

DOSSIER TECHNIQUE :
***LES CONFÉRENCES « PERFORMANCES » DU PLF 2007 ET LA PRÉPARATION DU
DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE***

Textes de référence :

L'article 48 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances prévoit qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, le gouvernement présente une liste des objectifs et indicateurs de performances envisagés pour le prochain projet de loi de finances.

L'article 51 prévoit l'élaboration de projets annuels de performances (PAP), accompagnant les annexes explicatives jointes au projet de loi de finances et présentant notamment les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus, mesurés au moyen d'indicateurs précis.

Ce dossier technique précise le calendrier et l'organisation des travaux relatifs à la performance pour produire le tome II du rapport prévu pour le débat d'orientation budgétaire et la partie « performance » des PAP 2007.

- ✓ **Annexe 1 : Calendrier et organisation des travaux relatifs à la performance**
- ✓ **Annexe 2 : Déroulement des conférences « performances » et présentation du dossier à transmettre**
- ✓ **Annexe 3 : Axes d'amélioration de la performance pour les PAP 2007 et rappel des principes généraux**
- ✓ **Annexe 4 : La documentation des indicateurs de performances et rappel sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel.**
- ✓ **Annexe 5 : Expérimentation : la performance des dépenses fiscales**

Pour mémoire, **l'ajustement du texte de présentation des programmes et des actions qui débute les projets annuels de performances** sera demandé dans le cadre de la circulaire relative aux conférences de répartition et à la finalisation des documents budgétaires. Ces ajustements devront notamment tenir compte des évolutions de nomenclature que ce soit au niveau des programmes ou des actions ou même des modifications du contenu des programmes.

Par ailleurs, **les documents de politique transversale** seront traités dans le cadre des travaux relatifs aux annexes générales du projet de loi de finances pour 2006 en même temps que les « jaunes budgétaires ». L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 assimile les documents de politique transversale à des annexes générales au projet de loi de finances de l'année. Ils sont donc soumis au même délai de dépôt que les « jaunes ». En outre, certains DPT sont fusionnés avec des « jaunes budgétaires » portant sur le même objet.

ANNEXE 1 :

CALENDRIER ET ORGANISATION DES TRAVAUX RELATIFS À LA PERFORMANCE**1. Calendrier des travaux relatifs à la performance** (hors documents de politique transversale)

Semaine du 20 au 24 mars	Présentation du projet de circulaire « performances 2007 » et échanges lors du Collège des directeurs financiers de l'État du 24 mars
Semaine du 27 au 31 mars	Envoi de la circulaire « performances 2007 »
Semaines du 18 avril au 5 mai	Tenue des conférences « performances » (avec envoi préalable du dossier avant la conférence)
Semaines du 9 au 19 mai	Constitution des dossiers d'arbitrage
Semaines du 22 mai au 2 juin	Arbitrages performance et saisie des nouveaux objectifs et indicateurs dans Farandole
Semaine du 29 mai au 9 juin	Finalisation dans l'application Farandole du tome II du rapport prévu pour le débat d'orientation budgétaire (nomenclature missions et programmes et objectifs et indicateurs) et bon à tirer à l'imprimerie nationale et mise en ligne du rapport
Semaines du 12 au 30 juin	Discussion des dernières cibles de résultat lors des réunions de répartition
Juillet	Finalisation de la partie « performances » des projets annuels de performances 2007 dans Farandole (saisie par les ministères des modifications de la partie « Présentation stratégique », des « Commentaires » des objectifs et des « Précisions méthodologiques » relatives aux indicateurs)
Livraison du lot « performance » attendue pour le jeudi 13 juillet.	
16 août-3 octobre 2006	Campagne des bleus 2007 par mission

2. Format des conférences « performances »

Ces conférences rassembleront les responsables de programme et les directeurs des affaires financières pour les ministères en charge du programme et, pour la direction du Budget, le sous-directeur et le bureau budgétaire concerné. Les CBCM seront invités et, lorsqu'il sera question de performance associée à des dépenses fiscales, un représentant de la direction de la Législation fiscale sera également invité à participer à la conférence.

