



contrôle de gestion
des **Programmes**

Dossier documentaire

La mise en place des objectifs opérationnels
dans le cadre du dialogue de gestion

Jeudi 6 juillet 2006

**AVEC VOUS l'administration
SE MODERNISE**

SOMMAIRE

- L'appropriation de la stratégie et des objectifs du programme (4)
- La déclinaison des objectifs et des indicateurs (6)
- L'appropriation des marges de manœuvre et la définition des leviers d'action mobilisables (10)
- La fixation des cibles de résultat (12)
- L'organisation du dialogue de gestion (14)

AVANT-PROPOS

La première réunion du Contrôle de gestion des programmes est consacrée à la mise en place des objectifs opérationnels, dans le cadre du dialogue de gestion. La présente note est destinée à soumettre aux participants de la réunion des éléments de réflexion sur le thème traité. Plusieurs contrôleurs de gestion ministériels ont permis d'enrichir par leurs remarques ce document. Chaque point du sujet sera illustré en séance par l'exemple concret d'un ministère ou d'un programme.

Les objectifs de performance associés aux programmes sont des objectifs stratégiques. En nombre limité, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique), la qualité exigée des services publics (qualité de service) et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations (efficacité de la gestion). Ils laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser : il leur appartient d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes par la LOLF, pour arrêter les modalités d'action les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques. Cela passe en premier lieu par la mise en place d'objectifs au niveau opérationnel, dans le cadre du dialogue de gestion.

Le dialogue de gestion peut-être défini comme les processus d'échanges, entre deux niveaux hiérarchiques, relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés. Il recouvre cinq processus distincts, bien que corrélés :

- l'appropriation, par les services opérationnels, de la stratégie des programmes et des objectifs correspondants
- la programmation des activités et la détermination des enveloppes de moyens
- l'appropriation des marges de manœuvre c'est-à-dire la prise de conscience ou la détection des leviers d'action mobilisables
- la fixation des cibles de résultat
- la formalisation et l'activation des leviers d'action pour atteindre ces résultats

Les travaux de la première réunion plénière du contrôle de gestion des programmes sont centrés sur la performance au sein du dialogue de gestion. Ils ne portent donc pas sur le deuxième point mentionné ci-dessus (les activités et les moyens). Par ailleurs, ils ne traitent pas de :

- la phase amont du dialogue de gestion (la définition de la stratégie)
- les phases aval du dialogue de gestion : pilotage proprement dit (suivi infra-annuel et prise de décisions correctrices), évaluation des résultats (appréciation des performances annuelles et des décisions qu'elle implique), analyse comparative et mutualisation des bonnes pratiques.

Les éléments suivants portent avant tout sur le rôle du contrôle de gestion des programmes, mais ils donnent également certaines orientations concernant le contrôle de gestion des budgets opérationnels de programme (BOP) ou le contrôle de gestion de niveau ministériel. Ils s'appliquent avant tout au dialogue de gestion entre programmes et BOP de services déconcentrés, mais peuvent inspirer des démarches similaires concernant les BOP centraux ou les opérateurs.

De manière générale, ces éléments de réflexion proposent des principes de base, que la nature variée des programmes et des ministères peut évidemment conduire à adapter. Leur mise en œuvre opérationnelle peut être progressive.

I. L'APPROPRIATION DE LA STRATÉGIE ET DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

L'appropriation de la stratégie est la première phase de la mise en place des objectifs opérationnels.

La définition de la stratégie¹ et son appropriation par les agents, et dans un premier temps, par les cadres, sont essentielles à la réussite d'une démarche de performance. En effet, définir des objectifs a comme première finalité de mobiliser les équipes et les ressources. Encore faut-il qu'ils fassent sens pour les cadres et les agents. La stratégie, si elle est comprise, permet de donner sens aux objectifs :

- en justifiant leur choix, nécessairement sélectif
- en montrant leur cohérence d'ensemble, dans une perspective pluriannuelle

1.1 Le contrôleur de gestion du programme² concourt à la formalisation de la stratégie et à sa diffusion auprès des responsables de BOP et des agents

Le contrôleur de gestion de programme concourt à la formalisation des orientations stratégiques qui sont communiquées par le responsable de programme aux responsables de BOP dans le cadre d'un document de cadrage stratégique.

Il fournit les éléments de diagnostic issus de l'analyse des résultats, des activités, des coûts qui permettent de fonder la stratégie. Il veille de plus notamment :

- à ce que la stratégie et les objectifs du programme soient exprimés de manière compréhensible
- si la stratégie et les objectifs du programme vont au delà de ceux du projet annuel de performances du programme : à limiter le nombre global d'objectifs du programme et concevoir un document présentant la stratégie et les objectifs du programme dans leur ensemble, tout en précisant les points de recoupement avec ceux du PAP
- à la bonne articulation entre le processus d'appropriation de la stratégie, de programmation des activités, de déclinaison des objectifs et d'appropriation des marges de manœuvre (cf. points suivants).

¹ Voir définition en annexe « Glossaire »

² Par convention, on désignera sous le terme « contrôleur de gestion du programme » la personne ou l'équipe chargée de la fonction contrôle de gestion au niveau du programme

Il appuie également le responsable de programme dans l'organisation des événements permettant le partage de la stratégie entre le responsable de programme, les responsables « métier » du programme et les responsables de BOP tels que des séminaires ou des journées d'étude ; ces événements doivent permettre de mettre en avant des acteurs opérationnels, sollicités pour des témoignages, réactions, reformulations...

Il diffuse et explique les orientations stratégiques du programme auprès des contrôleurs de gestion des BOP.

La stratégie du programme doit également être diffusée vers l'ensemble des agents par le responsable de programme. Le contrôleur de gestion du programme concourt à l'élaboration des supports ou événements organisés à cette fin : numéros spéciaux de la presse interne, documents ad hoc, internet, intranet...

