

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 18 AVR. 2019

TÉLÉDOC 246
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

NOR CPAB1909986C
N° interne DF-2PERF-19-3083

Objet : Préparation des volets « performance » des projets annuels de performance (PAP) du PLF 2020 et élaboration des documents de politique transversale (DPT)

P.J. : Annexe I (calendrier)

Fiche n°10 « Les objectifs et indicateurs de performance » du guide de la performance¹

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, **le dispositif de performance vise à déterminer pour chaque programme « des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».**

Dans la **continuité des travaux d'Action publique 2022** relatifs à la gestion budgétaire et comptable, ce **dispositif doit être renforcé** afin d'accompagner le **développement de l'accessibilité de la donnée** sur les moyens et les résultats des politiques publiques financées par l'Etat, et de **contribuer à la qualité du débat public**. Les trois axes suivants devront retenir votre attention pour l'exercice 2020 :

- une meilleure prise en compte de la **dimension pluriannuelle** du budget en déclinant sur la durée de la programmation (3 ans) les principaux indicateurs ;
- la **mise en avant des priorités du gouvernement** et l'**articulation avec les plans de transformation ministériels (PTM)** ;
- la **revue des indicateurs** pour s'assurer de leur pertinence, tant de fond que méthodologique, au regard de l'ambition du dispositif de performance.

¹ Le guide de la performance pour 2020 dans sa version complète est disponible sur le forum de la performance : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/Guide-performance.pdf

Le volet performance des PAP et les conférences de performance

La partie performance des PAP retrace les objectifs poursuivis par les différentes politiques publiques, ainsi que les indicateurs de performance qui permettent d'en apprécier le degré d'atteinte, du point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Ils doivent permettre de **restituer une vision globale des politiques publiques de chaque mission**.

Après les travaux menés en 2018 dans le cadre du chantier Action Publique 2022, les conférences de performance seront cette année l'occasion de présenter les évolutions de maquette nécessaires afin de prendre en compte :

- **la simplification et l'allègement** des parties « présentation stratégique » et « objectifs et indicateurs de performance », pour **favoriser la lisibilité**, et répondre au mieux aux attentes des destinataires des documents budgétaires, **notamment des Parlementaires** ;
- les **nouvelles orientations** des politiques publiques et les priorités émergentes devant être mises en avant dans le débat public et mises en œuvre **dans le cadre des PTM** ;
- l'analyse des résultats obtenus en gestion 2018, de manière à échanger sur les actions et les réformes destinées à améliorer lesdites politiques publiques.

Les conférences de performance se tiendront avant le 8 mai 2019. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), ainsi que la Direction interministérielle pour la transformation publique (DITP), participeront à ces conférences.

Concernant les **indicateurs de performance**, et conformément aux évolutions du *Guide de la Performance*², les orientations suivantes devront être prises en compte au cours des conférences de performance :

- l'articulation avec **les indicateurs de suivi des PTM**, par l'intégration d'indicateurs de suivi des 40 réformes « OVQ » (Objet de la Vie Quotidienne) ciblées par le Gouvernement ou la convergence méthodologique d'indicateurs proches ;
- l'intégration des nouveaux indicateurs issus du **chantier transparence (résultats et qualité de service)** en complément ou *en substitution* des indicateurs de type « usager » déjà présents dans les PAP, lorsque cela est pertinent ;
- la **suppression progressive des indicateurs de performance ne mesurant qu'une activité ou des moyens mis en œuvre pour se concentrer sur la mesure de l'atteinte de résultats, en termes d'efficience ou d'efficacité** (exemple : nombre de contrôles rapporté au nombre d'infractions relevées et à la population-cible). Les indicateurs d'activités peuvent néanmoins servir à illustrer la partie présentation stratégique, la partie littéraire du volet « Objectifs et indicateurs de performance » ou la partie « Justification au premier euro (JPE) » ;
- l'évolution des indicateurs de résultat pour y **intégrer des éléments permettant des comparaisons avec d'autres pays développés** ;
- La **disponibilité des données** dans un calendrier compatible avec la production des documents budgétaires afin d'éviter les valeurs non renseignées qui affaiblissent considérablement la portée du dispositif. En tout état de cause, la méthodologie de calcul des indicateurs doit être précisée soit directement dans le document, soit par renvoi à un document public (par exemple disponibles dans les données en ligne du service statistique

² Ces axes sont détaillés dans la fiche 10 de la version actualisée du guide de la performance annexé à la présente circulaire.

du Ministère). Enfin, plus spécifiquement, pour les indicateurs de niveau mission³, les cibles fixées devront être calées sur la temporalité de la programmation (2018-2022) afin de leur conférer une portée pluriannuelle.

