

## LA DEMARCHE DE PERFORMANCE DANS LE CADRE DES LOIS DE FINANCES

L'introduction de la performance dans le processus budgétaire est une novation majeure, voulue par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août qui s'inscrit dans une tendance engagée depuis plusieurs années dans de nombreux pays de l'OCDE. Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performances qui accompagnent les nouveaux « bleus » budgétaires par mission, retracent ainsi par programmes les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat dont l'atteinte sera mesurée dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement<sup>1</sup>.

La nouvelle constitution budgétaire entend désormais substituer à une culture de moyens (« *un bon budget est un budget qui progresse* ») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« *un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur fonds employés* »), revenant aux principes mêmes qui justifient la levée de l'impôt : c'est une exigence démocratique que de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics.

### I- La performance comme principe directeur de la gestion publique

#### 1) La démarche de performance a été introduite dans de nombreux pays de l'OCDE :

- Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation de la contrainte budgétaire a conduit plus des deux-tiers des pays membres de l'OCDE à mesurer la performance de l'action publique<sup>2</sup> et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer l'efficacité des actions financées et de leurs services publics.
- Dans plus de la moitié de ces pays, la performance est intégrée dans la procédure budgétaire donnant au ministère chargé du budget un rôle particulier dans la définition et le suivi des objectifs. Dans près de la moitié des pays, les résultats sont utilisés dans les ministères et les agences pour définir les priorités des programmes et guider leur gestion.
- Pour autant, très peu de pays pratiquent une budgétisation reposant directement sur les performances recherchées ou obtenues : le niveau de dépenses ne dépend pas des objectifs de production et de résultats pas plus que la performance ne constitue généralement un critère d'affectation des fonds, y compris dans les pays ayant une longue expérience en matière de performance comme les Etats-Unis et le Canada. Seuls les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande déclarent lier leurs dépenses à la totalité des objectifs. Il peut toutefois exister un lien indirect dès lors que les objectifs permettent, parmi d'autres éléments, d'étayer les décisions budgétaires (une petite moitié d'États indique utiliser les résultats).

<sup>1</sup> L'article 51 prévoit l'élaboration de projets annuels de performances (PAP), annexés au projet de loi finances, présentant les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus, mesurés au moyen d'indicateurs précis. L'article 54 prévoit l'élaboration de rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement.

<sup>2</sup> Dès les années 1980 pour la Nouvelle-Zélande et l'Australie ; dans les années 1990 pour les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-bas, le Canada, les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande) et, depuis les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la Suisse.

**2) L'objectif poursuivi en France n'est pas d'établir une budgétisation fondée sur la performance mais de rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique.**

- Alors que l'ordonnance organique de 1959 structurait le budget de l'Etat en centaines de chapitres, constituant la spécialité et la limite des crédits des gestionnaires, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2000 structure le budget en programmes qui regroupent, selon son article 7, « *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* ». Les crédits du programme constituent une enveloppe fongible (sans qu'il soit possible toutefois de majorer les crédits de personnels<sup>3</sup>) permettant aux gestionnaires d'allouer librement les moyens en fonction des priorités et des objectifs poursuivis. Dès lors, la contrepartie de cette forte autonomie gestion est de devoir rendre compte des résultats obtenus, en fonction des objectifs poursuivis.

**Exemples d'objectifs et d'indicateurs de performance**

Mission	Programme	Objectif	Indicateur
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
Travail et emploi	Développement de l'emploi	Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux	Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures emploi
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût des différents examens par candidat présent

- Dans ce cadre, la performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser les résultats : elle doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle de la gestion des responsables de programmes et d'évaluer la pertinence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer les conséquences en termes de budgétisation sans qu'il y ait d'automatisme en la matière. Cette démarche doit ainsi conduire les responsables de programmes :
  - à définir une stratégie qui, à partir d'un diagnostic prenant en compte la finalité de la politique publique concernée, dégage les priorités et les leviers d'actions ; celle-ci est normalement énoncée en introduction des projets annuels de performances ;
  - à identifier des objectifs sélectifs et quantifiés reflétant ces priorités (au maximum 5 par programme) qui ont vocation à couvrir les principales masses financières du programme ;
  - à définir des indicateurs de résultats permettant de mesurer l'atteinte des objectifs.