3. Procédure spécifique à la politique interministérielle de la recherche

Pour la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », comme pour les questions de budgétisation, la détermination des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultat fait l'objet de dispositions spécifiques.

Ainsi, le ministère chargé de la recherche sera convié aux conférences « performances » relatives aux programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » relevant d'autres ministères. Les ministères concernés lui transmettront le dossier préparé en vue de la conférence. Il est souhaitable que les éléments constitutifs de ce dossier aient donné lieu à une concertation préalable avec le ministère chargé de la recherche.

ANNEXE 2 :
DÉROULEMENT DES CONFÉRENCES « PERFORMANCES »
ET PRÉSENTATION DU DOSSIER À TRANSMETTRE

Des conférences « performances » se tiendront lors de la seconde quinzaine du mois d'avril entre la direction du Budget et vos services afin d'analyser vos propositions d'amélioration du volet « performances » des projets annuels de performances du budget 2007.

En vue de ces conférences il vous est demandé de **transmettre 5 jours francs avant la réunion un dossier formulant vos propositions d'amélioration**. Ce dossier sera transmis par courrier électronique au chef de bureau concerné de la direction du Budget ainsi qu'au chargé de mission « performance » de la mission d'approfondissement de la réforme budgétaire à la direction du Budget (alexandre.sine@budget.finances.gouv.fr).

Dans le même délai et sous le même format, la direction du budget vous fera parvenir ses propositions de modification.

1. Présentation du dossier « conférence performances »

A. Le dossier « conférence performances – propositions du ministère » qui comprend :

- ✓ Une note de synthèse des propositions de modification des PAP 2007 ;
- ✓ La liste des objectifs et indicateurs envisagés pour le PLF 2007 au format DOB ;
- ✓ Le détail des modifications envisagées sur les objectifs et indicateurs 2006 ;
- ✓ Le détail des sous-indicateurs ;
- ✓ Les propositions de prévision des indicateurs pour 2007 ;
- ✓ La cible de résultat selon une échéance à préciser entre 2007 et 2011 ;
- ✓ Le détail des informations relatives aux **objectifs nouveaux ou sensiblement modifiés** (intitulés, commentaires des objectifs, indicateurs associés, « précisions méthodologiques » relatives aux indicateurs, etc.)

B. Les fiches de documentation de chaque indicateur (pour la totalité des indicateurs anciens et nouveaux).

2. Points à examiner lors des conférences « performances »

Pour chaque programme, il conviendra d'examiner les points suivants :

1. Présentation de la stratégie de performance du programme
2. Ajustement de la liste des objectifs et indicateurs du débat d'orientation budgétaire
3. Documentation des indicateurs et fiches de documentation technique
4. Point sur l'expérimentation de la performance des dépenses fiscales : objectifs et indicateurs associés à une ou plusieurs dépense(s) fiscale(s)
5. Prévision 2007 et fixation des cibles de résultat
6. Commentaires des objectifs et des indicateurs
7. Points divers (ex. échanges sur le périmètre et le contenu des DPT)

1. Présentation de la stratégie de performance du programme

Cette partie présente la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs de performance que vous proposez de retenir pour votre programme.

Cette analyse stratégique repose sur un **diagnostic** qui prend en compte la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, usagers et contribuables, les ressources disponibles et les marges de progrès des services administratifs. Dans la mesure où ils éclairent la compréhension des objectifs et où ils ne sont pas redondants avec la présentation des programmes ou des actions, il est possible de rappeler des objectifs généraux (illustrés par des indicateurs d'impact lointain) à la réalisation desquels concourent les objectifs de performances, ou des indicateurs de contexte.