1.2 Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP³ concourt à la déclinaison de la stratégie et à sa diffusion

A l'échelle du BOP, le contrôleur de gestion assiste le responsable de BOP dans la déclinaison et la contextualisation de la stratégie du programme pour faciliter son appropriation par les agents. A cette fin, il se fonde sur la stratégie nationale du programme, le diagnostic qu'il effectue de l'analyse de la situation en local pour trouver les meilleurs leviers d'action permettant d'atteindre les objectifs, sur l'analyse de l'exécution et des conditions d'exécution des exercices antérieurs, et sur les priorités territoriales . Il prend en compte dans son diagnostic les éléments d'analyse émanant des RUO/services (dialogue de gestion vertical), et des RUO/services, d'autres RBOP ou d'autres instances en local (dialogue de gestion horizontal).

Cette déclinaison trouve une traduction concrète dans la partie « stratégie » du BOP (cf. maquette type de BOP).

1.3 Le contrôleur de gestion ministériel⁴ coordonne les démarches d'appropriation de la stratégie.

Le responsable ministériel de la fonction contrôle de gestion peut proposer un cadre méthodologique commun de présentation du cadrage stratégique ou de communication des stratégies aux agents.

Ce cadre commun est particulièrement nécessaire lorsque les différents programmes sont mis en œuvre par un même réseau de services déconcentrés.

³ Par convention, on désignera sous le terme « contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP » la personne ou l'équipe chargée de la fonction contrôle de gestion au niveau du BOP notamment déconcentré. Cette personne ou équipe peut être en charge du contrôle de gestion de plusieurs BOP. Au sein d'un programme, la personne ou l'équipe chargée du contrôle de gestion au niveau du programme peut également assumer cette fonction au niveau des BOP, en particulier des BOP centraux.

⁴ Par convention, on désignera sous le terme « contrôleur de gestion ministériel » la personne ou l'équipe chargée de l'animation méthodologique de la fonction contrôle de gestion des différents programmes d'une même mission/d'un même ministère, et d'un rôle de synthèse en matière de contrôle de gestion auprès du ministre.

II.LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

La déclinaison des objectifs est le processus consistant, au sein d'un programme, à définir pour chaque niveau subordonné ou pour chaque opérateur relevant du programme, des objectifs opérationnels⁵ sur lesquels ils s'engagent vis-à-vis du programme.

2.1 Le contrôleur de gestion du programme contribue à la définition du cadre de l'exercice de déclinaison

Pour le responsable de programme, l'enjeu de la déclinaison est de s'assurer que les BOP contribueront à la réalisation des objectifs du programme.

Le contrôleur de gestion prépare le document qui cadre l'exercice de **déclinaison des objectifs** du programme par les BOP. Ce document :

- précise l'option à retenir pour chaque objectif auquel un BOP doit contribuer :
 - déclinaison directe imposée : reprise de l'objectif et des indicateurs associés à l'identique,
 - déclinaison indirecte imposée : imposition d'objectif(s) intermédiaire(s), contribuant à l'objectif national, identiques dans tous les BOP ou groupes de BOP comparables,
 - déclinaison indirecte différenciée : les responsables de BOP proposent alors au responsable de programme les objectifs intermédiaires les mieux adaptés, en fonction de leur contexte local. Les objectifs intermédiaires déclinés des objectifs stratégiques sont de préférence identiques pour tous les budgets opérationnels et opérateurs, afin de permettre des comparaisons qui facilitent l'émergence et la mutualisation de bonnes pratiques.
 - Toutefois, dans certains cas de figure, il s'avère davantage pertinent de définir des objectifs intermédiaires différents selon les BOP ou opérateurs. Ce sera notamment le cas lorsque ces entités correspondent à des champs de compétences différents ou lorsque les spécificités du contexte local le justifient.
- précise le cas échéant les responsabilités propres des responsables de BOP et d'UO, pour les objectifs complémentaires locaux : opportunité d'en créer, limitation de leur nombre, types d'objectifs, etc.

Les règles de déclinaison des indicateurs de performance sont déduites de règles de déclinaison des objectifs :

- déclinaison directe imposée : reprise de l'indicateur à l'identique
- déclinaison indirecte imposée: imposition d'un indicateur associé à l'objectif intermédiaire
- déclinaison indirecte différenciée : le responsable de BOP propose l'indicateur associé à l'objectif intermédiaire

⁵ Voir Définition dans l'annexe Glossaire

Ce travail tient compte des indicateurs qui peuvent déjà exister dans les services, dans la mesure où ils permettent de mesurer la réalisation des objectifs retenus.

Pour la définition du cadrage des objectifs et des indicateurs, le contrôleur de gestion veille au respect des critères de qualité formelle et de pertinence des objectifs et indicateurs tels qu'ils sont définis par exemple dans le Guide de la démarche de performance (juin 2004) ou le guide « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat » (juin 2002). Des responsables de BOP ou des contrôleurs de gestion placés auprès d'eux peuvent être utilement associés à la préparation du document. Au minimum, le cadrage tient compte du retour des précédents dialogues de gestion.

Le contrôleur de gestion du programme établit **les fiches méthodologiques** de chaque indicateur imposée au niveau du programme. 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 consolidation des données, le rôle des différents acteurs dans la collecte des données et la production de l'indicateur et les modalités de conservation des données de base (voir la fiche annexée à la circulaire du directeur du budget du 7 avril 2006).

