



Guide de la performance

Edition mars 2013 pour le PAP 2014

Ce guide méthodologique présente les éléments de cadrage de la démarche de performance et précise l'organisation des travaux en vue de la préparation du tome 2 du rapport présenté dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques ainsi que la préparation du volet Performance pour les PAP 2014.

Les développements présentés dans cette première version sont repris pour partie du guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (juin 2004) et du dossier technique attaché à la circulaire performance pour le PLF.

Sommaire du guide :

Partie 1 : Présentation générale de la démarche de performance	4
Fiche 1 : la démarche de performance	5
Fiche 2 : contrôle et audit du dispositif de performance	8
Fiche 3 : la déclinaison opérationnelle de la performance	11
Partie 2 : Procédure performance pour le PAP 2014	14
Fiche 4 : calendrier budgétaire et performance (PAP 2014)	15
Fiche 5 : les conférences de performance (PAP 2014).....	17
Fiche 6 : les fiches de documentation.....	18
Fiche 7 : les travaux relatif à la préparation du DOFP (PAP 2014)	20
Fiche 8 : Farandole et volet performance du PAP (PAP 2014)	23
Partie 3 : Les éléments constitutif du volet performance des PAP.....	24
Fiche 9 : les indicateurs de mission	25
Fiche 10 : la présentation stratégique du programme	26
Fiche 11 : la présentation des objectifs.....	28
Fiche 12 : les indicateurs de performance (PAP 2014).....	29
Fiche 13 : programmes supports et indicateurs transversaux.....	32
Fiche 14 : indicateur bureautique.....	33
Fiche 15 : indicateur d'efficience de la gestion des ressources humaines	35
Fiche 16 : indicateur d'efficience de la gestion immobilière.....	39
Fiche 17 : indicateur transversal d'efficience de la fonction achat.....	41
Fiche 18 : indicateur de respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées	43
Fiche 19 : indicateur de délai de publication des textes d'application des lois ou des directives.....	44
Fiche 20 : grands projets - indicateur de respect des coûts et délais et Étude MAREVA.....	45

Partie 1

Présentation générale de la démarche de Performance

Fiche 1 : la démarche de performance

1- Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1^{er} août 2001, la gestion de l'État est passée d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le budget est désormais réorganisé sur la base des actions de politiques publiques et orienté selon une logique de résultats. Il est voté par finalité, sur la base d'enveloppes globales. Les informations qui l'accompagnent rendent compte des résultats attendus et obtenus par les responsables de programme.

L'architecture du budget est structurée selon les axes de politiques publiques

Le budget est structuré selon une logique par destination de dépense plutôt que par nature. La discussion budgétaire est organisée autour de la question des missions de l'État, des moyens affectés à chacune de ces missions et des acteurs politiques et administratifs responsables de leur mise en œuvre :

- une cinquantaine de missions dessinent aujourd'hui les grands domaines des politiques de l'État : le budget est voté par le Parlement au niveau de chaque mission, ce qui permet de mettre l'accent sur les finalités des politiques publiques poursuivies. La mission, unité de vote des crédits, regroupe des programmes, relevant le cas échéant de ministères distincts. Elle ne peut être créée que sur initiative gouvernementale. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes au sein d'une mission proposée par le Gouvernement.
- environ 180 programmes délimitent des responsabilités de mise en œuvre des politiques : chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable, désigné par chaque ministre concerné, appelé « responsable de programme ». Le responsable reçoit une enveloppe de crédits globale et fongible lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Les « programmes », unités de spécialité des crédits, constituent des enveloppes limitatives de crédits, comportant un sous-plafond de dépenses de personnel.

Le fait que le nombre de missions et de programmes ait relativement peu évolué depuis l'entrée en vigueur de la LOLF (PLF 2008 : 49 missions, 173 programmes ; PLF 2013 : 52 missions, 181 programmes) montre que cette cartographie des politiques publiques et de leurs composantes a été bien conduite dès le départ. Rendue d'autant plus nécessaire avec l'instauration de budgets pluriannuels, cette stabilité de la maquette budgétaire est apparue comme la condition indispensable à la comparabilité des exercices budgétaires dans le temps et au suivi de la performance.

Des politiques publiques mieux évaluées grâce à la mise en perspective des moyens et des résultats

La LOLF n'a pas été rédigée en vue de privilégier un mode de gestion des finances publiques plutôt qu'un autre et n'est pas porteuse d'un mode d'organisation particulier de l'État. En revanche, en tant que réforme budgétaire, la LOLF a été conçue comme un levier de réforme de l'État.

L'association à chaque programme budgétaire, d'objectifs assortis d'indicateurs de performance a permis de donner une nouvelle dimension au débat budgétaire.

Désormais, une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au niveau de chaque programme, avec une présentation synthétique au niveau de la mission. Le responsable de programme utilise la souplesse de gestion résultant de son budget global pour piloter la gestion de l'administration conformément aux objectifs retenus. Ceci permet d'orienter la mise en œuvre des politiques en vue d'atteindre des résultats prédéfinis. Ce changement culturel n'est pas contestable et la démarche de performance constitue aujourd'hui un acquis réellement appréhendé par les responsables qui définissent pour leurs services des objectifs (annuels ou pluriannuels) et les font partager à leur environnement.

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

La performance éclaire la budgétisation

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

- le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation des finances publiques et du contexte macro-économique.
- le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou grâce à une meilleure allocation des moyens.
- il existe des limites techniques : un résultat peut être bon ou mauvais pour de multiples raisons (responsabilité propre du manager mais aussi éléments de contexte, cas de force majeure, niveau de priorisation insuffisant par rapport aux moyens alloués...). Il n'y a donc pas de conséquences financières mécaniques directes à tirer des résultats : de mauvais résultats doivent-ils conduire à réduire les moyens ou à les concentrer ? Peuvent-ils, à moyens constants, être améliorés grâce à une révision des modalités de mise en œuvre de la politique ou de sa conception ? Seule l'explication précise des résultats constatés peut orienter la décision.

Dans cette perspective, la performance vise à éclairer l'exercice de budgétisation.

2- Le renforcement du rôle du Parlement et une transparence accrue

Le processus d'élaboration de la LOLF repose sur la volonté forte de rééquilibrer la place respective de l'exécutif et du législatif dans le débat budgétaire.

L'information du Parlement est aujourd'hui considérablement enrichie. Les articles 50 à 54 de la LOLF énumèrent pour chaque catégorie de loi de finances (initiale, rectificative, de règlement) les documents qui doivent être joints au texte de loi. Les annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement ont fortement progressé depuis 2007 et se compte au nombre de 42. Des articles de loi ont allongé la liste de ces documents (ex : document de politique transversale). Le Parlement est aujourd'hui destinataire de plus de 50 % des documents budgétaires imprimés par le ministère du budget, soit environ 45.000 volumes chaque année. Une collection annuelle de documents budgétaires totalise en PLF 2013 plus de 22.000 pages.

Sur le plan de la performance, les Assemblées ont une connaissance plus précise, systématique et organisée des objectifs stratégiques et des résultats des politiques de l'État, présentés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances. Le choix des objectifs et de cibles de résultat doit également tenir compte des résultats précédemment obtenus. Ceux-ci doivent être commentés et analysés précisément, sur la base des rapports annuels de performances, documents présentés en annexe des projets de lois de règlement.

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

La stratégie de chaque programme et les objectifs qui en découlent sont définis par le responsable de programme. Ils sont validés au cours de la procédure de préparation du budget. Celle-ci est coordonnée dans chaque ministère le responsable de la fonction financière ministérielle et au plan interministériel par

la direction du budget. Enfin, stratégie et objectifs sont discutés par le Parlement au cours de la procédure d'adoption du budget.

Encart n° 1 : la performance dans la loi organique du 1^{er} août 2001

Article 1^{er} : les lois de finances « tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent »

Article 7 : « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation

Article 51 : sont joints au projet de loi de finances de l'année [...] 5° des annexes explicatives accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié

Article 54 : sont joints au projet de loi de règlement.. 4° les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; ..

Fiche 2 : contrôle et audit du dispositif de performance

1- Le Parlement

A l'occasion de la préparation du projet de loi de finances, l'examen de la performance au sein des Assemblées se réalise au cours de deux phases distinctes :

- à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques qui se déroule généralement en juillet de l'année N pour l'examen du PLF N+1, la maquette performance par mission et programme fait l'objet d'une présentation complète des objectifs et indicateurs de performance qui seront proposés au PLF (rapport n° 2 du DOFP)
- après le dépôt du PLF le 1^{er} mardi d'octobre, les volets performance des PAP font l'objet d'un examen détaillé par les rapporteurs pour avis et rapporteurs spéciaux des deux assemblées .Cf. pour le PLF 2013, les sites des assemblées :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/liste_rapporteurs.asp

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2013_motcle.html

Au sein de chaque Assemblée, les parlementaires, toutes commissions confondues, sont amenés à commenter et analyser les informations contenues dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP). Les données de la performance constituent pour eux une grille de lecture privilégiée pour apprécier tant la qualité de la gestion des programmes que la pertinence des objectifs qui les sous-tendent. Ces informations pourraient le cas échéant conduire les parlementaires à proposer des amendements tendant à redéployer les crédits entre programmes d'une même mission.

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

Les commissions des finances peuvent, à l'occasion de mission d'évaluation et de contrôle, vérifier éventuellement avec l'appui d'organismes spécialisés les modalités de construction et de renseignement des informations sur les performances. Le travail des parlementaires concernés consiste également à déterminer sur le terrain la fiabilité, la qualité, la pérennité et l'usage des indicateurs de performance associés à chaque programme. Les responsables de programme sont susceptibles d'être auditionnés en vue de rendre compte des résultats obtenus avec les crédits leur ayant été dévolus.

2- La Cour des comptes

La Cour des comptes contrôle le « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » gérés par les différents organismes publics. Elle dépose désormais chaque année un rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés qui en particulier analyse par mission et par programme l'exécution des crédits.

Dans ce cadre, la Cour examine les programmes et les performances. Elle dispose de matériaux plus riches et plus précis pour concevoir et asseoir ses investigations, à mesure que les principes de la gestion par les performances se diffusent dans les administrations.

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

3- Les audits de performance

Le comité d'audit interministériel des programmes (CIAP) a été refondu dans le comité d'harmonisation des audits interministériels (CHAI) en 2013. Les audits portant sur les dispositifs de performance ont pour but d'apprécier la pertinence des objectifs et des indicateurs rattachés à chaque programme ainsi que le niveau de fiabilité associé aux informations délivrées en matière de performance.

Les objectifs retenus doivent refléter l'approche stratégique de la politique publique concernée. Ces objectifs doivent être le cas échéant cohérents avec d'autres documents stratégiques de l'État ou d'autres acteurs.

Les indicateurs doivent être pertinents au regard des objectifs fixés et être en adéquation avec la mesure de la performance.