Vous veillerez à **présenter vos réformes et vos autres leviers d'action à partir desquels vous comptez améliorer la performance de votre programme**. Cette présentation stratégique doit articuler vos objectifs, identifier de véritables priorités et exprimer les résultats que vous souhaitez atteindre. Elle doit être à la fois réaliste et ambitieuse et montrer clairement la **cohérence globale de vos objectifs**. En particulier, elle pourra s'appuyer sur les orientations dégagées dans le cadre des **réunions économies structurelles**.

En conséquence, vous présenterez le texte envisagé pour la partie stratégique de votre programme. Dans certains cas nécessitant peu d'ajustement, vous pourrez transmettre votre proposition en mode « corrections apparentes » par rapport au texte des PAP 2006.

A cette fin, vous devez **compléter la première partie du dossier conférence** qui vous sera transmis par votre bureau budgétaire correspondant de la direction du Budget.

La volumétrie du texte de présentation stratégique du programme ne peut excéder 1 à 2 page(s) (soit 4 500 à 9 000 caractères espaces compris).

Dans les bleus 2007, cette présentation stratégique portera formellement dans les documents budgétaires remis au Parlement la signature de chaque responsable de programme.

2. Ajustement de la liste des objectifs et indicateurs du débat d'orientation budgétaire

Pour préparer la liste des objectifs et indicateurs du débat d'orientation budgétaire, il vous est demandé de **compléter la seconde partie du dossier conférence**. Par défaut, elle présente les objectifs et les indicateurs des PAP 2006 : pour chacun vous indiquerez si l'objectif ou l'indicateur est « sans modification », « suppression », « modification de l'intitulé », « autre ».

Le cas échéant, vous indiquerez les nouveaux intitulés proposés en les justifiant.

Pour les nouveaux objectifs ou les nouveaux indicateurs, vous complétez l'ensemble des rubriques attendues dans le cadre du PAP 2006 (rubrique figurant à la fin du dossier conférence).

Les nouveaux indicateurs devront faire l'objet d'une fiche de documentation.

Même s'ils ne figurent pas dans la liste déposée pour le DOB, vous aborderez également la question des **sous-indicateurs** afin d'en **stabiliser la liste et leurs intitulés en vue des PAP 2007**.

Vous préciserez les éventuelles difficultés de documentation pour le PLF 2007 et/ou les actions spécifiques à mener pour la documentation (cf. annexe 4).

3. Documentation des indicateurs et fiches de documentation technique

(cf. annexe 4)

4. Point sur l'expérimentation de la performance des dépenses fiscales : objectifs et indicateurs associés à une ou plusieurs dépense(s) fiscale(s)

(cf. annexe 5)

5. Prévisions 2007 et fixation des cibles de résultat

Pour l'ensemble de vos indicateurs et sous-indicateurs, vous justifierez les prévisions chiffrées pour 2007 ainsi que l'année cible choisie et les cibles de résultat retenues. Vous indiquerez en particulier :

- ✓ l'unité de mesure (en cas de modification ou pour les nouveaux indicateurs).
- ✓ la valeur chiffrée de l'exécuté 2005 et de la prévision 2007 (la connaissance de l'exécuté en 2005 ou une nouvelle prévision 2006 peuvent servir d'argument dans les commentaires pour ajuster la prévision 2007).
- ✓ l'année cible choisie (lorsqu'elle ne figurait pas dans les PAP 2006 ou pour les nouveaux indicateurs), qui peut être 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 (horizon pouvant aller de 1 à 5 ans).
- ✓ la cible de résultat chiffrée pour l'année cible

Lorsque, dans les PAP 2006, l'année cible était 2007, cette cible sera conservée dans le PAP 2007 afin de pouvoir comparer la prévision 2007 avec la cible initiale et apprécier l'atteinte des résultats. Lorsque l'objectif correspond à une activité pérenne, vous veillerez à introduire dans la partie commentaire, une autre année cible et, si possible, une cible de résultat associée.

Les cibles de résultat pourront être ajustées au moment des réunions de répartition.

