



# COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES ( C I A P )

## GUIDE D'AUDIT DES PROGRAMMES

Septembre 2009



# S O M M A I R E

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>Partie A : Le périmètre des programmes et la structuration en actions</b> .....	<b>7</b>
Fiche n° A 1 S'assurer que le périmètre du programme et sa décomposition en actions sont lisibles et cohérents.....	9
Fiche n° A 2 S'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs.....	13
Fiche n° A 3 S'assurer que le responsable du programme est en situation d'en exercer le pilotage.....	17
A : Fiche Méthodologie .....	19
<b>Partie B : La pertinence des objectifs et des indicateurs de performance</b> .....	<b>21</b>
Fiche n° B 1 S'assurer que les objectifs retenus reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée.....	23
Fiche n° B 2 S'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux d'autres documents stratégiques de l'État, ou d'autres acteurs.....	25
Fiche n° B 3 S'assurer de la pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs .....	27
Fiche n° B 4 S'assurer de l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance .....	29
B : Fiche Méthodologie.....	31
<b>Partie C : La fiabilité des informations sur la performance</b> .....	<b>33</b>
Fiche n° C 1 Vérifier la fiabilité des différentes étapes du processus d'élaboration des indicateurs.....	35
Fiche n° C 2 S'assurer de la fiabilité d'ensemble des systèmes d'information concourant à la production des indicateurs.....	37
Fiche n° C 3 Vérifier la qualité des contrôles des processus d'élaboration des indicateurs .....	39
Fiche n° C 4 Apprécier la contribution du suivi de la performance à la qualité des indicateurs.....	41
Fiche n° C 5 Vérifier le calcul de certains indicateurs.....	43
Fiche n° C 6 Apprécier la qualité des commentaires des résultats.....	45
Fiche n° C 7 L'évaluation finale du dispositif de mesure de la performance .....	47
C : Fiche Méthodologie.....	49
<b>Partie D : La déclinaison opérationnelle des programmes dans le cadre d'un pilotage par la performance ...</b>	<b>51</b>
Fiche n° D 1 S'assurer que les objectifs stratégiques du programme sont déclinés au niveau de chacun des acteurs opérationnels .....	53
Fiche n° D 2 S'assurer que chaque acteur dispose de moyens clairement définis et de capacités d'action suffisantes pour les mettre en œuvre.....	55
Fiche n° D 3 S'assurer que le dialogue de gestion est organisé par le responsable du programme et concerne tous les acteurs.....	57
D : Fiche Méthodologie .....	59

**Partie E : La justification des crédits au premier euro.....61**

Fiche n° E 1 S'assurer que les choix opérés, en ce qui concerne le niveau et l'étendue de justification retenus pour le programme, sont pertinents et fiables.....63

Fiche n° E 2 S'assurer que la justification synthétique par grands déterminants ou par grands projets est pertinente et fiable.....67

Fiche n° E 3 S'assurer que la JPE des dépenses de personnels est pertinente et fiable. (Titre 2).....69

Fiche n° E 4 S'assurer que la JPE des dépenses de fonctionnement est pertinente et fiable. (Titre 3-1).....73

Fiche n° E 5 S'assurer que la JPE des dépenses d'investissement est pertinente et fiable. (Titre 5).....75

Fiche n° E 6 S'assurer que la JPE des dépenses d'intervention est pertinente et fiable. (Titre 6) .....77

Fiche n° E 7 S'assurer que la JPE des crédits alloués aux opérateurs de l'État est pertinente et fiable. (Titres 3 -2 et 7-2).....83

E : Fiche Méthodologie .....87

**Partie F : L'analyse des coûts des actions.....89**

Fiche n° F 1 S'assurer de la pertinence et de la fiabilité du déversement des actions de soutien et de services polyvalents dans les actions de politique. ....91

F : Fiche Méthodologie.....95

**ANNEXES.....97**

Annexe 1 : Règles de procédure pour les audits de programmes ..... 99

Annexe 2 : Principales dispositions de la LOLF relatives aux missions et programmes..... 109

Annexe 3 : Lexique des termes employés dans le guide..... 113

Annexe 4 : Liste des documents à transmettre par les ministères avant le lancement de l'audit du CIAP..... 125

## INTRODUCTION

---

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les politiques publiques conduites par l'État sont désormais présentées en *programmes*, qui définissent les résultats à atteindre et organisent la mesure de la performance.

Pour contribuer à la bonne application de la LOLF, la création du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a été arrêtée le 15 novembre 2001, par décision du comité interministériel à la réforme de l'État. La composition et les missions du comité ont été précisées par deux circulaires ministérielles du 22 avril 2002 et du 4 juillet 2003.

Le CIAP a pour mission d'auditer la qualité des programmes au regard des prescriptions et principes de la LOLF, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés par les ministres.

L'audit de la qualité des programmes porte à la fois sur leur traduction dans les documents budgétaires (les projets et rapports annuels de performances – PAP et RAP -), et sur leur mise en œuvre dans la gestion des services.

Pour chaque programme examiné, le CIAP mandate une équipe d'audit qui mène des investigations dans le ministère concerné, selon une méthodologie commune à l'ensemble des ministères.

Le guide d'audit du CIAP, qui précise cette méthodologie commune, est organisé en fonction des différents aspects de la LOLF dont l'application est évaluée :

- il s'agit d'abord de la nouvelle *maquette budgétaire* (missions /programmes /actions), axée sur les politiques menées, et non plus sur les ministères et la nature des crédits. La *partie A* du guide porte donc sur le périmètre des programmes et leur structuration en actions ;
- une autre innovation majeure est la mise en place d'un *dispositif de performance*, qui doit permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats :
  - la *partie B* précise les préconisations concernant la *pertinence des objectifs et des indicateurs*, pour ce qui est de traduire les stratégies retenues et de permettre de mesurer la performance dans leur mise en œuvre ;
  - la *partie C* précise les investigations relatives à la *fiabilité des informations* sur la performance (résultats et commentaires), qui conditionne toute la portée du dispositif ;
- le guide aborde ensuite, dans sa *partie D*, les modalités de mise en œuvre des programmes. Il s'agit de s'assurer que la *déclinaison opérationnelle* des objectifs et des moyens, ainsi que le dialogue de gestion avec les acteurs du programme, s'inscrivent bien dans une logique de pilotage par la performance ;
- un autre aspect important de la LOLF est la *justification au premier euro* (JPE), dont les modalités d'évaluation font l'objet de la *partie E*.
- la loi organique prévoit également une *analyse des coûts des actions*, qui vise notamment à imputer les dépenses des fonctions de support ou de services polyvalents sur les actions de politique, et qui fait l'objet de la *partie F*.

Au-delà des préconisations sur le fond des investigations, les *règles de procédure à suivre par les équipes* d'audit sont précisées en *annexe 1* (aspects déontologiques, rôle des différents intervenants, déroulement de la mission, procédure contradictoire).

Il convient enfin de préciser que ce guide d'audit résulte d'un enrichissement progressif. Son contenu a évolué au fur et à mesure que s'étoffaient le contenu des programmes et les règles d'application de la nouvelle loi. La première version a été mise au point avant même l'entrée en vigueur de la LOLF, pour l'examen des projets de programmes et des avant PAP. Les parties relatives à la JPE et à l'analyse des coûts ont été introduites fin 2005, avec l'arrivée des premiers PAP applicables à l'exercice 2006. En décembre 2006, une nouvelle version a intégré une partie dédiée à la fiabilité des résultats, dans la perspective de l'examen des premiers RAP.

La présente version a été conçue pour tenir compte de l'évolution du format des audits. Les six premières années de fonctionnement du CIAP ont permis de couvrir l'essentiel de la maquette budgétaire par des audits portant sur l'ensemble des aspects de l'application de la LOLF dans un programme.

Les acquis de cette phase initiale, ainsi que la montée en puissance des informations contenues dans les PAP et les RAP, permettent d'envisager un nouveau type d'audit, centré sur le dispositif de performance.

Le présent document a donc été conçu comme un outil polyvalent, pouvant servir, soit à des audits généraux (se référant à toutes les parties du guide), soit à des audits plus centrés sur le dispositif de performance (faisant plus particulièrement appel aux investigations préconisées dans les parties B, C et D).

Le CIAP souhaite que ce guide d'audit reste à la fois un outil collégial, élaboré avec le concours des différents services d'inspection ou de contrôle participant au comité, et un outil vivant, nourri du retour d'expérience des auditeurs réalisant les missions.

## Partie A : Le périmètre des programmes et la structuration en actions

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

Expression, dans le champ d'un ministère, des politiques publiques conduites par l'État, le programme constitue une enveloppe de crédits qui sont fongibles, sous réserve du respect d'un plafond limitatif en ce qui concerne les dépenses de personnel. La fongibilité des crédits ne s'applique que dans les limites du périmètre de chaque programme. Un ministère ne peut donc opérer la fongibilité des crédits entre ses différents programmes, quand bien même ceux-ci seraient regroupés dans une même mission.

En revanche, au sein d'un programme, les crédits sont fongibles entre les différentes actions qui le structurent. L'action est, en effet, selon les dispositions de la LOLF, un niveau d'information permettant d'éclairer le Parlement sur la destination des crédits (en projet de loi de finances), ou des dépenses (en projet de loi de règlement).

La partie A du guide d'audit porte ainsi sur la structuration des programmes et des actions qui les composent :

- la **fiche A 1** examine la cohérence et la lisibilité de la **liaison entre une mission, un programme et ses actions**, d'une part, et la **politique publique à laquelle ils sont associés**, d'autre part ;
- la **fiche A 2** traite de la **répartition des fonctions de soutien entre les programmes de politique, et les programmes support** dédiés à ces fonctions ;
- la **fiche A 3** analyse la position du responsable du programme et ses **leviers d'action à l'égard des acteurs participant à l'exécution du programme**, en vue de déterminer si le responsable du programme est effectivement en situation d'en assurer le pilotage.



## Fiche n° A 1

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

---

#### Questions

---

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

- A quelle(s) politique(s) publique(s) bien définie(s) le programme répond-t-il ? Est-il clair dans ses finalités ?
- Y-a-t-il des programmes associés dans le cadre d'une mission ou connexes (cf. fiche B 2) ? Si oui, les périmètres respectifs de ces programmes sont-ils clairs et lisibles ?
- Existe-t-il un dispositif de coordination avec les autres programmes qui participent ou contribuent à la même politique publique ?
- Comment le problème des fonctions de soutien est-il traité (cf. fiche A 2) ?
- Si des services polyvalents participent à ce programme, leurs moyens de fonctionnement sont-ils répartis entre les programmes de politique auxquels ils participent ou sont-ils regroupés dans un programme spécifique ( cf. fiche A 2) ?
- La problématique de l'articulation programme / organisation a-t-elle été identifiée ? A-t-elle conduit à des changements d'organisation ? Peut-on identifier de manière exhaustive les services chargés de la mise en œuvre du programme au sein de l'organigramme existant ? Des perspectives d'évolution de l'organisation sont-elles envisagées et à quelle échéance ?

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

- Les actions définies dans le cadre du programme en sont-elles une déclinaison cohérente avec ses finalités ou ses leviers d'action ?
- Toutes les activités des services intégrées dans les actions financées par le programme œuvrent-elles bien aux finalités de ce programme ? Certaines activités qui œuvrent à ces finalités sont-elles exclues du programme ? Pour quelles raisons ?
- Si le programme comporte une action de soutien, le périmètre de celle-ci est-il bien circonscrit aux activités de soutien indivises au bénéfice des autres actions ?

► **Les modalités d'exécution du programme (sa nomenclature d'exécution par destination) sont-elles claires, simples et cohérentes avec le découpage en actions ?**

- Le niveau d'exécution retenu (en sous-actions, voire en niveaux plus fins) est-il porteur d'enjeux significatifs en termes de pilotage du programme et/ou d'analyse de ses coûts (cf. fiche F 1) ?
- Ce niveau d'exécution - tel qu'il est décrit dans la documentation de gestion du programme – permet-il aux services gestionnaires d'imputer les dépenses sans risque d'erreur ou de confusion ?

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

- Les champs de compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes) sont-ils cohérents avec le contenu du programme et des actions dans lesquels ils s'inscrivent ?
- Les ressources humaines affectées au programme assument-elles des fonctions qui en relèvent effectivement ?

- ❑ Les normes juridiques produites par les services participant au programme s'inscrivent-elles dans le cadre des actions du programme ?
- ❑ Les crédits qu'il est prévu d'inscrire dans le programme correspondent-ils bien aux actions qui le constituent ?

► **Les dépenses de personnel peuvent-elles être clairement imputées aux actions du programme ?**

- ❑ La documentation de gestion du programme précise-t-elle les règles d'imputation des dépenses de personnel aux actions ?
- ❑ Ces règles d'imputation sont-elles claires ? Posent-elles des difficultés spécifiques d'application dans le cadre du programme audité ?

---

## **Commentaires**

---

Les finalités des politiques publiques conduites par l'État sont définies dans les missions, ministérielles ou interministérielles, et les programmes, ministériels, qui les déclinent et sont eux-mêmes déclinés en actions. Missions, programmes, actions structurent ainsi le budget de l'État. On parle à son sujet de la « grille M/P/A » – missions – programmes - actions. Les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique au sein d'un ministère sont inscrits, de façon globalisée, dans une même « enveloppe » : le programme.

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

Ces deux exigences du processus de délimitation des programmes (identification claire des finalités de la politique concernée et désignation des responsables et services chargés de la mise en œuvre) peuvent ne pas se concilier d'emblée.

Les audits viseront à s'assurer que l'articulation des programmes et des organigrammes a bien été prise en compte, que les programmes répondent à cette double préoccupation et que les domaines couverts par chacun des programmes et les actions qu'ils comportent sont cohérents. Ils n'ont pas vocation à porter une appréciation sur les choix politiques qui ont conduit à identifier des politiques publiques traduites par des programmes distincts. Mais leur rôle est de s'assurer que le périmètre des programmes est clair et lisible pour l'ensemble des acteurs, qu'il n'induit pas de confusion de responsabilités ni de segmentations artificielles au regard des politiques publiques exprimées et que l'articulation avec les programmes associés ou connexes, notamment en termes de périmètres respectifs, a bien été prise en compte.

De manière générale, la structuration du programme en actions n'a pas pour but de permettre une budgétisation analytique, mais de fournir une information sur le programme qui ait un sens en termes de décomposition de la politique publique et une pertinence en termes d'approche des coûts. Elle doit également être à même de fournir une nomenclature d'exécution qui puisse être utilisée de manière simple et fiable.

La spécialité et la fongibilité asymétrique des crédits, posées par la LOLF au niveau des programmes, comme la nécessité de respecter à ce même niveau le caractère limitatif de l'autorisation budgétaire, ont conduit à prescrire le rattachement d'un agent (personne physique) à un programme et un seul, celui correspondant à son activité principale, ou, à défaut, le programme de soutien. Dans ce cas, le rétablissement de la réalité des ressources consommées pour la mise en œuvre de la politique publique portée par le programme sera fait par la voie de l'analyse des coûts.

Pour les agents dont l'activité est entièrement dédiée à un seul programme, en revanche, les dépenses de personnel s'imputent à l'action qui caractérise l'activité que chacun d'eux exerce, en totalité ou majoritairement (NB : dans ce dernier cas, le rétablissement de la réalité des ressources consommées se fait, comme dans le cas précédent, par la voie de l'analyse des coûts). Et, si l'activité des agents est

réellement polyvalente à plusieurs actions du programme, les dépenses de personnel peuvent faire l'objet d'une ventilation entre les actions de celui-ci, au prorata du temps de travail consacré à chacune d'elles : pour éviter d'alourdir les règles d'exécution des dépenses de personnel correspondantes, un article d'exécution, intitulé « article 99 : A reventiler entre les actions du programme » a été créé. Il permet aux services gestionnaires d'imputer l'ensemble des dépenses de personnel des agents œuvrant pour un programme sur ce seul article, à charge pour eux d'opérer en fin de gestion une ventilation des ressources consommées sur chacune des actions du programme, *prorata temporis*. La documentation opérationnelle du programme (charte ministérielle de gestion des programmes, charte de gestion propre à chaque programme, ou tout autre intitulé donné par les ministères à ce type de document) doit préciser les modalités d'imputation des crédits (ou dépenses) de personnel aux actions.

Il appartient aux auditeurs d'apprécier si ces modalités, d'une part, sont claires et cohérentes avec les règles de principe fixées par les circulaires annuelles de la direction du budget relatives à la nomenclature d'exécution des dépenses budgétaires, d'autre part, posent des difficultés d'application spécifiques au cas du programme audité.

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Définition des programmes uniquement en fonction de l'organigramme existant.
- Décalage entre l'identification d'une politique publique, le contour du programme et le contenu des moyens affectés.
- Réflexion insuffisante sur l'articulation avec d'éventuels programmes connexes ou associés.
- Intégration insuffisante des fonctions de soutien et, le cas échéant, des services polyvalents dans les programmes de politique.
- Absence de concertation avec les services déconcentrés sur la décomposition du programme en actions.
- Risque de confusion dans l'imputation des dépenses entre deux programmes, deux actions, voire au niveau plus fin d'exécution retenu.
- Imputation de l'ensemble des dépenses de personnel sur une seule action, alors que les activités des agents se partagent entre les différentes actions du programme.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Réflexion stratégique pour définir les programmes et les actions.
- Réflexion en cours sur un schéma d'évolution de l'organisation de nature à conforter le pilotage du programme.
- Enquête-temps lancée pour mesurer l'activité des agents en vue de pouvoir assurer l'imputation directe dans le PAP des crédits de rémunération correspondants aux différentes actions concernées.
- Etude engagée pour adapter le système d'information sur les ressources humaines, en vue de permettre le retraitement en fin de gestion des dépenses de personnel imputées sur l'article d'exécution « Article 99 : A reventiler entre les actions du programme ».



## Fiche n° A 2

### S'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs.

---

#### Questions

---

##### ► Traitement des fonctions de soutien d'un programme de politique :

- Les fonctions de soutien du programme sont-elle intégrées dans celui-ci et selon quelles modalités (imputation directe aux actions du programme lorsque cela est possible et regroupement dans une action *ad hoc* pour les dépenses de soutien indivises du programme) ?
- Quelle est l'organisation retenue par le responsable du programme pour la gestion de ces crédits (gestion directe ou gestion confiée à un service fonctionnel extérieur au programme) ?
- Si des fonctions de soutien du programme sont rattachées à un autre programme de politique ou inscrites dans un programme spécifique de fonctions de soutien, leur périmètre est-il bien limité aux seules fonctions communes à plusieurs programmes ?
- -Une évolution du périmètre du programme hébergeant les fonctions de soutien (réduction progressive...) est-elle envisagée ?- les objectifs du programme hébergeant les fonctions de soutien ont-ils été discutés avec les responsables des programmes de politique, traduisent-ils le rôle de prestataire de services des directions fonctionnelles ?

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

- Si les moyens de certains des services chargés de mettre en œuvre la politique publique que retrace le programme sont rattachés à un autre programme de politique ou inscrits dans un programme spécifique (programme de services polyvalents) :
  - ces services mettent-ils effectivement en œuvre plusieurs politiques faisant l'objet de programmes distincts ?
  - au sein de ces services, quel est le degré de polyvalence effective des personnels ?
  - si tout ou partie des personnels sont spécialisés, leur répartition entre les différents programmes concernés entraînerait-elle, compte tenu de la taille de chaque service, des rigidités excessives en gestion ?
- Existe-t-il, au sein du programme de rattachement des services polyvalents, des actions « miroirs » des différents programmes de politique qu'il sert ?
- La répartition des responsabilités sur le management et la gestion des services polyvalents est-elle actée entre les responsables de programmes de politique auxquels ces services œuvrent et le responsable du programme où ceux-ci sont affectés ?

---

#### Commentaires

---

Le principe fixé par la LOLF est de regrouper l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une même politique au sein d'un seul programme. Le recours à des programmes spécifiques pour regrouper

Les fonctions de soutien correspondent aux fonctions d'état-major ministériel (cabinet du ministre, secrétaire général..) et aux fonctions de gestion de moyens (immobilier, ressources humaines, informatique, finances notamment). Les fonctions de soutien qui sont spécifiques à un programme de politique ont vocation à y être inscrites ; elles y sont regroupées dans une action « soutien » si elles ne peuvent pas être ventilées *a priori* entre les actions du programme. Dans le cas où le responsable du

programme de politique s'appuie sur les compétences d'un service fonctionnel externe pour la gestion de ces crédits, leur relation doit être organisée, soit sous forme de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage fournies par le service fonctionnel, soit sous forme d'une délégation de gestion lui confiant l'ordonnancement des crédits.

Ne doivent être intégrées dans des programmes de fonctions de soutien que celles qui desservent de manière indivise plusieurs programmes <sup>(1)</sup>. Certains moyens du programme de fonctions de soutien sont alors mobilisés pour réaliser des prestations au profit des programmes de politique (gestion des ressources humaines, études, informatique, immobilier,...).

Il importe alors que les responsabilités des uns et des autres – et, partant, leurs objectifs respectifs – soient clairement identifiés, notamment par la voie des chartes de gestion ministérielle des programmes, le fonctionnel étant prestataire de service de l'opérationnel. En ce cas, il paraît logique que seuls les crédits de fonctionnement de l'unité fonctionnelle soient inscrits dans le programme de fonctions de soutien, les autres crédits (par exemple, d'investissement ou d'aménagement immobiliers) étant affectés au programme de politique. Cela permet de réduire l'écart entre le coût budgétaire et le coût complet du programme de politique considéré.

Les services polyvalents correspondent à des services qui mettent en œuvre plusieurs politiques faisant l'objet de programmes distincts. Si la polyvalence est effective au niveau des personnels, et dans la mesure où les dépenses de rémunération d'un agent donné ne peuvent être imputées que sur un et un seul programme, ceci conduit à prévoir un rattachement des agents polyvalents, soit au programme correspondant à leur activité dominante, soit à un programme « de services polyvalents ». Dans un cas comme dans l'autre, la répartition entre les divers responsables de programmes concernés des responsabilités sur le management et la gestion de ces ressources humaines doit être actée.

Si, au sein du service polyvalent, les personnels sont eux-mêmes spécialisés, il y a lieu de les répartir entre les programmes qu'ils mettent en œuvre, sauf si cette répartition crée des rigidités contre-productives dans la gestion des ressources humaines au regard de la taille réduite de certains services polyvalents. On observe ainsi, à l'expérience, que lorsque la répartition des agents des services polyvalents conduit à des unités représentant moins de 200 ETP, le pilotage de la masse salariale de celles-ci n'offre pas de marge de manœuvre et s'avère inopérant.

L'identification de la part de services polyvalents consacrée à chacune des politiques publiques traduite dans un programme spécifique, par une action qui lui est dédiée au sein du programme qui les héberge, qualifiée d'action « miroir » (du programme de politique de référence), apparaît comme le meilleur moyen, à la fois, de jeter les bases de la clarification des responsabilités entre les responsables des programmes concernés, et de faciliter l'appréhension des coûts complets des actions de politique.

---

## Indicateurs de risques

---

- Poids prépondérant du programme de fonctions de soutien /services polyvalents par rapport aux programmes de politique du ministère concerné.
- Absence de charte de gestion ministérielle des programmes (ou de tout autre document formalisé) identifiant clairement les responsabilités, les objectifs, les moyens et les contraintes respectifs des services opérationnels et des services fonctionnels.
- Connaissance insuffisante de l'organisation et de la répartition des activités au sein des services polyvalents.

---

<sup>1</sup> On peut également envisager qu'une action de soutien soit située dans un des programmes de politique du ministère et qu'elle profite à d'autres.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Mise en place d'une procédure appropriée lors de la préparation du budget pour que les opérationnels et les fonctionnels puissent négocier leurs objectifs respectifs.
- Contractualisation (engagement de service) entre services fonctionnels et services opérationnels, expérimentation de délégations de gestion pour certaines fonctions de soutien.
- Mise en place des actions « miroir » des programmes de politique au sein des programmes de soutien/ de services polyvalents, lorsque les moyens en personnels de services polyvalents n'ont pu être affectés directement dans les premiers, en raison de rigidités excessives de gestion des ressources humaines correspondantes.



### Fiche n° A 3

## S'assurer que le responsable du programme est en situation d'en exercer le pilotage.

---

### Questions

---

- ▶ **Le responsable désigné par le Ministre pour le pilotage de la mise en œuvre du programme est-il identifié en tant que tel ?**
  - Le mode de gouvernance du programme fait-il l'objet d'une définition précise dans la charte de gestion ministérielle des programmes ou dans la charte de gestion propre au programme (ou dans tout autre document de même nature) ? Est-il effectivement mis en œuvre ?
  - Le responsable du programme est-il en capacité d'exercer ses responsabilités lorsque plusieurs directions d'administration centrale participent à un même programme ?
  - Le dispositif fondé sur le décret n° 2006 – 1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales et le mode de gouvernance du programme sont-ils en cohérence ?
  - Comment se présente la chaîne de responsabilité du programme : responsable du programme, autres responsables participant au pilotage du programme, responsables de BOP, d'UO, acteurs divers du programme, responsable d'un programme de service polyvalent concourant au programme : rôle du cabinet du ministre, répartition des rôles au sein de l'administration centrale, rôle des préfets de région et de département, rôle des services déconcentrés (régionaux et départementaux), rôle des opérateurs (établissements publics ou autres), rôle éventuel des collectivités territoriales et des organismes de droit privé (associations) participant au programme ?
  
- ▶ **La nature des liens existant au sein de la chaîne de responsabilité est-elle claire = relations hiérarchiques, fonctionnelles, contractuelles, de tutelle... ?**
  - Dans quelle mesure le programme est-il déconcentré ou sous-traité à des opérateurs externes publics ou privés ? Dans chacun des cas, comment est identifiée la chaîne de responsabilité ?
  - Dans le cas où le programme est mis en œuvre, en totalité ou en partie, par des acteurs qui ne se situent pas dans la chaîne hiérarchique, quel est le cadre de gestion utilisé pour les mobiliser au service du programme ?
  
- ▶ **De quelle organisation et de quels moyens juridiques, humains et financiers (notamment budgets opérationnels de programme) est doté chaque responsable pour assurer sa mission ? Comment le responsable du programme en assure-t-il le pilotage global ?**
  
- ▶ **Au sein de la chaîne de responsabilité, les responsables des Budgets Opérationnels de Programmes sont-ils identifiés en tant que tels ?**

---

## Commentaires

---

Le responsable du programme s'engage sur les objectifs de performance du programme et dispose, à cet effet, de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité. Il supervise directement ou indirectement les services de l'État et/ou les opérateurs externes contribuant à la réalisation des différentes actions du programme.