L'ensemble des informations produites sur la performance doit donner une assurance raisonnable en termes de fiabilité et de pertinence :

- sur les sources des données : contrôle du système d'information, vérification de l'existence de dispositif de contrôle des processus d'élaboration, vérification du calcul des indicateurs ;
- sur la présentation des résultats : analyse de la qualité des commentaires en termes de clarté, d'exhaustivité et d'objectivité portant sur l'interprétation des résultats.

4- La mise en place du contrôle de gestion

La LOLF a rendu indispensable la généralisation et la professionnalisation du contrôle de gestion. Comme l'énonce la circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion, il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Le contrôle de gestion vise à améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats, notamment en préparant le dialogue de gestion sur des bases objectives et en développant les outils nécessaires au pilotage de la performance. C'est une fonction en principe organisée, en tant que métier, au sein des ministères et des programmes. Les missions généralement dévolues sont :

- l'analyse de la performance des activités dans le but d'optimiser leur pilotage : dans cette optique, le contrôle de gestion peut apporter des outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats obtenus ;
- l'enrichissement du dialogue de gestion entre les différents niveaux de responsabilité (responsables de programme, responsables de budgets opérationnels de programme, responsables d'unité opérationnels, opérateur). Le cadre de gestion en mode LOLF implique la mise en œuvre d'un dialogue de gestion favorisant l'expression des acteurs les plus proches du terrain et la diffusion des bonnes pratiques. Le contrôle de gestion peut venir documenter et objectiver ce dialogue.

La direction du budget soutient cette démarche de professionnalisation en animant des réseaux interministériels de contrôle de gestion, afin d'échanger sur les bonnes pratiques et définir un cadre de référence.

Fiche 3 : la déclinaison opérationnelle de la performance

1- Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes

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

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

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

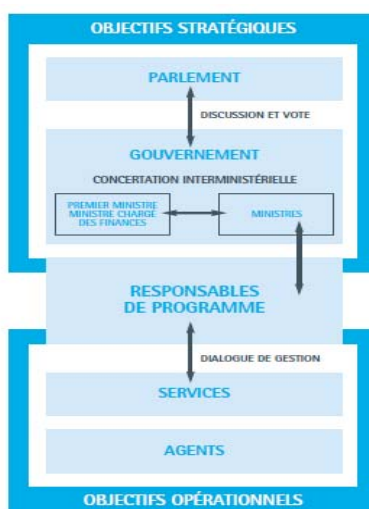
Compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des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

L'article 70, 2^{ème} alinéa du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise le rôle dévolu au responsable de programme :

- il établit le projet annuel de performances prévu à l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Il présente dans ce document les orientations stratégiques et les objectifs du programme et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés
- dans le cadre du dialogue de gestion, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme, il décline notamment les objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme.

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

Encart n° 2 déclinaison opérationnelle de la performance



Source : Guide méthodologique, démarche de performance, juin 2004

2- La performance dans les budgets opérationnels de performance

Dans le cadre de l'arrêté du 11 décembre 2012 pris en application du GBCP, un format de restitution de la performance des programmes est désormais consacré.

Maquette du volet performance des BOP

OBJECTIF OPÉRATIONNEL ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

■ OBJECTIF XX	Intitulé de l'objectif <i>(rappel de la référence de l'objectif du PAP le cas échéant)</i> Présentation succincte de l'objectif
---------------	---

INDICATEUR XX : intitulé de l'indicateur.....

Référence de l'indicateur nationale inscrit dans le PAP le cas échéant

	Unité	N-2 Réalisation	N-1 Prévision	N-1 Prévision actualisée	N Prévision	N Prévision actualisée	Cible (cf. PAP)
Sous indicateur n°1							
Sous indicateur n° XX							

Le budget opérationnel de programme présente, sur son périmètre, la programmation des crédits et des emplois, en précisant notamment les dépenses obligatoires et inéluctables et une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme.

La performance de la gestion du budget opérationnel de programme est mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le projet annuel de performances du programme, en lien direct avec les actions conduites dans le périmètre du budget opérationnel de programme. Les objectifs du budget opérationnel du programme peuvent être soit identiques à ceux fixés dans le projet annuel de performances, soit concourir directement à la réalisation de ces mêmes objectifs.

Les indicateurs rattachés à ces objectifs présentent sur le périmètre du budget opérationnel de programme les résultats obtenus lors des exercices précédents, les résultats à atteindre au cours de l'année et le cas échéant, les cibles pluriannuelles définies dans le projet annuel de performances.

3- Les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs

Les opérateurs de l'État occupent une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques. En contrepartie, il est légitime que l'État assure, par l'intermédiaire des tutelles ministérielles, le suivi des orientations stratégiques de ces établissements en veillant à ce que leur action s'inscrive dans les politiques publiques auxquelles ils participent.

Au vu des priorités et objectifs retenus par le contrat de performance, une lettre de mission est adressée par le ministre de tutelle à chaque dirigeant d'établissement nommé par un acte de Gouvernement. Elle permet de définir les indicateurs de performance à partir desquels est calculée la part variable de la rémunération du dirigeant et des membres des équipes de direction.

Par ailleurs, les objectifs stratégiques et opérationnels doivent être en lien direct avec les objectifs de performance de la mission du ou des programmes de rattachement de l'opérateur. Ainsi, tout objectif et tout indicateur présent dans un projet annuel de performances et porté par un opérateur doit être

intégralement repris dans le contrat d'objectifs de l'opérateur concerné. De plus, les cibles fixées doivent être conformes aux engagements internationaux ou à tout autre engagement inscrit dans un document public.

4- Les contrats d'objectifs et de gestion (caisses de sécurité sociale)

L'ordonnance du 24 avril 1996 prévoit que les contrats d'objectifs et de gestion (COG) déterminent, outre les moyens de fonctionnement dont les branches et organismes disposent, des objectifs pluriannuels de gestion. Les objectifs fixés dans les COG portent sur la qualité de service, l'efficacité de la gestion, et la performance économique. La démarche de performance des COG est antérieure à celle mise en place par l'État avec les contrats d'objectifs des opérateurs.

La direction de la sécurité sociale a mis en place en 2003 un groupe de travail « benchmarking » qui vise à disposer d'une instance de réflexion sur la performance du service public de la sécurité sociale. Il est ouvert à tous les organismes, régime général et régimes spéciaux confondus. Sa principale mission est de veiller à la convergence des indicateurs des COG. A ainsi été élaboré un catalogue d'indicateurs dans lequel on retrouve :

- des indicateurs « métiers » par branche
- des indicateurs pour les fonctions transverses
- des indicateurs de coût de gestion
- des indicateurs spécifiques sur l'informatique

L'adoption d'indicateurs communs doit permettre la production de données homogènes afin de faciliter les comparaisons et d'assurer le partage des bonnes pratiques. Ce groupe de travail se réunit sur la base du volontariat.

Partie 2

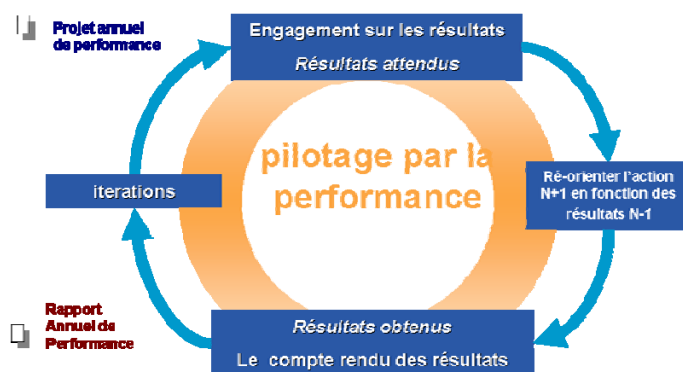
Procédure performance pour le PAP

Fiche 4 : calendrier budgétaire et performance pour le PAP

1- Le chaînage vertueux entre l'exercice RAP (N-1) et le PAP (N+1)

La démarche de performance repose sur un « cycle vertueux » fondé sur la confrontation entre ce qui a été annoncé dans les PAP en termes de résultats attendus (prévisions, cibles) et les résultats constatés (réalisés) à l'occasion de la présentation des RAP. Ce bouclage permet de procéder entre les deux exercices à des ajustements et à revalider régulièrement la pertinence du système de pilotage de la performance en analysant les écarts entre les objectifs et les résultats, avec deux types d'ajustement possible :

- boucle de régulation : il s'agit ici de s'efforcer de réduire un écart constaté entre objectif et résultat en intensifiant le plan d'action engagé ou bien en révisant les objectifs fixés initialement
- boucle d'apprentissage : l'action corrective porte ici sur le modèle de performance qui sous-tend l'objectif. Sur la base d'une évaluation plus approfondie de la politique publique engagée, l'action peut être en partie ou totalement réorientée



2- Rappel des principaux jalons du calendrier budgétaire

Sont distinguées les phases suivantes :

- 0 de mars à avril : rapport annuel de performance N-1
- 0 mai : conférences de performance
- 0 juin : DOFP
- 0 de juillet à août : projet annuel de performance N+1
- 0 septembre : DPT

3- Calendrier détaillé pour le PAP 2014

Avril 2013	Diffusion de la circulaire et mise en ligne du guide méthodologique de la performance
9 avril 2013	séance de présentation des travaux Performance et DPT
13 mai - 24 mai 2013	Conférences de performance sur les PAP 2014 Envoi préalable du dossier 5 jours francs avant la conférence.
Jusqu'au 5 juin 2013	Saisie par les ministères des libellés des objectifs, indicateurs et sous-indicateurs. Choix des indicateurs qui seront présentés au niveau des missions et sélection sous Farandole. Livraison du lot et envoi du fichier des objectifs et indicateurs de performance à l'adresse L-BUDGET-PERF-MPAP@finances.gouv.fr (cf. annexe 10).
2 juillet 2013	Edition du tome 2 du rapport prévu pour le débat d'orientation des finances publiques (nomenclature des missions et programmes, liste indicative des objectifs et indicateurs, et sélection des indicateurs de mission). Les sous-indicateurs n'apparaissent pas dans le tome 2.
Jusqu'au 31 juillet 2013	Finalisation de la partie « performance » des projets annuels de performances 2014 dans Farandole. Saisie par les ministères des présentations des programmes, des actions et objectifs, des présentations stratégiques, des valeurs et des commentaires techniques. Livraison du lot Performance.
Août 2013	Discussion avec la DB. Finalisation et édition des bleus 2014 par mission.
mi Septembre 2013	Livraison des DPT.

Fiche 5 : les conférences de performance

1- Les conférences de performance

Les conférences de Performance organisées entre les bureaux sectoriels et les ministères compétents se tiendront au cours du mois de mai 2013 et porteront sur la préparation des projets annuels de performances (PAP) 2014.

Ces conférences de performance seront l'occasion d'échanges approfondis sur la robustesse des indicateurs, sur leur utilisation dans le pilotage des services ainsi que sur le niveau des prévisions et des cibles.

Dans une perspective d'amélioration du dispositif de performance, elles permettront de passer en revue les objectifs et indicateurs des programmes, de revenir sur l'analyse des résultats 2012 et d'engager la discussion sur le choix des indicateurs considérés comme les moins fiables ou pertinents et qui pourront faire l'objet de proposition de suppression des volets PAP.