6. Commentaires des objectifs et des indicateurs

Pour proposer des modifications importantes sur des commentaires d'objectifs ou des précisions méthodologiques relatives aux indicateurs, vous produirez, comme pour les objectifs nouveaux, le détail des informations (intitulés, commentaires des objectifs, indicateurs associés, « précisions méthodologiques » relatives aux indicateurs, etc.) à l'aide du modèle de document « objectifs nouveaux ».

En cas de modifications légères, vous pouvez expliquer les modifications ou bien transmettre une fiche reprenant le texte du PAP 2006 en mode « suivi des modifications » avec corrections apparentes. A cette fin, des extraits des PAP 2006 au format Word vous seront communiqués pour produire ces fiches.

La volumétrie du texte de commentaire de chaque objectif ne peut excéder une demie page (soit 2250 caractères espaces compris).

La volumétrie du texte de « Précisions méthodologiques » relatives à chaque indicateur ne peut excéder 10 lignes (soit 900 caractères espaces compris).

ANNEXE 3 :
AXES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE POUR LES PAP 2007
ET RAPPEL DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Textes de référence :

Le guide de la performance : la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

(www.performance-publique.gouv.fr : rubrique : performance des politiques publiques)

Les bleus par mission annexés au PLF 2006 et les projets annuels de performances.

(www.performance-publique.gouv.fr) ou (<http://www.minefi.gouv.fr/docbudget>)

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (rapport déposé pour le débat d'orientation budgétaire – DOB – tome II ; juin 2005)

(<http://www.minefi.gouv.fr/docbudget>)

Des fiches méthodologiques sur la mesure de la performance (mars 2005).

(www.performance-publique.gouv.fr : rubrique : performance des politiques publiques)

Pour les PAP 2007, il conviendra de trouver un équilibre entre :

- ✓ la nécessaire stabilité des objectifs et des indicateurs pour la conduite de stratégies de performance pluriannuelles ;
- ✓ la poursuite de l'amélioration de la démarche de performance qui suppose, pour cette année encore, des ajustements sensibles dans le choix des objectifs et des indicateurs.

1. Les axes d'amélioration de la performance dans les PAP 2007

Pour le choix des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultat, vous tiendrez compte des observations formulées par le Parlement lors de la discussion du PLF 2006, des recommandations des audits du Comité interministériel d'audit des programmes, des principes partagés figurant dans le Guide de la performance ainsi que du retour sur expérience de la déclinaison de la performance dans vos budgets opérationnels de programme.

Les améliorations de la performance des PAP 2007 devront principalement porter sur les points suivants :

- ✓ **Présenter une stratégie de performance** qui articule les objectifs, identifie de vraies priorités et donne du sens à la démarche de performance de votre programme (quels objectifs, quels leviers d'action et quels résultats escomptés). Elle se doit d'être ambitieuse et claire et pourra s'appuyer notamment sur les orientations dégagées dans le cadre des réunions économies structurelles.
- ✓ **Recentrer vos objectifs** sur les principaux enjeux du programme pour en réduire le nombre et rendre plus lisibles les PAP et supprimer les objectifs de moyens ou d'activité qui subsisteraient dans les PAP 2006.

- ✓ **Rééquilibrer les différents axes de la performance** (efficacité socio-économique ; qualité de service ; efficacité) en particulier lorsque les objectifs d'efficacité sont insuffisants ou peu stratégiques.
- ✓ Choisir des indicateurs qui mesurent **des résultats imputables** au responsable de programme et à ses choix de gestion et s'assurer de la bonne congruence entre les objectifs et les indicateurs chargés d'en mesurer l'atteinte.
- ✓ **S'engager sur des résultats** traduisant une amélioration de la performance de votre programme.
- ✓ **Expliquer les leviers d'action** qui seront utilisés pour améliorer l'efficacité de la dépense dans les commentaires associés à chaque objectif (révisions de dispositifs d'intervention, réorganisations, réallocations des moyens, etc.) A ce titre, vous pourrez notamment vous appuyer sur les audits de modernisation qui doivent permettre un réexamen des principales procédures de l'État et du fonctionnement de ses grands services. Vous veillerez à tirer les conséquences de ces audits de modernisation dans la fixation de vos cibles de résultat et à indiquer, le cas échéant, leur impact sur vos indicateurs de performance.
- ✓ **Commenter les résultats atteints et justifier les cibles retenues** dans les commentaires associés à chaque objectif.