<sup>3</sup> Principe dit de « fongibilité asymétrique » énoncé à l'article 7.II de la LOLF.

- Les objectifs doivent couvrir les enjeux budgétaires essentiels et attester de l'efficacité de la dépense, ce qui nécessite d'écarter des objectifs et indicateurs d'activité, de production ou de moyens et de les réserver au pilotage opérationnel des services. L'efficacité est appréhendée sous plusieurs angles de vue :
  - celui du citoyen : c'est l'efficacité socio-économique qui mesure les résultats d'une politique publique donnée (par exemple « Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés ») ;
  - celui de l'utilisateur du service public : c'est la qualité du service rendu (par exemple « Accélérer les décisions judiciaires ») ;
  - celui du contribuable : c'est l'efficacité de gestion qui rapportent les résultats obtenus aux ressources consommées (par exemple « Réduire le coût de gestion de l'impôt »).

### Exemples de types d'objectifs poursuivis par les administrations :

Types d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Point de vue du citoyen : <b>l'efficacité socio-économique</b>	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Point de vue de l'utilisateur : <b>la qualité de service</b>	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE
Point de vue du contribuable : <b>l'efficacité de la gestion</b>	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

- Chacun de ces objectifs doit être mesuré par un ou plusieurs indicateurs de résultats qui puissent effectivement refléter, à une échéance de 1 à 5 ans au maximum, la contribution du responsable de programme à l'atteinte de l'objectif ; cela suppose d'écarter des objectifs trop lointains dans le temps ou trop dépendants d'autres acteurs ou d'autres facteurs (par exemple, maîtriser l'évolution de gaz à effet de serre, renforcer le lien entre science et sociétés...) afin de s'assurer que les résultats obtenus résultent bien de l'action du responsable de programme.

### 3) La démarche de performance est continue et doit se décliner à tous les niveaux de l'action publique

- Il importe que les responsables de programme puissent être en mesure de définir la stratégie et d'allouer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ce qui suppose qu'ils disposent de l'autorité nécessaire au sein de leur administration. Cela nécessite de mieux articuler l'organisation administrative des services avec l'organisation budgétaire ressortant des programmes et des budgets opérationnels de programmes. Cette dernière doit ainsi conduire à des rapprochements, des réorganisations ou des économies d'échelles avec le souci de conserver de bonnes capacités de pilotage des services administratifs (ce qui nous a conduit à identifier des programmes de soutien rassemblant les fonctions transversales des ministères comme les fonctions achat,

immobilier, les corps d'inspection, les services juridiques, la communication, etc. ou encore des programmes de services polyvalents comme le programme administration territoriale qui concourt à plusieurs finalités). De ce point de vue, la mise en œuvre de la loi organique peut constituer un puissant levier de réorganisation des structures administratives ou, à tout le moins, de la répartition des compétences de gestion entre les différents niveaux territoriaux<sup>4</sup>.

- De manière infra-annuelle, les objectifs et les indicateurs des projets annuels de performances (PAP) ont vocation à se décliner au niveau de chaque gestionnaire du programme dans le cadre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) pour ce qui concerne les services de l'Etat et des opérateurs de l'Etat chargés de mettre en œuvre le programme. Cette déclinaison doit être l'occasion d'un véritable dialogue de gestion entre le responsable de programme, qui décide de l'affectation des ressources, et l'ensemble des gestionnaires ou opérateurs qui mettront en œuvre les actions poursuivies.

Afin que les services aient le maximum de marges d'appréciation sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, en cohérence avec la logique d'autonomie et de responsabilisation des gestionnaires, il est préférable de décliner les objectifs du PAP en objectifs de résultat final. Toutefois, dans certains cas, il peut paraître plus pertinent de décliner ces objectifs en objectifs intermédiaires (d'activité ou de moyens) notamment lorsque l'objectif de résultat final est trop éloigné de l'activité quotidienne des services. Des objectifs complémentaires peuvent enfin être définis pour prendre en compte les spécificités des services et des opérateurs.