2- Composition du dossier à transmettre

En prévision des conférences de performance, il est demandé de transmettre 5 jours francs avant la conférence un dossier contenant les propositions d'amélioration. Ce dossier sera transmis par courrier électronique au chef de bureau concerné de la direction du budget, ainsi qu'au chargé de mission Performance L-BUDGET-PERF-MPAP@finances.gouv.fr).

Le dossier à transmettre contiendra :

- 0 la liste des objectifs et indicateurs envisagés au PAP 2014 avec notamment propositions de suppression d'indicateurs jugés les moins fiables et les moins pertinents. Les échanges pourront se réaliser sur la base du tableau EXCEL de suivi des indicateurs 2013_2014 mis en ligne sous farandole
- 0 les fiches de documentation attachée à chaque indicateur. Ces fiches devront impérativement être transmises avec la liste des objectifs et indicateurs. Elles serviront de support aux discussions pendant les conférences de performance. Si le format de la fiche ministérielle diffère de celui proposé en fiche 6, il conviendra de veiller à ce que les différents items soient tous repris. La documentation complète des indicateurs constitue une obligation : le défaut de documentation influe sur leur prise en compte dans le dispositif de performance
- 0 les grandes lignes de la présentation stratégique pour le PAP 2014
- 0 la liste des indicateurs de mission
- 0 la liste des projets pouvant être intégrés dans l'indicateur de respect des coûts et délais des grands projets (cf. fiche 20).

1- Les fiches de documentation des indicateurs

Pour chaque indicateur présent dans les documents budgétaires, la production de fiches de documentation est **obligatoire**. Ces fiches complètent, dans un registre technique détaillé, les éléments fournis dans un format simplifié à la rubrique « Précisions méthodologiques » du PAP.

Ces fiches, garantes de la robustesse et de la fiabilité des indicateurs proposés, doivent être renseignées de manière précise. Elles sont nécessaires à la production des documents budgétaires, mais également au pilotage et au suivi de la mesure de performance. Elles constituent un élément d'auditabilité de la démarche de performance opposable au Parlement, au Conseil constitutionnel, à la Cour des comptes ainsi qu'à tout acteur concerné par l'évaluation du dispositif.

Le contenu de ces fiches de documentation doit permettre de comprendre la nature des données, leur périmètre exact, leur mode et la périodicité de la collecte, les modalités de leur consolidation, le rôle des différents acteurs dans le cycle de production de l'indicateur, de la collecte à la conservation des données de base.

Ces fiches peuvent être complétées par des annexes relatives aux procédures suivies pour la collecte et la conservation des données. Il est possible d'adjoindre des séries statistiques plus fines, portant si possible sur plusieurs années, et détaillant les données servant au calcul de l'indicateur (par exemple, données du numérateur d'une part et données du dénominateur d'autre part ; données par région dans le cas d'une moyenne nationale, etc.).

Le modèle de fiche de documentation d'indicateur est présenté infra pour décrire et documenter en détail les indicateurs, en vue de garantir une harmonisation qualitative du dispositif global de mesure de la performance et d'assurer son auditabilité.

FICHE DE DOCUMENTATION	
Indicateur	Intitulé de l'indicateur (et numéro)
Programme	Code et nom du programme auquel il se rattache
Action	(le cas échéant) Nom de l'action à laquelle il se rattache
Objectif	Numéro et intitulé de l'objectif auquel il se rattache
Catégorie	Efficacité socioéconomique / Qualité de service / Efficience de la gestion
Service responsable	Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique (maître d'ouvrage de l'indicateur)
Description de l'indicateur	
Sous-indicateurs	Libellés des sous-indicateurs
Unité de mesure	%, jours, ...
Périodicité de la mesure	Fréquence de calcul, de collecte ou de parution de l'indicateur
Dernier résultat connu	Année Valeur
Élaboration de l'indicateur	
Nature précise des données de base	Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé, etc.
Mode de collecte des données de base	Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie) ; comptages manuels, enquêtes, etc. (préciser les modalités) [Annexer le cas échéant les documents internes qui définissent la procédure de collecte]
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	Préciser le(s) service(s) responsable(s) de la production des données ou l'organisme extérieur (avec les raisons du choix de l'organisme, le service responsable du choix et du contrôle du travail réalisé par l'organisme)
Service responsable de la synthèse des données	Nom du service responsable de la centralisation des données et de la production de l'indicateur national
Validation de l'indicateur	(le cas échéant) mode ou instance de validation de l'indicateur et périodicité
Mode de calcul	Façon dont est calculé ou agrégé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique ou pondération des données locales), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur. Si nécessaire, fournir un exemple de calcul
Modalités de conservation des données	Durée, règles et responsables de la conservation des données de base en vue d'un audit de celles-ci. [Annexer les documents internes qui définissent les modalités de conservation]
Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	Préciser les limites et biais connus et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites
Modalités d'interprétation	Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur
Sens d'évolution souhaité	A la hausse / à la baisse
Leviers d'action	Indiquer quels sont les leviers
Utilisation de l'indicateur	
Déclinaison de l'indicateur et utilisation dans le pilotage	Préciser si l'indicateur est décliné dans les BOP et les services. Préciser si l'indicateur est repris ou décliné dans un autre document de performance (ex : COP). Préciser s'il fait l'objet d'une communication particulière (ex : tableau de bord ministre, newsletter...) Préciser si l'indicateur est utilisé dans le pilotage.
Plan de documentation de l'indicateur	
Date de livraison de l'indicateur	Date de livraison prévue ou indicateur déjà disponible depuis (année)
Initiatives pour fiabiliser	Auto-évaluation de la fiabilité de l'indicateur. Contrôles réalisés.
Plan de documentation ou d'amélioration de l'indicateur	Description des travaux prévus et échéances en vue de construire ou d'améliorer la documentation de l'indicateur
Commentaires	

Fiche 7 : les travaux relatifs à la préparation du DOFP

1. Rappel des objectifs et de la procédure

A l'issue des conférences de performance, la maquette des objectifs et indicateurs rattachés à chaque mission et programme doit être validée. Cette maquette est présentée dans le tome 2 du rapport présentée à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques qui se tient fin du premier semestre de l'année.

2. Organisation des travaux

Pour les PAP 2014, la saisie des objectifs, indicateurs et sous-indicateurs suivra la même procédure que pour les PAP 2013.

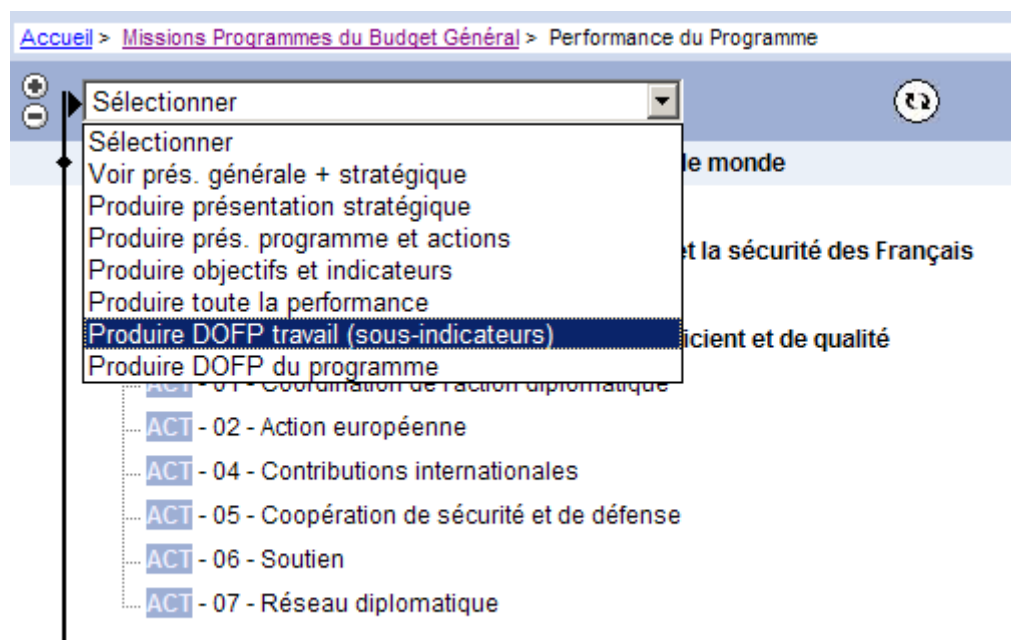
Cette procédure permet de renforcer la traçabilité des indicateurs. Jusqu'en 2010, les opérations de saisies effectuées sous Farandole ne permettaient pas de rattacher un indicateur d'un exercice au même indicateur de l'exercice suivant (PAP 2009 et PAP 2010 par exemple). Cela est désormais possible. Tout indicateur présenté en PLF comporte désormais un identifiant unique, invisible dans les documents budgétaires.

Lot relatif à la liste des objectifs, indicateurs et sous-indicateurs

1/ Le volet Performance de Farandole sera ouvert à partir du 15 avril.

2/ Les ministères renseigneront, par programme, un fichier Word retraçant en mode corrections les évolutions souhaitées du dispositif de performance.

Ce fichier est disponible sous Farandole, au niveau du lot Performance de chaque programme. Il correspond à la liste des objectifs, indicateurs et sous-indicateurs du PAP 2013.



Le fichier Word envoyé devra présenter le dispositif de performance tel qu'il aura été validé en conférence de performance.

- les indicateurs nouveaux : ils seront inscrits à l'emplacement souhaité. La mention « indicateur nouveau » suivra l'indicateur ;
- les sous-indicateurs nouveaux : ils seront inscrits à l'emplacement souhaité.
- les indicateurs modifiés : les indicateurs faisant l'objet d'évolution de libellé seront modifiés à partir de l'ancien libellé. La mention « indicateur modifié » suivra l'indicateur si l'un des sous-indicateurs évolue (changement de périmètre ou changement de méthodologie) entraînant une impossibilité de comparer les données présentes en PAP 2013 avec celles du futur PAP 2014 ;
- les sous-indicateurs modifiés : ils seront modifiés à partir de l'ancien libellé. Dans les cas de changements de libellé ou de méthodologie, une mention devra préciser, pour les sous-indicateurs concernés, si les valeurs présentées en PAP 2014 sont comparables avec les valeurs présentées en PAP 2013 du même sous-indicateur : comparaison possible avec les valeurs du même sous-indicateur présent en PAP 2013 OU comparaison impossible avec les valeurs du même sous-indicateur présent en PAP 2013 ;
- les indicateurs supprimés : ils seront barrés.
- les sous-indicateurs supprimés : ils seront barrés.
- une mention « mission » devra figurer devant les indicateurs de mission choisis.
- la catégorie de l'indicateur (citoyen/usager/contribuable) devra figurer après le libellé.