La procédure pour l'établissement du tome 2 du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

La procédure applicable pour le PLF 2020 est décrite dans le guide de la performance (*cf.* fiche 7) et dans le calendrier prévisionnel joint en annexe 1. Ainsi :

- le fichier texte, qui retrace en mode « corrections apparentes » les évolutions du dispositif de performance telles qu'elles ont été discutées avec la direction du Budget à l'issue des conférences de performance, **doit être transmis, après arbitrages éventuels, avant le 31 mai 2019** au bureau sectoriel référent et au bureau 2PERF à l'adresse perf.budget@finances.gouv.fr ;
- le bureau 2PERF effectue l'ensemble des opérations sous Farandole / Tango, qu'il s'agisse de modifications, suppressions ou créations d'objectifs, d'indicateurs et de sous-indicateurs (niveaux missions et programmes), ainsi que les éventuels déplacements d'objectifs entre programmes. A cette occasion, il assurera un dernier contrôle permettant l'homogénéisation des indicateurs retenus. Les ministères n'interviennent pas dans Farandole / Tango sur la maquette des objectifs et indicateurs.

Budget intégrant l'égalité

Une expérimentation est en cours, relative au Budget intégrant l'égalité (BIE ou *gender budgeting*), qui vise à mesurer l'impact sur les femmes et les hommes des recettes et des dépenses d'un budget. Pour cette expérimentation, chaque ministère participant a été invité à choisir une/deux actions du programme sélectionné relevant de sa compétence en vue de la réalisation d'une **analyse pour distinguer les dépenses neutres en matière d'égalité, les dépenses visant directement la réduction des inégalités, les dépenses qui peuvent avoir un effet indirect, positif ou négatif, sur l'égalité entre les femmes et les hommes.**

Pour les programmes expérimentateurs, il peut être prévu de faire mention de l'expérimentation dans la partie « présentation stratégique » et de donner des éléments de détail dans la partie « JPE ».

En complément, il est demandé à l'ensemble des ministères de prendre en compte dans la définition ou la revue des indicateurs (pour les PAP et/ou pour le DPT « Egalité entre les femmes et les hommes »), le besoin de **disposer pour les indicateurs de performance visant des publics d'un sous-indicateur sexué**, lorsque cela est pertinent, afin de permettre un suivi du BIE au-delà de cette première expérimentation.

Les documents de politique transversale (DPT)

L'élaboration des volets Performance des PAP et l'élaboration des DPT sont des exercices complémentaires qui permettent d'appréhender la démarche de performance de manière globale.

³ Ce point concerne les indicateurs ad hoc de niveau mission et non les indicateurs de programme repris au niveau mission.

Les discussions entre les ministères chefs de file et la direction du Budget sur l'ensemble du dispositif de performance des DPT doivent avoir lieu lors des conférences de performance sur les PAP 2020.

J'appelle votre attention sur le **rôle prédominant des chefs de file** qui devront veiller à la présentation cohérente des actions et résultats des différents acteurs et programmes budgétaires concourant à la politique interministérielle, et à la **prise en compte dans les DPT des orientations *supra* relatives au dispositif de performance**.

Il convient de rappeler les exigences du calendrier de livraison. En effet, une livraison trop tardive fait peser un risque direct sur la procédure d'élaboration de la loi de finances. L'an dernier, un recours devant le conseil constitutionnel avait en partie pour motif une distribution tardive des annexes générales au projet de loi de finances. Pour éviter, cette année, un tel risque, l'ensemble des annexes générales doit être déposé et distribué avant une date unique au mois d'octobre, à déterminer.

Afin de permettre le déroulement des différentes étapes du processus de relecture et de validation et de respecter les exigences du calendrier défini par la LOLF, **les DPT devront impérativement être livrés à la direction du Budget au plus tard le 13 septembre 2019.**

Une circulaire complémentaire spécifique aux DPT précisera prochainement les orientations à suivre quant à leur élaboration ainsi que les différents chefs de file.

