de l'ensemble des services participant au programme ?)

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

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

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

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