- Ce faisant, la démarche de performance nécessite la mise en œuvre d'outils structurant le dialogue de gestion (comme les contrats de performance ou de gestion<sup>5</sup>) et de systèmes d'information et de contrôle de gestion propres à garantir la fiabilité des résultats et à enrichir la discussion. Cette démarche se décline de manière adaptée pour les opérateurs de l'Etat tant par l'évolution progressive de leur cadre budgétaire et comptable (en particulier via la fongibilité des dépenses et le pilotage par la masse salariale) que par le nécessaire développement d'un cadre contractuel stratégique avec l'Etat.
- Les rapports annuels de performances (RAP), joints au projet de loi de règlement de la loi de finances de l'année n-1, permettront de mesurer la réalisation des objectifs et, le cas échéant, d'adapter ou de modifier les objectifs poursuivis. En faisant dorénavant coïncider le vote de la loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire, prélude de l'examen de la loi de finances de l'année n+1, les RAP ont vocation à permettre le développement d'une véritable culture d'évaluation et d'éclairer la représentation nationale sur les projets annuels de performances de l'année n+1, de même que l'examen des comptes annuels d'une entreprise (toute comparaison gardée) constitue le moment privilégié d'examen de sa stratégie et de sa gestion. Les RAP de l'exercice 2006 seront ainsi discutés en juin 2007 permettant d'alimenter la préparation et la discussion du vote du PLF 2008.
- Au-delà du rôle de contre-expertise que peut exercer la direction du budget dans le cadre des conférences annuelles de performance avec les ministères, la performance

---

<sup>4</sup> Ce mouvement est enclenché dans certains ministères (ministère de l'Equipement par exemple). Dans d'autres cas, l'existence de plusieurs directions contribuant à plusieurs programmes altère de fait l'autorité du responsable de programme.

<sup>5</sup> Les contrats pluriannuels de performance et de moyens mis en œuvre entre la direction du budget et les administrations financières du ministère des finances sont à cet égard exemplaires.

est placée sous le contrôle du Parlement, du comité interministériel des programmes (CIAP) dans le cadre des audits qu'il conduit et, enfin, de la Cour des comptes. Par ailleurs, les audits de modernisation, lancés depuis 2005, ont vocation à alimenter les responsables de programmes pour optimiser leurs outils de gestion et d'intervention et contribuer ainsi à adapter les objectifs et fixer les cibles de résultat.

## **II- Enseignement et perspectives tirées de la loi de finances pour 2006**

### **1) Les projets annuels de performances de la loi de finances pour 2006**

- 94 programmes comportent une présentation de la stratégie sur 118 programmes dotés d'objectifs, sur un total de 132 programmes du budget général (répartis en 34 missions<sup>6</sup>). La plupart des objectifs sont documentés : le budget général comprend ainsi 629 objectifs (soit environ 5 objectifs par programme) assortis de 1284 indicateurs (soit une moyenne de 2 indicateurs par objectif) :

- une minorité d'indicateurs (166, soit 13%) ne sont pas documentés (i.e. sans aucune indication chiffrée) ;
- 334 (26%) n'ont pas de valeur pour le PLF 2006 ;
- 304 (24%) n'ont pas de valeur cible.

En tenant compte des budgets annexes et comptes spéciaux, la loi de finances comporte un total de 690 objectifs et 1.398 indicateurs. On peut donc considérer qu'une partie essentielle du travail demandé aux ministères a été accomplie.

- S'agissant des indicateurs, la répartition entre les trois axes requis est la suivante :

	Nombre	Pourcentage
Efficacité socio-économique	745	53 %
Qualité de service	246	18 %
Efficienc e de la gestion	406	29 %

- Dans sa décision du 29 décembre 2005, le Conseil constitutionnel considère « *qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performance associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; (...) si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative.* » Ce faisant, le Conseil constitutionnel, tout en faisant montre d'une certaine tolérance sur la qualité des PAP, appelle à corriger les retards et les déficiences constatées.