Pour le Ministre et par délégation
La directrice du budget



Amélie VERDIER

Annexe 1 : calendrier

Le calendrier prévisionnel des travaux est le suivant :

Début avril 2019	Diffusion de la circulaire et mise en ligne du guide méthodologique de la performance pour le projet annuel de performances (PAP) 2020.
9 avril 2019	Ouverture du volet Performance des PAP de Farandole.
Avant le 8 mai 2019	Conférences de performance sur les PAP 2020. Envoi préalable du dossier par le ministère cinq jours francs avant la conférence.
Jusqu'au 31 mai 2019	Envoi du fichier des objectifs et indicateurs de performance (niveaux programmes et missions) en mode révision à l'adresse perf.budget@finances.gouv.fr ainsi qu'au bureau sectoriel référent. Ce fichier intègre l'ensemble des modifications actées lors des conférences de performance.
Fin juin 2019	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 de programme, et de mission). A noter que le niveau « sous-indicateur » n'apparaît pas dans le tome 2.
Fin juin 2019	La liste des dépenses fiscales relatives à chaque DPT sera communiquée par la Direction du budget.
	Le ministère chef de file communique à la direction du budget la liste finale des dépenses fiscales à intégrer dans le DPT.
Jusqu'au 31 août 2019	Finalisation de la partie « performance » des PAP 2020 dans Farandole. Saisie par les ministères des présentations stratégiques, des valeurs (objectifs et indicateurs) et des commentaires techniques, aux niveaux missions et programmes. Livraison du lot Performance (objectifs et indicateurs).
Juillet-Août 2019	Rédaction des DPT et coordination par les chefs de file.
13 septembre 2019	Livraison des DPT à la direction du budget par le ministère chef de file (via l'application Farandole) et par mail pour les annexes.

Compte tenu des délais incompressibles de relecture et d'échanges avec la direction du budget puis d'impression des documents budgétaires, les dates de livraison figurant ci-dessus ont un caractère impératif.

FICHE 10 : LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

1- Evolution de la maquette de performance

Cette partie doit permettre au lecteur de comprendre les raisons des évolutions apportées au dispositif de performance et de garder une continuité dans la démarche de performance en garantissant une lisibilité et une comparabilité des documents budgétaires. Elle doit décrire de manière exhaustive et exacte les évolutions de la maquette de performance entre les PLF des années N et N-1.

2- Choix des objectifs et révision des indicateurs de performance

Comme pour le niveau « mission » (*cf. supra*), le choix des indicateurs de programme doit répondre aux critères de performance définis par la LOLF : **indicateurs d'efficacité socio-économique, indicateurs de qualité de service, indicateurs d'efficience.**

Cet examen doit ainsi entraîner la suppression autant que possible du volet performance des indicateurs qui ne correspondraient pas à cette définition, par exemple :

- **les indicateurs de moyens** qui traduisent la disponibilité, l'affectation ou la consommation de moyens humains, matériels ou financiers pour une activité et qui décrivent le volume ou le coût des moyens utilisés dans le processus de production du service ;
- **les indicateurs d'affectation de crédits** qui quantifient l'utilisation de crédits budgétaires et qui constituent une donnée d'entrée ;
- **les indicateurs d'activité ou de production** qui traduisent l'activité des agents ou la production matérielle d'un service et mesurent le résultat du processus productif du service.

Ces indicateurs ne reflètent pas une véritable mesure de la performance mais peuvent en revanche être utilisés dans les parties « justification des prévisions et de la cible » et « JPE », en décrivant notamment les actions mises en œuvre et les moyens utilisés par le responsable de programme.