Vis-à-vis du Parlement, c'est le ministre qui porte la responsabilité du programme mais il confie sa mise en œuvre à un responsable du programme qui sera, le plus souvent, un directeur d'administration centrale. Celui-ci pourra à son tour déléguer certaines responsabilités au sein des services d'administration centrale, aux préfets, aux responsables de services déconcentrés, en particulier sous forme de Budget Opérationnel de Programme (BOP), , ou à des directeurs d'établissement public ou d'agence (sous forme de subventions).

Le responsable du programme est chargé de rendre compte de la mise en œuvre de celui-ci et des réalisations obtenues au ministre dont il relève. Il assume à ce titre une triple responsabilité : le pilotage global de la mise en œuvre du programme (explicitation et déclinaison des objectifs et des actions, mise en œuvre à moyen terme), l'adoption de procédures garantissant l'efficacité des actions et la gestion des crédits qui lui sont affectés (notamment la mise en jeu de leur fongibilité). Il organise le contrôle interne et le dialogue de gestion avec l'ensemble des acteurs qui participent au programme (voir fiche D 3). Il arbitre la répartition des moyens entre actions et services (voir fiche D 2). Il assure un suivi en temps réel, sur la base d'un dispositif de contrôle de gestion permettant de détecter les dérives éventuelles et de susciter la prise de mesures correctrices.

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

---

## Indicateurs de risques

---

- Absence de réflexion préalable à la définition du programme sur l'organisation optimale de la chaîne de responsabilité : flou des responsabilités, écart entre la chaîne de responsabilité affichée et la chaîne de responsabilité effective.
- Absence de délégation de la responsabilité (centralisation excessive) ou risques de dilution de responsabilité et de concurrence du fait d'acteurs multi-actions et d'acteurs multi-programmes.
- Absence de formalisation des relations entre les différents niveaux de la chaîne de responsabilité.
- Absence d'informations aux acteurs du programme, aux partenaires publics et aux usagers sur la chaîne de responsabilité du programme.
- Absence de déclinaison des objectifs du programme et des actions de nature à bien identifier sur quoi chaque responsable devra rendre compte (voir fiche D 1).
- Absence d'un dispositif de contrôle interne ou d'une fonction 'contrôle de gestion' placée auprès du responsable du programme.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Structuration des responsabilités sur la base d'une analyse des missions et fonctions de chaque acteur participant au programme. Choix justifié du bon niveau d'exercice de la responsabilité (déconcentration/ sous-traitance).
- Formalisation et large communication sur la chaîne de responsabilité du programme.
- Animation par le responsable du programme des responsables des actions, des BOP et des opérateurs.
- Participation des responsables d'actions à la définition des modalités de pilotage et à l'évaluation des actions.
- Mise en place d'un projet de service associé au pilotage du programme.
- Projet de structuration et d'informatisation des informations nécessaires au pilotage.

## A : Fiche Méthodologie

---

### Interlocuteurs principaux

---

- cabinet du Ministre.
- secrétaire général du ministère.
- responsable du programme audité.
- responsable du programme hébergeant les fonctions support et/ou les moyens de services polyvalents.
- directeur des affaires financières du ministère.
- directeur des ressources humaines du ministère.
- responsables des programmes associés et connexes, le cas échéant.
- un petit nombre d'autres acteurs du programme (services déconcentrés, établissements publics ou autres organismes). Les auditeurs doivent être à cet égard très sélectifs.

---

### Documents à demander au ministère

---

- présentation de la politique et du programme concernés (loi de programme, discours de politique générale, discours du ministre, notes sur le programme et les actions, comptes-rendus de réunions..).
- textes fixant les compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes), notamment charte ministérielle de gestion des programmes et/ou du programme audité.
- effectifs des différents types de structures impliquées dans le programme, fiches de poste des principaux responsables, documents de pilotage de l'action des acteurs concernés (contrats de service, rapports d'activité, rapports d'inspection...).
- documents relatifs à l'organisation budgétaire du programme.
- notes internes permettant d'identifier la chaîne de responsabilité : (notamment les PV des réunions de pilotage du programme).
- liste des budgets opérationnels de programme et degré de déconcentration des moyens.
- toutes notes sur les modalités d'élaboration des budgets des programmes de fonctions de soutien.

---

### Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP

---

- note d'orientation interministérielle sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité (COFIL des DAF du 6 juin 2003).
- note d'orientation interministérielle sur le traitement des services polyvalents et des fonctions de soutien (COFIL des DAF du 10 janvier 2003).
- note DRB du 24 septembre 2003 sur les responsables de programme.
- note DGME décrivant le rôle du responsable de programme dans ses relations avec son ministre et avec le Parlement (1<sup>er</sup> Forum des responsables de programmes du 14 avril 2005).
- note DGME sur les responsables de programmes, les fonctions financières et de gestion des ressources humaines (2<sup>ème</sup> Forum des responsables de programmes du 13 juillet 2005).
- note DGME du 22 novembre 2006 décrivant les fonctions attachées à la qualité de responsable de programme, diffusée lors du 6<sup>ème</sup> Forum des responsables de programme.

- circulaire du 27 mai 2005 relative à la mise en œuvre de la délégation de gestion (décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004).
- circulaire annuelle de la direction du budget sur la nomenclature d'exécution des dépenses budgétaires.
- décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales.

## Partie B : La pertinence des objectifs et des indicateurs de performance

L'objectif central de la LOLF est d'accroître l'efficacité de l'État, en permettant à la procédure budgétaire de prendre en compte les résultats attendus, et non plus seulement les moyens alloués. Ces résultats ne peuvent être mesurés que si l'on se réfère à des objectifs de performance préalablement définis.

L'audit doit donc s'assurer de la **pertinence** du dispositif de performance constitué par les objectifs et indicateurs décrits dans la partie correspondante des PAP et des RAP.

En ce qui concerne **les objectifs** :

- la **fiche B 1** vise à s'assurer que les objectifs sélectionnés traduisent une véritable **approche stratégique** de la politique publique concernée ;
- la **fiche B 2** porte sur la **cohérence entre les objectifs** du programme et ceux d'autres référentiels stratégiques de l'État ou d'autres acteurs publics.

En ce qui concerne **les indicateurs** :

- la **fiche B 3** a pour objet de vérifier que les indicateurs sont bien **pertinents par rapport aux objectifs** du programme, ainsi qu'à l'action de son responsable ;
- la **fiche B 4** vise à s'assurer que les indicateurs retenus constituent un outil **adéquat pour la mesure de la performance**.



## Fiche n° B 1

### S'assurer que les objectifs retenus reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée.

---

#### Questions

---

► **Le fondement stratégique du programme:**

- ❑ la partie « présentation stratégique » du PAP exprime-t-elle une véritable démarche stratégique (confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, débouchant sur des priorités ; analyse des résultats antérieurs et perspective pluriannuelle) ?
- ❑ comment définit-elle les finalités de la politique concernée, pour en déduire les axes ou orientations stratégiques qui justifieront le choix des objectifs ?

► **Le lien entre stratégie et objectifs :**

Les objectifs retenus dans le projet annuel de performances :

- ❑ reflètent-ils bien l'approche stratégique de la politique concernée ?
- ❑ sont-ils suffisamment sélectifs (des objectifs trop nombreux ne sont ni lisibles, ni mobilisateurs) ?
- ❑ sont-ils suffisamment synthétiques (ou transversaux) pour couvrir les enjeux essentiels du programme ?
- ❑ sont-ils suffisamment précis pour se prêter à une mesure de la performance ?
- ❑ sont-ils bien de niveau stratégique (à transmettre au Parlement), par opposition aux objectifs de caractère opérationnel, utilisés pour la déclinaison du programme dans les services (cf. partie D)
- ❑ s'appuient-ils sur des leviers d'action imputables pour l'essentiel au programme ?
- ❑ tiennent-ils compte des dépenses fiscales ou sociales, lorsque celles-ci constituent un moyen significatif de la politique publique concernée ?

► **La prise en compte des trois dimensions de la performance :**

L'ensemble des objectifs retenus traduit-il un choix équilibré, adapté à la politique considérée, entre :

- ❑ le point de vue du citoyen : l'efficacité socio-économique (privilégiée pour une politique d'intervention) ?
- ❑ le point de vue de l'utilisateur : la qualité de service (plus importante pour une politique de gestion ou des fonctions support) ?
- ❑ le point de vue du contribuable : l'efficacité (plus importante pour une politique de gestion ou des fonctions support) ?

► **Les objectifs assignés au programme sont-ils compréhensibles et ont-ils du sens pour les différents publics concernés (citoyens, usagers, acteurs et partenaires du programme) ?**

---

#### Indicateurs de risques

---

- Partie « présentation stratégique » constituant plus une description des activités des acteurs du programme, qu'une véritable analyse stratégique débouchant sur une liste de priorités.
- Dans la partie « objectifs et indicateurs », des développements introduisant chaque objectif ne fournissant pas une justification et une explicitation de celui-ci, et ne faisant que répéter la description des activités.

- Objectifs trop nombreux, sans priorités claires, pas assez synthétiques ou sans lien avec les missions, les modalités de financement de la politique publique (part significative des dépenses fiscales ou sociales) et la stratégie du ministère.
- Objectifs reflétant davantage l'activité que les résultats, ou dont la mesure dépendrait beaucoup plus de l'évolution du contexte, du volume des moyens ou de la stratégie d'autres acteurs, que de l'action de l'État proprement dite à travers le programme considéré.
- Objectifs élaborés sans concertation ou consultation amont des bénéficiaires (prise en compte de leurs attentes), des administrations et des personnels appelés à les mettre en œuvre (besoin d'appropriation) et des partenaires de l'État associés à leur réalisation.
- Dans le cas d'une politique d'intervention : prise en compte insuffisante de l'impact socio-économique (efficacité) dans la définition des objectifs.
- Dans le cas d'une prestation de service ou d'une fonction de soutien : déséquilibre (voire contradiction) entre les objectifs d'efficacité (au sens de la qualité du service rendu) et les objectifs d'efficience (coûts).
- Absence de description dans le PAP/RAP des leviers d'action à la main du responsable du programme.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Association des services déconcentrés et des opérateurs à la définition et à la révision des objectifs (et des indicateurs) figurant dans le PAP ; prise en compte des retours d'expérience pour faire évoluer les objectifs (et les indicateurs).
- Approche claire de la « clientèle cible » du programme et évaluation périodique des attentes des bénéficiaires.
- Mise en place d'outils, même sommaires, destinés à permettre une première estimation des coûts afin de préciser les objectifs d'efficience.
- Existence d'un plan de communication interne et externe sur les priorités et les actions du ministère telles qu'elles figurent dans le programme, destiné à favoriser l'appropriation par les acteurs et les bénéficiaires.
- Lancement d'études ou d'évaluations destinées à éclairer l'impact socio-économique de la politique considérée, ou l'incidence des facteurs de contexte et de l'action d'autres acteurs.
- Correction en cours ou programmée de la partie du PAP consacrée à la présentation de la stratégie du programme, en vue de mieux justifier les priorités de la politique publique, d'où va découler la sélection d'objectifs de performance.
- Réécriture en cours ou programmée des commentaires du PAP relatifs au dispositif de performance, en vue de justifier les objectifs choisis, les indicateurs qui les mesurent, les résultats atteints, les valeurs cibles fixées et de présenter, à titre indicatif, les leviers d'action envisagés pour atteindre les objectifs.

## Fiche n° B 2

### **S'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux d'autres documents stratégiques de l'État, ou d'autres acteurs.**

---

#### Questions

---

##### ► **La cohérence avec les autres programmes du budget de l'État :**

- Les objectifs du programme sont-ils cohérents avec ceux des *programmes associés* (autres programmes inclus dans la même mission) ? Notamment, sont-ils cohérents avec les objectifs des programmes de soutien et de services polyvalents, lorsque ceux-ci hébergent tout ou partie des moyens du programme audité ?
- Les objectifs du programme sont-ils cohérents avec ceux des *programmes connexes* (programmes qui, sans être intégrés à la même mission, sont manifestement susceptibles d'avoir un impact sur les résultats du programme audité en visant des objectifs complémentaires et/ou des publics identiques) ?
- Dans le cas d'un programme inclus dans une mission interministérielle ou participant à une politique interministérielle traduite dans un Document de Politique Transversale (DPT), comment est organisée la coordination des objectifs et des moyens au niveau central et au niveau déconcentré (rôle du Préfet) ?
- Si le programme relève du ministre chef de file du DPT :
  - le DPT fait-il clairement apparaître la cohérence entre les objectifs poursuivis par les différents programmes concernés ?
  - le DPT contient-il tous les objectifs relevant de la politique transversale présents dans l'ensemble des PAP ?
  - les objectifs transversaux de la politique, traduisant les effets conjugués de plusieurs programmes, figurent-ils bien à la fois dans le DPT et dans le ou les PAP du chef de file ? Sont-ils bien représentatifs de la performance de la politique transversale ?
  - le DPT est-il utilisé comme un outil de mise en cohérence de la politique transversale ?
- Une concertation et des échanges d'information sont-ils prévus entre le responsable du programme et ceux des programmes associés et connexes ?
- Le responsable du programme estime-t-il qu'il conviendrait de créer un document de politique transversale (DPT) pour assurer la coordination des objectifs et indicateurs de son programme avec ceux des programmes connexes ?

##### ► **La cohérence avec les autres référentiels stratégiques de l'État:**

- Les objectifs sont-ils cohérents avec ceux issus d'autres types de référentiels stratégiques qui s'imposent aussi à l'action des services : RGPP, Grenelle, livre blanc, loi d'orientation... ?

##### ► **La cohérence avec les objectifs des autres acteurs :**

- Des acteurs et/ou des moyens externes (ex : opérateurs de l'État, collectivités territoriales, Union européenne, régimes sociaux, associations faisant appel à la générosité publique...) contribuent-ils de manière significative aux objectifs du programme ?
- Dans l'affirmative, les objectifs de ces acteurs et ceux du programme sont-ils cohérents ?
- le PAP et le RAP mentionnent-ils les autres contributions externes significatives non inscrites en loi de finances de l'État (exemple : LFSS, fonds européens, collectivités locales) ?

- Une concertation, des échanges d'information et une coordination sont-ils prévus entre le responsable du programme et ces acteurs externes ?

---

## Commentaires

---

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

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

Les DPT ont été définis par la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (Art. 128-I), qui leur a donné le statut d'annexes générales aux PLF et en a arrêté la liste. L'analyse du dispositif de performance du programme audité et de ses liens avec des programmes connexes, peut conduire à proposer la modification de cette liste. Dans le cadre d'un DPT, la coordination porte à la fois sur les objectifs et sur les indicateurs.

---

## Indicateurs de risques

---

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

---

## Indicateurs de progrès

---

- Création ou relance de structures formelles de coordination et de pilotage interministérielles et/ou ministérielles pour la mise en œuvre des objectifs des programmes associés et connexes.

## Fiche n° B 3

### S'assurer de la pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs

---

#### Questions

---

► **Les indicateurs attachés à chaque objectif sont-ils cohérents avec celui-ci :**

- ❑ y a-t-il un lien logique entre l'objectif et l'indicateur ?
- ❑ ce lien est-il dépourvu de biais (évolution de l'indicateur traduisant bien un progrès vers l'objectif) ?
- ❑ ce lien est-il le mieux à même de traduire l'objectif que l'on cherche à mesurer ?

► **Les indicateurs évitent-ils les risques d'effets pervers :**

- ❑ a-t-on cherché à identifier et à prévenir le risque d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur, mais qui dégradent la situation réelle ?

► **Les indicateurs ont-ils un caractère stratégique :**

- ❑ sont-ils suffisamment synthétiques (nombre réduit d'indicateurs et complémentarité entre eux) ?
- ❑ relèvent-ils bien du niveau *stratégique*, faisant l'objet d'une information du Parlement, par opposition aux indicateurs de niveau *opérationnel*, qui relèvent de la déclinaison interne du programme et de la gestion des services ?
- ❑ couvrent-ils un aspect substantiel de l'objectif, une part significative des résultats attendus ?

---

#### Commentaires

---

Dans cette phase de l'audit, on procédera à un examen exhaustif des indicateurs du PAP. Ces investigations seront conduites objectif par objectif, car ce n'est en effet que par rapport à un objectif donné que peut s'apprécier la pertinence d'un indicateur. Cela n'exclut pas qu'à l'issue de cette phase, des remarques transversales puissent être faites (par exemple : en liaison avec les difficultés inhérentes à la mesure de la performance dans la politique considérée, ou à l'avancement insuffisant de la démarche stratégique).

---

#### Indicateurs de risques

---

- Indicateurs trop nombreux, trop complexes, sans lien suffisant avec les objectifs du programme, ou dont l'évolution dépend majoritairement de facteurs ou d'acteurs externes.
- Indicateurs susceptibles d'induire des effets pervers individuels ou collectifs qui pourraient à terme contrarier l'atteinte des objectifs (ex : abandon de certaines tâches car non prises en compte par les indicateurs de résultats alors qu'elles sont utiles à l'atteinte des objectifs).

---

#### Indicateurs de progrès

---

- Démarche en cours visant à faire connaître et à partager les indicateurs et les cibles de résultats entre tous les acteurs du programme (mise en réseau, bilans réguliers), ainsi qu'à tester leur pertinence, leur faisabilité et leur lisibilité.
- Étude ou réflexion en cours ou prévue destinée à comparer le niveau de performances avec celui d'autres structures comparables.



## Fiche n° B 4

### S'assurer de l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance

---

#### Questions

---

Pour chaque indicateur examiné :

► **S'agit-il bien d'un indicateur *de performance* ?**

- L'indicateur porte-il sur des *résultats* (par exemple, élucidation de faits délictueux), par opposition aux indicateurs de *moyens* (effectifs déployés) ou d'*activité* (nombre de contrôle effectués), qui relèvent, non pas des PAP et des RAP, mais du niveau opérationnel de la gestion du programme ?
- L'évolution de l'indicateur est-elle bien *imputable* aux actions mises en œuvre dans le cadre du programme, par opposition aux indicateurs de *contexte*, qui ont leur place dans les PAP et les RAP, mais qui ne sauraient rendre compte de la performance du responsable de programme (par exemple, taux d'indépendance énergétique de la France) ?

► **L'indicateur est-il *ciblé* ?**

- Pour chaque indicateur, une valeur cible a-t-elle été fixée à une échéance précise, en complément des réalisations observées sur le passé et de la prévision pour la période en cours ?
- Les acteurs du programme (RPROG, RBOP) ont-ils participé à la définition des cibles ? Quelle est leur appréciation (cible réaliste, significative de leur action, possibilité de biais entre leur performance « réelle » et son expression mesurée par l'indicateur...) ?
- Quelle est l'appréciation de l'auditeur quant au caractère réaliste ou volontariste de la cible retenue ? La chronique des prévisions /réalisations pour les années passées fait-elle apparaître des dépassements récurrents de la cible, traduisant une ambition insuffisante ?

► **Est-il *utile* à la mesure de la performance ?**

- L'indicateur est-il clair dans son concept (éviter les ratios de ratios) et sur le sens attendu de son évolution ? Est-il interprétable ?
- Est-il susceptible d'être immédiatement exploité, de se prêter à des comparaisons dans le temps, ou entre services accomplissant des tâches analogues ? S'agit-il d'un indicateur reconnu pour les comparaisons internationales ?
- L'indicateur est-il disponible avec une fréquence et une fraîcheur suffisantes pour mesurer la performance sur une périodicité annuelle ?
- La formule de calcul retenue est elle la plus pertinente ? S'il s'agit d'une valeur absolue, y a-t-il des éléments pour relativiser les évolutions liées à des éléments de contexte extérieurs au programme ? S'il est exprimé par une évolution, les bases de référence (valeur de la période antérieure) sont-elles stabilisées ? Si l'indicateur mesure une moyenne, la dispersion autour de cette moyenne est-elle prise en compte ?
- Quels sont éventuellement les indicateurs non renseignés dans le RAP, par rapport à ceux mentionnés dans le PAP ? Quelle est, dans ce cas, leur importance relative dans le jugement sur la performance du programme ?
- Lorsque les indicateurs font appel à des éléments de coûts, ceux-ci sont-ils cohérents avec les données figurant dans les parties 'JPE' et 'Analyse des coûts' du PAP et du RAP ?

► **Est-il un instrument *robuste et documenté* ?**

- L'indicateur est-il stabilisé ou en cours d'évolution ?
- Est-il pérenne, reposant sur des données indépendantes des aléas d'organisation et dont les conditions de collecte sont stabilisées ?

- ❑ L'indicateur est-il d'un coût raisonnable, proportionné à son utilité ? S'il repose sur une enquête lourde, une périodicité minimum a-t-elle été définie ?
- ❑ Est-il conçu pour reposer sur des données disponibles et fiables (données aisément accessibles, limitation des comptages manuels ou des opérations supplémentaires imposées aux services...)?
- ❑ Est-il correctement documenté ? La « fiche de documentation » est-elle immédiatement disponible auprès du responsable de programme ?
- ❑ Au-delà de cette fiche (assez succincte), le détail des données de base, des modes de collecte et de traitement est-il suffisamment spécifié pour garantir la permanence des méthodes de calcul et leur application uniforme par tous les services ?

---

## Commentaires

---

Aux termes de l'article 51-5° a) de la LOLF, un programme doit présenter, outre les actions et les objectifs poursuivis, les résultats attendus et obtenus mesurés au moyen « d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

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

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

Le choix d'un indicateur résulte ainsi, le plus souvent, d'un arbitrage entre pertinence et faisabilité, tenant compte notamment du coût de son établissement (principe de proportionnalité entre l'utilité de l'indicateur et les moyens nécessaires pour en disposer).

---

## Indicateurs de risques

---

- Fiches de documentation des indicateurs peu précises ou non immédiatement disponibles.
- Manque de justification quant au choix des niveaux de performance et des échéances temporelles associées.
- Indicateurs et résultats cibles élaborés sans concertation ou consultation des bénéficiaires, des administrations et des partenaires concernés par le programme.
- Incertitude forte sur la qualité et l'homogénéité des données servant à établir les indicateurs.
- Indicateurs non pérennes et n'autorisant pas des comparaisons dans le temps.
- Absence de présentation dans le PAP des grands principes méthodologiques retenus pour calculer les indicateurs.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Démarche en cours visant à faire connaître et à partager les indicateurs et les cibles de résultats entre tous les acteurs du programme (mise en réseau, bilans réguliers, ...), ainsi qu'à tester leur pertinence, leur faisabilité et leur lisibilité.
- Étude ou réflexion en cours ou prévue destinée à comparer le niveau de performances visé et atteint avec celui d'autres structures comparables.

## **B : Fiche Méthodologie**

---

### **Interlocuteurs principaux**

---

- responsable du programme audité, et contrôleur de gestion placé auprès de lui.
- responsables des programmes associés et connexes, le cas échéant.
- directeur des affaires financières du ministère.
- responsables des services d'administration centrale contribuant à la production des indicateurs (direction de la performance...).
- le cas échéant, un échantillon des services de l'État, des opérateurs du programme, ainsi que des autres publics concernés.

---

### **Documents à demander au ministère**

---

- rapports, ou études de planification stratégique, ou d'évaluation de politiques publiques en cours.
- comptes-rendus des travaux des groupes de travail et des consultations réalisées sur les objectifs.
- document de présentation des objectifs et des indicateurs propres au programme audité, et argumentaire associé sur le choix des indicateurs et des cibles de résultats.
- fiches de documentation de chacun des indicateurs associés aux objectifs du programme.
- comptes-rendus des réunions organisées pour coordonner aux niveaux interministériel et/ou ministériel la mise en œuvre des objectifs des programmes associés et connexes.
- document de présentation des objectifs d'autres acteurs que l'État dont l'intervention se trouve en synergie avec le programme audité.
- tableau de bord du responsable du programme.

---

### **Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP**

---

- la démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs : guide méthodologique pour l'application de la LOLF (juin 2004).
- circulaire annuelle de la direction du budget sur les conférences budgétaires des PLF, et notamment sur les conférences de performance et le volet 'objectifs et indicateurs' du débat d'orientation budgétaire.
- circulaire annuelle de la direction du budget sur les annexes générales jaunes et les DPT des PLF.
- l'interministérialité dans la LOLF (note COPIL des DAF, 6 juin 2003).
- fiches méthodologiques sur la mesure de la performance (DRB, mars 2005).
- Mobiliser les agents sur les objectifs du programme (note DGME, 29 mars 2006).



## Partie C : La fiabilité des informations sur la performance

Après l'appréciation de la pertinence (traitée en partie B), le dispositif de performance doit également être examiné en vue de pouvoir se prononcer sur **la fiabilité** des informations transmises au Parlement, c'est-à-dire les résultats des indicateurs et leurs commentaires. Dans cette partie, on examinera plus particulièrement les RAP.

Les investigations envisageables sont ici beaucoup plus vastes que précédemment. Il appartient à la mission de choisir celles qui lui permettront de formuler un diagnostic d'ensemble.

i) Dans ce domaine, les missions du CIAP sont conçues comme un **contrôle de second niveau** qui, à partir de l'examen des différentes procédures en place, permet d'évaluer la qualité du processus de production des indicateurs. De ce point de vue, deux volets sont à examiner pour se prononcer sur la fiabilité des procédures.

En premier lieu, **les déterminants intrinsèques**, c'est-à-dire ceux qui tiennent aux processus eux-mêmes d'élaboration des indicateurs :

- la **fiche C 1** porte ainsi sur les **différentes étapes des processus** (collecte des données, centralisation, traitement et élaboration du résultat) ;
- la **fiche C 2** la complète par certains points relatifs aux **systèmes d'information** ; il s'agit d'un aspect à considérer car il conditionne la qualité des processus, étant entendu que le CIAP n'a pas vocation à faire un audit des systèmes d'information.

