

26 MAI 2006

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12

DIRECTION DU BUDGET  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12

SERVICE DE LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE  
N° MGP1-06-1906

MISSION POUR L'APPROFONDISSEMENT DE LA  
RÉFORME BUDGÉTAIRE  
N° MARB-06-1905

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

*À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES*

**Objet : Analyse des coûts – chantiers 2006**

**P. J. : un dossier**

La loi de finances pour 2006 a pour la première fois présenté les résultats de l'analyse du coût des actions de politique publique, en déversant sur ces actions des crédits de soutien ou affectés à des services polyvalents, sur les actions de politique publique. Destinée à informer plus complètement le Parlement et les citoyens sur le coût réel des politiques publiques, cette présentation est la contrepartie de l'existence des programmes de soutien, par ailleurs indispensables en gestion. Ce premier exercice était donc nécessaire et attendu.

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a évalué la qualité de cette production. Après examen de la quasi-totalité des dotations, il a mis en évidence d'une part les acquis, en validant la démarche de comptabilité d'analyse des coûts et d'autre part, les imperfections qui demeurent à l'issue du premier exercice : inégale qualité de cette analyse et inégale organisation des structures qui en ont la charge.

Les réunions organisées avec vos services par la direction du budget et la direction générale de la modernisation de l'Etat au cours des mois de février et mars ont été l'occasion d'échanges fructueux et ont permis d'envisager des pistes d'amélioration pour le projet de loi de finances pour 2007.

Ces réunions ont également donné lieu à une mise en perspective des échéances à venir afin de les préparer dans les meilleures conditions.

Diffusion générale

De ces échanges, il est notamment ressorti que trois chantiers doivent être menés en 2006 :

- **La préparation du projet de loi de finances pour 2007.** S'agissant de l'analyse des coûts, elle sera prioritairement orientée vers une amélioration de la qualité des travaux déjà conduits, en s'appuyant notamment sur les recommandations émises par le CIAP qui pourront dans certains cas être retenues. Ainsi, au-delà de la fiabilisation des données, rendue possible par les méthodes de décompte et de déversement que vous avez pu mettre en œuvre, les fonds de concours seront intégrés dans les calculs opérés et la mention de dépenses fiscales dans les commentaires pourra être examinée.

Vous trouverez dans l'annexe 1 les informations nécessaires à l'élaboration de ce dossier.

- **La prise en compte des crédits définitivement votés par le Parlement.** Les écarts entre le projet de loi de finances et le vote du Parlement doivent être retraités par l'analyse des coûts. Les résultats obtenus seront intégrés dans le rapport annuel de performance pour 2006. Pour des raisons pratiques, il a été convenu avec vos services que ces éléments seraient transmis à la direction du budget (DB) et à la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) avant le 30 juin 2006.

- **Dans le cadre des indicateurs de performance, la classification des indicateurs de coûts.** Ces derniers doivent être classés en fonction de leur nature. En effet, la mesure de l'efficacité suppose que les indicateurs de coûts soient construits le plus souvent à partir des charges de la comptabilité générale. Toutefois, certains peuvent être traités de façon pertinente à partir de dépenses budgétaires (et ce directement ou après retraitement des dépenses de soutien). L'éventail de possibilités de construction des indicateurs s'ouvrant largement, cette classification constitue une étape importante, dont le franchissement a été demandé à vos services.

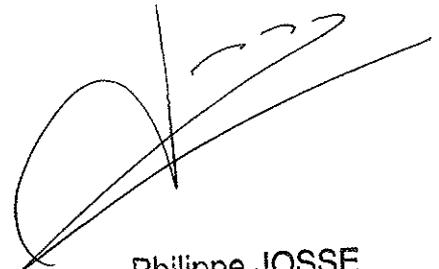
Nos services se tiennent à votre disposition pour toute question relative à ces travaux dont la réalisation permettra d'approfondir la réforme budgétaire et la modernisation de la gestion publique engagée ces dernières années.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT,

LE DIRECTEUR DU BUDGET,



Frank MORDACQ



Philippe JOSSE

## ANNEXES

	<b>Page</b>
1. Préparation du projet de loi de finances pour 2007.	4
(maquette de PAP et dossiers d'analyses de coûts)	7
2. Objectifs de l'analyse des coûts.	18
3. Traitement des fonctions de soutien et des services polyvalents.	20

## ANNEXE 1

**Préparation du projet de loi de finances pour 2007**

L'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné de projets annuels de performance (PAP) par programme présentant, notamment, les coûts associés aux actions.

Comme en 2006, l'analyse des coûts du PLF 2007 visera à présenter en prévision les crédits par action de politique publique, après ventilation des crédits des actions et des programmes de soutien ou des services polyvalents. Il s'agit de consolider les résultats obtenus en PLF 2006 par une amélioration qualitative de l'analyse, le cas échéant en fonction des recommandations du CIAP et des conclusions des réunions interministérielles précitées.

Au-delà des aménagements de la matrice de déversement entre actions et entre programmes et conformément aux recommandations du CIAP, **les fonds de concours** seront intégrés à l'analyse des coûts. Pour chaque programme, le montant retenu sera imputé par action et devra correspondre à celui mentionné dans la présentation des crédits incluse dans l'annexe au projet de loi de finances.

**Les dépenses fiscales** pourront également être citées pour mémoire dans les commentaires *ad hoc*. Pour des raisons méthodologiques, il n'est cependant pas envisagé de les intégrer dans les calculs effectués.

Dans un volume maximal de trois pages, la présentation comportera les éléments suivants :

1. un avertissement, commun à l'ensemble des programmes : il rappellera la portée et les limites de la présentation de l'analyse des coûts dans le projet de loi de finances pour 2007, notamment en raison du fait qu'elle ne peut être examinée par référence à l'exécution de la dépense de l'année précédente puisque les clés de répartition auront été affinées.
2. un contenu technique : il sera présenté sous la forme d'un schéma et d'un tableau de synthèse propre à chaque programme. Le schéma donne une lecture claire et directe des déversements affectant les actions de chaque programme présenté. Sa production sera assurée par la direction du budget au profit des ministères qui, le cas échéant, devront le mettre à jour. Le tableau de synthèse quantifiera les déversements et présentera les résultats obtenus par action. Le schéma et le tableau retraceront de manière exhaustive et précise l'ensemble des liens entre les actions et programmes, polyvalents et de soutien, d'une part, de politique publique, d'autre part. En règle générale, les premiers ont vocation à se déverser intégralement sur les seconds, à l'exception des fonctions d'état-major du ministère.
3. des observations : elles expliqueront le bien fondé de la répartition présentée et, le cas échéant, son évolution par rapport au projet de loi de finances pour 2006.

Elles démontreront en premier lieu la *validité du positionnement des effectifs et crédits sur les actions et programmes polyvalents et de soutien*. Ensuite, *elles décriront et motiveront le choix des modalités de ventilation* des coûts de soutien. Il conviendra à cet égard de résorber les impasses et de réduire les approximations qui ont pu être relevées. Le but est de fiabiliser et de simplifier les clés de répartition, en les faisant correspondre le plus possible aux réalités de la gestion et de l'organisation. L'analyse des coûts adossée au PLF 2007 est en outre un exercice prévisionnel. Les clés de répartition s'appuieront donc sur les informations résultant des gestions antérieures et transposées dans la nouvelle structure budgétaire. S'agissant des effectifs, les « enquêtes-temps » et autres dispositifs d'évaluation des activités du personnel polyvalent seront privilégiés.