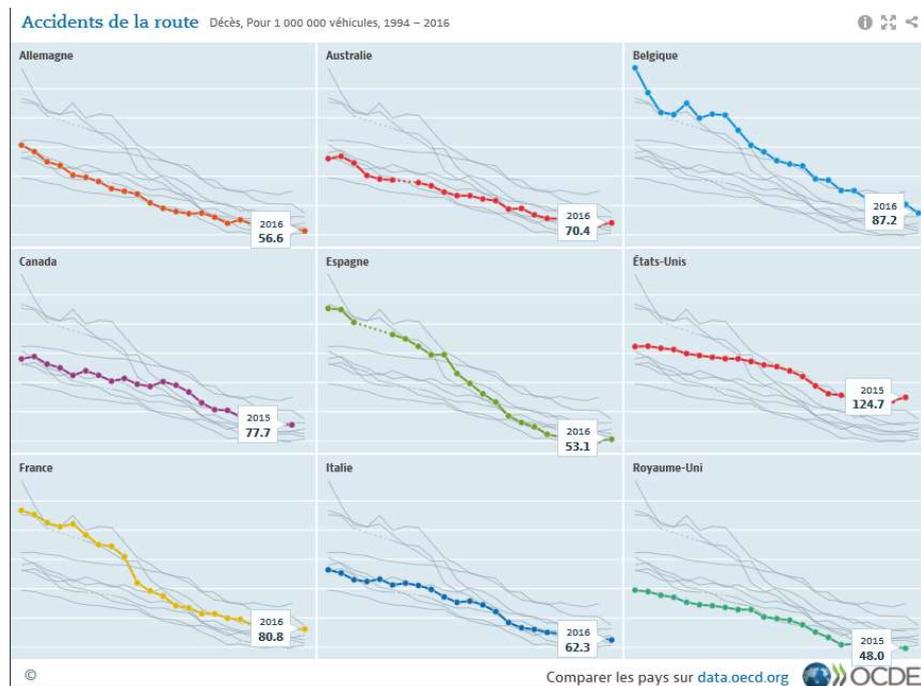
- les indicateurs peu ou difficilement exploitables dont l'analyse des variations ne permet pas d'apprécier le degré de réalisation de l'objectif visé (par exemple les indicateurs à faibles variations ou à variations erratiques) ;

- Les indicateurs en « valeur absolue » qui doivent être remplacés par des ratios les rapportant à des sous-jacents ou des données de contexte, par exemple :

- pour une **quantité de contrôles**, le pourcentage des activités ou comportements contrôlables et/ou le pourcentage des contrôles ayant donné lieu à relevé d'infractions ;
Illustration issue du programme 156 : « Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées ». L'indicateur correspond au ratio entre le nombre total des contrôles et ceux qui ont relevé des comportements exclusifs de bonne foi et frauduleux (soit 22%).
- pour une politique visant **une classe d'âge**, le nombre de bénéficiaires par rapport au pourcentage de la classe d'âge dans la population générale, ou des publics concernés au sein de cette classe d'âge (par exemple : les non-diplômés) ;
Illustration issue de la mission Culture : « Part des moins de 18 ans dans la fréquentation totale des institutions patrimoniales et architecturales ». La prévision (16%) peut être rapprochée du nombre de moins de 18 ans dans la population générale (22%).
- de même, pour un taux de résultat (par exemple de chômage ou d'insertion), portant sur une **zone ciblée comme prioritaire**, il est nécessaire de rappeler l'évolution de ce taux pour l'ensemble du territoire et pour les pays européens (pour les départements et territoires d'Outremer, les pays de la zone géographique comparables), voire de lui attacher un indicateur de conjoncture.
Illustration issue du programme 138 : « Ecart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et celui des entreprises analogues en métropole ». L'écart 2018 est de 3%.

Même si un ratio et un écart ne sont pas calculé en tant que tels, ou pour des années parfaitement identiques à celles du PAP, la présentation de données comparatives peut en tenir lieu.

Illustration issue de la mission Sécurité : « Nombre de tués sur les routes », la présentation de cet indicateur peut être éclairée par des données internationales :



Source : OCDE (2019), Accidents de la route (indicateur). doi : 10.1787/c1737cad-fr

De manière générale, les indicateurs non remplis ou qui ne donnent qu'un tendancier non-chiffré doivent être supprimés. Exceptionnellement, ils pourront être maintenus dans le cas où ils sont accompagnés de commentaires qui expliquent les raisons de ces lacunes et donnent des perspectives précises quant aux possibilités d'un renseignement ultérieur.