En second lieu, il convient aussi de considérer **les déterminants extrinsèques** de la qualité :

- la **fiche C 3** examine ainsi les **contrôles de processus d'élaboration** (existence de contrôles internes, voire externes ; mise en œuvre effective et résultats obtenus ; autres éléments témoignant d'une "culture du risque" en matière de fiabilité des indicateurs) ;
- la **fiche C 4** mentionne également le **suivi des résultats des indicateurs de PAP** ; toute anomalie a d'autant plus de chances d'être repérée que les indicateurs jouent un rôle actif dans la vie des services concernés ; ce dernier aspect, devra être traité de manière complémentaire avec la question de l'utilisation du dispositif de performance (partie D).

ii) Au-delà des deux types d'investigations précédentes, qui constituent le contrôle de second niveau, un examen plus approfondi peut être initié par la mission sur certains indicateurs. Il s'agit d'investigations qui relèvent en principe plus d'un **contrôle de premier niveau** que d'un audit du CIAP, mais qui peuvent s'avérer nécessaires pour corroborer, sur des cas concrets, le diagnostic sur les processus :

- la **fiche C 5** porte ainsi sur la **vérification du calcul de certains indicateurs**, effectuée par la mission elle-même, ou sous son contrôle direct (données d'entrée, formules de calcul, valeur du résultat).

iii) Outre la fiabilité des chiffres ; les audits doivent aussi porter sur **la présentation des résultats**, qui sont également importants dans le compte rendu de la performance :

- la **fiche C 6** porte ainsi sur l'appréciation de la **qualité des commentaires** (clarté, exhaustivité objectivité dans l'interprétation des évolutions).

iv) Enfin, la **fiche C 7** présente **l'appréciation finale** que l'auditeur devra porter sur chaque indicateur examiné, ainsi que sur l'ensemble du dispositif de mesure de la performance.



## Fiche n° C 1

### Vérifier la fiabilité des différentes étapes du processus d'élaboration des indicateurs.

---

#### Questions

---

Pour chaque indicateur audité, on s'interrogera sur les risques de « non qualité » qui affectent les différents maillons de la chaîne de traitement, ainsi que sur l'auditabilité de celle-ci.

► **Quels sont les risques liés à *la collecte des données « amont »* ?**

- ❑ Les méthodes de collecte des données sont-elles clairement définies et documentées ? Assurent-elles une qualité théorique (que ce soit une collecte manuelle, via une sortie de système d'information, une enquête, etc..) ?
- ❑ En cas de collecte manuelle, y-a-t-il des ressaisies successives ?
- ❑ Quel est le risque de non exhaustivité des données par rapport au référentiel de collecte (non prise en compte involontaire, ou perte de certaines données, par exemple, sur une zone géographique)<sup>2</sup> ?
- ❑ Quel est le risque de non homogénéité des données dans l'espace et dans le temps pour des services analogues (risques liés à des pratiques différentes des services) ?
- ❑ Quel est le risque de non représentativité des données récoltées par enquêtes ou par sondages ?
- ❑ Quel est le risque de non sincérité volontaire des données ? En cas de risque élevé de non sincérité, est-il prévu un second indicateur permettant de recouper au moins en partie l'information ?
- ❑ Quel est le risque lié à la collecte de données « subjectives » (par exemple : remplissage de grille de temps passé par les intéressés eux-mêmes) ?
- ❑ Les données collectées provient-elle d'une source authentifiée par un tiers (par exemple, bases internationales bibliométrie, données INSEE), ou indépendante de l'administration (notamment pour un indicateur de qualité de service) ? Dans ce dernier cas, cette source présente-t-elle une garantie de qualité professionnelle ?

► **Quels sont les risques liés à *la centralisation de l'information* ?**

- ❑ Les méthodes de centralisation sont-elles clairement définies et documentées ?
- ❑ Quels sont les risques liés aux éventuelles fragilités du service centralisateur, aux systèmes de transmission des données ?
- ❑ Quels sont les risques de perte de données à l'occasion de la centralisation ?
- ❑ Quels sont les risques de manipulation de données à cette phase du processus ?

► **Quels sont les risques liés à *l'élaboration du résultat (calcul de la valeur de l'indicateur)* ?**

- ❑ Les méthodes de calcul du résultat de l'indicateur sont-elles clairement définies et documentées ?
- ❑ Quels sont les risques liés aux agents, au service en charge, aux éventuels systèmes automatisés impliqués, aux faiblesses du contrôle interne ?
- ❑ Quels sont les risques liés à l'application du mode de calcul ?

► **Quels sont les risques liés à *la communication interne ou externe* ?**

- ❑ Quelle est la nature de la communication en interne/externe sur les résultats attendus ou atteints ?

---

<sup>2</sup> Distinction de deux types de risque : celui d'absence de manifestation d'un phénomène à mesurer qui s'est néanmoins produit (exemple : risque que des faits de délinquance ne soient pas rapportés par les victimes) et celui que des faits avérés ne soient pas enregistrés comme tels dans les systèmes d'information censés en rendre compte.

- ❑ Quels sont les effets positifs (motivation, qualité de la collecte) recherchés (notamment par diffusion de données comparatives entre unités similaires) ?
- ❑ Quels sont les risques d'effets pervers (manipulation, focalisation excessive des services sur ce qui améliore l'indicateur au détriment des autres missions), liés à une prise de conscience des agents de l'importance du résultat aux yeux de la hiérarchie ?

► **Les indicateurs sont-ils *auditables* ?**

- ❑ Peut-on remonter de l'indicateur aux données primaires (existence d'une « piste d'audit ») ?
- ❑ La forme et la durée de conservation des données nécessaires au calcul des indicateurs sont-elles satisfaisantes ?
- ❑ Le responsable du programme a-t-il fait procéder à des tests d'auditabilité ? Si oui, ont-ils mis en évidence des lacunes ? Dans ce cas, sont-elles en voie d'être comblées ?

---

## **Commentaires**

---

La validation des informations constituant les résultats chiffrés des indicateurs de performance forme le cœur de l'audit. Il s'agit de s'assurer de la qualité de l'information pour le passé (et notamment des résultats de référence sur la base desquels ont été fixées les cibles de valeur des indicateurs), pour le présent (qualité des résultats affichés dans les RAP) et pour le futur (« soutenabilité » de l'organisation dans le temps de l'indicateur et du système d'information qui le produit).

Les facteurs de fiabilité des résultats s'apprécieront au niveau de la collecte des données amont, de leur centralisation, du traitement de calcul de la valeur de l'indicateur et de la diffusion de cette information.

Par ailleurs, « l'auditabilité » des indicateurs est un élément essentiel de leur fiabilité. Il s'agira donc d'examiner comment le responsable du programme s'est organisé pour rendre sa chaîne d'information auditable, grâce à la conservation des informations et à la documentation technique de chaque indicateur. L'auditabilité suppose la disponibilité d'une documentation, la formalisation des procédures produisant les données et la « traçabilité » des informations par rapport à leur source.

Les risques possibles de non fiabilité sont multiples. Ils peuvent être liés : aux erreurs humaines dans la saisie (par exemple : faute de formation adéquate des opérateurs qui en ont la charge), à des défauts de méthode (enquête mal conçue, exhaustivité de l'information non assurée, échantillonnage non représentatif), à des problèmes techniques de traitement de l'information, à des facteurs de non sincérité liés à l'environnement interne ou externe qui peuvent influencer sur la qualité de l'information (par exemple : sous l'effet d'une liaison entre la performance et la rémunération pouvant induire la manipulation des résultats).

Les risques possibles en matière d'auditabilité peuvent notamment provenir : de la complexité dans la collecte des données du fait du grand nombre de sources d'information et d'opérateurs, des défauts dans le choix des indicateurs, de la non stabilité des procédures ou des organisations (système d'information récent ou venant d'être modifié ou changement dans les équipes et dans l'organisation en charge du système d'information..).

## Fiche n° C 2

### S'assurer de la fiabilité d'ensemble des systèmes d'information concourant à la production des indicateurs.

---

#### Questions

---

- ▶ **Les systèmes d'information comportent-ils des *risques généraux* pour la qualité des informations sur la performance ?**
  - Les systèmes d'information sont-ils nouveaux ou préexistaient-ils ? Sont-ils stabilisés ?
  - Si deux ou plusieurs systèmes d'information concourent à la production des résultats des indicateurs, quel interfaçage existe-t-il ou est-il prévu entre eux ? Notamment, quelles sont les relations entre le ou les systèmes d'information de gestion opérationnelle et le ou les systèmes d'information de mesure et de rapportage de la performance ?
  - La responsabilité de la validation des données aux diverses étapes de leur cheminement entre les systèmes d'information ou les applications concernés, est-elle clairement établie ?
  - Est-il fait appel à des systèmes d'information relevant d'opérateurs ou de sous-traitants ? Si oui, comment est traitée la question précédente ?
  - Quels indices de risques et de progrès peut-on identifier dans les systèmes d'information concernés ?
  
- ▶ **Les systèmes d'information concourant aux résultats des indicateurs sont-ils *maîtrisés par les acteurs concernés* ?**
  - Les acteurs (centraux et déconcentrés) ont-ils une connaissance précise du ou des systèmes d'information concourant aux résultats des indicateurs et de leur évolution ?
  - Quel est le degré d'appropriation de ces systèmes d'information par ces acteurs ? Quel jugement les acteurs portent-ils sur la capacité des systèmes d'information à répondre à leur besoin ? Quel est le degré de convivialité du système d'information ?
  - Les gestionnaires ou agents en charge du contrôle de gestion ont-ils eux-mêmes mis en place des systèmes d'information « parallèles » au système d'information devant alimenter les informations données dans le PAP et dans le RAP ?

---

#### Commentaires

---

Les systèmes d'information constituent un volet important du processus de production des indicateurs et des facteurs éventuels de risque de non qualité. Pour autant, l'audit des systèmes d'information n'est pas l'objet d'une mission du CIAP.

C'est pourquoi l'auditeur se concentrera sur les éléments *synthétiques* de l'organisation des systèmes d'information, sur leur degré de mise au point et donc de stabilité, facteurs pouvant impacter la production des éléments constitutifs des indicateurs. Il identifiera les risques *généraux* liés aux systèmes d'information et aux acteurs qui procèdent aux entrées ou aux extractions des données véhiculées.

En fonction de l'ampleur des risques potentiels identifiés, l'audit du programme pourra conclure à la nécessité de faire réaliser un audit informatique.

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Effets de concurrence et d'empilement des systèmes qui peuvent conduire à des données divergentes, ou à une charge de travail disproportionnée avec les enjeux..
- Absence de conduite d'une analyse des risques sur l'ensemble du processus.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Réflexion en cours sur les risques du système d'information et l'amélioration du contrôle interne.
- Mise en place d'un audit de la fiabilité des systèmes informatiques qui contribuent à la production des indicateurs de résultats du programme.
- Tests réguliers de cohérence des données si plusieurs applications sont interfacées.

## Fiche n° C 3

### Vérifier la qualité des contrôles des processus d'élaboration des indicateurs

---

#### Questions

---

► **Des initiatives ont-elles été prises pour fiabiliser et sécuriser les informations ?**

**Le responsable du programme a-t-il procédé à :**

- la mise en place d'un référentiel définissant les caractéristiques précises des données de base à collecter, ainsi que d'une fonction de contrôle de ces données ?
- un développement des fonctions de contrôle automatisé lors de la saisie ?
- l'alimentation automatique de certaines données directement à partir des applications « métiers » ?
- l'élaboration d'un guide d'assurance qualité de la chaîne de traitement de l'information ?
- un recours à la transparence par la publication des indicateurs à l'ensemble du réseau permettant des comparaisons entre services ?
- l'implication et l'animation des contrôleurs de gestion (le réseau des contrôleurs de gestion s'affirmant dans une fonction d'assurance qualité des données et des processus) ?

► **Quelle est l'effectivité de la mise en place et l'efficacité du contrôle interne ?**

- Un système de contrôle interne est-il effectivement mis en œuvre (au niveau central et au niveau déconcentré) ? Est-il formalisé ?
- Les contrôles internes sont-ils ciblés et approchent-ils les risques selon l'importance de leur impact et leur probabilité d'occurrence ?
- Quelle est la part dévolue au contrôle interne par rapport à l'autocontrôle des opérateurs ?
- Est-il fait appel à des formes de contrôle externe ?
- Quel contrôle est exercé chez les fournisseurs de données ou de résultats extérieurs à l'administration ? Quel type de garantie est éventuellement requis ?

► **Le contrôle interne mis en place par le responsable du programme a-t-il conduit à des rectifications de données ou de résultats fournis par les services ou les systèmes ?**

► **Les structures d'audit interne interviennent-elles le domaine de la fiabilité des indicateurs (notamment dans le cadre d'audits de performance) ? Si oui, avec quels résultats ?**

---

#### Commentaires

---

Le degré de prise en compte des risques par le responsable de programme sera évalué à partir d'un étalonnage des risques défini par le service ou proposé par l'auditeur. Seront privilégiés les risques portant sur les informations importantes, de nature, par exemple, à influencer le Parlement sur l'appréciation des résultats d'une politique. Cet exercice devra tenir compte à la fois de l'impact du risque et de sa probabilité.

Il convient de noter que certains leviers de motivation pour l'atteinte des résultats, qui sont des instruments nécessaires (et généralement mis en œuvre), constituent aussi des facteurs de risque pour la fiabilité des chiffres affichés. Il en va ainsi de la pression sur l'atteinte des résultats de la part de l'encadrement, de la liaison entre résultats et moyens affectés au service et/ou rémunération individuelle, de la compétition entre services analogues, ainsi que de la part (qui peut être excessive) donnée à l'autocontrôle sur le contrôle interne et externe.



## Fiche n° C 4

### Apprécier la contribution du suivi de la performance à la qualité des indicateurs.

---

#### Questions

---

► **Quel jugement porter sur la contribution du *contrôle de gestion* à la qualité des résultats fournis par les indicateurs ?**

- Les moyens et l'activité des contrôleurs de gestion :
  - Existent-ils ? Jusqu'à quel niveau opérationnel (BOP, UO) ?
  - Travaillent-ils en réseau ?
  - Quelles sont leurs relations avec les gestionnaires ?
  - Quels commentaires apportent-ils à l'appui des résultats ?
  - Soulignent-ils des risques de non qualité des résultats ?
- L'utilisation effective du contrôle de gestion pour le pilotage :
  - Le dispositif de contrôle de gestion a-t-il permis d'anticiper les résultats de manière fiable ?
  - Le responsable du programme a-t-il été en mesure de prendre des mesures correctrices ?

► **Quel jugement porter sur l'implication du *responsable de programme* ?**

- Le tableau de bord du responsable de programme :
  - Existe-t-il un tableau de bord central du programme ? Son contenu est-il satisfaisant ?  
Couvre-t-il l'essentiel du champ du programme ?
  - Est-il tenu en temps réel ou reconstitué *ex post* ?
  - Est-il décliné de manière cohérente jusqu'aux niveaux opérationnels ?
  - Est-il commenté ?
- L'appréciation portée par les responsables de la mise en œuvre du programme :
  - Se considèrent-ils bien informés sur les résultats à leur propre niveau d'action ?
  - Ont-ils développé des outils de contrôle de gestion parallèles ?
  - Envisagent-ils, si nécessaire, des plans d'action pour améliorer le fonctionnement du contrôle de gestion à leur niveau de responsabilité et améliorer l'interprétation des indicateurs ?

---

#### Commentaires

---

Un indicateur a d'autant plus de chances d'être fiable qu'il est suivi attentivement par le responsable de programme, avec l'aide d'un contrôle de gestion performant.

L'auditeur précisera donc les outils de suivi des indicateurs dont se sont dotés le responsable et les principaux acteurs du programme, notamment au regard des risques de non réalisation des cibles de résultats. Il examinera si des indicateurs d'alerte de tels risques ont été mis en place.

Il évaluera le rôle joué par les contrôleurs de gestion, notamment pour alerter le responsable du programme sur les conditions de réalisation de la performance et les risques de dérive par rapport à la cible, proposer des mesures correctrices, et fournir les éléments d'interprétation des résultats atteints.

L'analyse qui est effectuée ici en termes de suivi des indicateurs devra être menée de manière complémentaire avec l'examen de la déclinaison et de l'utilisation du dispositif de performance (cf. infra, partie D, fiches D 1 et D 3).



## Fiche n° C 5

### Vérifier le calcul de certains indicateurs.

---

#### Le recours à des investigations plus approfondies

---

##### ► Une démarche complémentaire du contrôle de second niveau

Le contrôle de second niveau décrit dans les fiches précédentes peut, le cas échéant, être complété par des investigations plus approfondies, visant à vérifier le calcul de certains indicateurs.

Il s'agit là d'investigations assez techniques, qui relèvent en principe plutôt d'un contrôle de premier niveau que d'un audit du CIAP. Elles n'en présentent pas moins un double intérêt :

- Lorsque le processus d'élaboration de l'indicateur présente des faiblesses (absence de documentation, absence de contrôle interne...), elles permettent de mesurer « l'ampleur des dégâts » sur le produit final (la valeur de l'indicateur) et permettent d'étayer de façon incontestable un jugement critique ;
- Même lorsque le processus présente les garanties de fiabilité souhaitables, quelques investigations sur échantillon permettent de conforter concrètement l'appréciation initiale favorable (ou révèlent au contraire que celle-ci n'était pas totalement fondée et qu'il faut poursuivre le travail d'identification des risques).

##### ► Une démarche nécessairement sélective

Les contraintes de temps imposent généralement de s'en tenir à des contrôles sur des échantillons (un petit nombre d'indicateurs ou une partie du processus) choisis de telle façon que l'analyse couvre les principaux risques susceptibles de fausser substantiellement les valeurs numériques qui figureront in fine dans le PAP et le RAP. Il conviendra de préciser et de justifier les choix d'échantillonnage, de risques ciblés, de sites visités et d'épreuves effectuées.

---

#### Les modalités des investigations

---

Partant du principe qu'un indicateur fiable est le résultat d'un calcul juste effectué à partir de données primaires elles-mêmes fiables, les vérifications peuvent porter essentiellement sur les modes de calcul et sur la traçabilité de l'indicateur.

##### ► La vérification du mode de calcul

Elle est utile lorsque l'indicateur est calculé non par un système d'information, mais par un outil de type tableau Excel paramétré de façon artisanale (à plus forte raison si le paramétrage en question n'est pas documenté, ou si la fiche documentaire de l'indicateur est imprécise).

Il s'agit de vérifier :

- si les formules de calcul utilisées sont bien la traduction mathématique de la fiche documentaire de l'indicateur ;
- et si les formules et la fiche documentaire correspondent bien à ce que veut représenter l'indicateur (exemple simple d'erreur : un ratio calculé à l'envers).

### ► La vérification des données

Il s'agit de vérifier que l'on peut remonter la chaîne des données en partant de l'indicateur jusqu'à aboutir à des données primaires authentifiées, soit parce que ce sont des données de sortie d'un système informatique de gestion (exemple : paiements de l'année), soit parce qu'elles figurent dans un document « authentique » référencé, daté et signé ou équivalent (exemples : devis figurant dans le document annuel de suivi d'un programme d'investissement ; taux d'inflation publié sur le site de l'INSEE).

Indicateur ← (traitement) ← données intermédiaires ← (traitement) ← données d'entrée du calcul  
= ? données authentifiées

### ► La combinaison des deux : le recalcul complet de l'indicateur

C'est l'opération la plus lourde. Elle est notamment utile lorsque le processus d'élaboration de l'indicateur comporte des ressaisies manuelles, sources d'erreurs potentielles qu'il est difficile de détecter autrement.

Il s'agit de rassembler l'ensemble des données primaires authentifiées nécessaires au calcul de l'indicateur, de recalculer (à partir d'elles) l'indicateur selon une méthode élaborée par l'équipe d'audit et enfin de vérifier que le résultat obtenu ne s'écarte pas significativement de la valeur affichée pour l'indicateur.

Ces investigations plus approfondies permettront alors de se prononcer sur la validité de la valeur affichée, ou sur la nécessité, le cas échéant, de redresser celle-ci.

---

## Commentaires

---

Les tests sur échantillons peuvent être effectués, soit directement par l'auditeur lui-même, soit par les services audités. Dans ce dernier cas, il convient que les sondages soient effectués selon les directives express de l'auditeur et sous son contrôle direct.

## Fiche n° C 6

### Apprécier la qualité des commentaires des résultats.

---

#### Questions

---

► **Le commentaire est-il exhaustif et clair ?**

- ❑ Y a-t-il systématiquement analyse, dans le RAP, des écarts entre prévision et réalisation
- ❑ Tous les points significatifs sont-ils notés ou certains sont-ils occultés ?
- ❑ A l'inverse, ne donne-t-on pas trop d'informations, au risque de noyer les points importants dans la masse ?

► **Les commentaires sont-ils objectifs ?**

- ❑ Y a-t-il cohérence entre les commentaires du RAP et les données internes issues du contrôle de gestion, ainsi qu'avec la communication éventuelle (interne ou externe) sur les résultats des indicateurs ?
- ❑ Quelle relation est faite entre les résultats et les moyens ? Les commentaires visent-ils l'autojustification ou l'augmentation des moyens ?
- ❑ Quelle est la prise en compte du poids du contexte sur la valeur ou l'évolution de l'indicateur ?

► **Les commentaires prennent-ils en compte les marges d'erreur et les risques sur les indicateurs ?**

- ❑ Les marges d'erreur sur le niveau des indicateurs sont-elles rappelées ?
- ❑ Les lecteurs du RAP sont-ils dûment informés des limites des résultats ?
- ❑ Y a-t-il remise en perspective de l'évolution ou du niveau des chiffres, afin d'éviter le travers d'une utilisation trop automatique ou mécanique des résultats constatés ?

---

#### Commentaires

---

Le CIAP a pour mission de fournir aux ministres une assurance sur la qualité des informations transmises au Parlement dans les PAP et dans les RAP. Les audits ne doivent donc pas se limiter à la fiabilité des chiffres ; ils doivent aussi porter sur la présentation des résultats, qui est également importante dans le compte rendu de la performance.

De ce point de vue, les commentaires du RAP doivent montrer la capacité du responsable de programme à procéder à une analyse critique et lucide des résultats atteints, en tenant compte des marges d'erreurs et des risques possibles.

En particulier, les auditeurs pourront apprécier si les commentaires offrent la remise en perspective nécessaire, pour éviter les risques d'effets pervers d'une focalisation excessive sur une variation ponctuelle des chiffres.



## Fiche n° C 7

### L'évaluation finale du dispositif de mesure de la performance

---

#### L'évaluation de la fiabilité de chacun des indicateurs audités

---

Pour chacun des indicateurs dont la fiabilité aura été examinée, l'auditeur devra, à la lumière des réponses apportées aux questions des fiches précédentes, donner son jugement final sur les points suivants :

► **Le système de production des résultats chiffrés fonctionne-t-il correctement?**

- ❑ Quel est le niveau des risques de « non qualité » affectant les différentes composantes du processus de production (collecte, centralisation, traitement, systèmes d'information) ?
- ❑ En quoi les contrôles internes mis en place, ainsi que le suivi de l'indicateur, contribuent-ils à réduire ces risques ?
- ❑ Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le niveau des risques sur les chiffres produits est-il maîtrisé, ou est-il au contraire d'une ampleur telle qu'il pourrait invalider le sens des résultats ?
- ❑ L'extrapolation au résultat global d'un indicateur de certaines anomalies constatés localement est-elle ou non justifiée ? A quelles conditions peut-on se limiter à une correction partielle des résultats d'un indicateur ou les rejeter en bloc ?
- ❑ Pour les indicateurs ayant fait l'objet d'investigations plus approfondies (contrôle de 1er niveau), le résultat affiché peut-il être validé, ou redressé ?

► **Les commentaires peuvent-ils eux-mêmes être validés (clarté, exhaustivité, objectivité...) ?**

► **Globalement, la qualité de l'information donnée sur cet indicateur (résultat chiffré + commentaire) est-elle satisfaisante ?**

---

#### L'évaluation d'ensemble du dispositif de mesure de la performance

---

A l'issue de l'examen analytique des indicateurs, l'auditeur devra formuler un diagnostic d'ensemble.

► **Quelles sont les limites éventuelles inhérentes à l'échantillon d'indicateurs audités ?**

- ❑ Dans le cas où seule une partie des indicateurs a pu être auditée en termes de fiabilité, en quoi la sélection effectuée peut-elle affecter les conclusions d'ensemble (par exemple, focalisation sur les « zones à risques », ou bien sur l'une des trois dimensions de la performance particulièrement significative pour le programme) ?

► **Quel jugement d'ensemble peut-on porter sur les déterminants de la qualité de l'information sur la performance ?**

- ❑ Le processus de production des résultats (collecte, centralisation, traitement, systèmes d'information) ? Quels sont les risques transversaux identifiés, et les actions correctives nécessaires ?
- ❑ Les contrôles internes et le suivi des indicateurs contribuent-ils effectivement à la maîtrise des risques ?
- ❑ Le commentaire des résultats sont-ils clairs, exhaustifs et objectifs ?
- ❑ Quelles informations complémentaires apportent les contrôles approfondis effectués ponctuellement (cf. fiche C 5) ?

► **Au vu de ces différents éléments, peut-on considérer que le dispositif de performance présente un caractère de fiabilité suffisant ? ?**

- ❑ Le système d'information sur la performance fonctionne-t-il correctement dans l'ensemble ?
- ❑ Les risques identifiés sont ils significatifs à l'échelle de l'ensemble du système ? Ces risques sont ils maîtrisés, peuvent-ils être réduits dans des conditions de coût et de délais raisonnables ?
- ❑ Globalement, le rapport annuel de performances atteint-il un degré de qualité acceptable ?

## **C : Fiche Méthodologie**

---

### **Interlocuteurs principaux**

---

- responsable du programme.
- responsable(s) du contrôle de gestion.
- responsable(s) des applications informatiques contribuant à la production des indicateurs de résultats du programme.
- responsables de BOP/VO du programme.
- responsables choisis de services en charge de la saisie de données amont utiles à la confection des indicateurs, de la centralisation de ces données, du calcul des indicateurs, de la diffusion de l'information.

---

### **Documents à demander au ministère**

---

- fiches de documentation technique des indicateurs audités.
- notes sur les procédures de collecte de données et de contrôle interne.
- descriptif sommaire de l'architecture du dispositif de recueil et de traitement des données, de calcul et de mise en forme des indicateurs.
- descriptif des applications informatiques contribuant à la production des indicateurs de résultats du programme, procédures de test et de maintenance, documents « utilisateurs ».
- manuels et procédures « qualité », résultats d'éventuels audits de certification des systèmes de management (ISO 9000, etc.) et éventuels engagements de service « qualité ».
- documents faisant le point sur l'état de réalisation du dispositif ministériel de développement et de généralisation du contrôle de gestion.
- rapport des missions d'audit interne, le cas échéant.

---

### **Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP**

---

- guide de la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs (juin 2004).



## Partie D : La déclinaison opérationnelle des programmes dans le cadre d'un pilotage par la performance

La mise en œuvre de la LOLF doit faire évoluer le « système de gestion » des différents ministères (au sens des pratiques de pilotage et d'animation des services) vers une culture du résultat.