2. Rappel des principes généraux pour la présentation des objectifs et des indicateurs de performances

Dans vos propositions d'amélioration de vos objectifs et de vos indicateurs, vous veillerez à **respecter les points suivants** :

- ✓ Le nombre d'objectifs et d'indicateurs doit être **strictement limité à au plus 5 objectifs par programme**, un maximum de 10 étant toléré pour les programmes particulièrement importants et/ou complexes, et **au plus 2 indicateurs en moyenne par objectif**.
- ✓ Les objectifs doivent refléter **les priorités stratégiques** du programme. Ils peuvent ne pas couvrir la totalité des activités du programme, dès lors qu'ils concernent les sujets mobilisant le plus de crédits ou présentant les enjeux les plus importants.
- ✓ Les objectifs doivent **traduire l'amélioration attendue de l'efficacité de la dépense publique**, du point de vue du citoyen (objectifs d'efficacité socio-économique), de l'utilisateur (objectifs de qualité de service) et du contribuable (objectifs d'efficacité de la gestion). **Les objectifs d'activité ou de moyens ne doivent donc pas figurer dans le PAP car ils ne constituent pas des objectifs de performance.**
- ✓ Les objectifs doivent, de façon pondérée selon la nature des programmes, traduire de manière **équilibrée** les points de vue respectifs du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. Il convient notamment de veiller à ce qu'il y ait **un nombre suffisant d'objectifs d'efficacité se rapportant à une part significative des crédits du programme.**
- ✓ Les objectifs doivent être énoncés en des termes **concrets, précis et mesurables** ; ils ne doivent notamment pas se confondre avec les finalités du programme.

- ✓ **Les objectifs doivent pouvoir être atteints avec les moyens du programme.** Le résultat atteint doit pouvoir être imputé, pour l'essentiel, à l'action financée avec les moyens du programme. Il faut **éviter d'introduire des objectifs dont l'impact est trop éloigné par rapport à l'action financée**, notamment lorsqu'il dépend davantage de l'action d'autres acteurs ou de facteurs exogènes.
- ✓ Les indicateurs doivent être chiffrés et documentés.

Chaque fois que possible, l'ensemble des objectifs et des indicateurs devra être présenté globalement, sans référence de rattachement à une action. Il est en effet plus en accord avec l'esprit de la démarche de performance, qui consiste à définir la stratégie globale du programme, puis à la décliner en objectifs de performances. Néanmoins, si les conditions l'exigent, il sera possible également de rattacher directement des objectifs aux actions.

La présentation des objectifs comprend :

- ✓ **le numéro de l'objectif ;**
- ✓ **la catégorie de l'objectif :** « du point de vue du citoyen » (objectifs d'efficacité socio-économique), « du point de vue de l'utilisateur » (objectifs de qualité de service), « du point de vue du contribuable » (objectifs d'efficacité de la gestion) ;
- ✓ **l'énoncé de l'objectif ;**
- ✓ la mention « Objectif concourant à la politique transversale XX » lorsque l'objectif concourt à une politique transversale.
- ✓ **un commentaire de l'objectif** expliquant et justifiant plus précisément l'objectif, et comportant notamment :
 - **obligatoirement : l'explicitation des leviers d'action spécifiques permettant la réalisation de l'objectif ;** ces leviers ne doivent pas consister en une augmentation des moyens, mais en toute modalité d'emploi des crédits disponibles permettant d'améliorer l'efficacité de la dépense publique (révisions de dispositifs d'intervention ou de prestation de service, réorganisations, réingénieries de processus, réallocations des moyens, démarche qualité ...).
 - La justification du choix des indicateurs ;
 - Le commentaire sur les résultats passés ;
 - La justification des cibles de résultat.
 - Chaque objectif est mesuré par un ou plusieurs indicateurs (maximum : 2 en moyenne par objectif).