Enfin, l'effort sera porté sur les *commentaires des montants obtenus après ventilation* des coûts, qui éclairent les choix du Parlement et contribuent à démontrer l'appropriation de la démarche par les ministères.

Ces commentaires ne devront pas être une simple transcription littérale des données figurant dans le tableau de présentation des crédits. Ils pourront s'appuyer sur des ratios (par exemple : coûts des actions de politique publique ramenés aux déterminants des objectifs de performance<sup>1</sup>, évolution du coût d'une action ou d'un ratio méritant d'être relevé ...).

La production de l'analyse des coûts fera l'objet d'un avant-projet de déversement qui sera préalablement soumis à l'approbation des services du MINEFI.

**Il est très important d'actualiser la documentation adossée au projet de loi de finances.** Si les fiches d'explication des déversements n'ont pas vocation à être publiées, elles se révèlent essentielles pour expliquer *a posteriori* les choix opérés et les résultats obtenus. Vous veillerez donc à ce que ces documents soient transmis dans les mêmes délais que le renseignement du projet de PLF à nos services :

- pour la direction du budget : bureaux sectoriels et mission pour l'approfondissement de la réforme budgétaire<sup>2</sup>,
- pour la direction générale de la modernisation de l'Etat : département du contrôle de gestion et de la modernisation de la gestion publique<sup>3</sup>.

L'application Farandole, qui fait l'objet d'aménagements spécifiques à l'analyse des coûts, sera utilisée pour la saisie des PAP selon des modalités qui seront précisées ultérieurement.

---

<sup>1</sup> Exemple : dépense complète ramenée au nombre de dossiers traités.

<sup>2</sup> Les dossiers seront transmis par messagerie électronique à l'adresse suivante : [jean-yves.parssegny@budget.finances.gouv.fr](mailto:jean-yves.parssegny@budget.finances.gouv.fr)

<sup>3</sup> Les dossiers seront transmis par messagerie électronique aux adresses suivantes : [karine.giza@dgme.finances.gouv.fr](mailto:karine.giza@dgme.finances.gouv.fr) ; [bruno.jacquet@dgme.finances.gouv.fr](mailto:bruno.jacquet@dgme.finances.gouv.fr) ; [jean-philippe.laporte@dgme.finances.gouv.fr](mailto:jean-philippe.laporte@dgme.finances.gouv.fr); [mireille.pietri@dgme.finances.gouv.fr](mailto:mireille.pietri@dgme.finances.gouv.fr); [patrick.rigal@dgme.finances.gouv.fr](mailto:patrick.rigal@dgme.finances.gouv.fr).

Le calendrier ci-après indique les principales échéances relatives à ce dossier :

<b>Échéances</b>	<b><i>Objectif</i></b>
Début juin	Transmission par les ministères, à la DB et à la DGME, des dossiers d'analyse des coûts (schémas, matrices de déversement et fiches descriptives par action)
Juin – juillet	Examen par le MINEFI, réunions avec les ministères, le cas échéant, et finalisation par programme de la partie analyse des coûts des PAP : <ul style="list-style-type: none"> <li>- schémas</li> <li>- tableau</li> <li>- observations</li> </ul>
	Saisie dans Farandole, par les ministères, de la partie « coût du programme et des actions » des projets annuels de performance.
11 août	Limite de prise en compte des données présentées dans les documents budgétaires
Fin août	Edition des documents budgétaires par le ministère chargé du budget
Deuxième quinzaine de septembre	Dépôt des bleus au Parlement au fur et à mesure de leur édition

### Donné à titre d'exemple

Le texte a une valeur indicative et la maquette présentée ne revêt pas de caractère définitif

## Projet annuel de performances : Coûts du programme et des actions

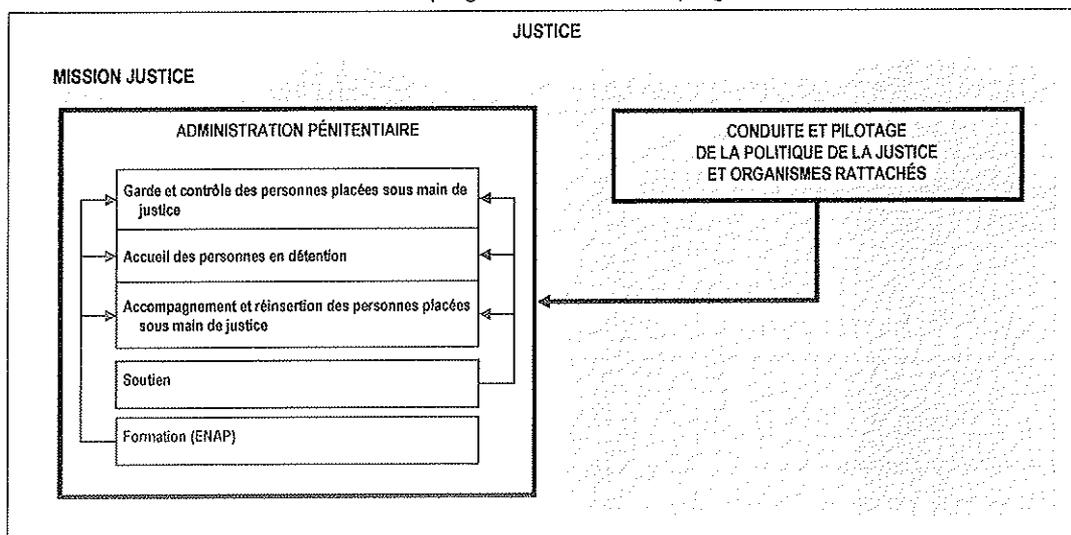
### Avertissement

Sont décrites ici les dépenses prévisionnelles pour chaque action, après ventilation des crédits (comprenant autant que de besoin les évaluations de fonds de concours) des actions de conduite, pilotage, soutien ou de services polyvalents vers les actions de politique publique. Cette description comporte trois volets : la cartographie des liens vers ou depuis les actions du programme, un tableau de synthèse et les commentaires explicatifs. Les données ont été élaborées par les ministères en charge des programmes, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

S'appuyant sur des principes et des méthodes définis au plan interministériel, la démarche pragmatique adoptée pour le projet de loi de finances précédent, faisant porter l'effort sur l'identification des enjeux pertinents en termes politiques et financiers, est reconduite et approfondie. L'analyse des coûts doit être envisagée comme une démarche progressive, dont la précision évoluera au fil des exercices, dès lors que les phases d'exécution permettront de valider les méthodes et de se référer à des données comptables.

### Schéma de déversement analytique du programme

Présentation des liens établis entre les actions du programme et d'autres programmes.



### Présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique

Programme de politique publique d'intérêt commun	2007	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		2007 après ventilation	LFI 2006 après ventilation
		au sein du programme	entre programmes		
<b>Administration pénitentiaire</b>					
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1.238.164.366	+108.461.325	+70.146.769	1.416.772.460	1.416.772.461
Accueil des personnes en détention	508.658.439	+19.512.420	+12.619.550	540.790.409	540.790.410
Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice	240.527.290	+19.512.420	+12.619.550	272.659.260	272.659.261
Soutien	104.446.384	-104.446.384	0	0	0
Formation (ENAP)	43.039.781	-43.039.781	0	0	0
<b>Total du Programme</b>	<b>2.134.836.260</b>	<b>0</b>	<b>+95.385.869</b>	<b>2.230.222.129</b>	<b>2.230.222.130</b>
<b>Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>			<b>+95.385.869</b>		
Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés (Mission Justice)			+95.385.869		

**Donné à titre d'exemple**

Le texte a une valeur indicative et la maquette présentée ne revêt pas de caractère définitif

**Observations**

**Fonctions de soutien du programme**

**1. Action « Soutien »**

Cette action du programme de l'administration pénitentiaire vise 2 axes prioritaires :

- fournir les moyens de l'administration générale,
- développer le réseau informatique

**Au titre des crédits de personnels**, cette action comporte 1.699 ETPT, dont 145 ETP assis sur des effectifs de l'administration centrale.

Les personnels pénitentiaires se répartissent de la manière suivante :

- o les personnels gestionnaires et spécialistes du service public pénitentiaire employés en administration centrale.
- o les personnels des directions régionales qui travaillent pour la gestion administrative et financière, ainsi que pour la gestion des ressources humaines.
- o les personnels oeuvrant dans le domaine de l'informatique.

**Au titre des moyens de gestion**, les principaux postes correspondent aux dépenses des sièges des directions régionales et de l'administration centrale :

- o fonctionnement courant (locaux, fluides, télécommunications pour les directions régionales, petit matériel et fournitures). *A noter que les dépenses ci-dessus sont assumées en administration centrale par le programme « conduite et pilotage de la politique de justice et organismes rattachés » ;*
- o déplacements des personnels pénitentiaires (notamment centralisation des congés bonifiés). *A noter que les dépenses ci-dessus sont assumées en administration centrale par le programme « conduite et pilotage de la politique de justice et organismes rattachés » ;*
- o communication (fonctionnement du service de communication et des relations internationales) ;
- o locations de salles pour recrutement et examens ;
- o études et marchés publics.

Postes principaux d'investissements, acquisitions de :

- o matériel de bureau amortissable ;
- o véhicules pour les services déconcentrés.

**Au titre des crédits affectés à l'informatique (9,08 M€), sont financés :**

*Les achats de matériel et environnement :*

- o renouvellement et équipement des nouveaux postes (66,7% des dépenses),
- o achat de bornes Internet (10%) ,
- o maintenance informatique (3,5%),
- o consommables (19%)
- o documentation (1,6%).

Coût par poste de travail : 1.000€.

Tous les personnels exploitent un poste de travail, à l'exception des personnels de surveillance qui disposent d'une borne Internet pour accéder aux applications de l'administration pénitentiaire.

Coût de la borne pour 50 agents : 4.500€.

*Les opérations à caractère national :*

Applications principales.

- GIDE (gestion informatisée des détenus).
- Système d'Information et de Gestion (GE).
- APPI (application des peines, probation et insertion).
- ORIGINE (organisation informatique de la gestion du temps).

**Donné à titre d'exemple**

**Le texte a une valeur indicative et la maquette présentée ne revêt pas de caractère définitif**

**2. Action « Formation ».**

Cette action concerne la formation initiale et continue des personnels de l'Administration pénitentiaire, dispensée tant par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire que par les directions régionales, pour l'essentiel.

**Dépense de personnel (hors ENAP) : 8,71 M€**

Ne concerne que les personnels amenés à faire de la formation continue et les élèves.

**Dépense de formation continue : 7,56 M€ (titre 3)**

Cette sous-action concerne notamment la formation continue assurée dans les directions régionales mais aussi une convention de la direction régionale de Paris avec l'université Paris XII pour un diplôme universitaire de formateur d'adultes (DUFA).

**Ecole Nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) : 26,75 M€ (titre 3)**

L'ENAP assure la formation initiale de l'ensemble des personnels pénitentiaires et organise des actions de formation continue.

Effectifs accueillis en formation initiale : 2.306 élèves dont 1.075 personnels de catégorie A et B (prévisions 2006).

Effectifs accueillis en formation continue : environ 2486 personnes (chiffres 2005).

L'ENAP est un opérateur principal des politiques de l'Etat.

**3. Modalités de rapprochement et de ventilation des dépenses de fonction de soutien dans les actions.**

Chaque poste de dépenses informatiques a été ventilé en fonction de l'action destinataire du projet ou alors au prorata des ETPT des 3 premières actions.

Les autres dépenses ont été réparties au prorata des ETPT des 3 premières actions en fonction des résultats des « enquêtes-temps » ayant permis de ventiler l'activité des agents.

Sur ces bases, la clé de répartition retenue pour les ETPT des 3 premières actions est de :

- o 73,54% pour l'action 1 (21.412 ETPT),
- o 13,24 % pour l'action 2 (3.854 ETPT),
- o 13,23 % pour l'action 3 (3.852 ETPT).

-----

**LIENS AVEC LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS »**

Ce programme met en œuvre les moyens nécessaires au fonctionnement des services centraux de l'administration pénitentiaires tant en matière de personnels (145 ETP) que de moyens associés.

Les crédits correspondants ont été répartis avec la même clé que les dépenses de même nature de l'action « Soutien » du programme « Administration pénitentiaire ».

1. Schéma analytique de déversement.
  - ☛ notice
  - ☛ modèle
  
2. Matrice analytique de déversement.
  - ☛ notice
  - ☛ modèle
  
3. Fiche descriptive prévisionnelle par action
  - ☛ notice
  - ☛ modèle

L'ensemble des documents est disponible sur Extralolf aux formats Word, Excel et Powerpoint.

### **Présentation générale.**

Le schéma analytique de déversement doit mettre en évidence de façon simple et claire les relations entre actions traitées au titre de l'analyse des coûts. A cet effet, il fournit une lecture graphique immédiate des périmètres concernés – ministères, missions, programmes et actions – et des liens entre actions. Dans une première version, ces schémas sont établis par ministère.

### **Enjeux.**

Les relations à traiter sont sélectionnées en fonction des enjeux auxquelles elles correspondent. Les critères de choix peuvent prendre en compte, notamment :

- les volumes financiers : en valeur ou en part relative du poids financier des actions concernées (origine et cible) ;
- la sensibilité d'une action ;
- le besoin de cohérence dans l'affichage des politiques ;
- les disponibilités techniques d'information.

### **Construction des supports.**

Les supports sont constitués par des diapositives PowerPoint éditées en format A3.

Conseils pratiques.