Chaque fiche précise notamment :

- le rythme de production des indicateurs
- les principes d'agrégation au niveau national des indicateurs (•coefficients de pondération applicables aux données provenant de différentes UO/Services),
- les modalités de fourniture des données nécessaires aux indicateurs imposés de la part des producteurs de données, opérateurs, tiers subventionnés et partenaires ; selon le cas, ces modalités sont précisées entre les acteurs concernés et le responsable de programme/de BOP,
- les groupes de services homogènes (ou strates) d'appartenance du BOP (BOP avec lesquels il est comparable)
- la maquette des fiches méthodologiques indicateurs à remplir pour les indicateurs proposés par le R BOP

Le contrôleur de gestion préconise le cadrage de déclinaison le plus efficace en des critères suivants :

- Les objectifs/indicateurs opérationnels doivent être **imputables aux responsables de BOP** c'est-à-dire qu'ils doivent disposer des moyens, compétences et leviers d'action leur permettant de s'engager sur la réalisation de l'objectif. Ce principe peut justifier la déclinaison indirecte d'un objectif. Lorsque des objectifs stratégiques/indicateurs d'un programme sont transverses à plusieurs acteurs ayant des champs d'action et de compétences différents et complémentaires, et disposant chacun d'un BOP, aucun d'entre eux ne peut en effet se voir assigner l'objectif/indicateur stratégique du programme tel quel. Il convient donc de définir pour chacun d'eux un objectif/indicateur intermédiaire spécifique, du ressort de leur champ de compétences. Ces objectifs/indicateurs doivent être complémentaires entre eux, et leur réalisation conjointe doit logiquement permettre d'atteindre l'objectif stratégique national du programme.
- Les objectifs/indicateurs opérationnels doivent être exprimés en des termes **laissant l'autonomie la plus large possible** aux entités quant aux dispositifs et moyens à mettre en œuvre, de façon à ce que les services puissent choisir les modalités les plus appropriées et les plus économes. Concrètement, cela conduit à privilégier la déclinaison directe des objectifs du programme, dès lors que les services ou les opérateurs ont les compétences requises pour

réaliser les objectifs ainsi directement déclinés à leur niveau ; en cas de déclinaison indirecte, cela conduit à privilégier la définition d'objectifs socio-économiques plutôt que d'activité, de qualité de service plutôt que de respect de procédure, et d'efficacité plutôt que de volume global de moyens, dès que cela reste compatible avec le principe énoncé précédemment

- Pour éviter de mobiliser excessivement les services au détriment de l'activité opérationnelle, il convient de **limiter le nombre d'objectifs** et d'indicateurs assignés à un même responsable de BOP et sur lesquels il s'engage, de façon à ne pas conduire à une dispersion des efforts (*s'il s'agit d'objectifs socio-économiques, de qualité de service ou d'efficacité*), ou à ne pas limiter son autonomie de moyens par de trop nombreux objectifs d'activité ou de moyens. Comme pour les programmes, une demi-douzaine d'objectifs par BOP assortis de deux indicateurs en moyenne paraît un nombre raisonnable. Cet effort de sélection est d'autant plus nécessaire lorsqu'un même responsable est en charge de plusieurs BOP.

Le contrôleur de gestion du programme prépare les conventions à passer avec les organes producteurs de données au niveau national. Il contribue également à la définition de la maquette des BOP.

Lorsque le responsable de BOP présente ses propositions d'objectifs, dans le respect du cadrage défini, le contrôleur de gestion apprécie leur imputabilité et leur importance au regard des enjeux du BOP. Il s'assure également de la fiabilité des indicateurs proposés, de leur faisabilité, de leur pertinence et de leur portée opérationnelle (en fait-on quelque chose ?). Le cas échéant, si d'autres BOP proposent des objectifs et indicateurs similaires, il peut proposer de retenir des formulations et méthodologies identiques.

A l'issue du processus, le contrôleur de gestion du programme réalise un document présentant l'articulation entre objectifs du programme et objectifs des BOP les déclinant.

2.2 Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP aide celui-ci à définir les objectifs et indicateurs opérationnels du BOP

Pour le responsable de BOP, l'enjeu de la définition des objectifs et indicateurs opérationnels est de contribuer à la réalisation des objectifs du programme tout en faisant valoir des priorités spécifiques locales. Ces priorités locales peuvent justifier des objectifs spécifiques locaux ainsi que des niveaux d'ambition relativement plus faibles sur les objectifs contribuant à ceux du programme

Lorsque le responsable de programme définit les objectifs et indicateurs à retenir par les BOP, le responsable de BOP les reprend tels quels. Il peut toutefois, à l'occasion du dialogue de gestion relatif aux objectifs déclinés, faire part de ses propositions d'évolution.

Lorsqu'il revient au responsable de BOP de définir un objectif intermédiaire concourant aux objectifs nationaux, le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP élabore un objectif/indicateur tenant compte des leviers d'action dont il dispose c'est-à-dire qui soient imputables au responsable de BOP.

Enfin, la définition d'objectifs/indicateurs complémentaires spécifiques au BOP doit concilier les deux critères suivants :

- ne pas conduire à un nombre global d'objectifs/indicateurs du BOP trop importants
- permettre de rendre compte de priorités locales e matière d'amélioration de la performance, susceptibles de justifier une ambition moindre sur les résultats des objectifs opérationnels concourant aux objectifs du programme.

Le contrôleur de gestion concourt à la rédaction de la partie performance du BOP. Il rédige les commentaires des objectifs qui permettent d'en expliquer le sens, en vue d'une communication aux agents du BOP. Il établit les fiches méthodologiques des indicateurs spécifiques au BOP. Il élabore les conventions à passer avec les producteurs locaux de données.