3/ Sous Farandole, les ministères seront responsables :

Pour les objectifs :

- de la saisie des nouveaux objectifs
- de l'ordre des objectifs à l'intérieur du programme

Pour les indicateurs :

- de la saisie des nouveaux indicateurs
- de l'ordre des indicateurs à l'intérieur des objectifs
- du renseignement de la catégorie de l'indicateur et de l'année cible
- de la sélection des indicateurs « mission »

Pour les sous-indicateurs :

- de la saisie des nouveaux sous-indicateurs

4/ Le fichier complété en mode corrections sera envoyé à l'adresse

L-BUDGET-PERF-MPAP@finances.gouv.fr

et le lot sera livré à la direction du Budget avant le 5 juin 2013.

Les modifications et suppressions d'objectifs, d'indicateurs et de sous-indicateurs, de même que les déplacements d'indicateurs vers un autre objectif ou les déplacements d'objectifs vers un autre programme seront effectués par le bureau de synthèse 2MPAP de la direction du Budget, à partir du fichier Word livré.

Les ministères veilleront donc particulièrement à présenter clairement l'ensemble des évolutions souhaitées dans ce fichier.

Pour rappel, seuls les objectifs et les indicateurs sont présentés au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

Après la livraison de ce premier lot, les libellés des sous-indicateurs pourront par conséquent faire l'objet d'ajustements, dès lors que ces derniers auront été validés en conférence de performance. Tout ajustement sur les sous-indicateurs devra être demandé sous le même format (fichier Word en mode correction) à l'adresse

L-BUDGET-PERF-MPAP@finances.gouv.fr

Fiche 8 : Farandole et volet performance du PAP

Pour l'exercice du PAP 2014, la date de livraison à la direction du budget des volets performance associés aux programmes est fixée **au 31 juillet 2013**.

Cette deuxième phase de livraison du lot farandole permettra de consolider les valeurs, les commentaires techniques et les autres textes littéraires constitutifs du volet performance des PAP.

La présentation stratégique du programme, les présentations des objectifs, la présentation des indicateurs les valeurs et commentaires techniques des indicateurs seront renseignés par les ministères.

Le guide utilisateur relatif à la performance des PAP 2014 présent sur la page d'accueil de Farandole reprend l'ensemble de ces points.

Partie 3

Les éléments constitutifs du volet performance des PAP

Fiche 9 : Présentation de la mission

Les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances présentent pour chaque mission la programmation pluriannuelle des crédits.

Cette présentation est positionnée en ouverture de chaque volume contenant les PAP par programme. Elle est lue avec une attention particulière par les parlementaires. Elle permet de présenter la stratégie budgétaire et de performance pour l'ensemble de la mission ainsi que les réformes qui sous-tendent la trajectoire pluriannuelle. Sous l'angle de la performance, sont notamment évoqués :

- 0 la présentation stratégique de la mission : elle présente les enjeux pluriannuels attachés à la mission et les grandes politiques publiques financées par la mission
- 0 les principales réformes qui sous-tendent l'évolution des crédits et des emplois sur l'ensemble de la période
- 0 une présentation des indicateurs les plus représentatifs de la mission

Ces indicateurs sont considérés comme particulièrement emblématiques des politiques publiques du ministère et des priorités engagées. Leur présentation au niveau de la mission comprend :

- 0 un texte succinct justifiant la pertinence du choix de chaque indicateur de programme sélectionné en raison de sa valeur pour la politique publique portée par la mission ainsi que les prévisions d'évolution sur la période 2013 à 2015
- 0 le libellé de l'objectif, de l'indicateur et pour chaque sous-indicateur associé, son libellé, l'unité de mesure retenue et la prévision 2014

Les tableaux sont générés automatiquement, seule une case à cocher dans Farandole permet de définir les indicateurs à mettre en avant. Il ne s'agit donc pas de nouveaux indicateurs. Par ailleurs, les indicateurs choisis restent au niveau « programme » et portent chacun la mention « indicateur de la mission ».

Fiche 10 : la présentation stratégique du programme

1- Réaliser une analyse stratégique

Analyser l'environnement externe : cette analyse peut être conduite en évaluant les influences environnementales susceptibles d'avoir un impact sur l'organisme. Le modèle « PESTEL » par exemple, fournit une matrice formalisant les 5 axes : politique, économique, social, technologique, environnemental et légal

Analyser l'environnement interne : l'analyse « SWOT » [Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)] a pour objet d'identifier les forces et les faiblesses existantes (attributs internes), les nouvelles opportunités et les menaces pour l'organisation (attributs externes) qui devront être couvertes par la stratégie

Formaliser la stratégie : elle a pour objet de traduire la vision en un ensemble d'objectifs opérationnels. Dans la démarche de type « balanced scorecard (BSC) », le plan est appelé carte stratégique. La carte stratégique illustre le fait qu'il ne peut y avoir d'indicateurs pertinents sans objectif défini au préalable. La carte stratégique permet de communiquer, d'expliquer et d'animer, à tous les niveaux, la stratégie ou la politique. Elle facilite l'évaluation de la mise en œuvre des actions et l'avancement vers les objectifs stratégiques. Elle favorise la responsabilisation et permet à chacun de situer son action. Elle donne la vision actuelle et prospective de la performance atteinte, mais aussi de ses générateurs. En démarche « BSC », il est fortement conseillé d'identifier les liens entre les objectifs

Identifier les initiatives stratégiques : les initiatives sont le cœur de l'exécution de la stratégie. Une initiative stratégique est un programme ou un projet ayant pour objet de combler l'écart entre la valeur actuelle de l'indicateur associé à l'objectif stratégique et sa valeur cible, à l'échéance fixée. L'initiative stratégique doit accélérer la réalisation de la cible. Une initiative stratégique est caractérisée au minimum par :

- o la désignation d'un responsable
- o l'identification d'une date de réalisation
- o l'identification des leviers d'action

2- Présentation de la stratégie dans le volet performance du PAP

Principes directeurs

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

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

La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents. La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix. La réflexion stratégique tient compte du contexte du programme et en premier lieu des programmes qui appartiennent à la même « mission », c'est-à-dire à la même unité de vote des crédits.

La cohérence d'ensemble des stratégies des programmes et leur compatibilité avec le cadre budgétaire sont assurées en premier lieu dans la phase d'élaboration du projet de loi de finances, puis lors de la discussion budgétaire au Parlement. La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

Guide de rédaction de la présentation stratégique dans le volet performance

- 0 vérifier que la présentation stratégique fusionne la présentation succincte du programme
- 0 vérifier que la partie « présentation stratégique » du PAP exprime une véritable démarche stratégique : confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, débouchant sur des priorités ; analyse des résultats antérieurs et perspectives pluriannuelles
- 0 vérifier qu'elle définit les finalités de la politique concernée, pour en déduire les axes ou orientations stratégiques qui justifieront le choix des objectifs
- 0 Soigner la présentation stratégique du programme, à partir de laquelle doit découler le dispositif de performance. A ce titre, il convient d'y faire apparaître de façon systématique :
 - un rappel des finalités d'intérêt général liées à la politique publique mise en œuvre ;
 - une analyse des contraintes à prendre en compte, en termes d'environnement et de ressources disponibles ;
 - l'annonce du choix opéré en matière d'axes stratégiques concrets envisagés à court et moyen termes ;
 - veiller à intégrer la justification des choix opérés en matière d'outils de mesure de la performance (objectifs et indicateurs), retenus pour évaluer les dispositifs envisagés plus haut.
- 0 Prévoir un échange avec le chef de file du DPT sur les indicateurs des différents programmes contributeurs, à intégrer dans le cadre de la politique transversale concernée. A ce titre, les ministères contributeurs sont appelés à répondre aux sollicitations du chef de file dans son nécessaire rôle de coordination et de mise en cohérence des propositions formulées. Une adaptation des indicateurs de performance n'est envisagée qu'au titre des politiques territorialisées.

Fiche 11 : la présentation des objectifs

Les objectifs constituent la formalisation du plan d'action attaché à la stratégie du programme.

Les objectifs doivent veiller à respecter un certain équilibre entre les différents axes de la performance : efficacité socio-économique (point de vue du citoyen), qualité de service (point de vue de l'utilisateur) et efficacité (point de vue du contribuable), ce dernier axe devant être privilégié.

Un objectif se caractérise par :

- o un numéro
- o un libellé
- o une présentation brève, explicitant la pertinence des indicateurs associés et les éventuelles évolutions du dispositif en cohérence avec les données chiffrées



Nouveauté PAP 2014 !

Un champ spécifique est désormais réservé à la présentation pour chaque indicateur, des éléments de justification des prévisions et de la cible. Il convient donc de réserver les développements relatifs à l'explicitation de l'évolution des résultats et à l'identification des leviers d'action dans le nouveau champ prévu à cet effet et non plus en commentaire sous la partie objectif.

Fiche 12 : les indicateurs de performance (PAP 2014)

1- Amélioration de la maquette des indicateurs



Nouveauté 2014 ! : L'exercice 2014 vise à renforcer significativement l'amélioration de la cartographie des indicateurs, ce qui doit conduire à proposer quand cela est justifié des propositions de suppression d'indicateurs jugés les moins fiables et les moins pertinents

❖ Guide sur le choix des indicateurs

Encart n° 5 : Typologie des indicateurs à supprimer (quelques exemples)

IP non renseigné	cible non renseignée, prévisions ou réalisations non renseignées, série de données à vide
IP avec asymétrie d'information	données insusceptibles d'être contre-expertisées
IP complexe ou synthétique	IP composite, avec de nombreux paramètres et dont la lecture ne permet pas d'identifier directement les "zones de risque"
effet d'aubaine	amélioration de l'indicateur par l'augmentation du dénominateur sans qu'il y ait augmentation corrélative de l'efficience
effet pervers	la baisse peut résulter d'une diminution du phénomène mais aussi d'un moins bon ciblage (par exemple des contrôles)
non imputabilité	contexte global, évolution de l'indicateur liée à des causes exogènes (ex : croissance économique, ..)
faible enjeu	faible enjeu financier
trajectoire de performance plate	cible = prévision et < au réalisé

2- Présentation de l'indicateur de performance

Chaque indicateur de performance est composé :

- 1/ du « **tableau des séries de données ventilées par sous-indicateurs** »

INDICATEUR X.X :

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
SSI n° 1							
SSI n°2							

L'indicateur se caractérise par :

- un libellé (comprenant sa codification)
- une catégorie
- une année ciblée
-

Le sous-indicateur se caractérise par :

- un libellé
- une unité de mesure
- les données de réalisés (2011 et 2012), les prévisions (prévision initiale PAP 2013 et prévision actualisée, prévision 2014) et la valeur-cible 2015

- 2/ du champ « **précisions méthodologiques** » (police 7 de caractère) réservé à la présentation succincte du mode de calcul de l'indicateur et de la source des données (ministère/service ou organisme extérieur producteur de données). Tout changement de méthodologie doit être explicitement mentionné et les valeurs passées devront autant que possible être recalculées. Dans les cas exceptionnels d'une rupture de série, l'historique ne pouvant être reconstitué, il sera fait mention de l'impossibilité de comparer les données ainsi que la date de rupture de série.