La présentation des indicateurs comprend :

- ✓ l'énoncé de l'indicateur (et le cas échéant des sous-indicateurs associés) ;
- ✓ un tableau de données précisant :
 - en colonne : l'unité de mesure retenue ; les résultats mesurés ; les prévisions ; l'année cible et les cibles de résultat.

- en ligne : le tableau peut contenir plusieurs lignes lorsque l'indicateur se compose de plusieurs sous-indicateurs de même nature et dotés de la même année cible. Le nombre de sous-indicateurs ne doit pas excéder 4 à 5 afin de préserver la lisibilité globale de l'indicateur.
- ✓ des précisions méthodologiques, à la suite du tableau de données, comportant :
- obligatoirement : la source précise des données (ministère/service ou organisme extérieur producteur des données) ;
 - le cas échéant, des explications méthodologiques, lorsqu'elles éclairent la compréhension de l'indicateur et permettent d'apprécier sa fiabilité (par exemple, pour un ratio préciser la définition du numérateur et du dénominateur ; pour un indicateur en valeur moyenne, préciser les principes de pondération éventuelle ; pour un indicateur portant sur un échantillon, préciser les modalités de définition de l'échantillon).
 - Les précisions méthodologiques ont pour objet d'apporter des informations sur l'aspect technique des indicateurs. Les commentaires relatifs au choix de l'indicateur, à ses modalités d'interprétation, au sens d'évolution souhaité etc. doivent figurer dans la partie de commentaire des objectifs.

ANNEXE 4 :

LA DOCUMENTATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET RAPPEL SUR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. La jurisprudence du Conseil constitutionnel (LFI 2006)

Dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel a constaté qu'« *Il n'est pas établi que les indicateurs de performances 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.* »

Pour l'avenir, **le Conseil constitutionnel relève ainsi que « les retards et déficiences » constatés « devront être corrigés »**. La formulation précise qu'il faut corriger à la fois le nombre et l'ampleur de ces défaillances.

Dans le PLF 2006, le budget général comprend 629 objectifs dont 2 objectifs sans indicateurs et 1284 indicateurs dont 166 indicateurs ne sont pas du tout documentés (i.e. sans aucune indication chiffrée), soit 13%, dont 334 indicateurs n'ont pas de valeur pour le PLF 2006, soit 26% et 304 indicateurs n'ont pas de cible de résultat, soit 24%.

Afin de corriger cet état de fait, **la question de la documentation des indicateurs de performances devra être traitée explicitement au cours des conférences « performances » d'avril pour chaque programme**. La documentation des indicateurs désigne aussi bien le renseignement des séries des exercices antérieurs que la prévision du PLF de l'année et la fixation de cibles de résultats.

Afin de garantir la sincérité de l'information délivrée au Parlement, des mentions particulières préciseront, le cas échéant, que ces indicateurs non documentés sont en cours de développement en indiquant un exercice ferme comme date de documentation (**« Indicateur en cours de développement en vue du projet de loi de finances pour 2008 »**). Ce cas de figure devra être exceptionnel et ne devra en principe concerner que les nouveaux indicateurs. Dans tous les cas, les indicateurs non documentés seront accompagnés d'une justification de l'absence de données chiffrées.

2. Les fiches de documentation des indicateurs

Il vous est demandé de renseigner des fiches de documentation des indicateurs. Ces fiches ont pour objet de compléter les éléments donnés dans la rubrique « Précisions méthodologiques » associée aux indicateurs du PAP (modalités de construction des indicateurs, mode d'obtention des données, etc.) et de s'assurer de la bonne documentation des indicateurs dans le PLF 2007.