- **Mettre en forme la diapositive** : commande [*Fichier>Mise en page>Diapositives dimensionnées pour*], introduire [*Largeur 36, Hauteur 26, orientation Paysage*] puis OK.
  - Pour une lisibilité optimale et une plus grande facilité de travail, il est recommandé de conserver le fichier maître à cette échelle (A3).
- Lorsqu'un tirage A4 est nécessaire, le format d'impression peut être réduit :
- Enregistrer une copie du fichier sous un autre nom, exemple : [*Nom de fichier version A4*] ;
  - Modifier Diapositives comme indiqué ci dessus pour A4, puis OK ;
  - Imprimer.

### **Format des objets représentant les ministères, missions, programmes et actions.**

Les ministères, missions, programmes et actions sont représentées par des rectangles. Afin d'obtenir des produits normalisés lisibles directement pour tous les ministères, la présentation graphique à appliquer est fixée en standard selon des codes détaillés sur la page suivante.

Éléments de présentation à employer	Mode d'affichage	Code couleurs		Exemple - Observations
		Fonds	Intitulés	
<b>Périmètre ministériel</b>	L'ensemble des programmes géré par le ministère est identifié sur un périmètre.	Blanc	Noir	
<b>Mission interministérielle</b>	La zone correspondante regroupe les programmes inclus dans la mission tous ministères confondus.	Orange.	Noir	
<b>Mission ministérielle</b>	La zone regroupe les programmes.	Bleu clair	Noir	
<b>Programme.</b>	La zone regroupe les actions du programme.	Le cadre vide laissant apparaître la couleur de la mission d'appartenance . Sans	Bleu (mission ministérielle) Noir (mission inter ministérielle) Rouge programme à traiter majoritairement : conduite, pilotage et soutien, polyvalence,...	  
<b>Action.</b>		Blanc	Noir  Soutien :Rouge	 

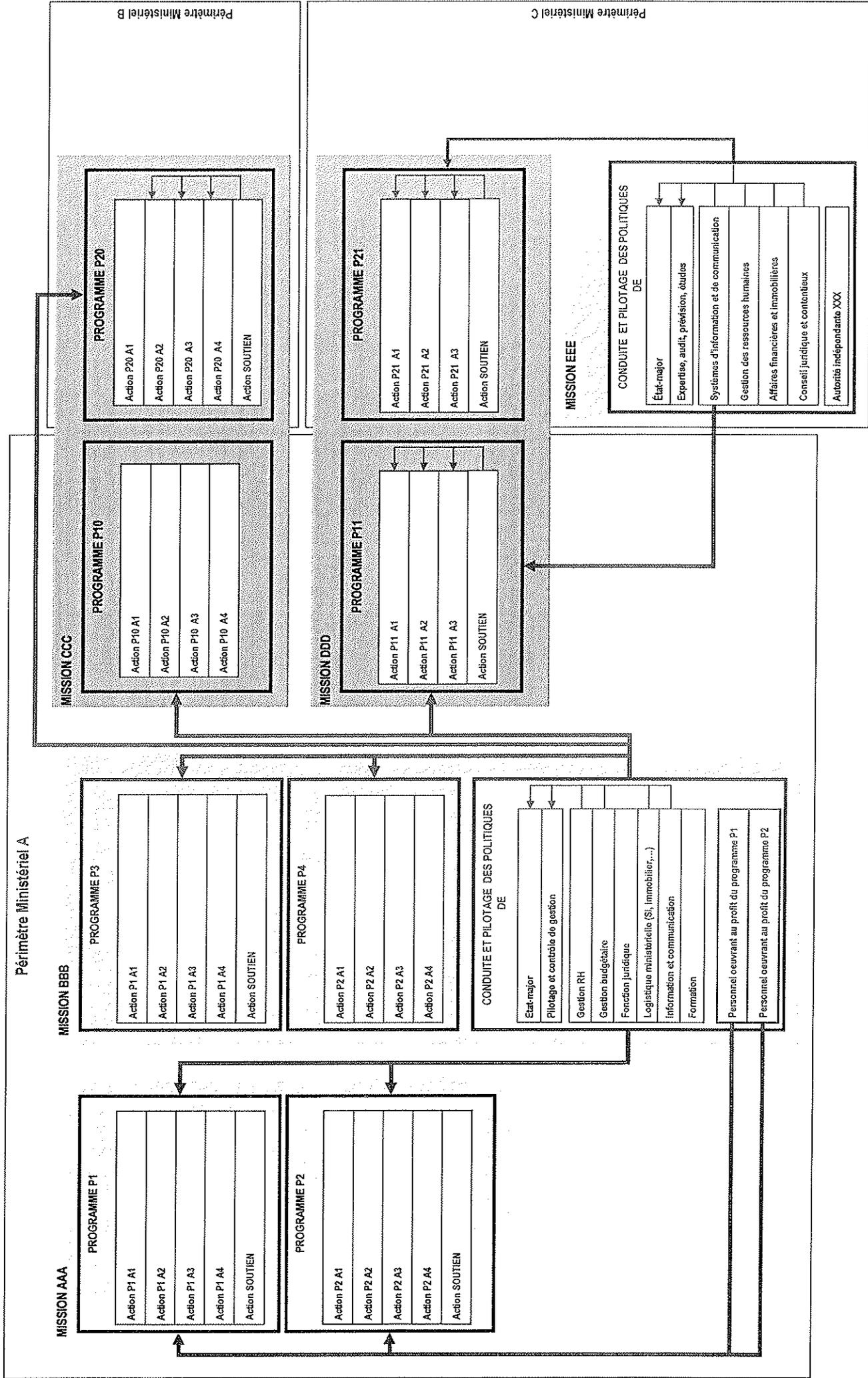
#### Affichage des liens entre actions.

Les liens entre actions, entre actions et programmes et entre programmes sont représentés par des « connecteurs ».

#### Conseils pratiques.

- Dans Powerpoint : afficher le barre de Dessin, sélectionner « Formes automatiques » , puis « Connecteurs », choisir le type de flèche ;
- Appliquer le connecteur depuis l'action/programme de départ vers la destination. Le connecteur est « accroché » quand ces deux extrémités représentent des carrés rouges.
- Sauf cas particuliers, les connecteurs sont rouges. Entre deux actions leur épaisseur est  $\frac{3}{4}$  de point. Entre programmes, l'épaisseur est de  $2\frac{1}{4}$  point.

**Pour le traitement de la polyvalence, les actions et les liens entre action « miroir » et programme cible peuvent être d'une couleur spécifique par programme concerné afin de faciliter la lecture des schémas.**



**Notice relative aux matrices de déversement**

**Objectif :** modéliser et calculer les règles de déversement permettant de calculer le coût des actions. Donne un contenu chiffré aux liens retenus en fixant les clés à appliquer.