Dans le cadre d'un audit de programme, il ne s'agit pas de procéder à un audit du système de gestion du ministère responsable. Il s'agit, plus simplement, d'apprécier les démarches engagées pour que le responsable dispose des outils nécessaires au pilotage du programme par un dialogue de gestion au sein de la chaîne de responsabilité (responsables de BOP, d'UO, opérateurs).

L'examen de la déclinaison opérationnelle du programme porte ainsi sur trois aspects :

- la **fiche D 1** vise à s'assurer que les **objectifs** et les indicateurs stratégiques du PAP sont déclinés au niveau opérationnel, à l'intention de chacun des acteurs contribuant significativement à la réalisation du programme ;
- la **fiche D 2** porte sur l'attribution des **moyens** et des capacités d'actions nécessaires à chaque acteur opérationnel ;
- la **fiche D 3** tend enfin à vérifier qu'il existe un **dialogue de gestion** entre le responsable du programme et les acteurs opérationnels, mettant notamment en relation les objectifs et les moyens.



## Fiche n° D 1

### S'assurer que les objectifs stratégiques du programme sont déclinés au niveau de chacun des acteurs opérationnels

---

#### Questions

---

► **La contribution attendue de chaque service de l'État ou opérateur est-elle déclinée sous forme d'objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de résultats ?**

- ❑ L'articulation de ces objectifs et indicateurs *opérationnels* avec les objectifs et indicateurs *stratégiques* du programme apparaît-elle clairement ?
- ❑ Ces objectifs et indicateurs sont-ils compréhensibles et connus des cadres et des agents concernés ?
- ❑ Les objectifs et indicateurs assignés aux services ou aux opérateurs s'appuient-ils sur une analyse des leviers d'action identifiés de ceux-ci, et sur une appréciation de leur contribution au programme dans la période antérieure ?

► **La déclinaison du dispositif de performance est-elle complète ?**

- ❑ Y-a-t-il des objectifs du programme qui ne sont pas déclinés en objectifs spécifiques assignés à des services de l'État ou opérateurs ? Est-ce justifié ?
- ❑ Les services (notamment déconcentrés) savent-ils à quel(s) programme(s) ils sont rattachés (ou pour quel (s) programme(s) de politique ils œuvrent, s'ils sont rattachés à un programme soutien) ?
- ❑ Existe-t-il (notamment dans les services déconcentrés) des unités de travail d'importance significative qui restent à l'écart d'un dispositif de performance adapté à leur niveau ?

► **Les objectifs et indicateurs opérationnels sont-ils formalisés ?**

- ❑ Existe-t-il des plans d'action pluriannuels ou des contrats d'objectifs ?
- ❑ Existe-t-il une procédure d'actualisation annuelle des objectifs et indicateurs assignés aux services de l'État et aux opérateurs ?
- ❑ Pour les services de l'État et opérateurs ayant une mission territoriale, existe-t-il une procédure permettant de coordonner ces objectifs avec ceux des autres services de l'État et opérateurs contribuant sur le même territoire à la même politique publique (ex : projet territorial de l'État) ?

---

#### Commentaires

---

La contribution des services de l'État et opérateurs s'organise dans le cadre défini par la chaîne de responsabilité du programme (voir fiche A 3). Pour garantir la qualité de la déclinaison du programme, des objectifs spécifiques, à caractère opérationnel, traduisant la contribution de chaque service de l'État et opérateur à la réalisation des objectifs du programme doivent être définis.

Il conviendra donc de vérifier que les objectifs et indicateurs *stratégiques* (retenus dans les PAP et les RAP) sont bien déclinés au niveau *opérationnel*, avec trois modalités envisageables (cf. le Guide de la démarche de performance, § 2.A, pages 34 à 38) :

- objectifs et indicateurs constituant la *déclinaison directe* d'un indicateur de performance national en fonction de critères géographiques ou sectoriels (par exemple, décomposition d'un taux de recouvrement national par département et par service local) ;

- objectifs et indicateurs *intermédiaires*, qui portent sur les moyens (effectifs, crédits), les activités (nombre de contrôles effectués) ou les produits (travaux réalisés) nécessaires pour obtenir la performance retenue dans les indicateurs stratégiques ;
- objectifs et indicateurs *complémentaires*, portant sur des actions du programme qui ne seraient pas couverts par les objectifs stratégiques, en raison du caractère sélectif de ceux-ci.

De même que les objectifs stratégiques du programme, ces objectifs opérationnels, formulés de façon littéraire, doivent être suffisamment précis, hiérarchisés, et lisibles pour être compris et partagés par les citoyens comme par les acteurs de leur mise en œuvre. A cet effet, ils doivent notamment faire le lien avec les leviers d'action clairement identifiés dont ces derniers disposent pour les atteindre.

L'audit doit également s'assurer d'une formalisation minimale de ces objectifs, sur la base de documents de référence dont la forme relève de l'initiative de chaque ministère, ainsi que du type d'acteur concerné (contrat pluriannuel de performances pour une direction, contrat d'objectif pour un opérateur...).

La détermination régulière d'objectifs formalisés doit être mise en cohérence avec les procédures existantes, régissant les relations avec les services déconcentrés (par exemple : directive nationale d'orientations « DNO », plans d'objectifs et de moyens, contrats avec un service ou un ensemble de services), comme les relations avec les opérateurs de l'État et les organismes de sécurité sociale (procédures de contractualisation pluriannuelle, documents de performance accompagnant leurs documents budgétaires).

Les conditions dans lesquelles la déclinaison des objectifs des programmes est prévue dans les DNO et les contrats sont donc un élément majeur de la capacité à piloter les programmes par la performance.

Enfin, il est important qu'aucun service n'ignore à quel (s) programme(s) il participe, et éventuellement, à quel (s) programme(s) il doit apporter une contribution pour la réalisation de la performance.

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Absence d'objectifs spécifiques assignés à des services de l'État ou opérateurs contribuant significativement au programme.
- Divergence prévisible entre les objectifs affichés du programme et ceux poursuivis réellement par un service de l'État ou un opérateur. En particulier, absence de référence aux objectifs et indicateurs du PAP dans un contrat avec une direction ou un opérateur.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Existence d'une démarche visant à améliorer les conditions de pilotage des services déconcentrés.
- Existence d'une démarche visant à rénover les conditions de la tutelle des opérateurs, à développer la contractualisation avec l'État, et à mieux articuler la préparation des contrats avec la procédure budgétaire.
- Existence d'une démarche visant à fournir des références sur la performance observée chez des services ou opérateurs comparables en France ou à l'étranger.
- Existence d'une démarche visant à diffuser l'exigence de performance portée par la LOLF à l'ensemble des agents de l'État concourant à la mise en œuvre du programme.

## Fiche n° D 2

### **S'assurer que chaque acteur dispose de moyens clairement définis et de capacités d'action suffisantes pour les mettre en œuvre**

---

#### Questions

---

- ▶ **Le responsable du programme dispose-t-il des moyens permettant d'assurer une répartition des crédits sur des bases objectives ?**
- ▶ **Existe-t-il une procédure permettant de construire de manière formelle chaque budget opérationnel de programme (BOP), c'est-à-dire de définir une enveloppe de crédits ainsi que les objectifs qui lui sont fixés ?**
  - ❑ Le BOP couvre-t-il en totalité les dépenses relevant du service dans le cadre des activités qui contribuent au programme ?
  - ❑ Si ce n'est pas le cas, les exceptions sont-elles justifiées, notamment dans le cadre de la gestion des fonctions de soutien inscrites dans un programme spécifique ?
  - ❑ Le responsable du BOP prend-il effectivement toutes les décisions génératrices des dépenses imputées sur son BOP ? Les exceptions sont-elles justifiées ?
- ▶ **Dans quelles conditions se décline, dans la gestion des BOP, la fongibilité des crédits organisée au niveau du programme ?**
  - ❑ Comment sont justifiées les éventuelles limitations de la fongibilité ?
  - ❑ Les procédures de mise en œuvre de la fongibilité au sein des BOP requièrent-elles des autorisations externes au BOP, voire externes au programme ?
- ▶ **Comment est envisagée la déclinaison dans les BOP du plafond des dépenses de personnel ?**
  - ❑ Des évolutions dans les procédures de gestion des ressources humaines sont-elles envisagées pour assurer aux responsables des BOP des marges de manœuvre suffisantes ?
  - ❑ Comment s'articule le plafond des dépenses de personnel par programme avec le plafond d'emplois du ministère ?
  - ❑ Comment les plafonds d'effectif sont-ils répartis entre services ? Le responsable de programme dispose-t-il de critères de répartition ? Ces effectifs évoluent-ils en fonction des priorités ou des évolutions de contexte ?
- ▶ **La structuration et les règles de gestion des budgets des opérateurs contribuant à la réalisation du programme sont-elles adaptées à la conduite des actions qui leur incombent à ce titre, et au *reporting* sur les réalisations ?**

---

#### Commentaires

---

La mise en œuvre de la LOLF vise, entre autres, à développer les responsabilités des services de l'État et des opérateurs à travers la fongibilité (asymétrique) des crédits du programme. Ceux-ci sont répartis en budgets opérationnels de programme (BOP).

Un budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions ou parties d'actions dont il a la charge. A ce titre, le BOP retrace sa compétence : soit un périmètre géographique, soit un périmètre d'activités (informatique, immobilier...).

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

A cet effet, le « Guide pratique de la déclinaison des programmes » recommande que les ministères élaborent une charte de gestion des programmes, destinée à servir de cadre à des chartes ou conventions de gestion pour chacun d'entre eux.

L'objectif majeur de l'audit est de vérifier que le responsable a mis en place des démarches permettant de garantir la mise en œuvre du programme selon les principes de la LOLF.

Les questionnements proposés visent à analyser ces démarches sous quatre aspects :

- le contenu des BOP et l'articulation entre la définition des BOP et les procédures annuelles qui organisent l'allocation de ressources (plafonds d'emploi, crédits directs pour les services du ministère ou subventions pour les opérateurs externes), afin d'assurer le respect de la spécialisation des crédits par programme mais aussi la cohérence territoriale de leur emploi ;
- la « fongibilité ». Dans la logique de responsabilisation que comporte la LOLF, la souplesse de gestion doit bénéficier aux gestionnaires nationaux, mais aussi aux services déconcentrés de l'État et aux opérateurs. Les modalités de définition et de gestion des plafonds d'emplois inscrits dans les BOP doivent conduire à adapter les modes de gestion des ressources humaines ;
- l'identification des procédures, outils et compétences à développer au niveau des services de l'État et opérateurs (notamment en matière de préparation et d'exécution budgétaire) ;
- la politique adoptée par le responsable du programme pour déléguer les crédits aux responsables de BOP (calendrier, rythme dans l'année, quantum conservé par le responsable de programme pour arbitrages ou imprévus, etc.).

Pour l'analyse de ces différents aspects, les auditeurs s'appuieront également sur l'évaluation qu'en font, au travers de l'exercice de leurs fonctions, les services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (CBCM).

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

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Centralisation excessive dans la gestion, conduisant à déresponsabiliser les services de l'État et opérateurs dans la recherche de résultats.
- Fongibilité insuffisante pour optimiser la gestion du BOP ; difficulté à articuler la gestion des plafonds de crédits et d'emplois avec la gestion des personnels.
- Effectifs de BOP insuffisants pour permettre une prévision satisfaisante de la masse salariale.
- Effectifs plafond non cohérents avec la masse salariale déléguée.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Démarches de progrès dans le cadre de l'organisation ministérielle du contrôle de gestion.
- Détermination de critères tenant aux missions permettant d'établir des effectifs cible par BOP et de faire évoluer la répartition de ces effectifs.
- Exercices de péréquation des effectifs entre service pour adapter les effectifs à des besoins évolutifs.

## Fiche n° D 3

### S'assurer que le dialogue de gestion est organisé par le responsable du programme et concerne tous les acteurs.

---

#### Questions

---

- ▶ **Les responsables des *services centraux et déconcentrés* participant au programme ont-ils à échéance régulière des échanges approfondis sur leurs objectifs et leurs moyens avec le responsable du programme ou avec un responsable délégué par celui-ci ?**
  - Dans le cas des services déconcentrés relevant de l'autorité préfectorale, quels sont les rôles respectifs du préfet et du responsable du service dans ce dialogue de gestion ?
  
- ▶ **Les responsables des *opérateurs* participant de manière significative au programme ont-ils à échéance régulière des échanges approfondis sur leurs objectifs et leurs moyens avec le responsable du programme ou avec un responsable délégué par celui-ci ?**
  - S'il existe un contrat d'objectifs et de moyens, un dispositif de suivi et d'évaluation est-il mis en place ? Comment le dialogue de gestion est-il articulé avec ce suivi, ainsi qu'avec la procédure d'adoption du budget de l'opérateur ? Le contrat d'objectifs et de moyens est-il en cohérence satisfaisante avec le contenu du PAP, pour l'année considérée ?
  - Quelle articulation existe-t-il entre le responsable de programme et la tutelle de l'opérateur ?
  - Si l'opérateur dispose d'un réseau territorial, le dialogue de gestion fait-il l'objet d'une déclinaison au sein de ce réseau ?
  - Le responsable du programme dispose-t-il de moyens de contrôle sur le caractère effectif de l'emploi des crédits au profit du programme ?
  
- ▶ **Ces échanges sont-ils préparés en amont de part et d'autre, font-ils l'objet d'un suivi et ont-ils des conséquences concrètes ?**
  - Le dialogue de gestion permet-il de traiter, à la fois, l'analyse des résultats obtenus dans la période antérieure, la détermination des objectifs et des cibles de résultats, ainsi que la programmation des moyens pour la période à venir ?
  - Le dialogue est-il nourri par des indicateurs permettant une appréhension, dans le temps et dans l'espace, des performances obtenues par le service de l'État ou l'opérateur ? Ceux-ci sont-ils intégrés dans le dispositif de contrôle de gestion du programme ?
  - Le dialogue permet-il d'alimenter les comptes-rendus du responsable de programme et les discussions budgétaires relatives aux objectifs et aux moyens du programme ?
  - Existe-t-il une méthode d'analyse infra-annuelle (tableaux de bord) permettant de détecter des écarts éventuels entre les cibles de résultats et les réalisations, les causes de ces écarts et de proposer les méthodes de réactions adaptées ?
  - La liaison entre dialogue de gestion et évaluation individuelle des responsables des services est-elle explicitée ou prévue ?
  - Pour les services de l'État, existe-t-il une démarche d'analyse des résultats des différentes unités opérationnelles comparables, en vue de mutualiser les meilleures pratiques ?
  - Des évolutions sont-elles nécessaires pour adapter les systèmes d'information et les outils de gestion aux besoins du dialogue de gestion ?

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

- La coordination entre les responsables de ces programmes est-elle organisée ?
- Les procédures mises en place permettent-elles au responsable du programme de suivre l'utilisation des crédits qu'il a délégués au profit des actions relevant de son programme ?
- Le responsable du programme a-t-il des capacités effectives d'animation et d'évaluation vis-à-vis des services et opérateurs relevant de plusieurs programmes ?

---

## **Commentaires**

---

Pour garantir un pilotage effectif et participatif du programme, la définition des objectifs et des moyens impartis à chaque acteur, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, doivent s'effectuer à travers un « dialogue de gestion » organisé par le responsable du programme. Lorsqu'un service de l'État ou un opérateur rend compte à un responsable, délégué par le responsable du programme, ce responsable délégué doit avoir la responsabilité effective de fixer les objectifs et les moyens des services des acteurs qui lui sont rattachés.

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

Pour les services déconcentrés, l'engagement respectif du préfet et du responsable du service dans la procédure de dialogue de gestion doit être explicité. Pour les établissements publics, l'articulation avec l'exercice de la tutelle doit être clarifiée, lorsque celle-ci ne relève pas du responsable du programme.

---

## **Indicateurs de risques**

---

- Le risque majeur est celui que le dialogue ne soit que formel et ne permette donc pas un pilotage effectif du programme :
  - procédures non organisées ou non mises en œuvre ;
  - organisation irréaliste, notamment lorsque le responsable du programme (ou son délégué) a la supervision directe d'un trop grand nombre d'acteurs ;
  - outils de contrôle de gestion insuffisants ou contestés.

---

## **Indicateurs de progrès**

---

- Engagement de démarches qui visent à améliorer les procédures de dialogue de gestion, notamment :
  - clarifier les responsabilités de tutelle et leur articulation avec le dialogue de gestion ;
  - améliorer le système d'information sur le suivi des activités et des résultats des services de l'État et opérateurs ;
  - ajuster le calendrier du dialogue de gestion pour y intégrer la discussion des budgets opérationnels de programme.

## **D : Fiche Méthodologie**

---

### **Interlocuteurs principaux**

---

- un petit nombre de responsables de BOP et d'UO et d'agents de services déconcentrés (échantillon à définir en fonction d'une typologie simple).
- un échantillon d'opérateurs de l'État à définir au cas par cas.
- les services de la direction financière et de la direction des ressources humaines du ministère.
- le service du contrôle de gestion.
- le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et le responsable du contrôle financier déconcentré.

---

### **Documents à demander au ministère**

---

- programmation budgétaire initiale (PBI) et documents prévisionnels de gestion (DPG).
- liste des services de l'État et opérateurs qui sont associés aux différentes actions du programme en précisant les modalités de pilotage (relation hiérarchique, fonctionnelle, contractuelle, tutelle).
- cadres de gestion existant : DNO, documents pluriannuels tels que plans d'action, contrats ou conventions déjà conclus avec les directions, les services déconcentrés, les opérateurs externes...
- éléments sur le dispositif ministériel de contrôle de gestion (procédures, tableaux de bord...).
- instructions sur les procédures de dialogue de gestion, d'allocation de ressources et de gestion des crédits mises en œuvre.
- compte rendu des dernières réunions de dialogue de gestion pour les opérateurs les plus significatifs.
- instructions et notes internes relatives aux entretiens d'évaluation des chefs de services déconcentrés.
- instructions et notes internes relatives à l'organisation du dialogue social.

---

### **Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP**

---

- guide pratique de la déclinaison des programmes : les BOP, janvier 2005.
- guide de la démarche de performance, stratégie, objectifs, indicateurs (juin 2004)
- guide pratique du pilotage de la masse salariale, juin 2005.
- guide pratique des dépenses de personnel, juin 2005.
- vade-mecum pour la gestion budgétaire dans les services déconcentrés, novembre 2005.
- circulaire du 8 février 2005 relative au périmètre des opérateurs de l'État.
- circulaire DGME/DGCP/DB du 14 juin 2006 relative aux mesures de simplification concernant la nomenclature budgétaire et comptable et cartographie des BOP et UO.
- circulaire annuelle DB relative à la gestion des programmes : programmation budgétaire initiale et BOP.
- note DGME de cadrage de la réunion des contrôleurs de gestion de programme relative à la déclinaison des objectifs opérationnels dans le cadre du dialogue de gestion, juillet 2006.



## Partie E : La justification des crédits au premier euro

L'abandon par la LOLF de la traditionnelle distinction entre services votés et mesures nouvelles conduit à éclairer les débats parlementaires par une justification des crédits « au premier euro » (JPE), en référence aux déterminants physiques ou financiers de chaque action et de chaque catégorie de dépenses.

Conformément à l'article 51 de la LOLF, la JPE forme une partie des bleus budgétaires.

Elle y est présentée par programme et par action, et, au sein de ces deux entrées, successivement, par titre et par catégorie, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

L'audit du programme vise à s'assurer :

- à partir d'une analyse des **conditions d'élaboration de la JPE**, que les choix opérés pour le programme audité sont pertinents (quant au niveau et à l'étendue de justification retenus) et fiables (**fiche E 1**) ;
- que la **justification synthétique**, présentée le cas échéant, par grands projets ou par grands déterminants, est pertinente et fiable (**fiche E 2**) ;
- que les **justifications présentées par nature de dépenses**, conformément à la division en titres prévue par la LOLF (art.5-II), sont pertinentes et fiables (**fiches E 3 à E 7**).

Pour cette partie de l'audit, l'analyse devra s'appuyer tant sur les données figurant dans les bleus budgétaires que sur celles produites dans les réponses aux questionnaires budgétaires du Parlement.



## Fiche n° E 1

**S'assurer que les choix opérés, en ce qui concerne le niveau et l'étendue de justification retenus pour le programme, sont pertinents et fiables.**

---

### Questions

---

► **Conditions d'élaboration de la JPE :**

- ❑ Les travaux d'élaboration de la JPE ont-ils été conduits avec les services mettant en œuvre la politique publique du programme ?
- ❑ Le lien a-t-il été fait avec les leviers d'action nécessaires au pilotage du programme et au dialogue de gestion, ainsi qu'avec le contrôle de gestion ?
- ❑ Les données physiques retenues ont-elles fait l'objet d'un contrôle de cohérence avec les données budgétaires produites, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP) ?
- ❑ Les sources de production des données (manuelles ou informatiques) sont-elles fiables (existence d'un processus de contrôle interne) et auditables ?

► **Le niveau (unité) de justification retenu est-il pertinent ?**

- ❑ Les niveaux retenus de justification par nature de dépense et de justification synthétique (des dépenses de nature différente ayant un déterminant commun) permettent-ils d'explicitier clairement le contenu physico-financier et l'emploi prévisionnel des crédits du programme ?
- ❑ Des unités de justification plus fines que celles présentées (par exemple : en deçà du croisement action-catégorie) ne devraient-elles pas être retenues pour identifier certaines destinations particulières correspondant à un enjeu budgétaire ou à un élément d'information pertinent<sup>3</sup> ?
- ❑ A contrario, des unités de justification plus larges et tout aussi significatives ne pourraient-elles pas être retenues (par exemple : le coût de téléphonie par agent ne présente pas un véritable intérêt comme unité de justification des crédits de fonctionnement du programme qu'il peut être plus simple et plus lisible de justifier par une unité plus vaste couvrant, par agent, la téléphonie, l'affranchissement, la bureautique et toutes les autres dépenses ordinaires de fonctionnement) ?
- ❑ Les unités de justification retenues peuvent-elles être suivies en exécution ? Sont-elles cohérentes avec la nomenclature d'exécution du programme ?
- ❑ La justification des crédits porte-t-elle à la fois sur les autorisations d'engagement (AE= justification de l'ensemble de l'engagement pluriannuel) et sur les crédits de paiement (CP= justification des décaissements prévus dans l'année) lorsque AE et CP ne sont pas de même montant ?
- ❑ La justification des AE traduit-elle une réflexion sur la gestion pluriannuelle de certaines dépenses (par exemple : la politique immobilière, la politique d'achat, la politique de renouvellement des parcs ou d'amortissement) ?

---

<sup>3</sup> Par exemple :

1° pour les dépenses de fonctionnement : crédits CPER/hors CPER, fonctionnement courant, immobilier, loyer, action sociale, formation, frais de déplacement, frais de contentieux, frais de réception, études, communication, dépenses relatives aux élections, projets informatiques, remboursements à des organismes divers, frais de justice, carburants et alimentation des armées, fonctionnement des postes à l'étranger, fonctionnement d'un organisme particulier (observatoire, agence, commission nationale, conseil supérieur..);

2° pour les dépenses d'investissement : opérations en CPER/hors CPER, études amont, entretiens programmés, investissements relatifs au patrimoine monumental ou aux monuments historiques, acquisitions d'œuvres d'art ou commandes artistiques, fonds interministériel d'accessibilité des immeubles administratifs ;

3° pour les dépenses d'intervention : dispositif d'intervention spécifique, ensembles de dispositifs homogènes par la nature de l'intervention ou la catégorie de bénéficiaires.

► **L'étendue de la justification est-elle pertinente ?**

- Toutes les masses financières à enjeux significatifs pour le programme sont-elles bien justifiées par des déterminants physiques ou financiers ? Les crédits non justifiés par des déterminants de dépense sont-ils précisément identifiés ?
- Quelle part des crédits du programme représentent-ils ? N'est-elle pas excessive ?
- Leur non justification est-elle argumentée ?
- Des déterminants simples n'auraient-ils pas pu être identifiés ?
- Un niveau de justification différent aurait-il permis une justification plus complète et plus pertinente ?

► **La JPE des crédits du programme est-elle établie selon les principes méthodologiques du guide de la JPE diffusé par la direction du Budget ?**

► **Y a-t-il des informations redondantes avec celles figurant dans la présentation littéraire du programme et des actions, qu'il y aurait lieu de supprimer pour améliorer la lisibilité du PAP ?**

► **Y a-t-il des informations qui figurent dans les réponses aux questionnaires budgétaires du Parlement qu'il serait pertinent d'intégrer au titre de la JPE dans le PAP ?**

► **Un programme de travail en vue d'améliorer la JPE produite est-t-il défini ou prévu ?**

► **Les changements envisagés de niveau et/ou d'étendue de la JPE sont-ils pertinents ?**

► **Les éventuelles observations du Parlement ont-elles été prises en compte ?**

► **L'exercice JPE a-t-il rétroagi sur le pilotage du programme ?**

---

## **Commentaires**

---

La JPE est une explicitation des crédits soumis au vote du Parlement en vue de lui permettre de mieux appréhender le contenu et les enjeux budgétaires des programmes.

Dans la plupart des cas, la JPE consiste à définir des déterminants de dépense, d'ordre physique ou financier (nombre d'utilisateurs ou d'ETPT, volume d'activité, superficie des bâtiments, barèmes de dispositifs d'intervention, etc.), et à les rapprocher des montants budgétés. Un ou plusieurs systèmes d'information doivent donc être mobilisés.

Pour chaque programme, des organisations différentes peuvent être retenues en vue d'établir une JPE. Un lien avec le service chargé du contrôle de gestion et de la préparation du dialogue de gestion semble toutefois logique, afin de faire de la JPE, au fil des ans, un outil de pilotage du programme.

*En ce qui concerne le niveau (les unités) de justification :*

La JPE se fonde sur la nomenclature prévue dans la LOLF : elle s'effectue en principe par programme et par action et, au sein de ces entrées, par nature de dépense (titre et éventuellement catégorie), en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le principe de couverture des tranches fonctionnelles ayant été conservé par la LOLF (art.8), les AE doivent porter sur un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Dès lors, la JPE doit permettre de mieux garantir le respect et la continuité des tranches fonctionnelles des opérations et d'améliorer tant la lisibilité de celles-ci que la sincérité des lois de finances.

Certains crédits se prêtent davantage à une justification par action ou par groupe d'actions, d'autres à une justification par programme. Les crédits de personnel font ainsi l'objet d'une justification au niveau du programme. Les grands projets pourront faire l'objet d'une justification synthétique au niveau de plusieurs actions, voire d'un programme tout entier (voir fiche E 2).