- 3/ **Nouveauté PAP 2014 !** : champ « **présentation des prévisions et de la cible** » (police 9 de caractère) dans laquelle le responsable de programme présentera les justifications et les éléments d'explicitation se rapportant aux prévisions et aux cibles. Cette partie constitue le cœur du volet performance du PAP. Elle permet de présenter les leviers d'action mobilisés et les résultats attendus.

❖ Guide de rédaction :

- s'assurer de la lisibilité des libellés des indicateurs : ces derniers doivent être courts et signifiants pour tous. Une formulation plus précise est toutefois possible au niveau du sous-indicateur. Les indicateurs formés par ratio non interprétable en lecture directe doivent impérativement faire l'objet d'éléments de contexte éclairants en commentaire.

- privilégier, lorsque cela est pertinent, un format d'unité qui augmente la lisibilité et facilite la lecture : séparateur de milliers lorsqu'un nombre est peu lisible, se limiter à une décimale pour les pourcentages et les millions, et à deux décimales pour les milliards.

- veiller à la cohérence entre la mesure annoncée dans les libellés et l'unité de mesure valorisée.

- renseigner toutes les réalisations passées, les prévisions et les cibles.

- pas d'absence de données sinon, de manière dérogatoire, Justifier toute absence de données et mentionner la date ultérieure de disponibilité.

- commenter les évolutions des années 2011 et 2012. Motiver l'actualisation de la prévision 2013. 2015 comme année cible. L'indisponibilité des données doit conduire le cas échéant à une réflexion sur le maintien de l'indicateur dans les documents budgétaires.

- justifier les cibles au regard des moyens et plans d'action mis en œuvre : en cohérence avec les autres parties des PAP (présentation stratégique/axes et dispositifs mis en place, JPE, CAC ou Opérateurs).
- rappeler la méthode de valorisation des indicateurs et indiquer la source des données dans les commentaires techniques : ce commentaire reprend de façon simplifiée les éléments essentiels de la fiche de documentation.

Fiche 13 : programmes supports et indicateurs transversaux

Les indicateurs transversaux doivent être renseignés par les programmes support (programmes portant l'intégralité du support ou programmes ne portant pas l'intégralité du support mais dont la spécialité relève exclusivement de crédits de support) et, lorsqu'un tel programme n'existe pas pour un ministère donné, par le programme portant l'action support majoritaire :

Mission (BG)	Programme	Type de programme
Culture	224	Programme portant l'intégralité du support
Écologie, développement et aménagement durables	217	Programme portant l'intégralité du support
Solidarité, insertion et égalité des chances	124	Programme portant l'intégralité du support
Travail et emploi	155	Programme portant l'intégralité du support
Administration générale et territoriale de l'État	216	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	215	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Défense	212	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Direction de l'action du gouvernement	333	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Enseignement scolaire	214	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	218	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Justice	310	Programme dont la spécialité relève exclusivement du support
Action extérieure de l'État	105	Programme portant l'action support majoritaire
Direction de l'action du gouvernement	129	Programme portant l'action support majoritaire

Fiche 14 : indicateur bureautique

Le **ratio d'efficacité bureautique** a été introduit dès les travaux du PLF 2008.

Pour une meilleure compréhension de l'efficacité globale, ce ratio sera présenté de façon consolidée dans le programme soutien principal, en faisant état des différents contributeurs et différents bénéficiaires. **Le périmètre de mesure sera bien précisé.**

Le ratio comprendra :

- ⇒ **Au numérateur** : la somme des dépenses bureautiques, intégrant : les achats de PC fixes, PC portables, écrans, PDA, photocopieurs et imprimantes personnelles ou en pool, les consommables, les messageries, les licences des systèmes d'exploitation, les suites bureautiques, les logiciels de sécurité, la formation bureautique des utilisateurs, les serveurs bureautiques, les serveurs de messagerie et les personnels internes (titre 2) et externes affectés au support et au soutien des utilisateurs de la bureautique, les coûts de la maintenance des matériels et du logiciel de bureautique ainsi que les locations d'équipements afférentes à la bureautique.

Sont à exclure les coûts internet d'accès et d'hébergement, les applications de collaboration et les coûts réseaux (téléphonie et données) ainsi que les dépenses de reprographie. Les coûts du personnel utilisateur de la bureautique ne sont pas intégrés dans ce ratio, y compris le temps qu'il passe en formation bureautique.

Nota :

- Les dépenses internes en personnel affecté à l'administration et au soutien de la bureautique (consommations CP sur le titre 2 hors CAS) sont à inclure dans le numérateur.
- Les coûts liés aux missions à l'étranger sont à prendre en compte si le déplacement concerne le support bureautique ; ils doivent être mentionnés en commentaire technique.
- Les deux possibilités étant admises, les ministères choisiront et le signaleront en commentaire si le numérateur du ratio est établi en coût annuel ou bien en dépense budgétaire.
- Il faut raisonner en euros courants.
- Les éventuelles recettes liées à la bureautique ne sont pas à inclure.

- ⇒ **Au dénominateur** : le nombre de postes bureautiques c'est-à-dire le nombre de postes fonctionnels équipés défini par application des règles ci-dessous.

Les structures recensent en fin d'année le nombre de PC fixes et portables en service qui constitue par convention le nombre de postes physiques. Ce nombre est comparé à l'effectif réalisé en ETPT, qui constitue par convention le nombre d'agents.

Si le nombre de postes physiques est inférieur ou égal au nombre d'agents, alors le nombre de poste bureautique est considéré comme égal au nombre de poste physique. Dans le cas inverse, on retient le nombre d'agent. Par convention, un poste physique partiellement affecté à autre chose que de la bureautique est pris en compte dans le dénominateur. Les postes physiques en location sont à inclure, de même que les postes affectés à des vacataires.

***Nota :** Dans certains cas, l'équipement bureautique peut ne pas être affecté à l'usage individuel d'un agent de la structure, notamment s'agissant de l'équipement des salles de formation, des vacataires ou prestataires ou autres intervenants extérieurs, ou bien encore pour des positions d'accueil ou des positions techniques de supervision ou de contrôle. Il est alors légitime de considérer que le nombre de ces postes physiques supplémentaires, non affectés à des agents, doit être ajouté, sous réserve que les différentes utilisations soient clairement exposées en commentaire.*

Par définition et pour tenir compte des éventuelles évolutions entre deux années, le nombre de postes bureautiques à inscrire au dénominateur sera la moyenne des nombres de postes bureautiques de l'année N-1 et de l'année N, ces deux nombres étant chacun évalués comme précédemment expliqué.

Exemple : au 31 décembre 2009 : 30.000 postes bureautiques, au 31 décembre 2010 : 31.000 postes bureautiques, nombre de postes bureautiques 2010 : 30.500

En pratique, cet indicateur sera expliqué par 2 sous-indicateurs :

la valeur du ratio d'efficacité bureautique en €/poste bureautique et le nombre de postes bureautiques.

INDICATEUR X.X : Ratio d'efficience bureautique

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Ratio d'efficience bureautique	€/poste	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Nombre de postes bureautiques	nb	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Les commentaires techniques seront articulés autour des axes suivants : le périmètre, le calcul du numérateur et le calcul du dénominateur. Le choix de la cible sera justifié et pourra être mis en perspective avec des éléments plus qualitatifs, comme le niveau de service attendu.

Les commentaires porteront également sur la précision des chiffres fournis, qu'il s'agisse de la qualité de l'évaluation, de la précision de la mesure ou du périmètre retenu. Dans le cas où l'indicateur porte sur un périmètre restreint, une mention particulière précisera que l'indicateur est en cours de développement en indiquant une année d'exercice comme date ferme de documentation complète.

Fiche 15 : indicateur d'efficacité de la gestion des ressources humaines

L'indicateur est calculé sur la base du ratio entre le nombre de personnels gestionnaires ou « effectifs gérants » et le nombre « d'effectifs gérés », inclus dans le plafond d'autorisations d'emplois.

Les ministères se conformeront à la méthodologie DGAFP établie en 2006, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel.

Les effectifs « gérants » seront indiqués en « équivalent temps plein » (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT). L'unité retenue devra être précisée dans les commentaires techniques. Les « effectifs gérés »¹ seront décomptés en effectifs physiques.

1. Les effectifs gérants

Sont inclus dans le numérateur :

- les agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion de personnels qu'ils n'encadrent pas directement ;
- les agents affectés à des fonctions support dans les services de gestion du personnel.

En revanche, le temps passé par des cadres opérationnels à l'animation de leurs propres équipes ne doit pas être pris en compte.

On entend par service gestionnaire de personnel les services qui remplissent l'une des quatre grandes fonctions RH : la gestion administrative, la formation, le suivi des conditions de travail ou le pilotage de la politique de gestion des RH et des compétences. Il est précisé que les secrétaires ne sont pas comptabilisées sauf si elles sont affectées à plus de 50% à des tâches RH. Les effectifs en charge des contentieux liés aux personnes ne sont pas à inclure.

1° La gestion administrative

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- o Gérer les carrières administratives : titularisations, avancements d'échelon (avec ou sans réduction/majoration d'ancienneté), avancements de grade, promotions de corps, mutations, sanctions disciplinaires, sorties définitives (radiation des cadres, admission à la retraite) ;
- o Gérer les positions : activité (y compris temps partiel, CFA, congé longue durée), mises à disposition, détachements, congés parentaux, disponibilités, et, pour les non-titulaires, congés de grave maladie ;
- o Gérer les éléments de la paie (opérations de pré-liquidation de la paye, saisie des éléments variables)
- o Gérer le temps de travail et les congés : annuels, formation, maladie ordinaire, longue maladie, paternité, maternité, etc.
- o Gérer l'indemnitaire et la NBI ;
- o Gérer les recrutements : concours, mobilités, détachements entrants, contrat des non-titulaires y compris les occasionnels ou saisonniers ;
- o Organiser les élections professionnelles et gérer les droits syndicaux ;
- o Constituer et réunir les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires.

2° La formation

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- o Organiser la formation continue (y compris à la prise de poste) : élaboration des plans, conception des actions, tenue des actions, évaluation ;
- o Organiser la formation initiale (conception, organisation, évaluation, conseil) ;
- o Préparer les reclassements, les reconversions hors du ministère ou hors de la Fonction publique.

Les formateurs ne font pas partie des effectifs « organisant la formation ». En revanche, l'organisation matérielle des actions de formation entre en ligne de compte quand elle est assurée par les services du ministère et non pas par des sous-traitants, établissements publics ou autres ministères².

¹ Il est fait l'hypothèse qu'une quotité de temps de travail inférieure au temps plein n'induit pas un allègement de l'activité des services gestionnaires.

3° Les conditions de travail

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- o Gérer l'action sociale (y compris l'animation des réseaux comme les comités d'action sociale, les réseaux d'assistants de service social...);
- o Insérer et gérer les travailleurs handicapés ;
- o Organiser l'hygiène et la sécurité : mettre en place et suivre les instances (IHS – ACOMO – CHS - élaboration et suivi du document unique de prévention des risques professionnels) ;
- o Gérer la médecine de prévention.