Colonne	intitulé	Description	Commentaires
1	MPA	liste des missions programmes actions liées pour un ministère donné	
2	Crédits/dépenses par action	Montant figurant dans le PLF (tableau XL)	
3	Crédits/dépenses à répartir	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0 si l'action est une action de politique sans fonction polyvalente à répartir ni conduite, pilotage et soutien</li> <li>- sinon montant total ou partiel des crédits</li> </ul>	
4 à XX	Répartition	répartition <b>intra programme</b> des actions soutien ou polyvalentes identifiées  (Selon les options prises par le ministère) Montants en € ou formule de calcul qui s'appliquera automatiquement en prenant les chiffres de la colonne 3	<b>Autant de colonnes que nécessaire peuvent être ajoutées</b>
1 <sup>ère</sup> Colonne en vert	Dépense par action au sein du même programme	<b>Sous total intermédiaire</b> pour un programme donné après ventilation de la partie soutien éventuelle	Somme algébrique colonne 2 + colonne 4 à XX
7 à XX	Répartition	Répartition <b>inter programme mais au sein de la même mission</b> des actions soutien ou polyvalentes identifiées  (Selon les options prises par le ministère) Montants en € ou formule de calcul qui s'appliquera automatiquement en prenant les chiffres de la colonne 3	<b>Autant de colonnes que nécessaire peuvent être ajoutées</b>
8	Répartition	idem	<b>Autant de colonnes que nécessaire peuvent être ajoutées</b>
2 <sup>ème</sup> colonne en vert	Dépense par action après ventilation d'autres actions de programmes distincts appartenant à la même mission	<b>Sous total intermédiaire</b> pour un programme donné après ventilation de la partie soutien et de la polyvalence au sein de la mission	Somme algébrique 1 ère colonne verte + colonne 7+8
10	Répartition	Répartition d'actions <b>appartenant à des missions distinctes</b>	
11	Répartition	idem	<b>Autant de colonnes que nécessaire peuvent être ajoutées</b>
3 <sup>ème</sup> colonne verte	Dépense totale par action de politique publique après ventilation d'autres actions appartenant à d'autres missions	<b>Total final</b> pour un programme donné après ventilation de la partie Soutien et de de la polyvalence provenant d'autres missions	
13	Fiche descriptive du coût des actions	Renvoie à la description détaillée des principes et des calculs du coût de l'action.	

Dossier d'analyse des coûts MATRICE DE DEVERSEMENT PLF année : .....	Crédits / Dépense par action	Crédits / Dépense à répartir	Repartition 1	Repartition 2	Repartition 3	Repartition 4	Repartition 5	Repartition 6	Repartition 7	Repartition 8	Repartition 9	Dépense totale par action de politique publique après ventilation d'autres secteurs appartenant à d'autres missions	Descriptif analytique de coût des actions n°
			De dépense par action après ventilation au sein du même programme	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission	De dépense par action après ventilation au sein du même programme	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission	De dépense par action après ventilation de programmes distincts appartenant à la même mission			
<b>MISSION XX</b>													
<b>Programme P1</b>													
Action 1					h1	11				m1			
Action 2					h2	12				m2			
Action 3					h3	13				m3			
Action 4					h4	14				m4			
Action 5					h5	15				m5			
Action 6					h6	16				m6			
<b>Programme P2</b>													
Action 1					h7	17				m7			
Action 2					h8	18				m8			
Action 3					h9	19				m9			
Action 4					h10	20				m10			
<b>Conditions et pilotage des politiques de</b>													
Stratégie													
Contrôle de gestion													
Gestion RH													
Gestion budgétaire			83										
Fonction juridique			84										
Logistique (matérielle (SI, immobilier, soutien matériel))			85										
Information et communication													
Formation			86										
Autres													
<b>Somme</b>													
<b>MISSION XXX</b>													
<b>Programme P90</b>													
Action			91										
Action			92										
Action			93										
<b>Pilotage et animation du programme et de la mission</b>													
<b>Programme P91</b>													
Action			94										
Action			95										
Action			96										
<b>Pilotage et animation du programme</b>													
<b>Programme P92</b>													
Action			97										
<b>Somme</b>													

## **Notice relative aux fiches descriptives de coûts**

### **Présentation générale**

Les fiches descriptives de coûts, produites pour chaque action, présentent une synthèse documentée des déversements et retraitements.

Elles sont produites :

- en prévision : traitement des crédits (en 2007, y compris les fonds de concours) et des charges (à partir de 2008),
- en exécution : traitement des dépenses et des charges,

et mettent clairement en évidence les choix opérés et leurs impacts financiers.

Action par action, ces documents fournissent les éléments de construction des coûts présentés en indiquant systématiquement la cible et l'origine d'un flux.

### **Éléments d'information.**

Sont identifiés :

- les mouvements entrants et sortants de chaque action, ce qui permet de vérifier pour un même flux sa bonne comptabilisation dans les deux actions, origine et cible ;
- le périmètre traité : mouvements internes à un programme, une mission (ou exceptionnellement entre missions).

Pour chaque mouvement sont précisés :

- la cible et l'origine des flux ;
- la méthode de détermination des déversements ;
- les montants retenus.

Ces éléments sont présentés sous forme de tableaux. En complément, une partie « commentaires » permet d'ajouter toute information jugée nécessaire.

### **Variantes.**

Les descriptifs analytiques des coûts sont produits en **deux versions** dont les modèles figurent ci-après :

1. La **Fiche descriptive du coût prévisionnel des actions**, illustrant la construction des informations insérées dans les projets annuels de performance (PAP). Elle ne traite que de prévisions de dépenses (crédits de paiement, dont les fonds de concours) en 2007.
2. La **Fiche descriptive du coût des actions**, présentant les données restituées dans les rapports annuels de performance (RAP) à partir :
  - des dépenses (crédits de paiement) en regard de la prévision ;
  - des charges issues de la comptabilité générale.

Les deux versions sont disponibles au format Excel pour une intégration plus ou moins directe des calculs. Dans un document Excel, chaque fiche descriptive constitue une feuille au sein d'un même fichier, ce qui permet de lier les calculs et facilite les contrôles.

A toutes fins utiles, les modèles sont également fournis au format Word.

**Fiche descriptive prévisionnelle  
par action**

ici intitulé de l'action

<b>Programme :</b>	<i>Description succincte de l'action :</i>
<b>Mission :</b>	Cette action concerne la mise en œuvre des mesures...
<b>Exercice budgétaire :</b>	
<b>Emetteur :</b>	Mise à jour du

**1. DEPENSE DIRECTE**

CP demandés (PLF) (a)	Fonds de concours (b)	CP prévus directement à l'action = a+b	Description	Observation(s)
€	€	€		

**2. DÉPENSE COMPLETE**

**Sous total de l'action au sein du programme (en €)**  
*(voir détail infra)*

**Total (en €)**  
*(voir détail infra)*

-

**Soit à déduire**

vers d'autres actions au sein du même programme

vers des actions d'un autre programme

Cible	Montant	Méthode	Cible	Méthode	Montant
Programme Action			Programme Action		
Programme Action			Programme Action		
Programme Action			Programme Action		

<b>Soit à ajouter : ventilation</b>						
depuis d'autres actions au sein du même programme			depuis d'autres programmes			
Origine	Méthode	Montant	Origine	Méthode	Montant simulation	
Programme Action			Programme Action			
Programme Action			Programme Action			
Programme Action			Programme Action			

**3. COMMENTAIRES RELATIFS A LA DEPENSE PREVUE**

## ANNEXE 2

### Objectifs de l'analyse des coûts

La reconduction de l'exercice d'analyse des coûts dans le cadre du PLF 2007 devra être l'occasion, pour les ministères comme pour la direction du budget et la direction générale de la modernisation de l'Etat, de le fiabiliser et de l'approfondir.