Dans certains cas, les montants figurant au croisement actions / titres seront importants et pourront nécessiter la définition d'« unités » de justification plus fines que les actions.

*En ce qui concerne l'étendue de la justification :*

La finesse de la JPE doit être proportionnée aux enjeux budgétaires associés au programme. Tout en devant tendre vers la justification de l'exhaustivité des crédits du programme, les efforts doivent donc porter en priorité sur les grandes masses budgétaires ou sur des enveloppes plus réduites mais concentrant l'essentiel des marges de manœuvre du responsable de programme. Dans ces conditions, les dépenses de personnel doivent donner lieu à une justification aussi complète et précise que possible, alors que les dépenses de fonctionnement peuvent, la plupart du temps, être justifiées à partir de quelques déterminants ou ratios par type de dépenses, sans entrer dans un excès de détail par poste.

Cette justification différenciée s'explique par un souci de lisibilité des PAP et des RAP : les développements les plus importants devront porter sur les masses financières à enjeux significatifs, qui devront être justifiées par découpage en blocs cohérents et rattachement à des déterminants pertinents.

Par ailleurs, certains crédits ne peuvent, par nature, pas être rapportés à un déterminant de dépense. C'est le cas des crédits finançant les fonctions d'état-major ou certaines fonctions support (cabinets, corps d'inspection, réglementation générale, communication, études, etc.), ou encore des crédits discrétionnaires. Une logique d'enveloppe peut alors prévaloir et la justification porter, par exemple, sur la destination de l'enveloppe, son contenu physique et son évolution.

*En ce qui concerne les perspectives d'évolution de la JPE :*

Les travaux en matière de justification au premier euro ont vocation à être améliorés au fil du temps. Les audits des programmes conduits pour le compte du CIAP ont montré que des marges de progrès importantes subsistaient quant à la mise en œuvre par les ministères de mesures d'amélioration de la JPE. C'est pourquoi, les auditeurs devront analyser les réponses apportées aux questionnaires parlementaires des PLF, en complément des documents JPE produits par les ministères, pour faire des propositions d'amélioration des modalités de justification.

La connaissance des coûts unitaires doit ensuite progresser en même temps que les systèmes d'information et le contrôle de gestion.

En outre, l'analyse des écarts entre la justification au premier euro figurant dans les PAP (dépense prévue) et celle figurant dans les RAP (dépense effective) doit permettre une amélioration progressive dans la définition des inducteurs de coûts et être un élément de pilotage (connaissance des modalités d'utilisation des marges de gestion notamment).

La JPE doit permettre un suivi pluriannuel de l'évolution de la dépense. Pour ce faire, il importe que les options de niveau et d'étendue de justification choisies fassent l'objet d'une relative stabilité. A défaut, les changements devront être expliqués et les écarts d'une année sur l'autre qui leur sont imputables clairement distingués.

---

## **Indicateurs de risques**

---

- La JPE est appréhendée de manière isolée, dans la seule perspective de confectionner les documents budgétaires requis.
- Aucun lien n'a été établi entre JPE, leviers d'action, dialogue de gestion et contrôle de gestion.
- Les options de niveau de JPE retenues n'apparaissent pas clairement, ne sont pas pertinentes ou sont déséquilibrées.

---

## **Indicateurs de progrès**

---

- Les masses budgétaires les plus importantes ou les plus stratégiques pour le programme font l'objet d'une JPE avec des déterminants de la dépense clairement identifiés.
- Un programme d'amélioration de la JPE existe, en termes de mobilisation des systèmes d'information, de constitution de nouvelles bases de données, d'affinement du calcul des coûts unitaires, d'extension du champ couvert, etc..
- Les résultats de la JPE sont utilisés par le responsable de programme comme un outil de pilotage.



## Fiche n° E 2

### S'assurer que la justification synthétique par grands déterminants ou par grands projets est pertinente et fiable.

---

#### I - Questions relatives à la JPE synthétique par grands déterminants

---

- ▶ **Le choix d'une approche synthétique a-t-il un sens pour le programme ou l'action, au regard des cinq critères cumulatifs suivants :**
  - existence d'une population cible ou d'un produit suffisamment homogène,
  - caractère prépondérant et déterminant du programme par rapport au public ou au produit,
  - part des coûts variables suffisante,
  - signification et lisibilité en coût budgétaire direct,
  - liaison avec les leviers d'action du programme ?
- ▶ **Le ou les déterminants choisis sont-ils justifiés, bien définis, homogènes, significatifs ?**
- ▶ **Dans le cas d'une population cible, l'effectif considéré est-il fiable et les calculs de détermination du ratio moyen (dépenses rapportées à l'effectif) sont-ils documentés et traçables ?**
- ▶ **Peut-on tirer des enseignements de l'élasticité et de la sensibilité de l'évolution du ratio moyen par rapport aux objectifs du programme ? Les relations entre le volume des dépenses justifiées et le déterminant sont-elles explicitées suffisamment ?**

---

#### Commentaires

---

La justification synthétique consiste à justifier des dépenses de natures différentes (plusieurs natures de dépenses) par un déterminant commun. Elle repose sur la disponibilité de « déterminants de la dépense » qui peuvent être une population cible homogène (par exemple, sur le programme « *Administration pénitentiaire* » : les crédits par détenu). Elle est réalisable soit au niveau du programme (un type de public, un produit) soit au niveau des actions du programme (publics multiples, produits différents). Elle porte sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Destinée à expliciter l'information sur des coûts moyens par individu d'une population cible, c'est une approche globale et complémentaire des dépenses qui n'en constitue pas une justification en volume, laquelle doit résulter de la JPE analytique par nature.

---

#### Indicateurs de risques

---

- Un déterminant non significatif (hétérogène, liens imprécis avec les coûts...) utilisé indûment et mécaniquement pour justifier des augmentations de moyens.
- Un déterminant, même valable en soi, dont l'interprétation immédiate est trop délicate (exemple, le coût d'un élève doit être utilisé avec précautions compte tenu des financements par les collectivités locales, des différences de structure public / privé...).

---

#### Indicateurs de progrès

---

- Les limites du déterminant sont clairement explicitées et celui-ci est utilisé comme outil interne de réflexion sur les gains de productivité dans le cadre du dialogue de gestion.

---

## II - Questions relatives à la JPE synthétique par grands projets

---

- ▶ **Le choix de la justification par projet a-t-il un sens au regard des critères cumulatifs suivants :**
  - les crédits relèvent de plusieurs natures et le projet n'est pas identifié dans la nomenclature par finalité,
  - le seuil consolidé du projet dépasse les 60 millions d'euros<sup>4</sup>,
  - le projet a un développement pluriannuel ?
- ▶ **S'il s'agit de partenariats publics privés (PPP), les AE sont-elles clairement estimées et justifiées pour la totalité de la durée ?**
- ▶ **La justification englobe-t-elle bien toutes les natures de dépenses du projet d'une manière réaliste et documentée au regard des standards du type de projet (projet informatique, projet immobilier, projet de réorganisation) ?**
- ▶ **Le projet est-il bien décrit dans sa nature, dans ses finalités, dans les gains attendus, dans son calendrier et son séquençement ?**
- ▶ **Les éléments fournis permettent-ils d'en connaître l'organisation (en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre), la nature des crédits mobilisés et les actions du programme impactées, et de suivre les conditions de sa réalisation dans le temps ?**

---

### Commentaires

---

Cette approche se justifie pour expliciter de manière synthétique des crédits figurant sur plusieurs actions et concernant plusieurs titres lorsqu'ils sont induits par la mise en œuvre d'un grand projet particulier qui n'est pas identifié dans la nomenclature par finalité (par exemple : le projet informatique COPERNIC couvrant l'ensemble de la mission fiscale).

L'intérêt est d'avoir une vision consolidée des crédits rattachés à un projet et de suivre le financement du projet dans la durée.

Ce mode de justification a été assez peu utilisé : pour des projets de grande ampleur, le choix le plus fréquent des ministères a été de regrouper les crédits sur une même action (par exemple : le projet CHORUS) et en conséquence de présenter leur justification à ce niveau, de manière analytique (titre par titre).

---

### Indicateurs de risques

---

- Sélectivité insuffisante : volonté de faire dans cette partie du PAP l'exposé de tous les grands projets ou orientations de lois de programmes...
- Appréhension non consolidée ou tronquée des charges du projet ou du Partenariat public privé.

---

### Indicateur de progrès

---

- Existence d'une maîtrise d'œuvre d'ensemble du projet.

---

<sup>4</sup> Les ministères pouvant faire le choix d'une justification par projet pour des opérations d'un montant inférieur.

## Fiche n° E 3

### S'assurer que la JPE des dépenses de personnels est pertinente et fiable<sup>5</sup>. (Titre 2)

---

#### Questions

---

► **Le schéma d'emplois par catégorie et les éléments sur les effets de structure :**

- ❑ Les informations produites permettent-elles d'identifier, pour chaque catégorie d'emploi, les hypothèses de sortie (départs à la retraite, congés de longue durée, etc.) et les hypothèses d'entrée (recrutements de titulaires ou de vacataires, etc.) ? L'impact de ces hypothèses sur la masse salariale est-il indiqué ?
- ❑ Les autres effets de structure, et notamment le GVT positif, sont-ils détaillés ?
- ❑ Ces informations donnent-elles une vision de la politique en matière d'effectifs du responsable de programme ?

► **Les éléments salariaux :**

- ❑ L'effet des mesures générales sur la masse salariale du programme est-il explicité ?
- ❑ Les mesures catégorielles, indemnitaires et statutaires, sont-elles détaillées et leur impact budgétaire est-il explicité ?
- ❑ Certains éléments particuliers du titre 2 font-ils l'objet d'une justification appropriée (exemples : rémunération des personnels de droit local, indemnités de jury, heures supplémentaires d'enseignement, indemnité journalière d'absence temporaire, personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique, etc.) ?
- ❑ La présentation des éléments salariaux donne-t-elle une vision de la politique en matière salariale du responsable de programme ?
- ❑ Les catégories d'emplois retenues sont-elles pertinentes ? Offrent-elles un niveau de détail suffisant pour le pilotage et le suivi de la masse salariale ?

► **Effectifs et activité des services (justifications synthétiques explicitant la répartition des effectifs en ETPT entre les actions) :**

- ❑ Dans le cas d'une répartition analytique des effectifs (exprimés en ETPT) entre les actions du programme, les clefs de répartition retenues sont-elles explicitées et justifiées ?
- ❑ Les ratios synthétiques présentés pour rapporter les ETPT à l'activité sont-ils pertinents (par exemple : nombre d'élèves par enseignant, nombre de titres délivrés par agent) ?
- ❑ Ces ratios synthétiques sont-ils cohérents avec ceux figurant, le cas échéant, dans les parties du PAP /RAP relatives à la performance du programme et à l'analyse des coûts ?

► **Les autres éléments (prestations sociales non familiales et action sociale notamment) :**

- ❑ Ces autres éléments constitutifs des dépenses du titre 2 (hors la masse salariale) sont-ils suffisamment détaillés ?
- ❑ Les modalités de justification sont-elles pertinentes (par exemple : montants moyens versés par agent au titre de l'action sociale) ?

---

<sup>5</sup> L'enchaînement des questions suit le cadre de présentation retenu dans les bleus budgétaires

► **Les éléments de JPE par action : la ventilation des effectifs :**

- Les ETPT inscrits au niveau de chacune des actions du programme font-ils l'objet d'une justification les rapportant à une mesure des activités correspondant aux dites actions (taux d'encadrement ; ratio de produits ou de services rendus par ETPT ; etc.) ?
- L'évolution des moyens en personnels affectés à une action est-elle justifiée en fonction de l'évolution de ces activités (mesurées par exemple par des enquêtes temps) ?
- Le mode d'imputation des effectifs (direct ou analytique) dans l'action est-il précisé et justifié (par exemple : dans le programme police nationale, si les agents des CRS sont affectés à 100% à l'action 'ordre public', les policiers, quant à eux, en raison de leur polyvalence, sont ventilés analytiquement entre les actions 'sécurité et paix publique', 'sécurité routière', 'police judiciaire et concours à la justice', etc.) ?
- Les effectifs mis à disposition d'autres programmes ou d'organismes sont-ils identifiés et justifiés ?

---

## Commentaires

---

La LOLF (art. 51 et 54) demande des justifications différentes de celles qui résultaient des tableaux des emplois fournis dans le cadre antérieur des lois de finances. Désormais, les effectifs de chaque programme sont déclinés par catégorie (corps, métier ou par type de contrat), en prévision dans les PAP, selon leur répartition et leurs coûts effectifs dans les RAP.

Par ailleurs, l'article 7 de la LOLF introduit deux périmètres distincts : la justification des dépenses de personnel relève, à la fois, du niveau ministériel, avec le plafond d'autorisation des emplois rémunérés, et du niveau du programme, avec le plafond de la masse salariale.

C'est pourquoi, en matière de JPE des dépenses de personnel, sont demandées :

- une explicitation des déterminants de la masse salariale, justifiant son montant par programme ;
- une présentation de la politique du programme, d'une part en matière d'effectifs (schéma d'emplois, repyramidage, non remplacements, etc.), d'autre part en matière de rémunérations (mesures générales, mesures catégorielles, etc.) ;
- une justification des effectifs mobilisés, déclinés par programme en regard de l'activité des services (dans la mesure du possible, l'analyse s'appuiera également sur des indicateurs quantitatifs : le nombre d'ETP pourra ainsi être rapporté à certaines masses financières ou à des instruments de mesure d'activité).

*En ce qui concerne les données de JPE relatives à la masse salariale :*

La justification des crédits de personnel d'un programme doit se concentrer sur les éléments spécifiques du programme. Les éléments transversaux, comme la variation du point fonction publique et son impact sur la masse salariale du programme, devront être rappelés, mais il sera nécessaire d'explicitier l'impact sur le titre 2 du programme des mesures catégorielles, tant indemnitaires que statutaires, ainsi que de tous les éléments maîtrisés par le responsable de programme.

Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel (titre 2) de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature au sein du programme (Art.7-II de la LOLF : contrainte de la fongibilité dite asymétrique). Cette disposition rend nécessaire une prévision aussi exacte que possible de ces dépenses.

Les outils de budgétisation qui sont utilisés pour la détermination de la masse salariale peuvent également être utiles en matière de JPE. En effet, pour la JPE des dépenses de personnel, les PAP et les RAP s'appuieront sur les grands déterminants de la masse salariale, ceux-là même qui sont identifiés dans les modèles de budgétisation.

Une des difficultés de la budgétisation des dépenses de personnel tient au fait que les outils disponibles, partagés entre le ministère du budget et les autres ministères, ne fournissent pas actuellement toutes les informations nécessaires au niveau le plus fin, qu'il s'agisse de la structure de rémunération des agents selon leur qualification, des flux de sortants et d'entrants, ou des dépenses de titre 2 autres que de rémunération. Pour y remédier, le développement, d'une part, d'un infocentre des rémunérations,

complémentaire de l'outil INDIA-ODE relatif au décompte des emplois, d'autre part, d'un outil de budgétisation des dépenses de personnel, permettront d'avoir une connaissance plus précise de la masse salariale et d'en assurer une prévision et un suivi fiables.

Dans l'immédiat, ce sont essentiellement les SIRH (systèmes d'information sur les ressources humaines) propres à chaque ministère qui constituent la principale source d'information. Il conviendra donc au cours des audits de porter un jugement sur la solidité et la fiabilité de ces SIRH et la qualité de leur utilisation pour les calculs relatifs à la JPE des crédits de personnels.

La spécialité des crédits érigée par la LOLF au niveau des programmes et la nécessité de respecter à ce même niveau le caractère limitatif de l'autorisation budgétaire a conduit à prescrire le rattachement d'un agent (personne physique) à un programme et un seul.

Au niveau des actions d'un programme les dépenses de personnel peuvent, en revanche, être ventilées sur la base de clés de répartition (cf. fiche A 1). Cette ventilation doit toutefois être justifiée. Pour les agents dont l'activité concourt à plusieurs actions d'un programme cette ventilation sera fondée sur des enquêtes temps, ou sur des données issues des SIRH existants. Les audits devront donc s'efforcer, là aussi, de fournir une appréciation sur la qualité et la fiabilité des systèmes de comptabilisation et d'information utilisés et sur la pertinence des clés de ventilation adoptées. Ils devront enfin s'assurer de la cohérence entre les données produites au titre de la JPE et la programmation d'activité figurant dans les BOP.

*En ce qui concerne les données relatives aux effectifs :*

La LOLF a pour effet de substituer aux emplois budgétaires, jusqu'alors définis dans le budget de manière fine par corps et par grades, un plafond ministériel d'autorisation des emplois rémunérés. Chaque ministère peut faire évoluer en gestion la structure de ces emplois en termes de qualification. Il choisit par ailleurs les catégories (dont, par souci de lisibilité, un nombre limité à une dizaine est recommandé) en fonction desquelles il décline ce plafond d'emploi pour la justification de ses crédits de personnel dans les projets annuels de performances (PAP) et il rend compte de leur utilisation dans les rapports annuels de performances (RAP).

La notion d'emploi de la LOLF diffère donc très sensiblement de celle de l'ordonnance de 1959, tant en ce qui concerne le périmètre des emplois concernés qu'en ce qui concerne la nature de l'autorisation parlementaire.

Pour l'établissement et la consommation des plafonds d'emplois, l'unité retenue est l'équivalent temps plein travaillé annuel (ETPT), calculé pour chaque emploi rémunéré au prorata de la durée de la période de travail et de la quotité travaillée, sans inclure les éventuelles sur-rémunérations du temps partiel (par exemple : un agent titulaire dont la quotité de travail est de 80% sur toute l'année, correspond à 0,8 ETPT ; un agent en CDD de 3 mois, travaillant à temps partiel à 80% correspond à  $0,8 \times 3/12$  ETPT).

---

## Indicateurs de risques

---

- Justification des crédits du titre 2 effectuée sans lien avec les leviers d'action à même de permettre le pilotage de la masse salariale.
- Catégories d'emploi inadaptées au pilotage de la masse salariale.
- Insuffisance d'informations sur les hypothèses de construction du titre 2 du programme.
- Absence d'un système d'information et de gestion des ressources humaines suffisamment fiable pour budgéter et répartir les dépenses de personnel et pour asseoir la démarche de justification au premier euro des crédits de personnel dans toutes ses composantes (détermination de la masse salariale et liens entre les ETPT et l'activité des services).
- Erreurs dans la répartition des ETPT et des crédits de personnel entre programmes.
- Implication insuffisante, au regard de sa fonction de pilotage, du responsable de programme dans la budgétisation et la gestion des dépenses de personnel, notamment lorsqu'il ne dispose pas en propre de services de gestion des ressources humaines.
- Défaut de cohérence entre les informations produites au titre de la JPE et la programmation d'activité figurant dans les BOP.

---

## **Indicateurs de progrès**

---

- Mise en place en cours ou programmée d'outils de pilotage de la masse salariale et des ETPT par le responsable du programme, à l'aide des différents déterminants de la JPE (repyramidage, arbitrages effectifs/rémunérations, redéploiements d'ETPT entre actions, etc.).
- Mise en place en cours ou programmée au niveau central et aux niveaux déconcentrés de systèmes de gestion des ressources humaines performants, consolidables et partagés (SIRH, systèmes d'infocentre, enquêtes temps..).
- Mise en place en cours ou programmée d'un système d'allocation des emplois, organisant les responsabilités respectives des responsables de programmes de politique, des directeurs en charge des fonctions de soutien et des responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP) et unités opérationnelles (UO).
- Mise en place en cours ou programmée d'un contrôle interne dans le domaine des RH.

## Fiche n° E 4

**S'assurer que la JPE des dépenses de fonctionnement est pertinente et fiable.  
(Titre 3-1)**

---

### Questions

---

- ▶ **La justification des dépenses de fonctionnement couvre-t-elle, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires de cette catégorie pour chacune des actions du programme ?**
- ▶ **L'amélioration de la gestion de ces dépenses constitue-t-elle un enjeu pour la performance du programme ou pour dégager des marges de manœuvre ou des économies ?**
- ▶ **Les déterminants physiques et financiers retenus (ex. ratio par ETPT, ratio à la superficie, ratio à l'activité, ratio par bénéficiaire, etc.) sont-ils pertinents et ont-ils un sens en terme de leviers d'action pour le responsable du programme ?**
- **Quels autres ratios, le cas échéant, seraient plus pertinents – ou seraient un complément nécessaire - pour répondre à ces deux objectifs (par exemple : le coût de fonctionnement des bibliothèques universitaires peut être rapporté au nombre d'heures d'ouverture, à la fréquentation, au nombre de bibliothèques ou aux ETPT qui en assurent le fonctionnement. Selon les ratios produits, ce sont des problématiques ou des leviers d'action distincts qui apparaissent.) ?**
- ▶ **Y-a-t-il des justifications qui sont faites sur un mode différentiel (c'est-à-dire, en écart par rapport aux crédits de l'exercice précédent en présentant les mesures nouvelles) ? Est-ce pertinent au regard de la nature des crédits ? Peut-on les justifier autrement en explicitant davantage le contenu de la dépense ?**
- ▶ **Lorsqu'il y a un ratio par ETPT, ce ratio est-il correctement documenté : les ETPT indiqués correspondent-ils bien aux effectifs réels concernés par ces crédits (i.e. y compris les agents mis à disposition ou les personnels figurant sur un programme soutien par exemple) ?**
- ▶ **Dans le domaine informatique, la présentation et la justification des dépenses permet-elle de rendre compte des projets, des développements et de la maintenance (applications/ infrastructures) financés par le programme ?**
- ▶ **Pour les crédits de fonctionnement qui ne sont pas justifiés par un déterminant physique ou financier :**
  - **Les raisons sont-elles d'ordre méthodologique, de non disponibilité de l'information, de non-achèvement des travaux de JPE dans les délais de livraison des bleus budgétaires ou d'autres raisons ?**
  - **Afin d'en justifier l'allocation, une explicitation du contenu physico-financier et/ou une identification de la destination et de la nature des dépenses concernées est-elle fournie (S'il est effectivement difficile de les rattacher à un déterminant (ex.: fonctions d'état-major ou d'inspection, crédits de communication), il convient néanmoins d'en expliciter le contenu, à défaut de pouvoir justifier du quantum : identifier le montant, la nature et la destination des crédits) ?**
  - **Existe-t-il des axes de progrès pour favoriser une justification plus exhaustive du contenu physique et financier de ces crédits (par exemple pour améliorer la justification et la prévision des frais de contentieux ou de réparations civiles) ?**

---

## Commentaires

---

A la différence de la justification des dépenses de personnel, qui doit être faite de manière exhaustive et précise (en raison du plafond de masse salariale), celle des dépenses de fonctionnement doit être centrée, en priorité, sur les masses budgétaires les plus importantes. Le même degré de finesse ne s'impose pas pour toutes les dépenses.

Afin d'être lisible et explicite pour le Parlement, elle doit recourir à un nombre limité de déterminants, choisis à partir de l'identification de grands blocs cohérents de dépenses (appelés unités de justification).

La vérification de la pertinence des unités de justification (cf. fiche E 1) et des déterminants retenus est en conséquence essentielle à l'appréciation de la qualité de la JPE.

Mais, dans une logique de pilotage par la performance, la qualité de la JPE passe également par la vérification que les déterminants retenus ont un sens en terme de levier d'action pour le responsable du programme, et sont donc partie prenante de son dialogue de gestion avec les responsables de BOP et de son contrôle de gestion.

---

## Indicateurs de risques

---

- Perte d'information pour le Parlement par rapport à celle dont il disposait dans les bleus budgétaires sous le régime de l'ordonnance de 1959 (liste des mesures acquises et des mesures nouvelles, certains crédits de fonctionnement, crédits de fonctionnement de certains services).
- Masse trop importante d'informations, ne permettant pas de dégager les liens entre ressources budgétaires et inducteurs de coûts.
- Justifications littéraires sous forme d'exposé des motifs ou de déclarations d'intentions ou encore d'énumérations de lignes de crédits, qui n'éclairent pas sur le contenu ou les déterminants de la dépense et qui ne sont pas interprétables.
- Données non fiables ou non auditables.
- Recours non justifié à une logique d'enveloppe.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Travaux engagés ou programmés pour mieux cibler la justification sur les enjeux budgétaires en vue d'améliorer la lisibilité des bleus budgétaires.
- Prévision de révision des déterminants, sachant que le choix des unités de justification a constitué la priorité des PAP 2006 dans le but de ne pas perdre d'information sur la destination des crédits au moment du changement de nomenclature.
- Travaux en cours ou réflexion engagée pour tendre à une justification plus exhaustive par des déterminants du contenu physique et financier du programme (réduction de la part d'enveloppes).
- Évaluation en cours ou envisagée de la JPE produite par rapport aux leviers d'action.
- Articulation en cours ou envisagée de la JPE et du contrôle de gestion, notamment au moyen de systèmes d'information et d'utilisation des ratios JPE dans les indicateurs de contrôle de gestion.