<sup>6</sup> Dans la loi de finances pour 2006, le budget général comporte 133 programmes (y compris les dotations) répartis en 34 missions. S'agissant du hors budget général (budgets annexes et comptes spéciaux), il se décompose en 15 missions dont 3 budgets annexes et 12 comptes spéciaux dotés de crédits. Au cours de la discussion du budget 2006, le Parlement a créé deux programmes par scission de programmes existants (audiovisuel extérieur sur le budget général et scission du compte d'affectation spécial « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »).

## 2) Plusieurs axes d'amélioration sont identifiés pour le PLF 2007 :

- Bien qu'ayant été posée comme base de la démarche de performance, la réflexion stratégique se borne dans certains cas à rappeler des objectifs de politiques publiques très généraux sur lesquels l'action des responsables de programme est limitée ou se résume à la simple description des actions poursuivies. Or, la définition d'une stratégie vise avant tout à expliciter, au regard des moyens disponibles, les priorités d'actions et les leviers mis en œuvre pour contribuer à des objectifs qui peuvent dépasser l'échelle du programme considéré (le cas échéant, en précisant l'articulation entre les différents objectifs poursuivis) et pour améliorer l'efficacité de la dépense (sur qui ou sur quoi agir ?, comment ? dans quel but précis ?).
- Il s'agit en premier lieu de veiller à ce que la totalité des objectifs soient accompagnés d'indicateurs et que la plupart des indicateurs soient effectivement renseignés ; l'absence d'indicateurs ou le défaut de documentation (en particulier de valeur cibles) tient généralement au fait que, les ministères ont proposé des indicateurs en fonction des objectifs arrêtés plutôt que de construire des objectifs à partir des indicateurs existants ; si cette démarche est effectivement la plus pertinente, elle ne doit pas conduire à repousser trop loin dans le temps le renseignement des indicateurs, ce qui suppose de fixer une échéance rapprochée en terme de documentation et de mettre en œuvre rapidement les systèmes d'information adéquats ;
- Sur le plan qualitatif, plusieurs améliorations sont nécessaires :
  - la part des objectifs de qualité et d'efficience est trop modeste par rapport à celle des objectifs socio-économiques ; dans certains cas, les objectifs sont mal formulés soit qu'ils demeurent trop vagues (« faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable », soit qu'ils ne sont pas représentatifs des priorités affichées, soit qu'ils dépassent la capacité d'action du seul programme (« construire l'Europe » pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ») ;
  - les indicateurs de moyens ou d'activité qui subsistent (en petit nombre toutefois) ont vocation à disparaître dès lors qu'ils ne renseignent pas sur l'efficacité de la dépense (par exemple, taux de couverture territoriale en services ; taux de communes couvertes par un schéma d'aménagement, taux de réalisation d'un projet etc.) ;
  - la pertinence de certains indicateurs mérite d'être revue lorsque ceux-ci ne sont pas de nature à permettre de porter un jugement sur le résultat obtenu ; tels est le cas, lorsque l'indicateur ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif auquel il se rapporte, lorsqu'il ne reflète pas les leviers d'action réels et lorsque son interprétation est rendue complexe, voire impossible, compte tenu de valeurs moyenne sans réelle signification (par exemple le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi) ou d'éléments de contexte sur lequel le responsable de programme n'a guère influence (par exemple le nombre d'emplois créés au sein d'un pôle d'aménagement qui dépend aussi de la situation du marché du travail). Ce travail est exigeant et complexe mais indispensable pour crédibiliser la pertinence des indicateurs.
- Au-delà, une réflexion doit s'engager sur le nombre d'objectifs et d'indicateurs, ces derniers étant parfois complétés par des sous-indicateurs ; pour certains programmes, le nombre élevé d'indicateurs et de sous-indicateurs (parfois jusqu'à 15) ou leur complexité de calcul ne permet pas, en effet, d'avoir une vision synthétique et un jugement clair sur les priorités stratégiques et l'évaluation des actions financées. Les pays qui se sont engagés plus tôt que la France sur le terrain de la performance ont, au

fil du temps, singulièrement réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs en se focalisant sur les points les plus essentiels de l'action des différents gestionnaires. Les documents budgétaires (PAP et RAP) ne doivent pas perdre leur objectif principal qui est de présenter au Parlement la stratégie des ministères ; la déclinaison de cette stratégie au niveau des gestionnaires peut donner à des indicateurs plus fins mais qui relèvent plus des outils internes de pilotage.