Il convient de traduire clairement cette évolution attendue dans les projets annuels de performance. A cet égard, il est utile de rappeler les **finalités de l'analyse des coûts** qui, dans la phase de préparation budgétaire, sont de trois ordres.

La première de ces finalités est d'*informer le Parlement* en reconstituant la dépense prévisionnelle complète des actions de politique publique. L'intérêt du Parlement a été clairement manifesté, entre autres par le dépôt, voire l'adoption, d'amendements modifiant la répartition des crédits entre programmes, sur la base des résultats de l'analyse des coûts. Il pourrait être accentué pour le PLF 2007.

Par ailleurs, pour défendre la constitutionnalité des dispositions du PLF<sup>4</sup>, le gouvernement a indiqué que « l'analyse des coûts présentée dans les PAP reconstitue [...] le coût complet des actions en prenant en compte l'ensemble des crédits concourant à leur réalisation » pour justifier l'inscription de crédits de rémunération de personnel relevant du ministère de l'écologie sur des missions relevant d'autres ministères.

Il ne s'agit pas encore à ce stade d'intégrer la totalité des coûts, notamment ceux provenant de la comptabilité générale<sup>5</sup>. Ces travaux seront menés lors de l'analyse de l'exécution accompagnant le rapport annuel de performances de 2006.

L'analyse des coûts n'a pas non plus pour but de remettre en cause les choix ministériels de répartition des crédits entre programmes et actions de politique publique. Sauf exceptions liées à l'organisation des ministères, l'analyse des coûts est fondée sur le déversement de dépenses prévisionnelles des actions et programmes portant des fonctions polyvalentes et de soutien vers des actions et programmes de politique publique.

Il n'en reste pas moins que la seconde finalité de l'analyse des coûts pourrait être, à terme et le cas échéant, de devenir un *outil partagé de budgétisation*, pour les ministères et pour la direction du budget. Menée avec précision et exhaustivité, conjuguée à la justification au premier euro (JPE), elle est de nature à permettre des comparaisons dans le temps et entre programmes.

Enfin, la vocation essentielle de l'analyse des coûts est de constituer un *outil d'évaluation de l'efficacité*, voire de *pilotage de la performance de la gestion publique à l'aide des coûts complets*, à l'usage des ministères et surtout des responsables de programme. Cette cible ne pourra être atteinte qu'après avoir achevé l'approfondissement et la fiabilisation précitées. L'exercice à mener dans le cadre du PLF 2007 en constitue à cet égard une étape essentielle.

Pour répondre à l'ensemble de ces finalités, la partie « coûts du programme et des actions » des projets annuels de performances des programmes pour 2007 devra traduire la **qualité des travaux préparatoires** conduits par les ministères et la **pertinence de l'organisation et de la méthodologie** retenues à cet effet. Sous cet aspect, l'analyse des coûts se situe à la confluence du contrôle de gestion et de la préparation budgétaire.

<sup>4</sup> Décision 2005-530 DC, observations du gouvernement, I-B-2.

<sup>5</sup> Charges à payer, coûts de possession des immobilisations, variations de stocks, provisions ...

Les questions de budgétisation auront été traitées au préalable : les crédits correspondant à des activités dont la destination est clairement définie en prévision seront affectés aux actions de politique publique afin de réduire au minimum indispensable le volume des crédits et effectifs des programmes et actions de soutien.

La tenue de « doubles comptes » n'ayant pas été retenue, l'analyse de coûts ne doit pas conduire à faire apparaître un montant total du budget général ou de chaque budget annexe, après retraitement, différent du montant total présenté au vote du Parlement. Il s'ensuit donc que la somme des mouvements des actions « débitrices » égalera celle des mouvements des actions « créditrices ».

En outre, l'analyse des coûts n'a pour seule vocation que de reconstituer le coût complet de chaque action ou programme de politique publique. Les ventilations et agrégations de crédits ou de coûts correspondant à des périmètres de politique différents de ceux retenus dans la maquette budgétaire sont à évoquer le cas échéant en « observations » et peuvent être traitées dans les documents de politique transversale (DPT) ou dans les annexes informatives du PLF (« jaunes »).

Enfin, l'ensemble de ces données sera produit dans un souci de cohérence globale avec les autres parties du projet annuel de performances (JPE, indicateurs de dépenses ou de coûts) et avec les DPT et « jaunes » précités. Cette cohérence manifesterà la volonté des ministères et des responsables de programme de faire de l'analyse des coûts un outil de pilotage opératoire.

La rigueur dans la conduite de l'exercice est une des conditions essentielles d'un accueil favorable, de la part du Parlement, des travaux d'analyse des coûts.

## ANNEXE 3

**Traitement des fonctions de soutien et des services polyvalents**

« L'objectif de la réforme des finances publiques décidée par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) est double :

- *accroître l'efficacité de l'Etat pour ses usagers et ses bénéficiaires, en focalisant le budget sur les résultats attendus et non plus sur le détail des moyens alloués ;*
- *éclairer les choix des politiques et des modes d'action en mettant en évidence les résultats visés, en mesurant les résultats obtenus et en rendant plus lisible le débat stratégique sur les évolutions de moyen terme des finances publiques »<sup>6</sup>.*

Dans cette optique, la LOLF prescrit la structuration du budget de l'Etat en programmes et en actions en fonction des buts généraux des politiques. Les programmes couvrent des ensembles cohérents d'actions inscrits dans une politique publique et sont placés sous la responsabilité d'un ministre.

Les programmes rendent lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats et identifient les acteurs responsables de leur exécution. La délimitation de leur périmètre obéit ainsi à deux axes de construction, dont le premier doit être privilégié :

- *les finalités ou les buts généraux de l'action de l'Etat ;*
- *les responsabilités de mise en œuvre des actions de l'Etat.*

**Il importe donc de regrouper autant que possible l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une politique au sein d'un seul programme.**

**La constitution des programmes amène en effet à repenser l'organisation administrative. Il s'agit bien de la règle principale qu'il convient d'appliquer, les programmes pouvant transcender les organisations.**

Toutefois, les programmes de fonctions de soutien<sup>7</sup> ou de services polyvalents sont constitués notamment pour tenir compte des **contraintes de mise en œuvre** de la gestion. Il s'agit en particulier,

- *en ce qui concerne les fonctions de soutien :*
  - **de l'optimisation des fonctions logistiques par des mutualisations** qui impose d'allouer les ressources par métier au sein de programmes et d'actions de soutien ;
  - du fait que **certaines ressources ne peuvent faire l'objet que d'une seule imputation** budgétaire en exécution (dépenses indivises) ;
- *s'agissant des services polyvalents :*
  - **de l'insécabilité** de certaines ressources entre programmes (polyvalence des agents sur plusieurs politiques publiques) ;

<sup>6</sup> Cf. Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE), 15 novembre 2001.

<sup>7</sup> Cf. Circulaire direction du budget n° CMD-02-638 du 18 février 2002 relative à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001. Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels.