## Fiche n° E 5

### S'assurer que la JPE des dépenses d'investissement est pertinente et fiable. (Titre 5)

---

#### Questions

---

- ▶ La justification des dépenses d'investissement couvre-t-elle, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires du titre 5 pour chacune des actions du programme ?
- ▶ L'amélioration de la gestion des dépenses d'investissement constitue-t-elle un enjeu pour la performance du programme ou pour dégager des marges de manœuvre ou des économies ?
- ▶ Les déterminants physiques et financiers retenus (ex. parcs de véhicules par coût unitaire moyen ; projets ou catégories de projets immobiliers ; tranches annuelles des échéanciers de réalisation et échéanciers financiers d'équipements identifiés, etc.) font-ils apparaître la politique d'investissement du programme (renouvellement du parc ; maintien en condition opérationnelle ; politique immobilière ; projets relevant des opérations contractualisées, etc.) et ont-ils un sens en terme de leviers d'action pour le responsable du programme ?
- ▶ Y-a-t-il des justifications qui sont faites sur un mode différentiel (c'est-à-dire en écart par rapport aux crédits de l'exercice précédent en présentant les mesures nouvelles) ?
  - Est-ce pertinent au regard de la nature des crédits et du passage d'une logique d'AP sans limitation de durée à une logique d'AE annuelles ?
  - Peut-on les justifier autrement en explicitant davantage le contenu de la dépense (par exemple, pour un fonds d'investissement sur appel à projets en identifiant les projets en cours et la doctrine d'emploi du fonds pour les nouvelles opérations d'investissement) ?
- ▶ **Pour les dépenses d'équipement :**
  - Y-a-t-il une approche en terme de gestion de parc ? La JPE s'appuie-t-elle sur des données existantes sur l'état du parc ?
  - Pour les dépenses d'équipement en matière de transport, la nature, les finalités, la rentabilité socio-économique, les montants consolidés et les échéanciers de crédits sont-ils correctement indiqués ?
  - Les principales opérations relevant de contrats du type CPER sont-elles identifiées en tant que telles ?
  - Pour les dépenses d'équipements militaires, les différents programmes d'armement ou d'équipement auxquels ils se rapportent sont-ils bien identifiés par type homogène lorsqu'ils ne sont pas individuellement significatifs ? La nature des équipements, les montants consolidés et les échéanciers de crédits sur la durée de l'investissement, le rapprochement avec la loi de programmation militaire sont-ils clairement indiqués ?
- ▶ **Pour les dépenses immobilières ou informatiques, la nature, l'objet et les gains attendus des projets immobiliers ou informatiques vous paraissent-ils clairement exprimés ?**
- ▶ **Pour les crédits d'investissement qui ne sont pas justifiés par un déterminant physique ou financier :**
  - Les raisons sont-elles d'ordre méthodologique, de non disponibilité de l'information, de non-achèvement des travaux de JPE dans les délais de livraison des bleus budgétaires ou autres ?
  - Afin d'en justifier l'allocation, une explicitation du contenu physico-financier et/ou une identification de la destination et de la nature des dépenses concernées est-elle fournie (par exemple : pour les dépenses d'investissement qui ne font pas l'objet d'une programmation *ab initio*, il convient néanmoins d'expliciter la doctrine d'emploi des crédits (critères d'éligibilité ; types de projets financés ; modalités de décision des financements ; rappel des projets en cours ; etc.) ?

- ❑ Existe-t-il des axes de progrès pour favoriser une justification plus exhaustive du contenu physique et financier de ces crédits ?

---

## Commentaires

---

*Se rapporter aux commentaires de la fiche E 4.*

La justification analytique des dépenses d'investissement porte sur les crédits du titre 5 qui n'auront pas été justifiés précédemment dans le PAP, au titre du suivi des grands projets (cf. fiche E 2 : justification synthétique au niveau transversal du programme).

Concernant les unités de justification pour les crédits d'investissement, il faut identifier des opérations d'investissement de façon suffisamment fine pour trouver des unités homogènes (existence d'un déterminant commun, que ce soit un projet, un type d'opération ou de bien, ou une superficie par exemple).

En revanche, il ne faut pas détailler à l'excès la justification, pour laisser au bleu budgétaire sa lisibilité. On pourra donc identifier plutôt des types d'opérations d'investissement, par nature (immobilier, véhicules, informatique, etc.) ou par destination (identifiée ou non par des sous-actions), voire avoir recours à des logiques d'enveloppe lorsque les crédits d'investissement ne font pas l'objet d'une programmation *ab initio* (exemple : crédits d'investissement du FRE qui dépendent de projets cofinancés ou crédits logement outre-mer qui sont programmés au niveau territorial et délégués sous forme d'enveloppe).

Avec le passage d'un régime d'AP sans limitation de durée (stock) à une logique d'AE annuelles (flux), la programmation devient essentielle. La partie JPE des bleus budgétaires a vocation à identifier les principales opérations d'investissement et leurs échéanciers de crédits ou des groupes homogènes d'opérations avec un échéancier d'ensemble.

Par ailleurs, en raison de la fongibilité des AE entre titres de dépenses, il est préférable d'identifier les types d'investissements qui sont concernés par l'ouverture d'AE (pour assurer le suivi de ces dépenses et apprécier *ex post* les mouvements vers les titres de dépenses ordinaires).

Enfin, l'échéancier de CP est d'autant plus important qu'il doit permettre d'identifier les CP qui financent la tranche fonctionnelle d'opérations d'investissement en cours.

---

## Indicateurs de risques

---

- Masse trop importante d'informations ne permettant pas de dégager les liens entre ressources budgétaires et inducteurs de coûts.
- Redondance avec la partie relative à la justification synthétique des grands projets au niveau transversal du programme.
- Justifications littéraires sous forme d'exposé des motifs ou de déclarations d'intentions ou encore d'énumérations de lignes de crédits, qui n'éclairent pas sur le contenu ou les déterminants de la dépense et qui ne sont pas interprétables (ex : pour les dépenses contractualisées ou relevant d'engagements pluriannuels, simple référence à une tranche annuelle de crédits sans rapprochement avec la réalisation physique).
- Recours non justifié à une logique d'enveloppe.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Travaux en cours ou programmés pour tendre à une justification plus exhaustive par des déterminants du contenu physique et financier du programme (réduction de la part d'enveloppe).
- Évaluation en cours ou programmée de la JPE produite par rapport aux leviers d'action.
- Articulation en cours ou programmée de la JPE et du contrôle de gestion.

## Fiche n° E 6

### S'assurer que la JPE des dépenses d'intervention est pertinente et fiable. (Titre 6)

---

#### Questions

---

- ▶ La justification des dépenses d'intervention couvre-t-elle, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires pour chacune des actions du programme ?
  - ▶ L'amélioration de l'utilisation de ces dépenses constitue-t-elle un enjeu pour la performance du programme ?
  - ▶ Pour chaque dispositif ou ensemble de dispositifs, l'imputation des crédits sur les différentes catégories de bénéficiaires définies par la LOLF est-elle correcte (ménages, entreprises, collectivités territoriales, autres collectivités) ?
  - ▶ Les déterminants physiques et financiers présentés pour chaque dispositif ou type de dispositifs d'intervention sont-ils pertinents ?
- Pour l'ensemble des dispositifs :
- L'objet de l'intervention et les bénéficiaires (ou des catégories de bénéficiaires) sont-ils identifiés (critères d'éligibilité ; population ciblées par le dispositif ; doctrine d'emploi ; modalités d'attribution ; types de collectivités ou d'entreprises.) ?
  - Lorsque ces dispositifs ou ensembles de dispositifs sont fondés sur des textes législatifs et/ou réglementaires, ceux-ci sont-ils indiqués ?
- Par type de dispositif :
1. **Les dispositifs de transferts « standardisés »<sup>6</sup>** : les transferts à guichet ouvert, les subventions obligatoires réglementées, les dispositifs contingentés<sup>7</sup> ou les dotations globales aux collectivités territoriales ou aux organismes internationaux
- Pour les dispositifs de transferts à guichet ouvert ou les subventions obligatoires réglementées, la justification fait-elle apparaître le coût moyen unitaire du dispositif (en référence à des hypothèses de calcul ou à des éléments législatifs ou réglementaires) et un volume de bénéficiaires (fondé sur une prévision réaliste de la population éligible au dispositif ou des demandeurs) ?
- Pour les dispositifs standardisés et contingentés, la justification fait-elle apparaître le coût moyen unitaire du dispositif en autorisation d'engagement et le volume des bénéficiaires ? Pour les crédits de paiement des dispositifs pluriannuels de durée limitée, la justification distingue-t-elle les CP au titre des engagements antérieurs (le financement des dispositifs en cours) et les CP au titre des engagements de l'année (les AE ouvertes) ?
- Pour les dotations globales aux collectivités territoriales ou aux organismes internationaux, les montants des subventions sont-ils justifiés par un rappel des modalités de calcul ou d'établissement du montant ?

---

<sup>6</sup> On entend par transferts « standardisés » les transferts pour lesquels on peut déterminer de façon pertinente un coût moyen unitaire ou pour lequel le montant unitaire ou global a été fixé par la loi ou le règlement (AAH, bourses, contrats d'avenir, DGE, FREPF, etc.).

<sup>7</sup> On entend par transferts « contingentés » les dispositifs à durée limitée et dont le volume est plafonné au montant des crédits votés (aides directes à l'emploi, bourses, etc.).

2. **Les dispositifs de transferts « non standardisés »<sup>8</sup>** : subventions particulières, subventions spécifiques aux collectivités territoriales ou subventions aux autres collectivités (associations, fondations, etc.), subventions dont la destination est difficilement prévisible (fonds globaux finançant des projets, interventions d'urgence, garanties, etc.)
- ❑ Pour les subventions non standardisées aux collectivités territoriales ou aux autres collectivités, la justification fait-elle apparaître le montant par type de bénéficiaires ou pour les principaux bénéficiaires ou encore pour les principales destinations ? Pour les subventions particulières, le montant par bénéficiaire fait-il l'objet d'une justification ad hoc ?
  - ❑ Pour les subventions dont la destination ne peut être justifiée en budget (par exemple parce que l'emploi fin des crédits n'est pas connu au moment de la budgétisation) :
    - fonds globaux : la doctrine d'emploi du fonds est-elle explicitée (nature des projets financés par exemple) ?
    - subventions pluriannuelles : les subventions en cours sont-elles identifiées ?
    - cas particuliers d'interventions ne pouvant faire l'objet d'une justification en volume (fonds d'urgence humanitaire, aide alimentaire, garantie contre les calamités agricoles, etc.) : est-il fait référence aux exécutions passées ou à d'autres modalités d'évaluation de la dépense ? Les écarts par rapport aux crédits de l'année précédente sont-ils justifiés ? Ou alors est-il fait simplement référence à une enveloppe de crédits ? Les modalités d'explicitation retenues sont-elles pertinentes ou pourraient-elles faire, en tout ou partie, l'objet d'une justification ?
  - ❑ Pour ces dispositifs, lorsque les dépenses sont budgétées en AE≠CP, la justification porte-t-elle sur les AE ? La justification des CP distingue-t-elle les CP au titre des engagements antérieurs (le financement des dispositifs en cours) et les CP au titre des engagements de l'année (les AE ouvertes) ?
- **Pour les crédits d'intervention qui ne sont pas justifiés par des déterminants :**
- ❑ Les raisons sont-elles d'ordre méthodologique, de non disponibilité de l'information, de non-achèvement des travaux de JPE dans les délais de livraison des bleus ou autres ?
  - ❑ Existe-t-il des axes de progrès pour favoriser la justification de ces crédits au regard de leur importance en termes financiers ou de lisibilité de la politique portée par le programme ?

---

## Commentaires

---

La justification analytique des dépenses d'intervention repose, dans l'ensemble, sur l'identification des bénéficiaires et le coût de chacun des types d'intervention. Elle consiste donc à 'suivre' les différents dispositifs juridiques en les présentant en cohérence avec les catégories prévues par la LOLF.

L'article 5-II de la LOLF distingue en effet cinq types de dépenses d'intervention : quatre catégories déclinant ces dépenses d'intervention (les « transferts ») par type de bénéficiaire et une catégorie regroupant les versements découlant de la mise en jeu de garanties octroyées par l'État.

---

<sup>8</sup> On entend par transferts « non standardisés » les transferts pour lesquels les montants unitaires sont très disparates ou les types de bénéficiaires très variés en sorte que la notion de coût moyen unitaire ne trouve pas à s'appliquer aisément pour justifier les crédits sur la base d'un coût moyen unitaire par un volume d'intervention (ex. subventions aux associations en matière de culture, d'écologie, de politique de la ville ; actions incitatives ; actions de partenariat ; appels à projet ; etc). D'autres interventions ne peuvent être justifiées sous forme standardisée en raison du caractère peu prévisible de la destination fine de la dépense (fonds finançant des projets ; fonds d'urgence ; garanties ; etc.).

Pour la ventilation des dispositifs entre les quatre catégories de transferts, plusieurs principes doivent être pris en compte :

- Le transfert identifie le bénéficiaire final du versement de l'État et non le bénéficiaire intermédiaire dans la mesure où celui-ci n'effectue qu'une opération de reversement. Par exemple : les prêts à taux zéro constituent des transferts aux ménages (via les organismes financiers), l'allocation aux adultes handicapés constitue un transfert aux ménages (via la CNAF et le réseau des CAF) ;
- Cette notion de bénéficiaire final s'apprécie en fonction de la cible de la mesure ou du dispositif. Ainsi une subvention versée à une association pour acheter des livres en vue de les mettre à la disposition des jeunes ne constitue pas un transfert aux ménages mais sera comptabilisée comme un transfert aux autres collectivités ;

Un transfert peut être constitué par l'achat d'une prestation en nature. Ainsi, l'achat de prothèses pour des anciens combattants constitue une prestation en nature imputée comme transfert aux ménages.

Les modalités de justification sont variables selon les types d'intervention.

En principe, la justification au premier euro des crédits d'intervention doit tendre vers l'application d'un coût unitaire moyen rapporté à un volume d'intervention ainsi qu'à la présentation de l'objet de l'intervention et à l'identification des bénéficiaires.

Toutefois, cette approche n'est pas possible pour toutes les interventions.

Notamment en ce qui concerne les subventions globales aux collectivités territoriales, il n'est pas possible d'identifier la destination fine de l'intervention.

Pour les subventions non standardisées, qui font l'objet de choix d'attribution variables ou très nombreux pour des bénéficiaires de natures très différentes, il est nécessaire de recourir à d'autres modes de justification : explicitation du contenu ; identification des principaux bénéficiaires ; identification de types de bénéficiaires ; rappel des exécutions passées ; justification de l'évolution du montant des crédits alloués ; définition de la doctrine d'emploi du fonds ou des crédits.

*Voir ci-après le tableau récapitulatif des modalités de justification attendues pour chaque type d'intervention.*

## TABLEAUX RÉCAPITULATIFS DES MODALITÉS DE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DIVERS TYPES D'INTERVENTION

## Dispositif de transfert standardisé

Types d'intervention	Exemples	Présentation du dispositif	Modalités de justification des crédits
<b>Intervention à guichet ouvert et subventions obligatoires réglementées</b>	AAH, API, compensation d'exonération de cotisations sociales, etc. Financement de la vie politique, financement des cultes, subvention aux organismes sociaux ou à des régimes de retraite particuliers (SNCF, Seita, gens de mer, etc).	<b>Objet du transfert, présentation du dispositif et Identification des bénéficiaires (critères d'éligibilité)</b>	<b>Coût unitaire moyen (en référence à des hypothèses de calcul) x volume de bénéficiaires (fondé sur une prévision de la population éligible au dispositif ou des demandeurs).</b> Pour le nombre de bénéficiaires-demandeurs, indiquer les hypothèses de calcul (correction d'un tendanciel, révision d'un stock existant par des entrées et sorties du dispositif, etc.) Pour la prévision de dépense unitaire moyenne, indiquer les hypothèses de calcul (montant défini par un texte ou dépendant plus ou moins de la situation des bénéficiaires et de paramètres extérieurs). On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut justification de l'autre.
<b>Dispositif standardisé contingenté (volume de prestation déterminé par le volume des crédits)</b>	CIE, CEC, CES, contrat d'avenir, bourses, échanges, formations, etc.	<b>Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif et Identification des bénéficiaires (population ciblée et éligible au dispositif)</b>	<b>Pour les dispositifs pluriannuels :</b> <b>Coût unitaire moyen du dispositif (en AE) x volume contingenté.</b> On explique le coût unitaire moyen et on indique le volume. On justifie les CP au titre des engagements antérieurs (qui correspondent au financement du stock des dispositifs en cours). On justifie les AE au titre des entrées dans les dispositifs. On justifie les CP au titre des engagements de l'année. On précise les restes à payer à l'aide d'un échéancier de CP. <b>Pour les dispositifs annuels, la justification de l'un vaut justification de l'autre.</b>
<b>Subventions globales aux collectivités territoriales ou aux organismes internationaux</b>	DGE des régions ; DGD ; FREPF ; contributions à des organismes internationaux (UE ; ONU ; etc).	<b>Objet du transfert, présentation du dispositif et Identification des bénéficiaires (types de collectivités)</b>	<b>On justifie le quantum du transfert (et non le contenu du dispositif ou la destination fine de la dépense).</b> On rappelle l'objet et les bénéficiaires et les modalités de calcul de la dotation (hypothèses et principaux déterminants). On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre.

Pour les subventions non standardisées, qui font l'objet de choix d'attribution variables ou très nombreux pour des bénéficiaires de nature très différentes, il est nécessaire de recourir à d'autres modalités de justification que le coût unitaire multiplié par le volume : explicitation du contenu ; identification des principaux bénéficiaires ; justification de l'évolution du montant des crédits alloués ; définition de la doctrine d'emploi du fonds ou des crédits ; etc. Les modalités de justification sont explicitées dans le tableau ci-après.

## Dispositif de transfert non standardisé

Types d'intervention	Exemples	Présentation du dispositif	Modalités de justification
<b>Transfert à un seul (ou à quelques) bénéficiaires(s) ou subventions particulières</b>	Subvention à un EPIC comme l'AFD ou France télévisions ; Dons aux États étrangers	<b>Objet du transfert ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification du ou des bénéficiaires</b>	<b>On justifie le montant de la subvention particulière.</b> On se situe le plus souvent en AE=CP avec des subventions annuelles, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre.
<b>Subventions non standardisées aux collectivités territoriales, aux autres collectivités, aux entreprises, etc.</b>	Subventions aux associations, à des fondations, subventions à caractère facultatif aux collectivités territoriales, DGE des communes ; actions concourant à la maîtrise de l'énergie ; développement culturel et spectacles ; actions incitatives ou de partenariat ; etc.	<b>Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification des bénéficiaires (éventuellement types de bénéficiaires)</b>	On ne peut justifier le quantum, mais on explicite le contenu par l'identification des principaux bénéficiaires (lorsque la plupart des subventions sont concentrées sur quelques-uns) ou par type de bénéficiaires ou par destination fine. On se situe le plus souvent en AE=CP, la justification de l'un vaut alors justification de l'autre. Dans le cas contraire, on justifie les CP au titre des engagements antérieurs (qui correspondent aux subventions pluriannuelles en cours). On justifie les AE au titre des nouveaux engagements pluriannuels. On justifie les CP au titre des engagements nouveaux. On précise les restes à payer à l'aide d'un échéancier de CP.
<b>Transferts et subventions ne pouvant faire l'objet d'une justification a priori (par construction parce que la dépense n'est pas prévisible)</b>	Fonds qui financent des projets (FRE, FIV, FISAC, aides à des projets de coopération, interventions en matière d'aménagement, en matière agricole ou en matière environnementale, etc) ; fonds d'urgence (fonds d'urgence humanitaire ; fonds de solidarité prioritaire ; aide alimentaire ; garantie contre les calamités agricoles)	<b>Objet de l'intervention ou de l'aide accordée, présentation du dispositif ou nature des projets financés et identification des bénéficiaires (en cours ou passés)</b>	On identifie les interventions en cours pour les dépenses pluriannuelles et on indique la part des CP consacrée au financement de ces interventions en cours. On exprime la doctrine d'emploi du fonds (nature des projets financés) et on indique la part des AE et des CP qui seront consacrés au financement des projets à venir. On peut justifier l'évolution des crédits alloués à ces interventions par rapport aux exercices précédents. Pour les crédits qui ne peuvent faire l'objet d'une justification parce que l'emploi des crédits n'est pas connu au stade du projet de loi de finances, il doit être précisé que l'emploi fera l'objet d'une justification particulière dans le prochain RAP. Dans certains cas très particuliers, on peut n'identifier la subvention que sur la base d'une logique d'enveloppe globale.

Pour les appels en garantie, seuls sont recensés les sinistres qui apparaissent certains et dont l'ordre de grandeur peut être fixé. Les éléments de calcul de la dotation comprennent trois types de dépenses :

- ✓ Des appels en garantie sur des dossiers individuels de taille importante dès lors que ces appels apparaissent bien inéluctables. La justification détaille les montants qui seront appelés en 2010 et peut comprendre une brève description du dispositif en cause.
- ✓ Pour les garanties récurrentes basées sur une multitude de dossiers individuels, comme les aides au commerce extérieur ou les aides au logement, une évaluation statistique peut être présentée. Celle-ci peut utilement s'appuyer sur les résultats constatés en 2008 et 2009.
- ✓ Enfin, peut être également mis en place pour des montants limités une « provision statistique » pour petits sinistres concernant différentes procédures.

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Masse trop importante d'informations ne permettant pas de dégager le lien entre ressources budgétaires et inducteurs de coûts.
- Justifications littéraires sous forme d'exposé des motifs ou de déclarations d'intentions ou encore d'énumérations de lignes de crédits, qui n'éclairent pas sur le contenu ou les déterminants de la dépense.
- Dispositifs d'intervention présentés de façon trop globalisée.
- Données non fiables - le coût unitaire moyen est une donnée artificielle ne traduisant aucune réalité opérationnelle (dotation divisée par le nombre total de bénéficiaires estimé) - ou non auditable.
- Recours non justifié à une logique d'enveloppe.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Travaux engagés ou programmés pour mieux cibler la justification sur les enjeux budgétaires en vue d'améliorer la lisibilité des bleus budgétaires.
- Établissement en cours ou prévu d'une typologie des bénéficiaires quand l'intervention s'adresse à des publics ou couvre des domaines très différents.
- Travaux en cours ou programmés pour tendre à une justification plus exhaustive du contenu physique et financier des crédits d'intervention.
- Travaux en cours ou programmés en vue de rapprocher les données produites pour la JPE et celles issues des systèmes d'information du contrôle de gestion.

## Fiche n° E 7

**S'assurer que la JPE des crédits alloués aux opérateurs de l'État est pertinente et fiable.  
(Titres 3 -2 et 7-2)**

---

### Questions

---

- ▶ Les subventions pour charges de service public (titre 3-2) et/ou les dotations en fonds propres (titre 7-2) représentent-elles un enjeu important, budgétaire et stratégique, du programme ?
- ▶ La justification couvre-t-elle, avec un degré de précision adapté à cet enjeu, toutes les masses budgétaires de ces deux catégories de dépenses pour chacune des actions du programme ?
- ▶ La liste des opérateurs donnée dans le PAP est-elle exhaustive et comporte-t-elle la mention des missions qui leur sont confiées ?
- ▶ La qualification d'opérateurs principaux retenue dans le PAP est-elle pertinente au regard de leur contribution à la performance du programme ou de leur part dans l'ensemble des crédits du programme ?
- ▶ Le regroupement d'opérateurs en catégories relevant de la même JPE (opérateurs présentant des caractéristiques proches et concourant à des missions semblables, par exemple : l'ensemble des musées de province ou des écoles des mines) est-il clairement défini, homogène (pouvant faire l'objet d'une JPE à partir de déterminants communs) et éclairant pour le Parlement ?
- ▶ Les déterminants et les éléments de calcul présentés pour justifier la subvention (et, le cas échéant, la dotation en fonds propres) allouée à un opérateur ou à un groupe d'opérateurs sont-ils pertinents :
  - au regard des métiers de l'opérateur, de sa comptabilité analytique ou de gestion, du contrat d'objectifs éventuellement conclu avec l'État ?
  - au regard des crédits d'autre nature (crédits d'intervention notamment) que l'opérateur est chargé de redistribuer ou qui sont imputés à son budget (cas des organismes chargés de la gestion de dépenses de transferts)<sup>9</sup> ?
- ▶ L'explicitation de ces déterminants est-elle cohérente avec la présentation du budget de l'opérateur dans la partie 'opérateurs' du PAP ?
- ▶ Les opérateurs principaux du programme ont-ils bien établi un tableau de présentation de leurs dépenses par destination, selon le découpage LOLF en programmes et actions, permettant qu'ils rendent compte de l'utilisation des financements par le budget de l'État, notamment des subventions pour charges de service public (et, le cas échéant, des dotations en fonds propres) provenant du programme audité (cf. circulaires annuelles de la direction du Budget sur la préparation des budgets des opérateurs) ?

---

<sup>9</sup> Ces crédits, provenant du programme ou d'autres programmes, figureront éventuellement en compte de tiers dans les documents budgétaires de l'organisme. La subvention pour charge de service public finance le service de redistribution ; son rapport à la dépense de transfert traduit l'efficacité de la gestion et constitue l'un des paramètres de justification.

► **Si une justification sous forme de déterminants n'a pu être produite :**

- Les raisons en tiennent-elles à la nature même de la mission de l'opérateur, à des incertitudes sur la méthode de recherche des déterminants, ou à des insuffisances de l'outil d'analyse financière ?
- Dans ce cas de figure, une JPE par nature de dépenses, sur le modèle du budget de l'État, est-elle fournie à l'appui du compte prévisionnel de l'opérateur (présenté dans la partie « opérateurs » du PAP) ?

---

## Commentaires

---

A compter de 2007, une distinction est opérée dans l'imputation des fonds alloués aux opérateurs de l'État, entre :

- les dotations d'exploitation, destinées à couvrir tout ou partie des dépenses de personnel et de fonctionnement, des dépenses d'entretien, de maintenance, d'investissements courants, voire de grosses réparations considérées comme des charges d'exploitation, et, le cas échéant, des dépenses relatives aux charges d'amortissement. Ces dotations, imputées au compte 74 du compte de résultat de l'opérateur, constituent, dans le budget de l'État, des subventions pour charges de service public et sont imputées au titre 3 catégorie 2 ;
- les apports en capital versés aux opérateurs de l'État, en vue de leur permettre de réaliser des investissements pour des opérations identifiées représentant des montants importants (dotations de premier équipement, construction immobilière, réalisation de grands équipements...). Ces apports, imputés au bilan de l'opérateur, constituent, dans le budget de l'État, des dotations en fonds propres et sont imputés au titre 7 catégorie 2.

La justification au premier euro de ces deux catégories de fonds consiste à présenter pour les principaux opérateurs de l'État les éléments de calcul qui explicitent le montant de chacune d'elles.

Cette présentation trouve sa place dans la rubrique de titre correspondante de la JPE présentée pour chaque action du programme.

Par ailleurs, pour chacun des opérateurs ou groupe d'entre eux (opérateurs ayant des missions et organisations homogènes, comme les universités, les théâtres nationaux, etc.) qui contribuent de manière significative à la performance du programme ou reçoivent une fraction importante des crédits du programme doivent également être présentés : leurs missions, leurs liens avec le programme (modalités de la tutelle, cadre contractuel, contribution à la performance du programme), le détail des crédits qui leur sont alloués par le programme (en AE et en CP), leur budget prévisionnel en cours et leur tableau d'emplois (lequel doit distinguer ceux qui entrent dans le plafond ministériel d'emplois, exprimés en E'TPT). Cette présentation est effectuée, soit dans la partie JPE, soit dans la partie spécifique 'opérateurs' des PAP/RAP.

Les auditeurs s'attacheront à vérifier la pertinence des déterminants produits pour justifier les dotations allouées aux opérateurs et, lorsque tel est le cas, de leur ventilation entre les différentes catégories de dépenses (titre 3-2, titre 7-2, voire titre 6) au regard des opérations programmées.