4° Le pilotage de la politique de gestion des ressources humaines et des compétences

Cette rubrique comprend notamment les activités consistant à :

- o Élaborer le budget des ressources humaines et des plafonds de masse salariale et d'emplois, veiller au respect des plafonds ;
- o Mettre en œuvre des outils de suivi (maintenance et évolution des SIRH, bilan social...) ;
- o Conduire les réformes statutaires ;
- o Piloter les processus de gestion ;
- o Analyser les besoins et prévoir les évolutions quantitatives et qualitatives ;
- o Déterminer les emplois-type ;
- o Anticiper les recrutements, les formations ;
- o Conseiller individuellement les agents ;
- o Élaborer les parcours professionnels.

Les ministères pourront inclure les effectifs chargés des fonctions particulières de liquidation de la paye et de gestion des pensions. Ils le préciseront en commentaires techniques.

2. Les effectifs gérés

On retiendra les seuls effectifs compris dans le plafond d'autorisations d'emplois d'un ministère et intégralement gérés par lui (recrutement, pré-liquidation de la paye, gestion administrative...).

Ces agents correspondent généralement aux agents en position normale d'activité affectés dans le ministère, celui-ci prenant en charge leur rémunération à partir de son plafond de crédits.

Devront donc être exclus du décompte :

- les personnels faisant l'objet d'une **gestion partagée** avec une autre administration : agents détachés entrants ou sortants, agents mis à disposition entrants ou sortants ;
- les personnels « affectés » dans un autre ministère ou établissement public ;
- les personnels en CFA ou CLD (qui sont décomptés hors du plafond d'autorisation d'emplois du ministère) ;

Lorsque les modalités de décompte des effectifs gérés exposées ci-dessus entraînent une réduction significative du nombre d'agents gérés (par exemple lorsqu'un ministère assure des tâches de gestion pour le compte d'établissements publics ou d'un autre ministère), un coefficient applicable aux « effectifs gérants » pourra réduire le nombre de gestionnaires à concurrence des seuls effectifs gérés pris en compte. Ce coefficient devra être explicité.

3. La constitution du ratio effectifs gérants/effectifs gérés

² Bien entendu, les agents et les élèves qui bénéficient de formations ne sont pas « organisateurs » de ces formations et ne sont pas comptés.

Le ratio des « effectifs gérants/effectifs gérés » s'exprime en pourcentage.

Pour rendre compte dans le calcul du ratio de la situation des ministères assurant la gestion d'effectifs pour le compte d'autres entités, le numérateur pourra être réduit par application d'un coefficient rendant compte de la part d'activité des gestionnaires consacrée aux seuls effectifs inclus dans le dénominateur (i.e. effectifs compris dans le plafond d'emploi et intégralement gérés par le ministère).

Ce coefficient devra être explicité dans les commentaires.

- Exemple d'explication du coefficient dans le commentaire : *une part importante de l'activité des gestionnaires de ressources humaines du ministère étant consacrée à des tâches de gestion effectuées pour le compte du ministère X, un coefficient de 64 %, correspondant aux seuls effectifs gérés inclus dans le plafond d'emplois, a été appliqué aux effectifs gérants afin de tenir compte de cette situation de gestion.*

- Calcul du ratio :

Ratio = (Effectifs gérants x 64 %) / (effectifs intégralement gérés inclus dans le plafond d'emplois).

Dans la pratique, l'indicateur comportera deux sous-indicateurs : le ratio et les effectifs gérés. Les effectifs pourront être présentés en sous-indicateur de contexte (sans cible).

INDICATEUR X.X : Efficience de la gestion des ressources humaines

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	%	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X
Effectifs gérés	Effectifs physiques	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Les commentaires techniques devront rappeler le périmètre, l'unité retenue. L'évolution et la décomposition du ratio seront expliquées. Le choix de la cible sera justifié et pourra être mis en perspective avec des éléments plus qualitatifs.

Les ministères pourront apporter un niveau de détail plus élevé en JPE en renseignant le tableau présenté ci-dessous. Dans ce cas, mention en sera portée en performance.

INDICATEURS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Ratios gestionnaires / effectifs gérés		Effectifs intégralement gérés (inclus dans le plafond d'emplois)
(Effectifs physiques ou ETP)		G
Effectifs gérants	T a+b+c+d+e	T / G
administrant et gérant	a	a/G
organisant la formation	b	b/G
consacrés aux conditions de travail	c	c/G
consacrés au pilotage et à la politique des compétences	d	d/G

Explication du ratio :

- Situation de gestion des effectifs d'un ministère donné :

Effectifs inclus dans le plafond d'emploi		Effectifs hors plafond d'emplois	
Intégralement gérés	Partiellement gérés (agents en détachement entrant, en MAD ³ sortante et en PNA)	Intégralement gérés (CLD ⁴ , disponibilité, etc.)	Partiellement gérés (agents en détachement sortant et en MAD entrante)
64 %	3 %	25%	8%

Le passage aux ETPT pourra être expliqué.

³ Mises à disposition

⁴ Congés de longue durée (CLD), dont congés parentaux de longue durée (dès lors que l'agent n'est pas rémunéré mais reçoit une prestation) ; Congés de fin d'activité (CFA).

Fiche 16 : indicateur d'efficience de la gestion immobilière

L'État mène une politique de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier afin d'en maîtriser l'efficience. Cette politique a conduit à définir des indicateurs et ratios immobiliers en concertation avec France Domaine.

Les programmes listés en début de cette annexe présenteront un indicateur de performance de la gestion immobilière. Le programme 333 devra poursuivre sur son périmètre la fiabilisation de cet indicateur.

Afin de poursuivre le travail de fiabilisation engagé sur cet indicateur, la direction du Budget propose de maintenir l'exercice limité aux immeubles occupés par des bureaux. Il est proposé de reprendre le périmètre des loyers budgétaires (immeubles majoritairement occupés à usage de bureaux).

Il sera indispensable d'indiquer la proportion d'effectifs et de m² que ce périmètre représente pour chaque ministère afin de donner une idée pertinente du périmètre du champ couvert par l'indicateur en trajectoire. Ces éléments devront figurer en commentaires techniques de l'indicateur. Pour les immeubles « mixtes », dont une part plus ou moins importante est occupée par des bureaux, il est proposé d'adopter des proratas par rapport aux surfaces.

En pratique, cet indicateur reprendra les critères de performance suivants :

INDICATEUR X.X : Efficience de la gestion immobilière

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2012	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Ratio SUB / SHON	%	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X
Effectifs ETPT	ETPT	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Ratio SUN / Poste de travail	m ² / poste	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X
Ratio entretien courant / SUB	€ / m ²	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X
Ratio entretien lourd / SUB	€ / m ²	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X
Coût des travaux structurants	€	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX	X XXX

En cohérence avec la production du DPT « gestion du parc immobilier » et dans un souci de mise en cohérence des données, il est demandé aux programmes contributeurs de bien vouloir respecter les éléments de cadrage portant sur cet indicateur et sur les sous-indicateurs qui le composent : respect des intitulés, conformité aux définitions et mode de calcul établis par France Domaine. Les différentes notions servant de base à la construction de l'indicateur sont détaillées dans la note France Domaine du 19 février 2010 « Définition et typologie des surfaces de l'État ». Il est précisé que la notion de postes de travail est la plus pertinente pour la mesure du ratio immobilier. Pour autant, lorsque cette donnée n'est pas disponible, dans un souci de fiabilité de l'information, la notion d'effectif ETPT sera retenue. Dans ce cas, il s'agira de n'intégrer que les ETPT correspondant au périmètre étudié. Les ministères ayant une connaissance fine des résidents et constatant une différence importante entre les effectifs ETPT et les résidents ETPT pourront en faire mention en commentaires techniques.

Les commentaires techniques porteront également sur la précision des chiffres fournis et sur la trajectoire retenue. Les valeurs cibles devront par ailleurs être justifiées.

Notions	Définition du contenu	Mode de comptabilisation
périmètre parc	géographique : territoire national + immeubles de l'Etat à l'étranger statut : tous biens contrôlés par l'Etat (y compris ceux mis à disposition) quel que soit l'organisme occupant (1) fonctionnel : immobilier bâti quelle que soit sa destination (bureaux; bâtiments techniques ou opérationnel,...) et hors foncier non bâti Etat : tous services (administration centrale+ services déconcentrés, quelle que soit leur appellation : bases de soutien, SCN,...)	Chorus
Surfaces SHON SUB SUN	lettre COMO du 19/2/2010 lettre COMO du 19/2/2010 ou valeur approchée "surface intérieure brute" de l'ex-TGPE lettre COMO du 19/2/2010 sinon valeur approchée "surface de bureaux" de l'ex-TGPE	Chorus (2) Chorus Chorus
effectifs ETPT poste de travail	lieu regroupant l'ensemble des moyens MAD d'un résident (bureau, classement, mobilier et connexions) susceptible d'être partagé dans le temps	ODE ou autres systèmes soit déclaratif soit ETPT en valeur approchée
coût	consommation de CP	INDIA/ ACCORD+NDL
entretien courant entretien lourd travaux structurants	Responsabilité de l'administration occupante référence : convention d'occupation ou à défaut annexe 1 de la charte de gestion du P309 (répartition par type d'équipement ou de service, les contrôles réglementaires étant à la charge de celui qui entretient l'équipement) Les travaux peuvent être qualifiés d'entretien dans la mesure où ils participent à entretenir ou à améliorer le bien pour un même usage, avec des prestations comparables maintenance préventive et corrective; travaux courants Responsabilité de l'Etat propriétaire référence : convention d'occupation ou à défaut annexe 1 de la charte de gestion du P309 (répartition par type d'équipement ou de service, les contrôles réglementaires étant à la charge de celui qui entretient l'équipement) Les travaux peuvent être qualifiés d'entretien dans la mesure où ils participent à entretenir ou à améliorer le bien pour un même usage, avec des prestations comparables maintenance préventive et corrective; travaux lourds (mise en conformité et en état) Dès lors que les travaux ont pour objet de changer radicalement l'usage et les prestations offertes, ils ne doivent pas être considérés comme de l'entretien et sortent donc des obligations de l'Etat propriétaire. Les travaux structurants sont des gros travaux de réhabilitation, de restructuration, d'agrandissement, d'amélioration dont la réalisation augmente directement la valeur vénale de l'ensemble immobilier. Il est courant qu'une administration demande des travaux de réhabilitation d'un immeuble afin de pouvoir s'y installer : ces travaux doivent alors être considérés comme une partie du prix d'acquisition et d'usage de l'immeuble. Les travaux liés au respect des engagements du Grenelle de l'environnement seront considérés comme structurants du fait de l'augmentation de la valeur vénale qu'ils entraînent.	INDIA/ ACCORD+NDL +Chorus +systèmes gestion INDIA/ ACCORD+NDL +Chorus +systèmes gestion INDIA/ ACCORD+NDL +Chorus +systèmes gestion

(1) en cas d'occupation par un tiers, l'éventuelle contribution de ce dernier aux dépenses d'entretien et aux travaux devra si possible être indiquée

(2) données non basculées à partir de l'ex TGPE mais intégrables dans Chorus.