Ces fiches doivent être remplies de manière précise. Elles sont utiles pour produire les documents budgétaires, pour piloter et suivre vos indicateurs de performance, pour garantir la fiabilité de vos données au Parlement, au Conseil constitutionnel ainsi qu'aux auditeurs externes (et notamment le Comité interministériel d'audit des programmes).

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.

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

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/efficacité 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 Valeur :
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	

ANNEXE 5 :

EXPÉRIMENTATION : LA PERFORMANCE DES DÉPENSES FISCALES

La LOLF, qui présente le budget de l'État par politique publique en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, invite à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales. Une telle démarche s'inscrit d'ailleurs dans la perspective tracée par le Conseil des Impôts qui, dans son XXI^{ème} rapport consacré à la fiscalité dérogatoire, se prononçait de manière similaire en faveur de la présentation des dépenses fiscales dans les rapports annuels de performances.

Il est ainsi proposé **une expérimentation pour développer des objectifs et des indicateurs de performance sur un nombre limité de dépenses fiscales dès le PLF 2007.**

1. Le choix des dépenses fiscales concernées par l'expérimentation

En termes de périmètre, **une vingtaine de dépenses fiscales sur un nombre limité de programmes** pourraient être concernées. Ces dépenses fiscales représentent **des masses financières importantes et/ou une grande proportion des moyens mis en œuvre en faveur des objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées**. Ces dépenses fiscales doivent en outre **pouvoir être associées à des objectifs et des indicateurs**.

L'extension de l'expérimentation ne pourra être envisagée sur l'ensemble des dépenses fiscales pour plusieurs raisons : cela conduirait à introduire trop d'objectifs et d'indicateurs alors qu'il est plutôt souhaitable d'en réduire le nombre ; la mesure de la performance n'est ni pertinente, ni possible sur toutes les dépenses fiscales ; les dépenses fiscales non chiffrées ou non significatives ne peuvent faire l'objet d'indicateur de performance.

2. La méthodologie en matière de mesure de la performance des dépenses fiscales

Démarche de performance et dépenses fiscales

Pour les dépenses budgétaires, la mesure de la performance peut concerner tout autant la conception d'une politique publique que les modalités de sa mise en œuvre dans la mesure où l'engagement sur des objectifs est la contrepartie de la fongibilité des moyens. Pour les dépenses fiscales, **les indicateurs ne mesurent pas la performance des choix de gestion, mais uniquement l'efficacité d'un dispositif fiscal dérogatoire.**

La définition de cibles de résultat n'engage pas le gestionnaire de la même façon que sur les crédits budgétaires, car la cible constitue une prévision sur l'efficacité du dispositif fiscal dérogatoire qui concourt aux objectifs de son programme - et dont il a parfois été l'initiateur auprès du Parlement.

On se situe davantage dans l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique que dans la mesure de la performance de la mise en œuvre. De ce point de vue là, la mesure de la performance des dépenses fiscales est comparable à la mesure de la performance des crédits d'interventions résultant de l'ouverture de droits à prestations ou de versement de subventions obligatoires.

Par ailleurs, un même objectif de performance peut concerner plusieurs dépenses fiscales rattachées à un même programme, dans le cadre d'une stratégie fiscale combinée. On peut envisager que des objectifs et des indicateurs concernent plusieurs dépenses fiscales, ou, comme c'est par exemple déjà le cas pour les dépenses fiscales relatives au patrimoine, à la fois des crédits budgétaires et des dépenses fiscales. La « participation financière de l'État » peut ainsi couvrir le cumul du coût d'une dépense fiscale et de dépenses budgétaires.