Les auditeurs s'assureront également de la cohérence des informations relatives aux opérateurs entre les différentes parties du PAP/RAP.

Enfin, un certain nombre d'opérateurs relèvent de plusieurs programmes de missions différentes. Afin de pouvoir en donner au Parlement une approche globale, la loi n° 2006- 888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 a prévu que le Gouvernement dépose chaque année, sous forme d'une annexe générale au PLF, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs, les crédits ou impositions qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

---

### **Indicateurs de risques**

---

- Définition imprécise des catégories d'opérateurs, entraînant une justification sur la base de déterminants artificiels.
- Justifications n'éclairant pas sur le contenu ou les déterminants des fonds alloués.

---

### **Indicateurs de progrès**

---

- Concertation organisée entre le responsable du programme et les opérateurs, de nature à assurer :
  - la cohérence des données, et notamment la prise en compte des efforts de justification déployés en interne par les opérateurs (exemple : AFPA, ONF, INERIS) ;
  - dans le temps, l'articulation optimale des finalités du programme et des contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ;
  - l'amélioration des conditions d'exercice de la tutelle.
- Projet d'optimisation du circuit de collecte de données concernant les différents opérateurs.



## **E : Fiche Méthodologie**

---

### **Interlocuteurs principaux**

---

- responsable du programme.
- direction d'administration centrale responsable des affaires budgétaires et financières.
- direction d'administration centrale responsable de la gestion des ressources humaines.
- direction d'administration générale responsable de la gestion des moyens de fonctionnement des services opérationnels (centraux ou déconcentrés).
- services responsables du contrôle de gestion.
- le CBCM (contrôleur budgétaire et comptable ministériel).
- le service du contrôle général économique et financier (pour les opérateurs de l'État).
- la direction du budget.

---

### **Documents à demander au ministère**

---

- nomenclature d'exécution du programme.
- nombre prévisionnel d'ETPT affectés au programme, éléments d'information sur les agents correspondants (statuts, corps, nature des emplois occupés, quotités de temps de travail, etc.).
- études ou enquêtes de mesure de l'activité effective des personnels (résultats ou projets).
- instructions données aux services sur les méthodes d'évaluation de l'activité des personnels.
- questionnaires parlementaires de l'exercice budgétaire et réponses fournies.
- textes relatifs aux dispositifs d'intervention.
- contrats conclus avec les opérateurs et budget prévisionnel de ceux-ci.

---

### **Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP**

---

- note d'orientation (COPIL des DAF) du 19 décembre 2003 relative à la JPE.
- circulaire annuelle du ministre du budget sur la finalisation des PAP, notamment l'annexe constituant le guide de la JPE.
- circulaire annuelle de la direction du budget sur les conférences budgétaires des PLF.
- circulaires annuelles de la direction du budget sur les réunions de répartition et la finalisation des documents budgétaires.
- crédits de personnels : circulaire DB-DRB 2A/2B/2C/2D-04-1440 du 13 avril 2004 relative à la détermination des catégories d'emplois par ministère dans le cadre de la mise en place de la LOLF.
- partenariats public-privé (PPP) (fiche E 2) : circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n° 1 BRE 04-4048 du 14 septembre 2005 relative aux règles budgétaires afférentes à la signature des contrats de partenariat.
- opérateurs de l'État (fiche E 7) :
  - circulaires MMB-05-244 du 8 février 2005 sur le périmètre des opérateurs de l'Etat, et MPAP-07-1469 du 14 mai 2007 sur la mise à jour de ce périmètre ;
  - circulaire annuelle de la direction du budget sur les informations relatives aux opérateurs de l'État dans les PAP ;
  - circulaire annuelle de la direction du budget relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État.



## Partie F : L'analyse des coûts des actions

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

L'analyse des coûts utilise les données issues de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Elle constitue une méthode destinée à affiner la connaissance des coûts.

En raison de l'existence nécessaire d'actions et de programmes de soutien et de services polyvalents, il convient également, pour estimer les ressources effectivement consommées lors de la mise en œuvre des politiques publiques, d'utiliser les informations contenues dans la comptabilité analytique ou de gestion propre à chaque ministère, afin de répartir entre actions de politique publique les crédits (PAP), dépenses (RAP) de ces fonctions de soutien.

C'est aux méthodes de ventilation de ces coûts que s'intéresse l'audit du programme conduit par le CIAP. Il vise à s'assurer de la pertinence et de la fiabilité de la méthode employée pour procéder au déversement des actions hébergeant les fonctions de soutien et de services polyvalents sur les actions de politique publique<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Pour compléter les informations financières relatives aux ressources effectivement consommées dans la mise en œuvre des politiques publiques, le CIAP a recommandé que le périmètre de formation des coûts des actions soit étendu aux fonds de concours et aux dépenses fiscales. Voir le rapport d'avis du CIAP sur l'analyse des coûts du 13 janvier 2006, disponible sur le site internet <http://www.performance-publique.gouv.fr>



## Fiche n° F 1

### **S'assurer de la pertinence et de la fiabilité du déversement des actions de soutien et de services polyvalents dans les actions de politique.**

---

#### Questions

---

- ▶ **Les recommandations du CIAP, telles qu'exprimées dans son rapport d'avis du 13 janvier 2006, ont-elles été mises en œuvre ?**
- Si elles ne l'ont pas été ou seulement partiellement, un échéancier de mise en œuvre a-t-il été défini ?
- ▶ **Les déversements des actions de soutien / de services polyvalents dans les actions de politique sont-ils exhaustifs et pertinents ?**
- Les liens entre les éléments à répartir (programmes/actions de soutien/services polyvalents) et les éléments récepteurs (programmes/actions de politique), tels qu'établis par le schéma de déversement présenté dans le PAP/RAP, sont-ils exhaustifs et correctement positionnés ?
- Les éventuels déversements interministériels ont-ils bien été pris en compte ?
- Ne détecte-t-on pas des déversements en « cascades » (déconseillés par souci de simplification), c'est-à-dire des répartitions des mêmes montants en deux étapes, voire plus ?
- Lorsqu'il subsiste, après analyse des coûts, des actions non ventilées (s'il s'agit d'un programme de soutien/ services polyvalents) ou des portions d'actions non ventilées (s'il s'agit d'un programme de politique), est-ce justifié (fonctions d'état-major, action de politique incluse dans un programme « mixte », ou reliquat non ventilé car marginal) ?
- Si des dépenses de rémunération font l'objet d'un déversement interne au programme, à proportion du temps de travail consacré par les agents concernés aux actions réceptrices, leur imputation directe sur celles-ci n'aurait-elle pas dû être privilégiée (cf. A 1) ?
- Si des dépenses de personnel du programme sont déversées sur un programme de politique, leur action de provenance est-elle une action miroir de ce programme (cf. fiche A 2) ?
- Les modifications de liens de déversement d'un exercice à l'autre, ou entre le PAP et le RAP, sont-elles documentées et justifiées ?
- ▶ **Les clefs de répartition utilisées sont-elles pertinentes ?**
- Existe-t-il des clefs de répartition pour l'ensemble des éléments à répartir ?
- Le choix des clefs est-il adapté aux enjeux (n'est-il pas trop fruste ? trop complexe ?)?
- Les clefs de répartition choisies sont-elles justifiées par des analyses et des données suffisantes ? Des clefs plus adaptées (par exemple, sur la base de données physiques, plutôt qu'à proportion des masses financières des actions réceptrices) ne sont-elles pas envisageables ? disponibles ? Un affinement des clefs est-il prévu ?
- Les fiches de documentation des déversements garantissent-elles la permanence des méthodes de déversement ?
- La mesure des données physiques servant de base à la répartition est-elle fiable ?
- La cohérence est-elle assurée entre le schéma de déversement et la matrice analytique utilisée pour les calculs ?
- Les actions de nature identique (formation, communication, état-major, informatique, immobilier..) sont-elles traitées selon la même méthode dans les différents programmes du ministère ? Dans le cas contraire, la différence de méthodes est-elle justifiée ?
- Les modifications de clefs de répartition d'un exercice à l'autre, ou entre le PAP et le RAP, sont-elles documentées et justifiées ?

- Les éventuelles différences de clefs entre dépenses et charges liées sont-elles documentées et justifiées ?
- ▶ **Les documents d'appui permettent-ils de garantir la traçabilité des déversements opérés et des méthodes retenues ?**
- Les trois catégories de documents (schéma de déversement, modèle analytique, fiches de descriptif analytique des coûts) que les ministères doivent constituer fournissent-ils les principes méthodologiques essentiels retenus, s'agissant des liens de déversement et des clefs de répartition ?
- Ces documents sont-ils lisibles (suffisamment concis et explicites) ?
- ▶ **Les commentaires accompagnant l'analyse des coûts dans le PAP et le RAP sont-ils éclairants ?**
- Les commentaires relatifs, d'une part, à l'évolution des dépenses complètes et des coûts complets d'un exercice à l'autre, en prévision et en exécution, d'autre part, aux écarts entre prévision et exécution, sont-ils documentés et justifiés ?
- Apportent-ils des informations cohérentes avec celles présentées dans les autres parties du PAP/RAP se référant à des éléments de dépenses et de coûts (partie 'performance' pour les indicateurs d'efficience et partie 'JPE') ?
- Permettent-ils au Parlement d'avoir une information fiable sur les coûts complets de la politique publique comme sur l'usage et la maîtrise des dépenses de soutien ?

---

## Commentaires

---

L'analyse des coûts, en déversant les coûts provenant des actions de soutien et de services polyvalents dans les actions de politique, apporte au Parlement une information plus juste quant aux ressources effectivement consommées dans la mise en œuvre des politiques publiques.

En effet, les coûts directs (lisibles dans la présentation budgétaire à partir de la structuration en missions/programmes/actions) ne reflètent pas les coûts réels, biaisés par la diversité des choix opérés par les ministères, conduisant, soit à affecter les moyens de soutien directement dans les actions de politique, soit à les héberger dans des actions dédiées. Les déversements des coûts de ces dernières dans les actions de politique ont vocation à effacer les divergences issues de ces choix de gestion et à reconstituer les coûts des actions de politique de manière relativement homogène.

Une fois analysée comment les fonctions de soutien et de services polyvalents sont positionnées dans l'architecture des programmes du ministère (cf. fiche A 2), l'objectif est de s'assurer, en premier lieu, que la méthodologie employée pour le déversement de ces fonctions sur les actions de politique est pertinente et fiable. A cet égard, les méthodes doivent être proportionnées aux enjeux et les déversements en cascades doivent être évités, dès lors qu'une méthode plus simple permet d'obtenir le même résultat, ce que les audits conduits par le CIAP en janvier 2006 ont montré.

L'examen, d'une part, du schéma de déversement produit dans le PAP/RAP du programme, d'autre part, de la matrice analytique et des fiches de documentation par déversement, que les ministères sont invités, par circulaire, à établir pour expliciter la méthode employée et garantir la traçabilité des déversements opérés, a vocation à répondre à cet objectif.

Il convient, en second lieu, par l'examen des commentaires d'analyse des coûts portés dans le PAP/RAP, de s'assurer que ceux-ci produisent des informations, non seulement complètes et fiables sur la destination et la maîtrise des fonctions de soutien, mais encore pertinentes au regard des éléments de coûts utilisés dans les autres parties (performance, JPE) du PAP/RAP.

Pour les programmes ayant fait l'objet d'un audit du CIAP sur l'analyse des coûts dans le cadre de la campagne d'audit conduite en janvier 2006, les auditeurs s'attacheront à évaluer le degré de mise en application des recommandations spécifiques qui en ont découlé. Pour les autres programmes, la liste des questions formant la fiche d'audit constitue le champ d'investigation optimal à couvrir, sans toutefois que son traitement exhaustif constitue un impératif.

En tout état de cause, les auditeurs s'appuieront sur le rapport d'avis global produit par le CIAP, au terme de la campagne réalisée en janvier 2006.

---

## Indicateurs de risques

---

- Absence de pilotage par le ministère de la démarche d'analyse des coûts et d'arbitrage des relations entre le programme de soutien/ services polyvalents et les programmes de politique.
- Absence de définition du système de ventilation *ex post* sur les actions de politique des services polyvalents, conjointe et partagée entre les responsables de programmes de politique et le responsable du programme hébergeant ces services.
- Absence ou insuffisance d'implication du responsable de programme dans le processus d'analyse des coûts.
- Disproportion entre les méthodes utilisées et les enjeux de l'exercice d'analyse des coûts : complexité excessive du dispositif pour des déversements limités ou caractère fruste du dispositif pour des déversements à impact fort sur le coût de la politique publique.

---

## Indicateurs de progrès

---

- Mise en place d'un échéancier de mise en œuvre des recommandations du CIAP.
- Mise en place d'un dispositif de contrôle interne en vue d'assurer la fiabilité et la traçabilité des données de base (ou données source).
- Mise en place avec le CBCM d'un dispositif de partage des rôles et des responsabilités dans le processus d'établissement des coûts complets des actions.



## F : Fiche Méthodologie

---

### Interlocuteurs principaux

---

- secrétaire général du ministère.
- responsable du programme audité.
- responsable du programme hébergeant les fonctions support et/ou les moyens de services polyvalents.
- responsable du contrôle de gestion.
- contrôleur budgétaire et comptable ministériel.
- service responsable des systèmes d'information.
- directeur des affaires financières du ministère.

---

### Documents à demander au ministère

---

- dossier d'analyse des coûts composé du schéma analytique de déversement, de la matrice analytique de déversement et des fiches descriptives de déversement.
- documentation relative à la démarche d'analyse des coûts, portant notamment sur :
  - l'organisation des procédures et outils mis en place pour produire l'analyse des coûts
  - la description des processus de traitement conduisant à l'élaboration des documents audités (services en charge, processus de traitement, répartition des tâches et relations entre acteurs)
  - le rôle respectif du ministère (répartition interne, le cas échéant, entre les responsables de programmes, le directeur des affaires financières, le service du contrôle de gestion..) et du CBCM
  - la mise en œuvre d'une coordination interministérielle, quand l'exécution de la politique fait appel à des ressources humaines de différents ministères
  - la description du système d'information mobilisé et des sources de données analysables ayant servi de base ((ACCORD, NDL, applications locales,..), ainsi que des contrôles effectués sur ces données.

---

### Documents à consulter dans la base documentaire du CIAP

---

- circulaire annuelle de la direction du budget sur la nomenclature d'exécution des dépenses budgétaires.
- circulaire annuelle relative à l'analyse des coûts.
- guide sur l'analyse des coûts des actions et des politiques publiques.
- rapport d'avis du CIAP sur l'analyse des coûts des actions dans les PAP et les RAP, du 13 janvier 2006 (également en ligne sur le site [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)).



## ANNEXES

Annexe 1 : Règles de procédure pour les audits de programmes .....	99
Annexe 2 : Principales dispositions de la LOLF relatives aux missions et programmes .....	109
Annexe 3 : Lexique des termes employés dans le guide.....	113
Annexe 4 : Liste des documents à transmettre par les ministères avant le lancement de l'audit du CIAP .....	125



## **Annexe 1 : Règles de procédure pour les audits de programmes**

Dans le cadre de l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le Comité Interministériel à la Réforme de l'État du 15 novembre 2001 a décidé de confier à une structure spécifique (le CIAP) la mission d'auditer la qualité des programmes et de la documentation qui leur est associée, à savoir les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP).

Le CIAP a été conduit à définir les règles de procédure applicables à sa mission, afin de tenir compte, à la fois, de sa position interministérielle et de la nécessité de mobiliser les services d'inspection générale ou de contrôle général pour la réalisation des audits.

Ces règles de procédure sont réunies dans le présent document, qui développe successivement :

- les règles de déontologie applicables aux auditeurs ;
- le rôle des différents intervenants dans les audits ;
- les règles de conduite des audits.

Il comporte, en annexe, la circulaire du 4 juillet 2003 du ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire relative aux missions et aux modalités de fonctionnement du Comité Interministériel d'Audit des Programmes.

### **1 - Règles de déontologie des auditeurs du CIAP**

#### **Les règles de déontologie des membres de services d'inspection générale ou de contrôle général**

Les membres des services d'inspection générale et de contrôle général, dans leurs interventions habituelles au sein de leur ministère, se conforment à des règles de déontologie constituées de l'ensemble des devoirs qui s'imposent aux professionnels qu'ils sont, exerçant un métier particulier.

Ces règles, rappelées ici pour mémoire, sont les suivantes :

- **l'indépendance de jugement**, comprise comme la préservation de leur liberté de relater leurs constatations et de formuler les propositions qu'il leur semble nécessaire d'y attacher. Cette indépendance exige en retour de leur part, rigueur, objectivité et mesure dans leurs analyses et la rédaction de leurs rapports ainsi que **la loyauté** vis-à-vis du ministre dont ils relèvent, qui exclut notamment toute rétention d'information ;
- **la discrétion**, qui leur interdit de communiquer des informations à d'autres que ceux qui ont à en connaître ;
- **la prévention des conflits d'intérêt**, qui leur interdit de s'engager dans une activité qui pourrait opposer des intérêts personnels à l'intérêt général ou les empêcher de remplir leurs obligations et de faire face à leurs responsabilités avec toute l'objectivité requise. Pour cela, ils doivent, notamment, décliner toute mission relative à un organisme dans lequel ils auraient exercé dans un passé récent, ou seraient susceptibles d'exercer dans un proche avenir, des responsabilités importantes ;
- **la règle de désintéressement**, qui leur interdit d'accepter d'autres aides, facilités ou moyens que ceux qui conditionnent l'exercice de la mission. Ils ne doivent rien accepter qui serait de nature à influencer leur comportement ;

- **les exigences de compétence et de diligence**, qui les obligent à acquérir et à entretenir les compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de leur métier et à la qualité de leurs travaux. En outre, elles impliquent qu'ils se rendent suffisamment disponibles ;
- **l'attitude vis-à-vis des personnes auditées**, qui doit être empreinte de courtoisie et d'écoute, ce qui n'exclut pas la fermeté et la rigueur. Les auditeurs ne doivent pas écarter sans examen les arguments de leurs interlocuteurs et doivent s'attacher à citer leurs sources ;
- **le respect des règles relatives à la protection des informations classifiées.**

### **Leur application au CIAP**

Les audits menés au nom du Comité Interministériel d'Audit des Programmes répondent aux mêmes impératifs déontologiques généraux, la loyauté devant s'entendre, en l'espèce, également à l'égard du CIAP.

En outre, les auditeurs doivent favoriser une coopération effective entre eux et les audits doivent donner lieu à une répartition équilibrée des tâches et des responsabilités entre les différents services d'inspection et les différents membres qui y participent. Les rapports d'audit engagent conjointement les membres de la mission d'audit.

## **2 - Rôle des différents intervenants dans les audits**

### **Les membres de l'équipe d'audit**

Chaque équipe d'audit a une composition interministérielle et comprend des membres des services d'inspection générale ou de contrôle général représentés au sein du comité.

Un membre au moins est inspecteur général ou contrôleur général.

Un de ses membres est issu du service d'inspection ou de contrôle du ministère dont relève le programme audité.

Sont définies d'un commun accord entre le président du CIAP et chacun des chefs de service d'inspection et de contrôle représentés au sein du comité, les conditions dans lesquelles celui-ci reçoit le concours de membres de ces services permettant de constituer les équipes d'audit.

En tant que de besoin, le CIAP peut faire appel à des compétences externes, en provenance, soit d'autres services de contrôle ou d'inspection que ceux qui assurent sa composition, soit de sociétés d'audit du secteur privé, soit d'universitaires qualifiés.

Sur la base de ces modalités, le CIAP arrête la composition de chaque équipe d'audit et en désigne le coordonnateur.

### **Le coordonnateur de l'équipe d'audit**

Le coordonnateur désigné parmi les membres de l'équipe d'audit a pour rôle d'animer celle-ci.

Il répartit les travaux au sein de l'équipe et veille à leur bonne coordination, ainsi qu'au respect des délais. Il rédige la note de cadrage de l'audit qu'il adresse au président du CIAP.

Il pilote la rédaction du rapport, à laquelle il participe, et s'assure de la qualité du document remis au CIAP.

Il est le correspondant de l'équipe auprès des membres du CIAP concernés par la mission.

### **Le référent ministériel au sein du comité** (représentant le ministère dont relève le programme audité)

Pour chaque équipe d'audit, le référent ministériel exerce un rôle de facilitateur, en sa qualité de membre du comité représentant le ministère dont relève le programme audité.

En tant que de besoin, il aide l'équipe d'audit, d'une part, dans l'organisation des rencontres avec les responsables du ministère, d'autre part, dans l'obtention des documents nécessaires à la mission, tels qu'ils sont énumérés dans le guide d'audit.

Il participe à la réunion de lancement de l'audit, ainsi qu'à celle au cours de laquelle l'équipe d'audit présente son projet de rapport au président du CIAP.

Par ailleurs, il tient le comité périodiquement informé des suites données, par le ministère, à l'avis rendu par le CIAP en conclusion de l'audit.

### **Le rapporteur du comité**

Pour chaque audit, le CIAP désigne en son sein un rapporteur, représentant un ministère autre que celui dont relève le programme audité.

Il participe à la réunion de lancement de l'audit, ainsi qu'à celle au cours de laquelle l'équipe d'audit présente son projet de rapport au président du CIAP.

Le rapporteur prépare le projet d'avis soumis au comité, en liaison avec le président et le secrétaire général du CIAP.

### **Le président du comité**

Le président veille, avec le secrétaire général du comité, au bon déroulement des missions.

Avec le secrétaire général, il fixe le calendrier de chaque audit et réunit l'équipe d'audit, ainsi que les deux membres du CIAP concernés (rapporteur et référent ministériel), pour lancer l'audit, orienter les travaux, et, lorsqu'une équipe le demande, pour résoudre toute difficulté rencontrée dans le déroulement de la mission.

Il réunit les mêmes participants pour discuter du projet de rapport avant la finalisation de celui-ci.

Il adresse chaque rapport d'audit au ministère concerné pour recueillir sa réponse. Il demande à chaque équipe d'audit de lui adresser une note d'observations sur la réponse apportée par le ministère.

## **3 - Règles de conduite des audits**

### **La programmation des audits**

Les audits du CIAP sont organisés par cycle. Un cycle correspond à l'« année scolaire » et est donc formé du quatrième trimestre d'une année et des deux premiers trimestres de l'année suivante.

Les audits se réalisent par vagues trimestrielles. Ils démarrent en général dans les premiers jours de chacun de ces trois trimestres et durent environ trois mois.

Ce calendrier, fixé très à l'avance pour faciliter la programmation des travaux des services d'inspection ou de contrôle sollicités, exige des auditeurs une disponibilité forte pendant la durée de l'audit. Les auditeurs qui s'engagent dans un audit pour le CIAP doivent ainsi consacrer la priorité absolue à celui-ci.

### **La lettre de mission**

Chaque audit donne lieu à une lettre de mission adressée par le président du CIAP au ministre concerné, précisant le champ de l'audit, ainsi que la composition de l'équipe d'audit et le nom du coordonnateur.

Copie de la lettre de mission est communiquée :

- au responsable du programme audité ;
- au secrétaire général du ministère concerné ;
- au responsable de la direction financière du ministère concerné ;
- à chaque membre de l'équipe d'audit.

### **La feuille de route de l'audit**

Pour chaque audit, est établie une feuille de route qui fixe les étapes successives de la procédure, depuis la réunion de cadrage jusqu'au dépôt de la note d'observations.

### **La note de cadrage**

Après la réunion de cadrage, destinée à déterminer les axes prioritaires de l'audit au regard des caractéristiques du programme, l'équipe d'audit établit (avec le concours, en tant que de besoin, du référent ministériel) une note de cadrage précisant :

- l'identification des points à approfondir au regard des fiches thématiques du guide méthodologique ;
- la liste des contacts envisagés ;
- la répartition éventuelle des tâches entre les membres ;
- les difficultés particulières et l'appui souhaité en tant que de besoin.

La note de cadrage est adressée par le coordonnateur de l'équipe au président du CIAP.

### **Le rapport d'audit**

Le rapport d'audit est rédigé conformément aux référentiels fournis à l'équipe (guide d'audit, plan type, feuille de style).

Son contenu fait l'objet d'une réunion de mise au point avec le président, le secrétaire général et les deux membres du CIAP concernés, sur la base d'un projet de rédaction finale.

Il fait aussi l'objet d'une réunion de restitution par l'équipe d'audit au ministère concerné, avant sa transmission au CIAP.

Sauf difficultés particulières le justifiant, le rapport ne dépasse pas 50 pages. Il est précédé d'une synthèse (de 3 à 5 pages maximum) qui en présente les points essentiels.

Le rapport est signé par chaque membre de l'équipe et adressé par le coordonnateur au président du CIAP.

Ainsi finalisé, le rapport d'audit est transmis par le président du CIAP au ministre, au responsable de programme, ainsi qu'au secrétaire général et au directeur des affaires financières concernés, qui sont invités à y répondre dans un délai de trois semaines.

### **La note d'observations sur la réponse ministérielle**

Au vu de la (ou des) réponse(s) apportée(s) par le ministère, l'équipe d'audit rédige une note d'observations qui sera diffusée aux membres du CIAP, afin d'éclairer la délibération sur l'avis du comité.

### **Les modalités de recours à des prestataires privés pour la réalisation des audits**

La décision du Comité Interministériel à la Réforme de l'État du 15 novembre 2001 prescrit l'audit par le CIAP de « *la pertinence et la fiabilité des systèmes de mesure des résultats, en liaison avec le pilotage des performances des services* ».

Les caractéristiques de ces systèmes peuvent présenter des éléments de complexité justifiant le recours à des compétences externes pour procéder à leur évaluation.

Cette possibilité d'appel à des experts extérieurs est prévue par la circulaire ministérielle du 4 juillet 2003 relative au CIAP.

Lorsque le CIAP décide d'avoir recours à cette faculté pour un audit de programme, le ministère en est informé dans la lettre de mission. Dans ce cas, les experts extérieurs sont placés sous l'autorité du coordonnateur de l'équipe d'audit.

La prestation de ce ou ces experts donne lieu à un rapport spécifique, dont les conclusions sont exploitées par l'équipe d'audit dans l'élaboration de ses propres conclusions concernant les indicateurs de performance proposés à l'appui du programme audité.

### **L'avis du CIAP à l'issue de l'audit**

Ainsi que le prévoit la circulaire ministérielle du 4 juillet 2003, le CIAP émet, à l'issue de chaque audit, un avis sur le programme examiné.