- de la nécessité d'un **volume de ressources suffisant** au sein des BOP pour éviter des aberrations de gestion ; ainsi en est-il du personnel, pour lesquelles un volume minimal est jugé indispensable pour permettre une prévision statistique de la masse salariale et avoir du sens en gestion.

Les programmes ainsi constitués répondent à la typologie suivante :

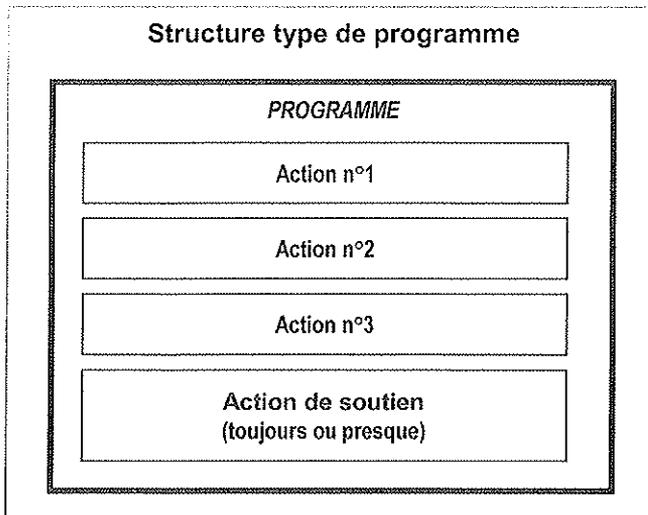
- **Les fonctions de soutien** correspondent aux fonctions d'état-major<sup>8</sup> et aux fonctions de gestion des moyens. Celles qui ne peuvent être réparties a priori par politique peuvent être isolées en programme ou action de soutien.
- **Les services polyvalents** exécutent plusieurs politiques aux finalités distinctes. Les programmes incluant de tels services sont ventilés par politique.

---

<sup>8</sup> Les fonctions d'état-major comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation, d'études et de recherche et certaines formes de contrôle.

## ANNEXE 3 / Fiche n°1

## Les programmes de « politique »



Par construction, ce type de programme exprime une seule politique. Éléments de segmentation de cette politique, les actions peuvent ici décliner différentes approches (métier, par population cible...).

Dans un souci de transparence et de visibilité du coût de l'action, **il convient de répartir toutes les dépenses**, notamment de personnel, entre les actions du programme, en prévision, sachant qu'en exécution les personnels contribuant à plusieurs actions peuvent être imputés sur un article unique (art 99) pour être reventilés a posteriori à l'intérieur d'un programme. Pour le responsable du programme, cette répartition ne vient pas contrarier la souplesse de gestion interne au programme du fait de son caractère indicatif s'agissant d'actions d'un même programme.

Une action de soutien accueillera les fonctions éponymes qui ne pourraient être réparties directement entre les actions.

**ANNEXE 3 / Fiche n°2**

**Le traitement des fonctions de soutien**

La spécialisation des crédits par programme conduit à les adosser à des responsabilités administratives et à la réalité de la gestion; **la construction des programmes ne répond donc pas à une logique de budgétisation analytique.**

On ne distingue alors un programme de fonctions de soutien ou de conduite et de pilotage que lorsque ces fonctions ne sont pas celles d'un seul programme. Dans les autres cas, on identifie ces fonctions au sein du programme comme une action particulière.

**On n'inclut dans le périmètre des fonctions de soutien que les dépenses qui ne peuvent pas être imputées en exécution sur les actions de politique publique. Les coûts correspondants font dès lors l'objet d'un retraitement (ventilation), en programmation comme après l'exécution, dans le cadre de l'analyse des coûts des actions.**

Les fonctions de soutien couvrent dans la majorité des cas des prestations de service indivises, dont la répartition a priori entre actions de politique publique est impossible ou trop complexe. Elles se répartissent en deux domaines :

- *les fonctions d'état-major :*

- cabinet du ou des ministres et secrétaires d'État ;
- élaboration de politique, pilotage du périmètre ministériel et statistiques ;
- inspection, audit et contrôle.

*Compte tenu du faible enjeu lié à leur montant relatif, les coûts correspondants ne sont pas déversés vers des actions de politique publique (le coût complet des fonctions d'état-major sera néanmoins établi par adjonction des coûts de gestion des moyens qui leur correspondent).*

- *la gestion des moyens :*

- administration et gestion des ressources humaines ;
- formation du personnel du ministère ;
- budget et comptabilité ;
- fonctions juridiques ;
- systèmes d'information d'administration et de gestion ;
- immobilier ;
- logistique générale.

***Les coûts correspondants sont intégralement déversés a posteriori sur les actions de politique publique.***

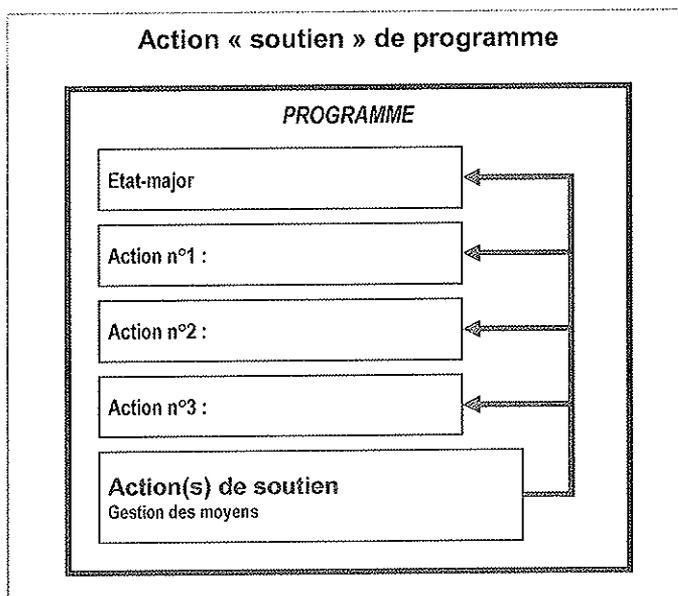
L'intérêt d'actions ou de programmes de soutien ou de conduite et de pilotage peut résider dans la mutualisation des moyens, la recherche d'économies d'échelle, le regroupement et la promotion de compétences propres aux métiers concernés. Cela étant, il ne faut pas confondre la destination finale des dépenses et leurs modalités d'exécution.

Rares sont les programmes dans lesquels il ne faut pas d'action de soutien.

Sauf le cas des programmes qui ne comportent que des crédits de transfert, tous les autres programmes devraient inclure une action de soutien.