2020

Par ailleurs, pour faciliter la convergence avec les indicateurs de suivi des plans de transformation ministériels les indicateurs seront choisis ou modifiés pour prendre en compte :

- **l'articulation avec les indicateurs de suivi des PTM**, par l'intégration d'indicateurs de suivi des 40 réformes « OVQ » (Objet de la Vie Quotidienne) ciblées par le Gouvernement ou la convergence méthodologique d'indicateurs proches. Il s'agira de fusionner l'indicateur PAP et l'indicateur PTM lorsque la méthodologie de calcul est proche, d'inclure l'indicateur PTM dans la maquette de performance lorsque celui-ci correspond à un objectif de moyen-terme, de l'inclure comme illustration quand il s'agit de suivre une action de transformation concourant à la réalisation d'un objectif déjà existant.
- **l'intégration des nouveaux indicateurs issus du chantier transparence** (résultats et qualité de service) en complément ou en substitution des indicateurs de type « usager » déjà présents dans les PAP, lorsque cela est pertinent.

Guide sur le choix des indicateurs

Typologie des indicateurs à supprimer (quelques exemples)

IP non renseigné	Cible non renseignée, prévisions ou réalisations non renseignées, séries de données à vide
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)
Faible enjeu	Faible enjeu financier
Trajectoire de performance plate	Cible = prévision et < au réalisé

3- Présentation de l'objectif et de l'indicateur de performance

Les objectifs formalisent et concrétisent les orientations stratégiques du programme.

L'objectif se caractérise par :

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

Les indicateurs sont destinés à mesurer le degré de réalisation des objectifs préalablement définis.

Chaque indicateur de performance est composé :

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

Pour le PAP relatif à l'exercice budgétaire de l'année N+1, qui est préparé au cours de l'année N, ce tableau se présentera sous la forme suivante :

INDICATEUR X.X :

(du point de vue de XXX)

	Unité	N-2 Réalisation	N-1 Réalisation	N Prévision PAP N	N Prévision actualisée	N+1 Prévision	Dernière année du triennal Cible
SSI n° 1							
SSI n° 2							

L'indicateur se caractérise par :

- un libellé (comprenant sa codification)
- une catégorie (du point du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable)

Le sous-indicateur se caractérise par :

- un libellé
- une unité de mesure
- les données de réalisation (N-1 et N-2), les prévisions (prévision initiale PAP N et prévision actualisée, prévision N+1) et la valeur-cible pour la dernière de la période triennale considérée

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 de la date de rupture de série. Les biais ou les limites propres à chaque sous-indicateur devront également être mentionnés et expliqués.

Cette partie doit être complétée en veillant notamment à :

- s'assurer de la lisibilité des libellés des indicateurs : ces derniers doivent être courts et significatifs 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 et justifiée avec mention de la date ultérieure de disponibilité. L'indisponibilité des

données doit conduire le cas échéant à une réflexion sur le maintien de l'indicateur dans les documents budgétaires ;

- 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.

3/ du champ « présentation des prévisions et de la cible » (police 9 de caractère) dans lequel le responsable de programme présente 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. Ces leviers d'action pourront ainsi être explicités en s'appuyant par exemple sur des indicateurs opérationnels de moyens, d'activité ou de production.

Pour renseigner de manière satisfaisante ce champ, il convient en particulier de :

- motiver précisément l'actualisation de la prévision N+1, au regard des résultats passés mais aussi des moyens et des plans d'action qui seront mis en œuvre ou qui ont déjà mis en œuvre et qui devraient produire leurs effets en N+1 ;
- dissocier les éléments d'explication qui relèvent de facteurs maitrisables de ceux qui ne sont pas ou peu maitrisables (notamment les éléments qui dépendent essentiellement de facteurs conjoncturels) ;
- expliquer précisément ces moyens et plans d'actions (les « leviers d'action »), en indiquant ce en quoi ils consistent, les entités responsables de leur mise en œuvre et, lorsque cela est possible, en quantifiant les effets attendus ;
- apprécier les choix de prévision N+1 au regard de la trajectoire souhaitée pour le triennal, et notamment de la cible fixée pour la fin de la période triennale ;
- 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 ou Opérateurs).

Remarque :

- la cible, qui a été fixée pour la période triennale, n'a pas vocation à être modifiée en cours de période sauf dans de rares exceptions. Toute modification devra précisément être motivée et expliquée ;
- le choix de l'indicateur, s'il effectué de manière pertinente au regard de l'objectif, doit permettre de minimiser, voire d'effacer les effets d'éventuels facteurs exogènes et conjoncturels, de sorte que les variations de l'indicateur doivent être en grande partie expliquées par des leviers d'actions maitrisables par les responsables de programme.