Fiche 17 : indicateur transversal d'efficience de la fonction achat

Principe

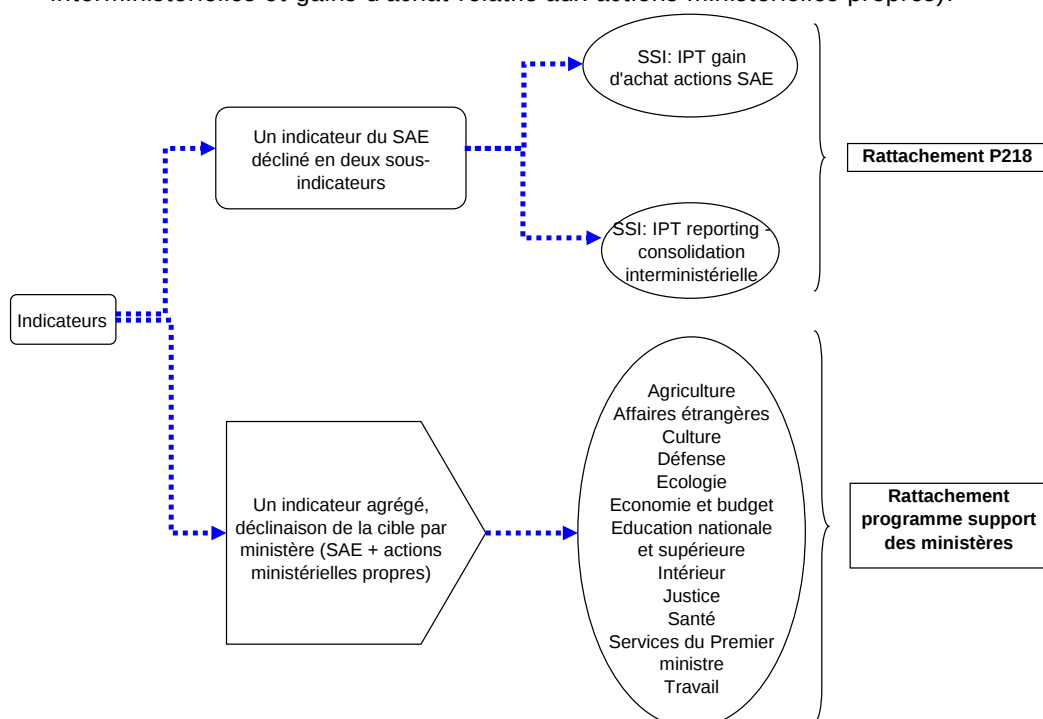
Depuis le PLF 2012, le périmètre de l'indicateur 218.5.1 « Gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le Service des achats de l'État » permet de rendre compte des gains d'achat potentiels générés par les actions du SAE.

Pour assurer une couverture complète de la performance de la fonction achat, il est proposé d'élargir le périmètre de suivi en déclinant l'indicateur d'efficience de la fonction achat sur l'ensemble des ministères engagés dans la démarche et selon la même méthodologie que celle qui est utilisée pour le pilotage du plan d'actions achat, en termes de répartition de la cible d'objectif de gains, de calcul des gains prévisionnels et de calcul des gains sécurisés. Les correspondants techniques sont les responsables ministériels achats (cf. tableau de correspondance supra) qui disposent de l'ensemble des informations et données disponibles pour renseigner l'indicateur ministériel.

Dispositif

L'indicateur est décliné à deux niveaux :

- **au niveau du SAE**, l'indicateur 218.5.1 se présente sous la forme de deux sous-indicateurs au PAP 2013. Le premier sous-indicateur porte sur le suivi des actions de gains d'achat propres au SAE ; le second sous-indicateur constituera un indicateur de reporting, permettant de suivre la consolidation interministérielle de la performance de la fonction achat.
- **au niveau des ministères**, en cohérence avec le Plan d'action d'achats validé par le SAE, le nouvel indicateur sera rattaché par convention sur le programme support ministériel. Les données de gains (cible, prévision, réalisé) seront agrégées (gains d'achat relatifs aux actions interministérielles et gains d'achat relatifs aux actions ministérielles propres).



Méthode de calcul des gains

La méthode interministérielle de calcul des gains achats a été validée par le comité des achats en juillet 2009 et fait l'objet d'un suivi auditable à travers l'application IMPACT, au premier niveau par le RMA et au deuxième niveau par le SAE. Le principe général de calcul des gains achats consiste à valoriser l'action de l'acheteur à travers les leviers utilisés (standardisation, mutualisation, juste besoin, négociation, etc.). Elle est fondée sur la comparaison entre :

- des prix ou situations « de référence », éventuellement révisés selon les termes du marché, et prenant en compte l'évolution du marché économique si celle-ci est supérieure à 4% en valeur absolue
- des prix ou une situation « nouveaux » après intervention de l'acheteur.

L'écart de prix ou de coût est multiplié par le volume prévisionnel annuel. Est ainsi calculé un « gain achat base 12 mois » comptabilisé une seule fois l'année de réalisation (= sécurisation du projet achat).

Ces gains achats concernent deux grands types de projets achats :

- des marchés ou assimilés
- des actions de progrès (ex : meilleure utilisation d'écopli, réduction de la dissidence...)
-

Les gains-cibles sont sécurisés par convention :

- à la date de notification (marché)
- ou à la date de réalisation des principaux résultats (action de progrès).

Les données inscrites dans l'indicateur transversal devront être cohérentes avec le suivi du Plan d'actions achat. Dans cette perspective, les ministères solliciteront l'appui de leur correspondant « responsable ministériel achat » (RMA) :

Présentation de l'indicateur

INDICATEUR 218.5.1 : Indicateur d'efficience de la fonction achat

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le SAE	M €	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X
Gains consolidés interministériels	M €	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X

INDICATEUR X.X.X : Indicateur d'efficience de la fonction achat

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Gains relatifs aux actions achat (SAE + actions ministérielles propres)	M €	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X

Les commentaires techniques seront articulés autour des axes suivants : le périmètre, le calcul de la cible, la justification des prévisions notamment lorsqu'elles présentent un écart à la cible.

Dans le cas où l'indicateur porte sur un périmètre restreint, une mention particulière précisera que l'indicateur est en cours de développement en indiquant une année d'exercice comme date ferme de documentation complète.

Fiche 18 : indicateur de respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées

Tous les programmes support présenteront un indicateur mesurant le respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés au sein des ministères. Il convient de préciser que le ratio mesuré concerne l'ensemble du ministère et non les effectifs du seul programme.

Le mode de calcul retenu est celui utilisé dans le cadre de la déclaration faite au FIPHFP. Un document en ligne http://www.fiphfp.fr/IMG/pdf/aide_en_ligne_declaration.pdf rappelle les définitions communes. La liste des bénéficiaires y est notamment détaillée.

Vous veillerez à ce que les valeurs renseignées en prévision et cible soient conformes aux engagements pris dans les plans pluriannuels et discutés dans le cadre des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

INDICATEUR X.X : Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987	%	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	6

Fiche 19 : indicateur de délai de publication des textes d'application des lois ou des directives

Il s'agit d'une problématique transversale à tous les ministères. L'objectif poursuivi est de publier dans les meilleurs délais les textes d'application des lois (et, si adaptée au programme, la transposition des directives européennes).

INDICATEUR X.X : Délai de publication des textes d'application des lois

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2012	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Délai moyen de publication des textes d'application des lois	mois	XX	XX	XX	XX	XX	XX

Il s'agit pour chaque décret publié sur N (jusqu'au 31 décembre) de calculer la différence entre la date de publication du décret et la date de publication de la loi (sauf dans les cas de différé d'application). La valeur de l'année N est la moyenne de ces différences. La période de référence est la 13ème législature. Dans les commentaires techniques, des précisions seront fournies sur la dispersion des délais et sur le stock. Cet indicateur de délai vient en complément de l'indicateur de taux d'exécution des lois inscrit sur le programme 129 et décliné par ministère.

Fiche 20 : grands projets - indicateur de respect des coûts et délais et Étude MAREVA

La présente annexe a pour objet de préciser :

- La mise en œuvre de l'indicateur de respect des coûts et délais ;
- La mise en œuvre de l'étude multi critère type MAREVA.

A - La mise en œuvre de l'indicateur de respect des coûts et délais des projets

L'indicateur sera intégré dans le volet performance du programme support (ou du programme portant l'action support majoritaire) ou sur le programme de politique publique lorsque l'ensemble des projets sont portés par ce programme.

Définition de la notion de projet au sens de l'indicateur :

Par convention, c'est un ensemble d'actions conduisant à une dépense non récurrente, destinées à la réalisation d'un équipement matériel ou d'un service immatériel, qui s'échelonnent sur deux exercices au moins et exécutées sous maîtrise d'ouvrage publique ; un projet bien mené nécessite en principe un mode de suivi dédié pour s'assurer du respect des objectifs fixés en matière de résultat, de coût et de délai.

Il peut s'agir de projets informatiques – exemple : mise en place d'une application nouvelle – ou d'autres types de projets, immobiliers notamment – exemple : déménagement d'un bâtiment.

Dans tous les cas, le projet est constitué d'une phase de conception (ou son équivalent) suivie d'une phase de réalisation⁵ (ou son équivalent). La date de début de la première phase étant formalisée (la date de lancement du projet) et la fin de la dernière phase étant formalisée (la date de fin du projet).

1. Les coûts et délais dits « initiaux »

Par convention, le coût initial est le coût total prévisionnel à l'achèvement déterminé au lancement du projet⁶, c'est-à-dire le cumul des dépenses prévisionnelles (consommations de CP) directement liées au projet. Le délai initial est la date prévue, au moment du lancement du projet, pour la fin du projet, c'est-à-dire la date du dernier état de service fait du dernier marché dédié au projet.

2. Le périmètre des coûts pris en compte

Les coûts pris en compte concernent le titre 5, le cas échéant le titre 3, ainsi que le titre 2 pendant toute la durée du projet. Les études effectuées préalablement au lancement du projet sont réputées avoir permis d'affiner le délai et le périmètre des coûts à prendre en compte et donc permettre au maître d'ouvrage d'engager le projet sur des bases clarifiées. Les dépenses engagées après la fin du projet sont à exclure du périmètre des coûts.

3. L'initialisation de l'indicateur

Cet indicateur a vocation à mettre en évidence régulièrement l'éventuelle dérive en coût et en délai sur un portefeuille de projets issus des domaines considérés et présentant un enjeu budgétaire significatif.

A cette fin, il est demandé de s'intéresser aux projets de l'année (en cours en fin d'année et terminés dans l'année), à coût initial supérieur à 1 M€. Le cas échéant, un seuil supérieur peut être discuté avec la direction du Budget dans le cadre des conférences de performance.

La mesure de cet indicateur nécessite de la part des ministères la surveillance de l'avancement des projets concernés, notamment avec le suivi de leur objectif, de leur coût et de leur délai d'achèvement prévisionnels.