Le responsable de BOP peut de plus souhaiter décliner à son tour les objectifs au niveau des UO ou des services. L'effort que représente une déclinaison des objectifs et indicateurs au plan infra-BOP et son utilisation pour le pilotage doit être proportionné à l'utilité effective que l'on en retire. Celle-ci dépend notamment de la taille des unités opérationnelles ou des services et des marges de manœuvre effectives dont ils disposent en matière de choix et de mise en œuvre des leviers d'action. Par exemple, cette déclinaison peut concerner des services territorialisés du BOP qui peuvent réaliser l'objectif assigné au BOP pour la fraction du territoire du BOP sur laquelle ils ont compétence. Dans ce cas, toutefois, le responsable de BOP peut vouloir privilégier une stratégie d'intégration à l'échelle du BOP, et donc ne pas décliner dans un premier temps les objectifs à un niveau infra-BOP. Enfin, de manière générale, la déclinaison infra-BOP peut constituer un second temps dans une démarche de mise en place d'un pilotage par la performance.

Lorsqu'une déclinaison infra-BOP est mise en place, le contrôle de gestion assiste les responsables de BOP et d'UO dans la définition des objectifs/indicateurs.

Le contrôleur de gestion de programme peut proposer une liste d'indicateurs dans lesquels les contrôleurs de gestion placés auprès des responsables de programme peuvent sélectionner des indicateurs suivis au niveau des UO/services, afin de permettre des comparaisons entre UO/services de différents BOP.

2.3 Le contrôleur de gestion ministériel coordonne les démarches de déclinaison des objectifs et des indicateurs

Le responsable ministériel de la fonction contrôle de gestion peut proposer un cadre méthodologique commun de cadrage de la déclinaison des objectifs et des indicateurs dans chaque programme.

Ce cadre commun est particulièrement nécessaire lorsque les différents programmes sont mis en œuvre par un même réseau de services déconcentrés.

Il fournit également une assistance à la définition des objectifs et des indicateurs auprès des contrôleurs de gestion de programmes.

III. L'APPROPRIATION DES MARGES DE MANŒUVRE ET LA DEFINITION DES LEVIERS D'ACTION MOBILISABLES

Les objectifs de performance doivent traduire les efforts accomplis par les programmes en vue d'adapter les modalités d'emploi de leurs moyens ou de conduite de leurs activités pour mieux répondre aux attentes de la société ou des usagers, dans un contexte financier contraint. Chaque objectif repose donc sur la mise en œuvre de leviers d'action⁶ volontaristes.

Dans le projet annuel de performances, le responsable de programme s'engage uniquement sur les objectifs à atteindre, et non sur les leviers qu'il emploiera à cette fin. Mais ceux-ci sont présentés, à titre d'information, dans le commentaire des objectifs, afin de permettre une meilleure compréhension de l'objectif, de l'enjeu qu'il représente et des efforts qu'il suppose de la part du programme. Surtout, le dialogue de gestion que met en place le responsable de programme avec les responsables de budgets opérationnels de programme et les opérateurs doit accorder une place importante à l'identification des leviers d'action les plus efficaces. Cette recherche s'inscrit dans une démarche récurrente d'amélioration continue de la performance. L'enjeu réel n'est pas tant de trouver des marges de manœuvre, sans cesse renouvelées par les mutations des contextes et des modes de travail, que la capacité de comprendre les évolutions en cours, de sélectionner les opportunités et de les saisir. Ainsi, elle doit surtout être perçue par le contrôle de gestion, comme une question de réactivité.

3.1 Le contrôleur de gestion du programme facilite l'identification par les BOP de leurs marges de manœuvre/leviers d'action mobilisables

L'appropriation des marges de manœuvre, c'est-à-dire des leviers d'action mobilisables, est donc au cœur de la démarche d'amélioration des performances. Leur connaissance partagée à tous niveaux, dans le cadre du dialogue de gestion, est un préalable à la détermination des valeurs cibles des indicateurs de performance, afin d'apprécier leur caractère à la fois ambitieux et réaliste

Il revient au responsable de programme de développer les initiatives permettant aux responsables de BOP de reconstituer constamment ou d'élargir les marges de manœuvre dont ils disposent, de les utiliser au mieux en favorisant la mutualisation et de faire jouer le levier de l'émulation.

Concrètement, le contrôleur de gestion du programme définit ainsi, pour chaque objectif opérationnel fixé au responsable de BOP, une liste de leviers d'action mobilisables, fondée sur les meilleures pratiques observées.

L'appropriation des marges de manœuvre doit être différenciée par unité, ou, plus souvent, par groupes d'unités homogènes, par rapport au domaine d'action concerné. Les groupes homogènes sont généralement prédéterminés, indépendamment du levier d'action considéré. On ne doit pas cependant exclure de constituer spécifiquement des groupes d'unités homogènes, par rapport à un levier d'action particulier.

⁶ Voir définition en annexe « Glossaire »

Le contrôle de gestion du programme peut préciser le format de présentation des plans d'action. Et, dans le cadre de son rôle de soutien fonctionnel au contrôle de gestion des unités opérationnelles du programme, il définit aussi les méthodes de contrôle de gestion utilisées dans les unités pour s'assurer des conditions de succès des plans d'action, préalablement à leur mise en œuvre effective.

Lorsque le responsable de BOP présente ses objectifs, cibles et leviers d'action au responsable de BOP, le contrôleur de gestion du programme donne des éléments d'appréciation de la pertinence et de l'impact des leviers d'action envisagés.

3.2 Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP formalise les leviers d'action

Bien que la mise en œuvre des leviers d'action relève de la responsabilité de chaque niveau, les leviers d'actions sont présentés en tant que donnée informative dans les BOP, en appui de chaque objectif opérationnel. Ils alimentent le dialogue de gestion, dont ils éclairent et motivent les décisions.

Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP identifie les leviers d'action les plus efficaces :

- par sa connaissance des activités : comparaisons entre unités et compréhension de l'origine des écarts, étalonnage externe, opportunités de réorientations d'activités,
- par son implication dans les processus de management et de contrôle : évaluation d'actions correctrices proposées à partir des analyses de résultats, et rétroactions, à partir de l'analyse critique des exercices achevés.