La mesure de la performance des dépenses fiscales

La mesure de la performance des dépenses fiscales peut recouvrir plusieurs aspects :

- Mesurer l'effet redistributif (ex. subvention fiscale du type PPE et transferts de ressources associés) ;
- Mesurer le ciblage de la dépense fiscale sur les publics visés (ex. part des populations à bas revenus bénéficiant des chèques-vacances rapporté à l'exonération de contribution patronale) ;
- Mesurer l'effet de levier (ex. pour les crédits d'impôt ou les bonifications d'intérêts ; « Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les acquisitions de trésors nationaux » ou « Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les travaux de restauration des monuments historiques et du patrimoine immobilier muséal ») ;
- Mesurer les effets incitatifs de modification de comportement (ex. évolution de la consommation des biens et services bénéficiant d'une exonération ou d'une réduction d'impôt imputable à la dépense fiscale) ;
- Mesurer l'efficacité d'un régime fiscal particulier (ex. taux de mortalité des entreprises nouvelles bénéficiant d'une ou de plusieurs exonération(s) spécifique(s)) ;
- Mesurer l'efficacité du dispositif dérogatoire au droit fiscal ordinaire au regard de son coût dont la mesure des coûts de gestion administratifs de la dérogation au droit fiscal (ex : nombre d'emplois créés en outre-mer par les investissements productifs ou induits par un taux de TVA minoré) ;
- Mesurer les coûts unitaires (ex. coût de la dépense fiscale par bénéficiaire).

Les trois axes de la performance et les dépenses fiscales

La mesure de la performance des dépenses fiscales doit ainsi permettre d'**apprécier leur efficacité socio-économique et leur efficience**. Cependant, il paraît parfois difficile de définir des **indicateurs de performance** permettant d'évaluer « l'effet net » de chaque dispositif. Le critère d'imputabilité des résultats aux dépenses fiscales sera délicat à satisfaire.

Par ailleurs, si ces deux axes de la performance (efficacité, efficience) sont pertinents, la notion de qualité de service n'a en revanche qu'une portée limitée pour les dépenses fiscales. Elle peut cependant être prise en compte lorsque l'objet même d'une dépense fiscale est de simplifier l'action de l'administration ou des usagers (par exemple, en matière de douanes, la franchise de taxe pour certaines importations dépourvues de caractère commercial).

Enfin, de façon concrète, il peut y avoir des problèmes méthodologiques car **certains effets sont difficilement mesurables** (ex. indicateurs de performance des exonérations ou des déductions d'impôts dont les effets sont diffus). Pour autant, **la mesure de la performance ne peut consister en la simple évaluation du recours à la dépense fiscale** (ex. nombre de chèques vacances émis ou montant des impôts productifs en outre-mer) ou de la qualité de l'évaluation du montant de la dépense.

Périmètre des dépenses fiscales envisagées pour l'expérimentation 2007

Mission	Programme	Code	Libellé	Coût 2006 en M€
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	800107	Exonération plafonnée de TIPP pour les esters méthyliques d'huiles végétales incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants	325
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	Industries cinématographiques	320121	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles	60
Culture	Patrimoines	100102	Déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques	10
Culture	Patrimoines	320118	Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectuées des versements en faveur de l'achat de Trésors Nationaux et autres biens culturels spécifiques.	25
Culture	Patrimoines	520105	Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	nc
Culture	Patrimoines	720207	Exonération des droits d'entrée pour les visites de certains châteaux, musées, de monuments historiques et grottes naturelles non aménagées	nc
Politique des territoires	Tourisme	120112	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	20
Politique des territoires	Tourisme	410110	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques-vacances	5
Politique des territoires	Aménagement du territoire	230602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire	170
Recherche et enseignement supérieur	Orientation et pilotage de la recherche	200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	760
Solidarité et intégration	Handicap et dépendance	110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	355
Solidarité et intégration	Handicap et dépendance	730203	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	300
Transports	Sécurité et affaires maritimes	320119	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires.	115
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2730
Ville et logement	Développement et amélioration de l'offre de logement	110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition afférentes à l'habitation principale; dépenses de gros équipements, d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage, de travaux de protection contre les risques technologiques, d'acquisition de chaudières à condensation utilisant les combustibles gazeux, de travaux d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées	420
Ville et logement	Aide à l'accès au logement	210313	Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt	515