- Les indicateurs doivent, enfin, pouvoir donner lieu à des comparaisons permettant d'apprécier la performance relative des différents services gestionnaires ; cela vaut en particulier pour apprécier l'efficacité des fonctions support (immobilier, achats, parc automobile etc) de services comparables, qu'ils appartiennent au même réseau ou qu'ils présentent des caractéristiques similaires; cela suppose de s'assurer d'une méthodologie commune de construction des indicateurs qui reste à affiner et, au-delà, de mettre en place des outils de diffusion et de mutualisation des bonnes pratiques. En la matière, le Forum de la performance sur internet a vocation à constituer un vecteur d'information.

### **3) L'expérimentation de la performance sur les dépenses fiscales**

- La loi organique présente le budget de l'État par politique publique en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales ; elle invite ainsi à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales et non aux seuls crédits budgétaires. Le conseil des impôts a d'ailleurs suggéré dans son 21<sup>ème</sup> rapport de présenter les dépenses fiscales dans les rapports annuels de performance. Les projets annuels de performance de la loi de finances pour 2006 regroupent ainsi par programmes les principales dépenses fiscales (420 réparties entre 53 programmes dont 4 hors budget général) pour un montant de 59,4 Md€ à mettre en regard d'un montant de 266,08 Md€ de crédits budgétaires pour le seul budget général ;
- C'est pourquoi, l'objectif devrait être d'expérimenter, dès le PLF 2007, la démarche de performance sur quelques dépenses fiscales significatives d'un nombre limité de programmes, mais présentant une masse financière importante en regard des moyens mis en œuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.
- Cette démarche n'a pas pour objet de mesurer l'efficacité de gestion des dispositifs de fiscaux dérogatoires mais devrait amener à moyen terme à les faire évoluer pour en améliorer le rapport coût/efficacité. A cet égard, la définition de valeurs cibles n'engagerait pas le gestionnaire mais constituerait une prévision sur l'efficacité du dispositif concourant aux objectifs de son programme, au même titre que le dépenses d'interventions résultant de l'ouverture de droits à prestations ou de versement de subventions.
- La mesure de la performance des dépenses fiscales peut recouvrir plusieurs aspects :
  - mesurer l'effet redistributif, l'effet de levier ou les effets incitatifs attendus ;
  - mesurer le ciblage de la dépense fiscale sur les publics visés ;
  - mesurer l'efficacité d'un régime fiscal particulier au regard de son coût ;
  - mesurer les coûts unitaires (coût par bénéficiaire).

Du point de vue de la maîtrise des finances publiques, l'extension de la démarche de performance aux dépenses fiscales vise notamment à évaluer son articulation avec des dépenses budgétaires poursuivant le même objectif, à éviter des effets d'aubaine et réduire le coût unitaire des dépenses fiscales par bénéficiaire à efficacité constante. Toute création

de dépenses fiscales devrait dorénavant être assortie de la définition d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables.

\* \*

La performance est un chantier de longue haleine si on souhaite qu'elle ne soit pas seulement un slogan mais un levier d'explicitation des stratégies et des objectifs poursuivis par les responsables de programmes et une démarche structurante pour le pilotage et l'organisation des services et des opérateurs. Elle implique une profonde évolution des esprits, des pratiques et des modes d'organisation. La direction du budget prendra toute sa part dans ce chantier dans le cadre de la préparation avec les ministères des projets et des rapports annuels de performance et dans l'évolution de son organisation et de ses pratiques.

Hugues BIED-CHARRETON, Chef de service, adjoint au Directeur –  
Direction du budget- Ministère de l'économie, des finances et de  
l'industrie.

Références :

- Forum de la performance :
- Le guide de la performance : la démarche de performances ; stratégie, objectifs, indicateurs ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr))
- Les bleus par mission annexés au PLF 2006 et les projets annuels de performances (site Forum de la performance).