Les leviers d'action sont présentés dans le BOP sous la forme d'un plan d'action, précisant les opérations à conduire, leur calendrier, leurs responsables. Le cas échéant, des indicateurs de mise en œuvre des leviers d'action peuvent être élaborés.

3.3 Le contrôleur de gestion ministériel favorise la mutualisation des méthodes de détection des marges de manœuvre

Il propose des méthodes communes de détection des marges de manœuvre et favorise la diffusion des meilleures pratiques entre les programmes.

IV. LA FIXATION DES CIBLES DE RÉSULTAT

La fixation de cibles de résultat est nécessaire pour apprécier l'amélioration des performances. L'indicateur associé à l'objectif ne doit pas se contenter de donner les résultats constatés. Le niveau d'ambition dans la réalisation de l'objectif doit prendre la forme d'une valeur cible à atteindre dans un horizon de temps à préciser, pouvant aller de un à cinq ans dans les PAP. Si la valeur cible est impérative, et constitue l'engagement de résultat pris par le programme, la valeur prévue pour l'année du PLF doit également être indiquée, à titre de jalon indicatif dans la trajectoire de réalisation de la cible. Il en est de même dans les BOP.

4.1 Le contrôleur de gestion du programme prépare le document de cadrage des cibles

Ce document précise les modes de déclinaison des cibles de résultat, et les procédures de fixation. Deux types de procédures de fixation des cibles sont concevables :

- une déconcentration quasi-totale, avec un processus remontant, où les responsables de BOP proposent leurs cibles de résultat. Les valeurs proposées sont alors consolidées au niveau du programme, et éventuellement adaptées après un complément de dialogue. Dans ce cas, le processus doit être suffisamment anticipé pour que les cibles de résultat du programme puissent intégrer ces données remontantes.

Dans ce cas, pour chaque indicateur, le document de cadrage précise le degré d'ambition attendu, par exemple :

- Le sens d'évolution souhaité
- Une simple information sur la valeur nationale, ou sur la valeur moyenne attendue du groupe de BOP comparables
- Une fourchette au sein de laquelle peut se situer la valeur proposée
- un processus descendant, avec répartition en fonction des enjeux de cibles de résultats déterminées nationalement, de manière volontariste, après une phase d'appropriation approfondie de la stratégie et des objectifs.

Ces consignes sont transmises en même temps que le cadrage en matière de déclinaison des objectifs, ou ultérieurement, dans le cas où les valeurs cibles peuvent être affectées par des arbitrages budgétaires tardifs.

Lorsque le responsable de BOP propose les valeurs cibles, le contrôleur de gestion du programme apprécie à la fois leur réalisme et leur ambition, au regard des marges de manœuvre existantes. Il s'assure que l'agrégation des cibles proposées par les BOP permet d'atteindre les cibles du programme

En fonction des enjeux, le contrôleur de gestion du programme décide ou non de développer des outils de modélisation, afin d'évaluer l'impact pluriannuel résultant de l'activation des leviers d'action, et de cadrer sur ces bases la fixation des cibles de résultat.

4.2 Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP propose les cibles arrêtées dans le cadre du dialogue de gestion

Le contrôleur de gestion calcule les cibles et rédige les justifications de ces cibles La fixation de la valeur cible repose sur :

- l'analyse des résultats constatés par le passé ou d'un échantillon des résultats des entités les plus avancées ;
- l'évaluation de l'impact des leviers d'action que l'on prévoit de mettre en œuvre, éventuellement fondée sur la comparaison entre services, les conclusions d'expérimentations menées préalablement ou sur des expériences similaires menées dans d'autres administrations ou organismes ;
- les évolutions prévisibles du contexte et, éventuellement, des moyens, lorsque le volume de ces derniers impacte également le niveau de la cible.

Dans cette phase d'amorce de la démarche de performance, la détermination des cibles est un exercice délicat. Elle gagnera en fiabilité avec le temps La cible peut prendre la forme d'une fourchette, d'un chiffre arrondi, d'un ordre de grandeur.

4.3 Le contrôleur de gestion ministériel mutualise les méthodes de détermination des cibles

Le responsable ministériel de la fonction contrôle de gestion peut notamment élaborer des outils ministériels de modélisation des cibles.

Ce cadre commun est particulièrement nécessaire lorsque les différents programmes sont mis en œuvre par un même réseau de services déconcentrés.

V.L'ORGANISATION DU DIALOGUE DE GESTION

5.1 La maîtrise du dialogue de gestion est une des conditions du succès de la mise en place des objectifs opérationnels au sein des programmes.

Elle doit permettre :

- de garantir l'appropriation de la stratégie et des objectifs par les cadres, et au-delà, l'ensemble des agents.
- de s'assurer du caractère ambitieux et réaliste des objectifs opérationnels et de leurs cibles ainsi que des conditions de leur mise sous contrôle.
- d'adapter les objectifs assignés aux différents BOP à la diversité de leurs domaines d'intervention, tant géographiques (ressorts territoriaux des services déconcentrés) que thématiques (compétences spécialisés de BOP centraux, de SCN, d'opérateurs) tout en veillant à ce que les objectifs déclinés contribuent à la réalisation des objectifs du programme.
- d'associer les diverses parties impliquées dans le pilotage de la performance :
 - au niveau du programme : responsables opérationnels « métiers », producteurs de données utiles pour le pilotage.
 - au niveau des BOP : préfets⁷, responsables des services et UO, opérateurs, partenaires subventionnés, producteurs de données utiles pour le pilotage.

5.2 Les contrôleurs de gestion placés auprès des responsables de programmes et de BOP organisent les points de passage du dialogue de gestion

Les différentes étapes logiques décrites précédemment doivent faire chacune l'objet d'un échange entre le responsable de programme et les responsables de BOP. Certaines phases peuvent être groupées à cette fin.