Le comité délibère sur la base du projet d'avis présenté par le rapporteur, accompagné du rapport d'audit, de la réponse du ministère et de la note d'observations de l'équipe d'audit. Chaque avis adopté engage le CIAP de manière collégiale.

Le président du CIAP adresse au ministre concerné l'avis adopté accompagné du rapport d'audit et de la réponse du ministère (mais non de la note d'observation de l'équipe, qui reste un document de travail interne au CIAP).

Ces mêmes documents sont adressés au ministre chargé du budget, ainsi qu'aux commissions des finances des deux assemblées et à la Cour des comptes, en vertu du droit de communication dont elles bénéficient pour les travaux du CIAP.

En dehors des destinataires énumérés ci-dessus, le CIAP ne procède à aucune diffusion des travaux concernant un programme particulier. Une diffusion complémentaire éventuelle d'un rapport d'audit relève des règles propres à chacun des services d'inspection ou de contrôle dont les membres ont participé à la mission.

### **Le rapport annuel d'activité du CIAP**

Les audits réalisés et les avis émis lors d'un cycle sont synthétisés dans le rapport d'activité du CIAP élaboré à l'automne suivant. Ce rapport met en lumière les principales recommandations qui découlent des travaux effectués.

Il est rendu public par le CIAP (à la différence des rapports d'audit, dont la diffusion complémentaire relève, comme indiqué ci-dessus, de seuls services d'inspection ou de contrôle ayant participé à la mission).





LE MINISTRE DELEGUE AU BUDGET  
ET A LA REFORME BUDGETAIRE

Paris, le - 4 JUIL. 2003

N° CIAP-03-06

*A MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES ET  
SECRETAIRES D'ÉTAT*

**Objet** : Mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 - Missions et modalités de fonctionnement du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (C.I.A.P.).

**PJ** : 1

La réforme budgétaire va se traduire par des modifications importantes dans les procédures de travail internes au Gouvernement et dans la relation de celui-ci avec le Parlement. Un des éléments majeurs de cette évolution est la présentation au Parlement des objectifs des politiques publiques puis des résultats effectivement obtenus dans leur mise en œuvre. Les projets et rapports de performance qui formaliseront les objectifs et les résultats de chaque programme seront au centre du débat budgétaire. Il importe donc que le Gouvernement puisse s'appuyer sur des bases solides pour présenter son action et en rendre compte.

Pour ce faire, il est apparu nécessaire de faire appel à l'expertise des corps ou services d'inspection et de contrôle administratifs. Afin d'assurer leur mobilisation coordonnée, un comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dont les membres ont été désignés sur la base de vos propositions a été mis en place avec pour mission d'auditer la qualité des projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels<sup>1</sup>.

Cette circulaire a pour but de vous préciser les conditions dans lesquelles vont être engagés les travaux du CIAP et la manière dont vous pouvez contribuer à leur pleine efficacité.

---

<sup>1</sup> Décision du comité interministériel de réforme de l'Etat du 15 novembre 2001.

## **I - LE CONTENU DES AUDITS**

Pour permettre au Gouvernement de proposer au Parlement les choix budgétaires appropriés, il importe que chaque ministre soit assuré de la qualité des informations et des analyses réunies dans les projets et rapports annuels de performance et des modalités de leur déclinaison effective dans la gestion des administrations. C'est à ces conditions que la discussion au sein du Gouvernement pourra être menée à partir de bases objectives.

A cette fin, le CIAP procédera, pour le compte des ministres, à des audits des projets et des rapports de performance. Ceux-ci interviendront préalablement aux décisions du Gouvernement sur le contenu du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement et donc en amont du débat parlementaire.

Ces audits viseront à évaluer, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés par les ministres, d'une part, la formulation adéquate des objectifs assignés aux programmes au regard des actions qui les composent ainsi que la désignation des acteurs chargés de leur mise en œuvre et d'autre part, la pertinence et la fiabilité des indicateurs utilisés pour mesurer les performances.

A cet effet, le Comité est chargé de conduire deux types d'audit :

- d'abord en amont des projets de programmes ; ce sont les audits initiaux ;
- ensuite en amont des comptes rendus de résultats ; ce sont les audits de réalisation.

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

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

## **II - LA PROCÉDURE DES AUDITS**

Pour que cette démarche d'audit trouve sa pleine efficacité, il est nécessaire que les critères d'analyse soient connus des services qui sont en charge de la préparation des projets et rapports de performance afin qu'ils puissent en quelque sorte auto-contrôler la qualité de leur travail. C'est pourquoi la procédure d'audit s'appuiera sur un guide d'audit, dont vous voudrez bien trouver un exemplaire ci-joint, élaboré par le Comité et accessible sur l'espace Internet : [www.moderfie.minefi.gouv.fr](http://www.moderfie.minefi.gouv.fr) (rubrique : l'avancée/les outils) .

Seront définies d'un commun accord entre le président du Comité et chacun des chefs de service des structures d'inspection et de contrôle représentées au sein du Comité les conditions dans lesquelles celui-ci recevra, pour constituer les équipes d'audit, le concours de membres de ces corps ou services qui devront être mobilisés à cet effet .

Sur la base de ces accords, chaque équipe d'audit mandatée par le CIAP sera constituée selon une composition interministérielle et comportera au moins un inspecteur général. Elle devra également comprendre un membre de l'institution de contrôle du ministère concerné.

En tant que de besoin, le CIAP pourra faire appel à des compétences externes .

Les missions donneront lieu à l'élaboration de rapports signés conjointement par les membres de l'équipe d'audit. Lorsque celle-ci comprendra plus de deux auditeurs, un coordonnateur sera désigné. La procédure se déroulera sous le mode contradictoire .

Le Comité arrêtera ses recommandations au vu des conclusions du rapport d'audit ainsi que de la réponse apportée par les services du ou des ministres concernés.

Le rapport et les recommandations seront communiqués au ministre concerné ainsi qu'au ministre chargé des finances.

Il vous appartiendra de veiller à ce que les chefs de corps ou de services affectent aux équipes d'audit les inspecteurs en nombre et en compétences adaptées aux spécificités de chaque audit et que les auditeurs puissent accéder aux informations nécessaires pour la mise en œuvre des audits.

### **III – LA PROGRAMMATION DES AUDITS**

L'exigence de lisibilité globale du budget de l'Etat et de qualité du processus des discussions budgétaires conduit à disposer que tous les projets de programmes accompagnés de leurs projets ou rapports annuels de performance devront être déposés auprès du Comité en parallèle à la procédure d'élaboration des lois de finances.

Toutefois, les ministres tireront d'autant plus profit des enseignements des audits de leurs programmes qu'ils pourront en disposer au moment où débutera le cycle des discussions budgétaires internes aux travaux gouvernementaux.

Le Comité arrêtera en son sein les critères de sélection des programmes qu'il sera en mesure d'auditer.

Une fois qu'il aura arrêté sa programmation des audits, le Comité, par son Président, le portera à la connaissance des ministres et de la Cour des Comptes.

### **IV – AUTRES DISPOSITIONS**

En raison de sa mission, le Comité ne pourra être sollicité pour des missions d'assistance aux ministres pour la mise en œuvre de leurs programmes.

Il répondra, en revanche, à toute demande d'avis s'inscrivant dans le cadre de sa mission.

Le Comité produira un rapport annuel d'activité.

## V - DISPOSITIONS TRANSITOIRES

D'ici à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006 qui sera pour la première fois présenté en intégrant l'ensemble des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, et eu égard au calendrier de mise en œuvre de la réforme budgétaire examiné par le Conseil des Ministres du 12 mars 2003, le CIAP pourra procéder, outre à des audits initiaux selon les dispositions ci-avant évoquées, à des audits particuliers de deux types :

- ceux concernant les expérimentations de préfiguration que vous proposerez d'inscrire dans le PLF 2004 conformément aux dispositions de ma circulaire EPLO-03-299 du 26 février 2003 pour la préparation du PLF 2004, et ceux concernant les préfigurations que vous envisagez au stade du PLF 2005.

- des audits partiels, à votre demande, centrés sur la structuration des programmes et des actions, la formulation des objectifs et le choix des indicateurs d'un ou plusieurs programmes, notamment lorsqu'il vous apparaîtra que la démarche d'audit peut faciliter la préparation des réformes structurelles souhaitables .

En tout état de cause, je vous demande de veiller à ce que le CIAP puisse réaliser au moins un audit par ministère d'ici la fin du premier semestre 2004.



Élément de la réforme de l'Etat, la réforme budgétaire est d'abord l'affaire de chaque Ministre.

Le Comité Interministériel d'Audit des Programmes assurera un contrôle de qualité utile à chacun d'entre vous.

Je vous demande de bien vouloir assurer la plus large diffusion de cette circulaire à vos services centraux comme à vos services déconcentrés ainsi qu'aux organismes et établissements publics relevant de votre tutelle.

Alain Lambert

## Annexe 2 : Principales dispositions de la LOLF relatives aux missions et programmes

### 1. Définition des missions et des programmes

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) :

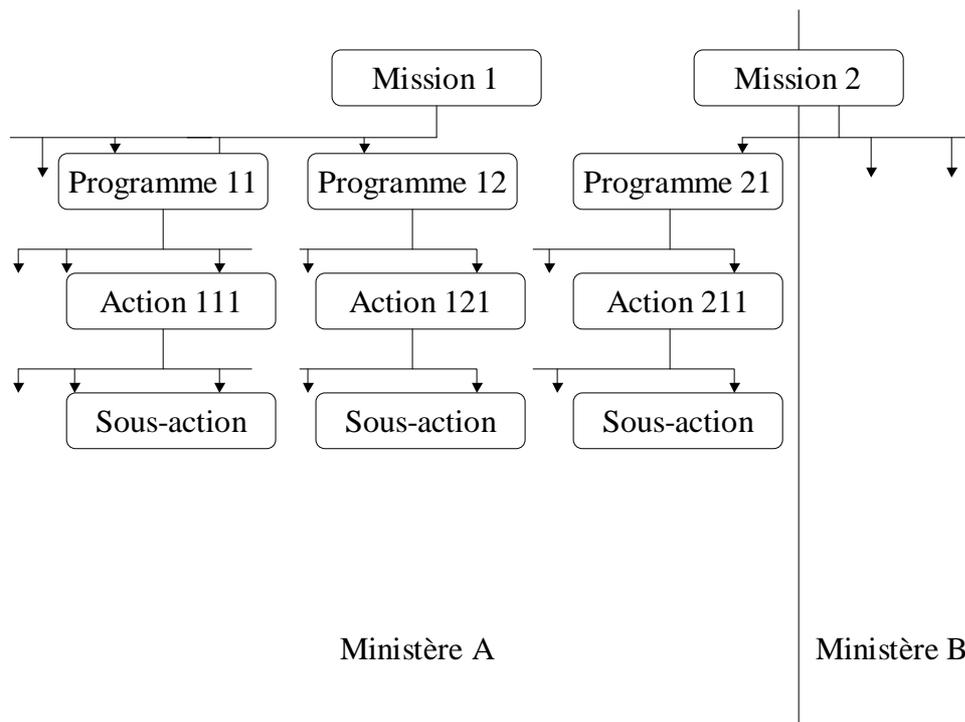
« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères.

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

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

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

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



## **2. Les documents devant figurer à l'appui des programmes**

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

### a) Les projets de loi de finances

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

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

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

### b) Les projets de lois de règlement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## **Annexe 3 : Lexique des termes employés dans le guide**

### ***Action*** (au sens de la LOLF)

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

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

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

### ***Acteur du programme***

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

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

### ***Analyse des coûts des actions***

La LOF (art. 7) prescrit la structuration du budget de l'État en missions, programmes et actions en fonction des buts généraux des politiques publiques et dispose qu'un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Elle prévoit par ailleurs (art. 27) qu'outre une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, l'État « met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. ».

Cela étant, des programmes de fonctions de soutien et de services polyvalents ont dû être constitués, pour tenir compte du caractère indivis de certaines fonctions de soutien et de l'insécabilité de certaines ressources (polyvalence du personnel).

Dans ce contexte, l'analyse des coûts, en organisant le déversement de ces fonctions dans les actions de politique, a pour vocation de reconstituer les coûts complets de celles-ci.

### ***Audit*** (d'un programme)

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

L'audit porte à la fois sur :

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

### ***Bénéficiaire***

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

### ***Budget opérationnel de programme (BOP)***

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

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

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

### ***Catégorie***

La catégorie est une décomposition du titre. Elle identifie une typologie de dépenses relevant du titre.

18 catégories de dépenses ont été définies par la LOLF.

Voir aussi : titre pour la liste des catégories

### ***Catégorie d'emploi***

Les catégories d'emploi constituent une nomenclature de description des emplois rémunérés par l'État. Ces emplois sont présentés par corps, métier ou type de contrat (art. 51 de la LOLF).

## ***Cible (de résultat)***

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

## ***Contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM)***

Service créé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat et placé sous l'autorité du ministre chargé du budget (Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005).

Dirigé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel ayant la qualité de comptable public, ce service est constitué :

- d'un département de contrôle budgétaire, chargé, auprès de l'ordonnateur principal, du contrôle financier prévu par le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005. A ce titre, il vise le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI), veille à la sincérité des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programme et à la maîtrise des risques budgétaires. Il assure le suivi de l'exécution budgétaire. Certains projets d'actes d'affectation de crédits et d'engagements de dépenses sont soumis à son visa ou à son avis préalable dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget propre à chaque ministère.

Auprès des autorités administratives déconcentrées, le contrôle financier est confié au Trésorier Payeur Général de région.

Un décret (n°2005-757 du 4 juillet 2005) fixe les règles d'application du décret du 27 janvier 2005 aux Établissements publics Administratifs de l'Etat.

- d'un département comptable chargé de l'exécution des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal, dont il est le comptable assignataire. Il concourt à la tenue et à l'établissement des comptes de l'Etat, s'assure de la sincérité des enregistrements et veille au respect des procédures comptables de l'Etat (conformément aux dispositions du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général de la comptabilité publique).

Le CBCM coordonne l'action des autorités chargées du contrôle financier auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé ainsi que celle des comptables publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce ministère.

## ***Contrôle de gestion***

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

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

## ***Contrôle interne***

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

### ***Crédits*** (d'un programme)

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

### ***Délégation de gestion***

La délégation de gestion permet à un service de l'État, « délégant », de confier à un autre service de l'État, « délégataire », la réalisation pour son compte :

- « d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions » ;
- ainsi que la gestion des crédits correspondants et l'exercice de la fonction d'ordonnateur.

L'accord entre les deux parties est consigné dans un document publié. Ce document doit fixer également les conditions dans lesquelles il est rendu compte de l'exécution de la délégation. Il est signé des chefs de service intéressés (et non des ministres ou des préfets). La délégation est révocable sous réserve du respect d'un préavis de 3 mois.

La délégation de gestion permet, d'une part, de dépenser les crédits dans les programmes où ils sont votés, d'autre part, de répondre aux besoins ponctuels ou permanents de mutualisation.

Cf. décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 et circulaire d'application du 27 mai 2005.

### ***Document de politique transversale (DPT)***

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

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

La loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 confère le statut d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année au DPT, dont elle définit le contenu (art. 128). Donnent lieu à DPT les programmes relatifs à des politiques publiques interministérielles n'appartenant pas à une même mission.

L'article 128 donne la liste des politiques concernées, au nombre de 8 : Action extérieure de l'Etat, Politique française en faveur du développement, Sécurité routière, Sécurité civile, Enseignement supérieur, Inclusion sociale, Outre-mer et Ville.

### ***Dotation en fonds propres***

Voir à Subventions pour charges de service public

### ***Efficacité*** (finale ou socio-économique)

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

### ***Effcience*** ( ou efficacité de gestion)

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

### ***Fonctions de soutien***

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

Dans le cadre de la LOLF, seules celles qui ne peuvent être réparties a priori par action de politique (fonctions indivises) peuvent être isolées dans une action ou un programme de soutien.

### ***Fongibilité et fongibilité asymétrique***

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

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

### ***Glissement Vieillesse Technicité (GVT)***

Le GVT est la part de l'évolution des salaires qui résulte des évolutions de carrière propres à chaque agent.

Il s'agit d'une notion à effectifs et à structure d'effectifs constants.

- le GVT négatif : encore appelé « effet de novia » mesure le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.
- le GVT positif : correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent découlant d'un avancement automatique sur sa grille indiciaire (composante vieillesse), d'une promotion au choix dans un corps ou un grade (composante glissement) ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours (composante technicité).
- le GVT solde : correspond à la somme du GVT positif et du GVT négatif. Il traduit l'évolution du salaire moyen par tête de la population considérée sans modification de sa structure.

### ***Indicateur***

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

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

### ***Justification des dépenses au premier euro***

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

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

### ***Masse salariale***

La masse salariale est un terme désignant des réalités variables selon le contexte dans lequel il est employé.

Dans le contexte de la LOLF, le terme désigne l'ensemble des dépenses retracées au titre 2 de chaque programme. Dès lors, sont employés pour la désigner de manière indifférenciée les termes « titre 2 », « masse salariale » et « dépenses de personnel ».

De manière générale, sont retracées dans le titre 2 les dépenses correspondant à une rémunération –ainsi que les dépenses induites par celle-ci due à une personne physique par la personne morale État, du fait de l'existence d'un lien juridique direct de travail entre le bénéficiaire et l'État.

La masse salariale est principalement composée des dépenses liées aux rémunérations (rémunération principale, primes et indemnités, charges employeur, impôts et taxes assis sur les rémunérations) mais aussi de dépenses connexes correspondant pour l'essentiel à des prestations sociales -ou équivalent- à la charge de l'État en tant qu'employeur.

### ***Mission*** (au sens de la LOLF)

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

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

### ***Moyens*** (d'un programme)

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

### ***Nomenclature budgétaire***

Classement des dépenses par destination (programme, action sous-action) et par nature des dépenses (titres, catégories) rejoignant la nomenclature comptable.

### ***Nomenclature budgétaro-comptable***

Diverses dispositions de la loi organique, notamment, celles des articles 7 (notion de programmes et de missions) 27 (l'État tient une comptabilité générale) et 30 (une comptabilité fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations et l'application pour la comptabilité générale de l'État, sauf pour les spécificités de son action, des règles applicables aux entreprises) impliquent une refonte complète de la nomenclature budgétaire et comptable antérieurement utilisée. Les dispositions rappelées ci-dessus induisent un suivi des opérations par destination (mission-programme-action) et par nature (compte comptable).

Il s'est donc agi de redéfinir tous les comptes que l'État doit utiliser pour :

- d'une part, décrire et retracer en écriture l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses liées à l'exécution des lois de finances et l'ensemble des opérations de fin d'exercice, afin de présenter une comptabilité sincère et exhaustive (amortissements, provisions, rattachement à l'exercice des charges et des produits, etc.) ;
- d'autre part, suivre toutes ces opérations et en rendre compte, notamment dans le cadre de la loi de règlement et des rapports annuels d'activité.

Cette nomenclature annotée notamment d'une description sommaire du contenu de chaque compte et de son mode de fonctionnement constitue le plan de compte, encore appelé « mémento budgétaro-comptable ». La nomenclature est élaborée en concertation avec l'ensemble des ministères.

### ***Objectif*** (d'un programme)

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

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

Les objectifs sont de triple nature :

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

### ***Objectifs spécifiques, à caractère intermédiaire***

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

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

### ***Opérateurs des politiques de l'État***

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

Le périmètre des opérateurs de l'État recouvre donc les organismes, qui, indépendamment de leurs statuts, remplissent de façon cumulative les 4 critères suivants :

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

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

### ***Performance*** (d'un programme)

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

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

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

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

## ***Pilotage***

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

## ***Processus***

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

## ***Programme (au sens de la LOLF)***

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

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

## ***Programme associé ou connexe***

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

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

## ***Programme de services polyvalents***

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

En premier lieu, ils doivent satisfaire à la définition des services polyvalents ( voir la définition de ce terme infra ). En deuxième lieu, ils doivent être structurés en autant d'actions que de politiques aux finalités distinctes qu'exécutent les services polyvalents, chacune de ces actions (dites « actions miroir ») regroupant les moyens propres qui lui sont consacrés.

### ***Projet annuel de performances (PAP)***

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

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

### ***Rapport annuel de performances (RAP)***

Document annexé au projet de loi de règlement, faisant connaître par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- 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 ;
- la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie ainsi que les coûts correspondants, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois et les coûts associés ;
- la présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires de subvention pour charges de service public.

### ***Résultat***

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

### ***Responsable de programme***

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

## ***Services polyvalents***

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

La prévision et le suivi du coût de chaque politique seront toutefois exigés sous forme d'actions identifiées (dites « actions miroir »).

## ***Subventions pour charges de service public***

Catégorie prévue par l'article 5 de la loi organique.

Versements effectués aux opérateurs des politiques de l'État afin de couvrir leurs charges de fonctionnement engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'État mais que ce dernier leur a confiées, et dont il conserve le contrôle. Ces versements ont pour contrepartie la réalisation des missions confiées par l'État.

A compter de la loi de finances initiale de 2007, la part des subventions destinée à permettre aux opérateurs de réaliser des investissements, pour des opérations identifiées, représentant des montants qui justifient leur imputation dans leur bilan, est allouée sous forme d'apports en capital et, à ce titre, imputée au titre 7 du budget de l'État (catégorie 7-2 : Dotations en fonds propres).

## ***Titre***

Dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 (art. 5), les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :

1. Les dotations des pouvoirs publics ;
2. Les dépenses de personnel ;
3. Les dépenses de fonctionnement ;
4. Les charges de la dette de l'État ;
5. Les dépenses d'investissement ;
6. Les dépenses d'intervention ;
7. Les dépenses d'opérations financières.

Les dotations des pouvoirs publics correspondent aux crédits alloués à des pouvoirs publics au sens constitutionnel du terme (Assemblée nationale, Sénat, Présidence de la République...).

Chaque titre est décomposé en catégories (18 catégories de dépenses ont été définies par la LOLF, art. 5).

Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'État comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières.

### ***Transferts***

Catégories prévues à l'article 5 de la loi organique.

Versements sans contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange, effectués soit directement par les services de l'État, soit directement par l'intermédiaire d'organismes tiers, relevant le plus souvent du périmètre des opérateurs des politiques de l'État dans leur rôle de redistributeur, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaire(s), appartenant à des périmètres strictement identifiés (ménages, entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités).

### ***Unité opérationnelle (UO)***

Unité de gestion du Budget opérationnel de programme (BOP, voir cette définition), l'unité opérationnelle est une décomposition de celui-ci afin de permettre la mise en œuvre d'opérations et l'utilisation des crédits au plus près du terrain ainsi que la responsabilisation de l'ensemble des acteurs du programme.

L'articulation BOP/UO dépend de chaque programme/ministère.

Un BOP peut être décomposé en une ou plusieurs UO.

Les unités opérationnelles peuvent être : des services agissant dans le périmètre d'un BOP sur la base des délégations de signature attribuées par l'autorité compétente, des délégations interservices créées par les préfets, des services auxquels une délégation de gestion est confiée.

Maîtres d'œuvre du programme, les responsables d'UO sont les ordonnateurs des crédits votés par le Parlement.

## **Annexe 4 : Liste des documents à transmettre par les ministères avant le lancement de l'audit du CIAP**

Préalablement au démarrage de l'audit du CIAP, le ministère concerné est invité à transmettre aux auditeurs certains documents. La liste de ceux-ci varie selon le type d'audit :

- audit général d'un programme, portant sur l'ensemble des rubriques du guide d'audit ;
- audit du dispositif de performance, centré sur les rubriques B, C et D.

### **4.1 – DOCUMENTS A FOURNIR POUR L'AUDIT GENERAL D'UN PROGRAMME**

#### **Présentation générale du programme :**

- Charte de gestion du programme.
- Charte de gestion ministérielle des programmes.
- Annexes bleues des trois derniers PLF.

#### **Indicateurs de performance :**

- Pour chaque indicateur, fiche de documentation technique, présentation des données utilisées, des modes de recueil et de calcul, de la périodicité de production des résultats.
- Éléments d'informations synthétiques sur les systèmes d'information contribuant à la production des indicateurs du programme, présentation des projets d'évolution (en cours ou prévus) destinés à permettre la production des indicateurs ou à l'améliorer.

#### **Déclinaison opérationnelle et pilotage du programme :**

- Cartographie des BOP et UO du programme.
- Éléments sur le cadre de gestion : directives nationales d'orientation, plans d'action, contrats ou conventions pluriannuels conclus avec les directions, les services déconcentrés, les opérateurs externes.
- Plan triennal de contrôle de gestion du Ministère et dernier bilan de réalisation.

#### **Justification au premier euro :**

- Nomenclature d'exécution budgétaire du programme.
- Réponses aux questionnaires parlementaires du dernier PLF.

#### **Comptabilité d'analyse des coûts :**

- Dossier d'analyse des coûts : schéma analytique de déversement, matrice analytique de déversement, fiches descriptives de déversement.

## **4.2 - DOCUMENTS A FOURNIR POUR L'AUDIT DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE D'UN PROGRAMME**

### **Présentation générale du programme :**

- Charte de gestion du programme.
- Charte de gestion ministérielle des programmes.
- Les trois derniers PAP et RAP.
- Réponses aux questionnaires parlementaires du dernier PLF.
- Réponses aux questionnaires de la Cour des Comptes.

### **Stratégie et objectifs du programme**

- Eléments sur les principaux référentiels stratégiques de l'Etat entrant dans le champ du programme (rapports ou études de planification stratégique, RGPP, Grenelle, livre blanc...).
- Indications sur les objectifs d'autres acteurs éventuels de la politique concernée (Union Européenne, collectivités territoriales, régimes sociaux...).

### **Indicateurs de performance**

- Fiche de documentation technique de chaque indicateur.
- Notes sur les procédures de collecte et de traitement des données de base.
- Notes sur l'architecture des systèmes d'information contribuant à la production des indicateurs.
- Description des procédures de contrôle ou d'audit internes ; derniers rapports et suites données.
- Eléments sur les engagements de service « qualité » ou les procédures de certification.

### **Déclinaison opérationnelle et pilotage du programme**

- Cartographie des BOP et UO du programme.
- Documents sur le pilotage des directions ou des services déconcentrés (directives nationales d'orientation, plans d'action, contrats pluriannuels de performance, dispositifs d'intéressement collectif liés à des indicateurs...).
- Documents sur le pilotage des opérateurs externes (contrats d'objectifs...).
- Tableau de bord du responsable de programme.
- Plan ministériel de contrôle de gestion et dernier bilan de réalisation.