⁵ Dans le cas d'un projet informatique, la phase de réalisation peut se décliner par exemple en une phase de développement, une phase d'intégration et de test et enfin d'une phase de déploiement.

⁶ La détermination des conditions initiales de lancement, concernant notamment des projets en cours de réalisation au moment du démarrage de cet indicateur, est de la responsabilité des programmes maîtres d'ouvrage, ainsi que le maintien dans le temps de la cohérence de la communication interne et externe sur leur avancement. Les coûts et délais initiaux sont ceux déterminés à l'issue de l'étude préalable, lorsqu'une telle étude a été conduite et en tout état de cause préalablement à la passation du premier contrat dédié au projet.

La mise en place de cet indicateur suppose, pour les projets en cours, de se mettre d'accord rétrospectivement sur le coût initial et le délai initial. Ceci fera l'objet d'échanges avec les maîtres d'ouvrage.

Contenu de l'indicateur

INDICATEUR X.X : Respect des coûts et délais des grands projets

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision PAP 2013	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
Nombre de projets (coût initial > 1 M€)	Nb	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X
Proportion des projets en retard (retard > 6 mois)	%	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X
Proportion des projets en dépassement (dépassement de coût > 5%)	%	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X
Dépassement de coût cumulé	M€	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X	XXX,X

Le retard est calculé en fonction de la date d'achèvement réactualisée.

Le dépassement de coût est calculé en fonction du coût total à l'achèvement réactualisé.

L'objectif de cet indicateur n'est pas de mettre en avant d'éventuelles dérives mais bien de favoriser un meilleur pilotage des grands projets.

Cet indicateur devra être assorti d'un commentaire explicatif justifiant, en cas de dérive significative, ce qui relève de décisions d'évolutions, d'évolutions réglementaires, de l'indice des prix d'une part et ce qui relève des aléas d'exécution du projet d'autre part.

Les commentaires porteront également sur l'explication des données chiffrées présentées.

La liste des projets composant le portefeuille servant de base à cet indicateur sera communiquée à la direction du Budget.

B - La mise en œuvre de l'étude multi critère type MAREVA

La présentation des projets les plus lourds dans la partie JPE se concentre sur la partie « projets » des activités SI menées par les programmes.

1 – La démarche MAREVA

La réalisation des projets est indispensable à la mise en œuvre du service public, en maintenant sa qualité dans le temps et en intégrant les évolutions réglementaires et technologiques. Si la décision de les engager est une prérogative des programmes de politique publique, il est indispensable que ces mêmes programmes aient une vision claire et responsable des conséquences financières et organisationnelles de leurs décisions et il est tout aussi souhaitable que la direction du Budget et les assemblées aient une vision consolidée des budgets à soutenir.

L'évaluation des grands projets constitue la première étape sur la voie de la maîtrise de tous les projets. L'expérience montre que l'acquisition de cette méthode d'évaluation, appliquée d'abord aux gros projets, est en général étendue à tous les projets, ce qui contribue à la performance de la gouvernance d'ensemble.

Cette évaluation est fondée sur la démarche MAREVA (Méthode d'Analyse et de REMontée de la VAleur) qui a donné lieu à la mise au point d'un outil, actuellement sur Excel, bientôt sur web. Cet outil se fonde sur un questionnaire systématique et produit une synthèse de type « radar » à cinq axes.

Selon la démarche, l'évaluation du projet comporte deux parties :

- l'évaluation de sa rentabilité économique, en incluant la dépense projet durant la phase projet, le bilan sur les coûts récurrents informatiques et les gains économiques générés pendant la phase d'utilisation,
- l'évaluation des éléments « non économiques » de sa valeur : sa nécessité, son niveau de risque, les bénéfices pour l'administration et les bénéfices pour les usagers.

Pour être crédible, l'analyse multicritère de type MAREVA nécessite un échange d'information et un dialogue enrichis à l'intérieur des ministères, entre maîtrises d'ouvrage et DSI. La synthèse produite à l'aide de l'outil constitue un support de communication homogène qui facilite la compréhension des différents enjeux du projet.

2 – Les projets concernés

Avant de revenir sur le critère de choix du projet à présenter, nous proposons une définition de ce qu'est un projet.

LE CONCEPT DE PROJET :

Un projet correspond à une action spécifique, avec une date de lancement et une date de fin, un résultat attendu, un délai objectif ainsi qu'un ensemble de ressources, en principe dédiées, affectées à son exécution. Pendant la durée du projet, on lui affecte les dépenses qui n'auraient pas été supportées en son absence.

L'étude préalable effectuée avant la décision de lancement du projet est en principe financée sur les dépenses récurrentes, sauf à ce que le niveau de son coût nécessite une décision d'engagement particulière ; dans ce cas, elle est financée sur la dépense « projets ». Le déroulement d'un projet consiste successivement en une phase de conception (quelles spécifications pour l'application), une phase de développement (codage de l'application), une phase d'intégration et de test (vérification du fonctionnement en environnement réel de production et d'utilisation) et enfin d'une phase de déploiement (sur les sites de production et les postes de travail). Ce découpage est fourni à titre d'exemple.

Un projet qui dure en longueur n'est pas un vrai projet. Il est nécessaire de reconsidérer périodiquement l'intérêt d'un projet en cours, de façon à l'arrêter le cas échéant et à minima mettre à jour sa planification. Un projet qui se termine débouche en principe sur une application en production.

Après la fin du projet, c'est-à-dire pendant la phase de production, toutes les dépenses liées au fonctionnement de l'application sont comptabilisées dans le budget des dépenses récurrentes de l'application. Ces dépenses de type maintenance curative ou évolutive sont à surveiller de près dans le temps car elles ont une tendance naturelle à la hausse. Leur surveillance permet d'anticiper au mieux la refonte ou le remplacement de l'application.

A noter aussi qu'en passant en phase de production, la nouvelle application permet souvent des gains économiques ou qualitatifs hors de la sphère DSI.

LE CRITERE DE CHOIX DES PROJETS A PRESENTER :

Quels programmes sont concernés :

Ce sont les programmes porteurs du financement de projets informatiques ; il s'agit en général des programmes de soutien (ou de conduite et pilotage, etc.). Il arrive toutefois que d'autres types de programmes de politique publique financent directement des projets informatiques lorsqu'ils sont importants ; dans ce cas ils fournissent en la matière les mêmes renseignements.

Les projets concernés :

Chaque programme concerné expose au moins un projet important.

La définition de « projet le plus important » est harmonisée : il est choisi d'adopter le critère du plus gros « **montant de CP cumulé post 2011 restant à payer jusqu'à l'achèvement** ». Il s'agit donc de prévisions de consommations de CP. Cette mesure de l'importance ne préjuge donc pas du fait que le projet soit « en cours » à fin 2011 ou « à lancer » sur 2012.

3 – Les informations demandées

LA PORTEE DE L'ETUDE MULTICRITERE (TYPE MAREVA) :

L'étude type MAREVA constitue une analyse multicritère qu'il est convenu de placer dans la partie JPE des programmes concernés. Elle peut compléter un exposé plus stratégique fait sur le même projet et localisé ailleurs.

LES INFORMATIONS A FOURNIR :

Il s'agit d'abord de rendre compte de la maîtrise de la « soutenabilité financière » du projet jusqu'à son achèvement ; à cette fin, les ministères sont invités à fournir les informations suivantes :

- 1 l'identification du projet
- 2 la référence LOLF de l'action finançant le projet
- 3 la référence LOLF [Programme/Action] de l'action bénéficiaire du projet (éventuellement plusieurs)
- 4 le cas échéant, la référence de la mesure RGPP concernée
- 5 le cas échéant, l'appartenance au domaine concerné par le programme CHORUS
- 6 le cas échéant, l'appartenance au domaine concerné par le programme ONP
- 7 le cumul jusqu'à 2011 inclus, et la prévision, à partir de 2012, des consommations annuelles de CP et d'AE, liées au projet et mises à jour ; l'ensemble historique et prévision mise à jour met en évidence le coût total prévisionnel à l'achèvement du projet et notamment le reste à payer CP après 2011.

Il s'agit ensuite de présenter de façon plus large le projet et ses conséquences, notamment sa « valeur » vis-à-vis des agents et des usagers, ainsi que les risques inhérents au projet.

- 8 le graphe de notation à 5 axes, produit par l'outil MAREVA, à saisir dans Farandole par copier-coller à partir des résultats fournis par l'outil d'analyse
- 9 la date de l'analyse multicritère, l'objectif étant qu'elle soit récente
- 10 la période annuelle sur laquelle la rentabilité a été évaluée
- 11 le montant de la valeur actualisée nette, produite par l'outil MAREVA
- 12 le délai de retour, calculé par l'outil MAREVA
- 13 un commentaire expliquant brièvement :
 - les enjeux du projet,
 - les étapes significatives déjà réalisées et celles restantes,

4 – Les pré-requis nécessaires

Pour que puissent être déterminés les programmes concernés, il y a lieu de recenser au préalable tous les programmes finançant des projets en cours ou à lancer. Ce recensement est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un schéma directeur de son informatisation (1)
- d'une instance de gouvernance des projets (2)
- d'une liste des projets (3)

Pour que puisse être déterminé le projet le plus lourd financièrement, en termes de "soutenabilité", il y a lieu d'effectuer pour chaque programme financeur et pour chaque projet à financer un suivi de la dépense passée et de la dépense à venir jusqu'à achèvement (séquence budgétaire en AE et CP).

La dépense à venir en CP est utilisée pour décider quel est le projet à présenter, étant entendu qu'il est fait le choix par convention de présenter le plus lourd. La surveillance du reste à dépenser, d'une année à l'autre, est susceptible de confirmer (ou d'infirmer) la tenue du budget prévu initialement, au moment de la décision de lancement. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un suivi budgétaire en AE et CP des projets (4)

Pour que l'analyse multicritère du projet retenu soit crédible, il est nécessaire que le DSI réunisse tous les moyens pour faire une bonne évaluation de la dépense, des risques techniques et de l'impact sur les coûts récurrents après achèvement du projet. Il est nécessaire aussi que la maîtrise d'ouvrage commanditaire du projet assume pleinement les évaluations des gains et des retours qui constituent implicitement les objectifs du projet. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'un suivi budgétaire en AE et CP des applications en production (5)

L'existence même de l'étude multicritère MAREVA, qui ne porte pas exclusivement sur la rentabilité économique, témoigne du fait que certains projets peuvent apparaître non rentables quoique totalement justifiés. Les DSI s'attacheront toutefois à ne mettre en chantier que des projets à niveau de risque bien maîtrisé ; les projets à rentabilité nulle ou négative devront logiquement faire état d'un niveau de maîtrise des risques et d'un niveau de nécessité élevés. Ce suivi est d'autant plus facile que le ministère dispose :

- d'une relation « contractualisée » entre programmes de politique publique et DSI, sous forme de contrats/conventions de service pour chaque application/projet (6)

La liste des grands projets sera évoquée lors de la conférence de performance.