⁷ Le préfet participe à la déclinaison territoriale de la performance et il est le garant de la mesure des résultats obtenus : il s'assure que les objectifs et les indicateurs de performance sont déclinés dans les BOP de son champ de compétence, et il peut être amené à proposer des objectifs et des indicateurs aux responsables de BOP pour tenir compte des spécificités ou des besoins de cohérence territoriale.

Par exemple :

- une phase d'échange entre le responsable de programme et l'ensemble des responsables de BOP peut porter sur l'appropriation de la stratégie du programme⁸
- une seconde phase d'échange collective peut porter sur l'appropriation des marges de manœuvre et le cadrage de la déclinaison des objectifs et de la définition des cibles⁹. Le cas échéant, la démarche d'appropriation de la stratégie peut être couplée au cadrage de la déclinaison des objectifs/indicateurs et à la démarche d'appropriation des marges de manœuvre mobilisables par les BOP.
- une phase d'échange bilatéral entre le responsable de programme et chaque responsable de BOP¹⁰ peut porter sur la déclinaison effective des objectifs/indicateurs dans chaque BOP, en particulier sur les objectifs complémentaires spécifiques au BOP, le niveau des cibles de résultats et les leviers d'action mis en œuvre.

Le Préfet¹¹ ayant autorité sur le responsable de BOP reçoit les documents de cadrage des objectifs/indicateurs et des cibles qui lui sont transmis. Il peut être convié à la phase d'échange bilatérale. Lorsque cette phase a lieu après que le Préfet a rendu son avis sur le BOP, ce dernier est pris en compte dans le dialogue. Le responsable de programme, à l'issue du dialogue, indique au Préfet de région de quelle manière il a été tenu compte de son avis.

Ces phases de dialogue peuvent être couplées avec le dialogue sur les moyens, ce qui en garantirait l'articulation entre répartition des moyens, programmation des activités et performance. Il convient dans ce cas de veiller à ce que l'échange relatif aux moyens et activités ne se fasse pas au détriment de celui relatif à la performance.

Le contrôleur de gestion ministériel :

- contribue à la rédaction du document décrivant le processus de dialogue de gestion (charte de gestion, par exemple), dans le cas où il existe des programmes mis en œuvre par un réseau commun de services opérationnels :

- sur le fond, il importe en effet de s'assurer de la bonne articulation entre les objectifs des différents programmes, notamment lorsque l'un d'eux est un programme de services polyvalents. Dans ce dernier cas également, il convient également de s'assurer de la cohérence entre la programmation des activités prévue dans les BOP du programme polyvalent et les objectifs fixés aux BOP des programmes de politiques publiques.
- En termes de méthode, le document décrit les modalités d'organisation en vue de coordonner les étapes pratiques du dialogue de gestion faisant intervenir plusieurs responsables de programmes pour un même chef de service opérationnel responsable de plusieurs BOP relevant de ces différents programmes.

- prépare et anime dans le cas précédent les étapes du dialogue, en lien avec les contrôleurs de gestion des programmes

- établit le bilan annuel d'exécution de ce processus en vue de dégager les points d'amélioration pour l'année suivante.

8 Etape « cadrage de la stratégie des BOP » prévue par les travaux interministériels de réingénierie des processus fin février

9 Etape « cadrage des projets de BOP » prévue par les travaux interministériels de réingénierie des processus fin juin début juillet

10 Etape « présentation des projets de BOP au R Prog » prévue par les travaux interministériels de réingénierie des processus en novembre

11 Ou l'ambassadeur

Le contrôleur de gestion des programmes :

- contribue à l'élaboration du document décrivant le processus de dialogue de gestion interne au programme, dans le respect du cadre fixé par une éventuelle charte de gestion ministérielle, notamment le calendrier des principales étapes et leurs résultats attendus. Ce peut être une partie de la charte de gestion du programme.
- Dans le cas où le nombre de BOP d'un même programme est très important, des solutions pratiques peuvent être trouvées pour préserver un dialogue physique entre le responsable de programme et le responsable de BOP : dialogue physique pluriannuel, dialogue physique effectué par des délégués régionaux ou interrégionaux du responsable de programme, dialogue effectué avec des BOP sélectionnés en raison de leurs difficultés du responsable de programme, ...
- contribue à l'organisation et à l'animation des étapes du dialogue de gestion : précision sur le déroulement, les éléments attendus des responsables de BOP ; analyse préalable de ces éléments, portée à la connaissance du responsable de programme et des responsables métier ; préparation des échanges : commentaires à effectuer, questions à poser ; assistance du responsable de programme durant les échanges ; suivi post-réunion : compte-rendu, suivi des actions planifiées.
- établit le bilan annuel d'exécution de ce processus en vue de dégager les points d'amélioration pour l'année suivante.

Le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de BOP :

- contribue à l'organisation et à l'animation des étapes du dialogue de gestion, du point de vue du responsable de BOP : cf. ci-dessus
- contribue au bilan annuel d'exécution de ce processus en vue de dégager les points d'amélioration pour l'année suivante.

ANNEXE REFERENCES

Cette note de cadrage s'inspire des publications de référence déjà réalisée sur ce sujet, et notamment :

- «La démarche de performance, stratégie, objectifs et indicateurs», guide méthodologique pour l'application de la LOLF, établi par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour des Comptes, et le Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004 (<http://www.performance-publique.gouv.fr> : rubrique : performance des politiques publiques)
- Fiches méthodologiques sur la mesure de la performance, Direction de la réforme budgétaire, mars 2005 (www.performance-publique.gouv.fr : rubrique : performance des politiques publiques)
- Guide pratique de la déclinaison des programmes - les budgets opérationnels de programme, Direction de la réforme budgétaire, janvier 2005 (Extr@lof : <https://mioga.minefi.gouv.fr/drb/home/Extralolf/Documents/ReformeTerrain/Experimentation/s/guideBOPversionimpression.pdf> ; nom de l'utilisateur : rb, mot de passe : lof)
- Maquette-type des budgets opérationnels de programme, Direction de la réforme budgétaire, mai 2005 (Extr@lof : <https://mioga.minefi.gouv.fr/drb/home/Extralolf/Documents/ClesReforme/ActeursetPilotage/CopiIDAF/2005/27052005/maquetteBOP.doc>)
- Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 7 avril 2006 relative au Projet de loi de finances pour 2007 : conférences "performances" et volet "objectifs et indicateurs 2007" du débat d'orientation budgétaire (<http://alize.finances.gouv.fr/budget/circpdf/CM1-06-1346.pdf>)
- Les éléments de cadrages des séances du Forum des responsables de programme de novembre 2005 sur « Le pilotage opérationnel du programme » et mars 2006 « Mobiliser les agents sur les objectifs du programme » (Extr@lof : <https://mioga.minefi.gouv.fr/drb/home/Extralolf/ClesReforme/ActeursPilotageRP.htm>)
- Les travaux interministériels de réingénierie des processus budgétaires et comptables conduits en 2005, notamment relatifs au Macro processus 1 (Elaboration du budget), 2 (Allocation et mise à disposition des ressources), 7 (Restitutions, comptes rendus et tableaux de bord) (<https://mioga.minefi.gouv.fr/RDP/public/Site/>)

Cette note complète le chapitre « Indicateurs et tableaux de bord » du guide « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat - Eléments de méthodologie », DIRE, juin 2002. (www.controledegestion.modernisation.gouv.fr)

Des ouvrages récents peuvent éclairer ce sujet :

- *Manager avec la LOLF : LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État* / Xavier Inglebert ; 2005
- *Animer une organisation déconcentrée : comment concilier autonomie et cohérence ?* / André Barilari, Éd. d'Organisation, 2002

ANNEXE « GLOSSAIRE »

Levier d'action :

Un levier d'action peut être défini comme un facteur d'amélioration de la performance, c'est-à-dire, à moyens donnés, une modification des modalités d'emploi des ressources permettant d'accroître le volume d'activité (efficience) ou une modification des modalités de conduite des activités permettant d'en améliorer la qualité ou d'accroître les résultats socio-économiques.

Les leviers d'action dont il est question portent donc essentiellement sur l'organisation ; les processus ; les systèmes d'informations, méthodes et outils ; les compétences, la formation.

La réalisation d'un objectif socio-économique, à moyens donnés, peut ainsi passer par

- la révision de la conception même de la politique publique concernée. Par exemple, il s'agira de modifier des critères ou des modalités d'attribution d'un dispositif d'intervention ;
- et/ou par la modification des modalités de mise en œuvre de la politique publique par l'administration, dans le cas où celle-ci dispose de marges de manœuvre pour son application. S'agissant d'une politique d'intervention, cela peut conduire, par exemple, à donner aux services opérationnels une plus grande latitude pour sélectionner les dispositifs les plus appropriés aux besoins des bénéficiaires. D'autres leviers peuvent être utilisés : réallocation des moyens, formation des agents, adaptation de la structure des emplois aux compétences requises, etc.

Pour parvenir à améliorer la qualité de service, à moyens donnés, les leviers d'action suivants peuvent par exemple être mobilisés : mise en place d'une démarche de qualité de service, formation des agents, réingénierie des processus, adaptation des horaires d'ouverture, etc.

Les leviers d'action mobilisables pour atteindre un objectif d'efficience de la gestion sont par exemple une simplification des processus, une rationalisation des implantations immobilières, une mutualisation des achats, une meilleure allocation des ressources au regard des besoins, une réorganisation des services, etc.

Les leviers d'action peuvent être mis en œuvre à différents niveaux

- au niveau du programme (bop centraux) : livraison de nouveaux outils, simplifications réglementaires, réingénierie de processus, implication du personnel, etc.
- au niveau du BOP,
- au niveau de l'UO.

Objectifs opérationnels :

Objectifs sur lesquels s'engagent les responsables de BOP vis-à-vis des responsables de programmes. Ces objectifs opérationnels peuvent avoir des liens de causalité avec les objectifs du programme, que ce soit les objectifs du programme inscrits au projet annuel de performances ou des objectifs du programme complémentaires à ceux du PAP

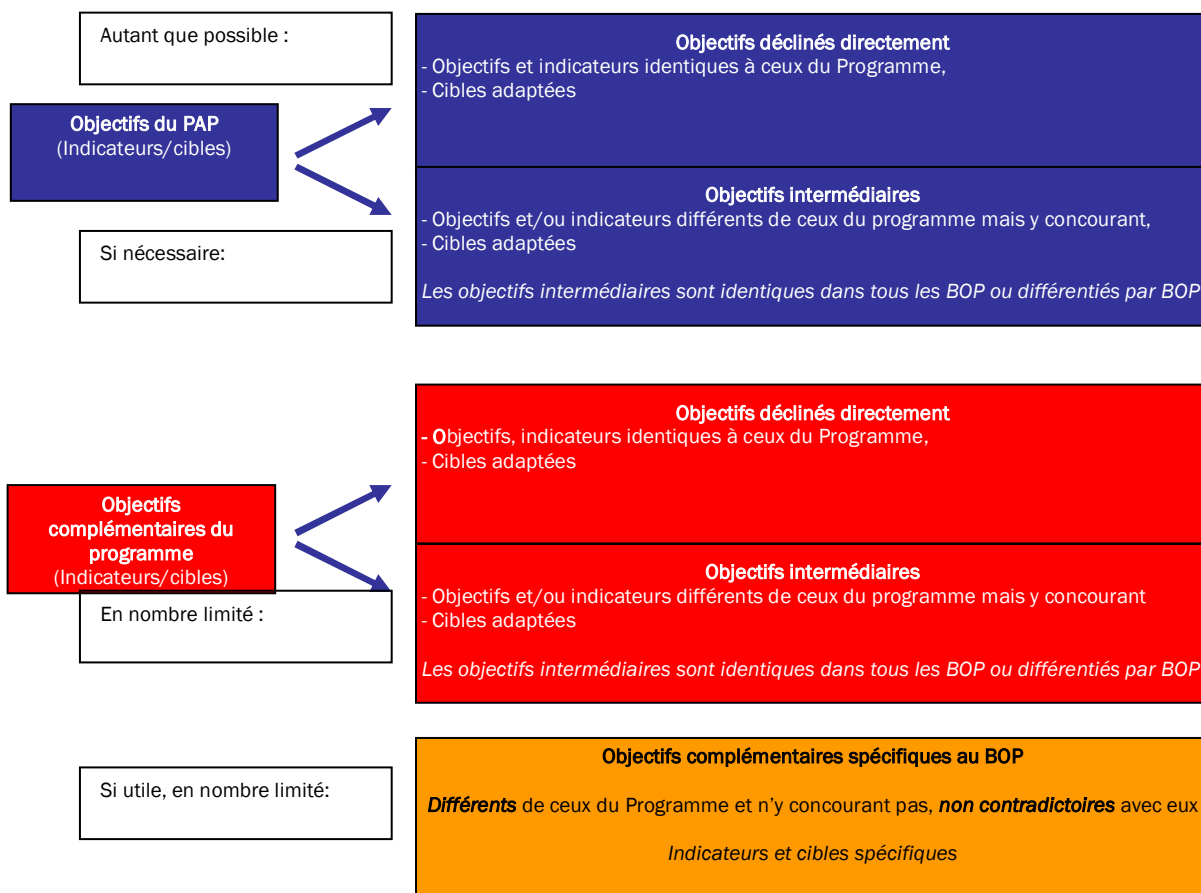
Dans ce cas, les objectifs opérationnels peuvent être :

- la déclinaison directe, territoriale ou sectorielle, d'objectifs du programme ; ce sont alors les mêmes objectifs que ceux du programme, mesurés par les mêmes indicateurs, mais dont la valeur cible¹² est adaptée au contexte local ou au périmètre de compétence du service.
- des objectifs intermédiaires : ce sont des sous-objectifs différents de ceux du programme mais concourant à leur réalisation. Ils peuvent être, si nécessaire, des objectifs d'activité, de production, de moyen, ou de processus.

Enfin, des objectifs complémentaires spécifiques aux BOP peuvent être définis, qui ne concourent pas à ceux du programme.

¹² Cf. guide méthodologique « la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs » juin 2004.

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



Stratégie :

La stratégie est tout-à-la fois la réflexion globale qui préside au choix des objectifs du programme et la présentation de ces objectifs dans une perspective d'ensemble pluriannuelle.

Elle fonde le choix des priorités de l'action publique et d'amélioration des performances sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, des attentes exprimées, de l'exécution des exercices précédents, des moyens prévisibles et des marges de manœuvre mobilisables.

La stratégie du programme justifie à la fois les objectifs de performance du programme mais également les lignes directrices en matière de répartition des moyens et de programmation des activités.

ANNEXE « FICHE DE DOCUMENTATION DES INDICATEURS » ANNEXÉE À LA CIRCULAIRE DU DIRECTEUR DU BUDGET DU 7 AVRIL 2006

FICHE DE DOCUMENTATION DES INDICATEURS	
Indicateur	<i>Intitulé de l'indicateur</i>
Programme	<i>Code et nom du programme auquel il se rattache</i>
Action	<i>(le cas échéant) Nom de l'action à laquelle il se rattache</i>
Objectif/Catégorie	<i>Numéro et intitulé de l'objectif auquel il se rattache et catégorie de cet objectif (efficacité socio-économique/qualité de service/efficience de la gestion)</i>
Service responsable	<i>Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique (maître d'ouvrage de l'indicateur)</i>
Description de l'indicateur	
Sous-indicateurs	<i>(le cas échéant) liste des sous-indicateurs</i>
Unité de mesure	<i>%, jours, ...</i>
Périodicité de la mesure	<i>Fréquence de calcul, de collecte ou de parution de l'indicateur</i>
Dernier résultat connu	Année : <input style="width: 50px;" type="text"/> Valeur : <input style="width: 50px;" type="text"/>
Déclinaison de l'indicateur	<i>Indicateur décliné ou non dans les BOP et les services</i>
Élaboration et qualités de l'indicateur	
Nature précise des données de bases	<i>Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé, etc.</i>
Mode de collecte des données de base	<i>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]</i>
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	<i>Préciser le(s) service(s) responsables 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)</i>
Service responsable de la synthèse des données	<i>Nom du service responsable de la centralisation des données et de la production de l'indicateur national</i>
Validation de l'indicateur	<i>(le cas échéant) mode ou instance de validation de l'indicateur et périodicité</i>
Mode de calcul	<i>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</i>
Modalités de conservation des données	<i>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]</i>
Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	<i>Préciser les limites et biais connus et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites</i>
Modalités d'interprétation	<i>Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur</i>
Sens d'évolution souhaité	<i>A la hausse / à la baisse</i>
Plan de documentation de l'indicateur	
Date de livraison de l'indicateur	<i>Date de livraison prévue ou indicateur déjà disponible depuis (année)</i>
Plan de documentation ou d'amélioration de l'indicateur	<i>Description des travaux prévus et échéances en vue de construire ou d'améliorer la documentation de l'indicateur</i>
Commentaires	