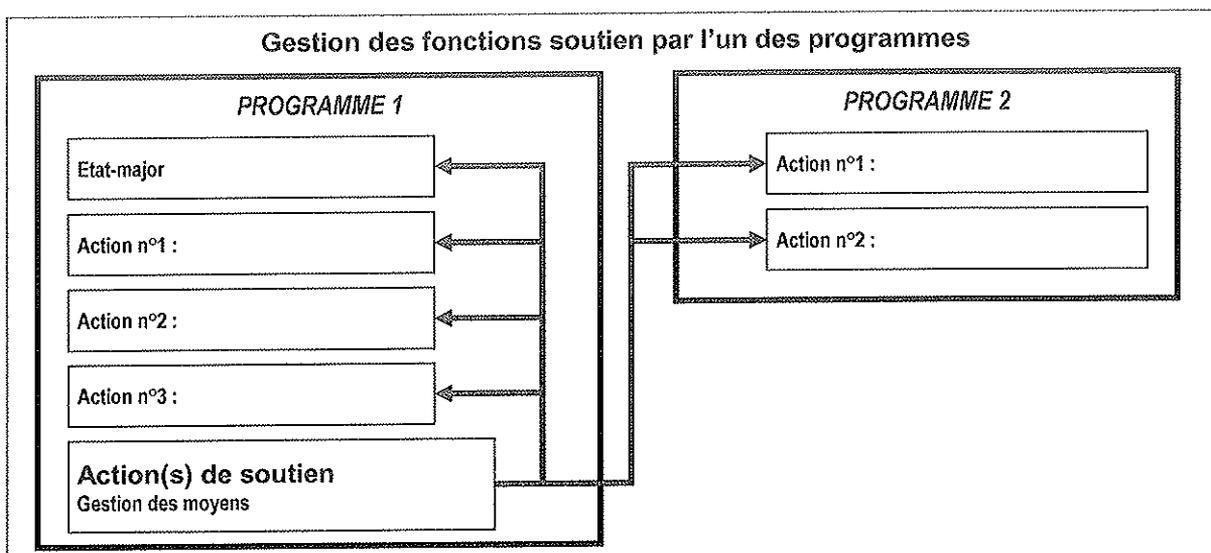
**a. Cas des fonctions de soutien ou de conduite et de pilotage retracées par une action du programme auquel elles se rattachent.**

Le coût des fonctions est ventilé analytiquement, ex ante et ex post, entre les actions de politique publique selon des modalités ad hoc (clés de répartition ou déversements spécifiques) afin de reconstituer le coût complet de chacune de ces actions.



**b. Cas des fonctions de soutien ou de conduite et de pilotage desservant plusieurs programmes et rattachées à l'un d'entre eux.**

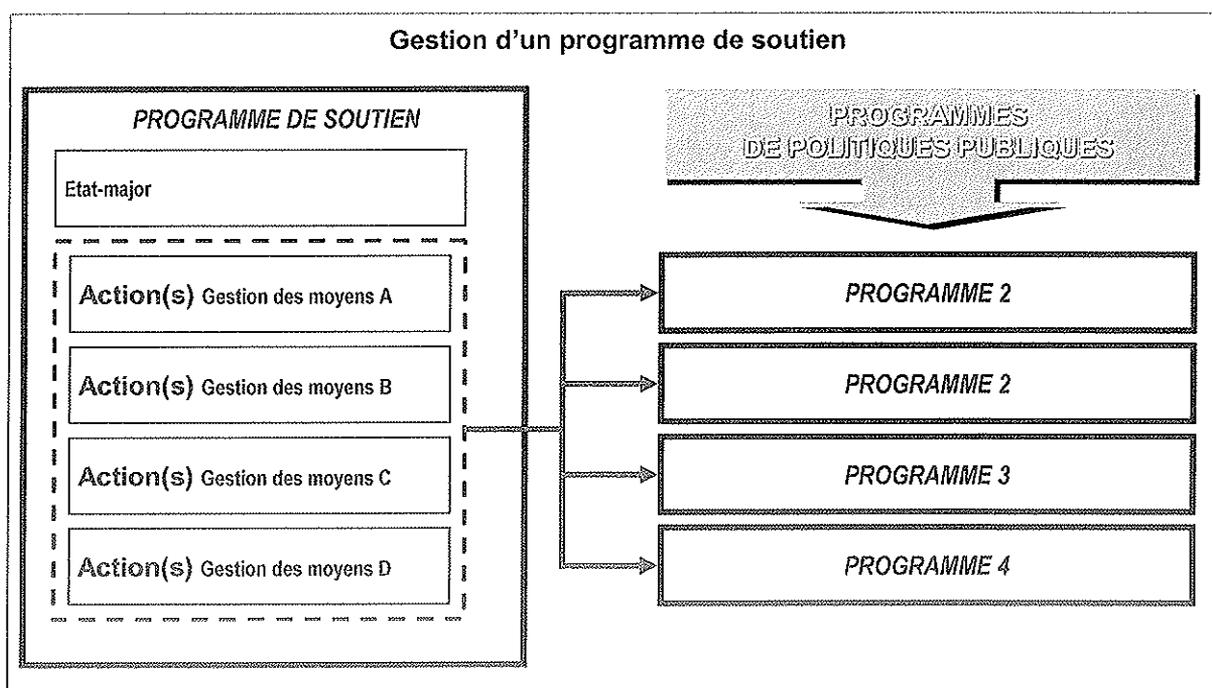
Certains ministères sont appelés à gérer plusieurs politiques structurées en autant de programmes. Pour autant, il peut être difficile de répartir les fonctions de soutien entre ces programmes à la fois en raison de la nature même de certaines dépenses et de l'organisation de leur gestion unifiée. Une des solutions peut être de décider d'affecter l'ensemble des fonctions de soutien (en les limitant au strict minimum) à l'un des programmes :



Cette solution peut être utile pour retracer, notamment, les fonctions d'état-major sans créer de programme spécifique (leurs coûts ne seront pas ventilés).

**c. Cas de fonctions de soutien ou de conduite et pilotage desservant plusieurs programmes et retracées dans un programme spécifique.**

Dans le cas de ministères pilotant plusieurs programmes, la recherche de la performance peut justifier que des fonctions de soutien **soient organisées dans une structure transversale dans le but de générer des économies d'échelle ou de mutualiser une compétence** qui serait moins bien assurée ou à un coût supérieur si elle était diluée dans différentes structures opérationnelles.



## ANNEXE 3 / Fiche n°3

## Les cas « mixtes » de services polyvalents et de fonctions de soutien

Certains ministères mènent des politiques distinctes avec un unique réseau de services. Dans ce cas, les services déconcentrés et les opérateurs mettent en œuvre plusieurs politiques avec les mêmes moyens (effectifs, locaux...) : **ce sont des services polyvalents.**

S'agissant des moyens en personnel, de pilotage et d'exécution, l'analyse des attributions élémentaires (briques de base) doit mettre en évidence s'il y a réellement polyvalence au sein de ces services ou si la répartition des personnels d'un même réseau entre plusieurs programmes aboutirait à des aberrations de gestion (taille des BOP) .

Répartir les moyens d'une administration réellement polyvalente entre plusieurs programmes, dès la loi de finances, pourrait créer une rigidité contre-productive dans la gestion des ressources. **L'effet de seuil** joue, en effet, en matière de ressources humaines et les avantages du pilotage liés à la fongibilité et à la globalisation disparaîtraient. Dans certains services polyvalents, au niveau déconcentré, la masse de crédits de personnel par programme pourrait représenter quelques dizaines d'ETP ce qui donnerait peu de sens aux redéploiements de crédits internes au programme tout en rigidifiant la gestion. Même si cette répartition est envisageable à l'échelle de l'ensemble du programme, le critère doit être la faisabilité de répartition à l'échelon opérationnel local.

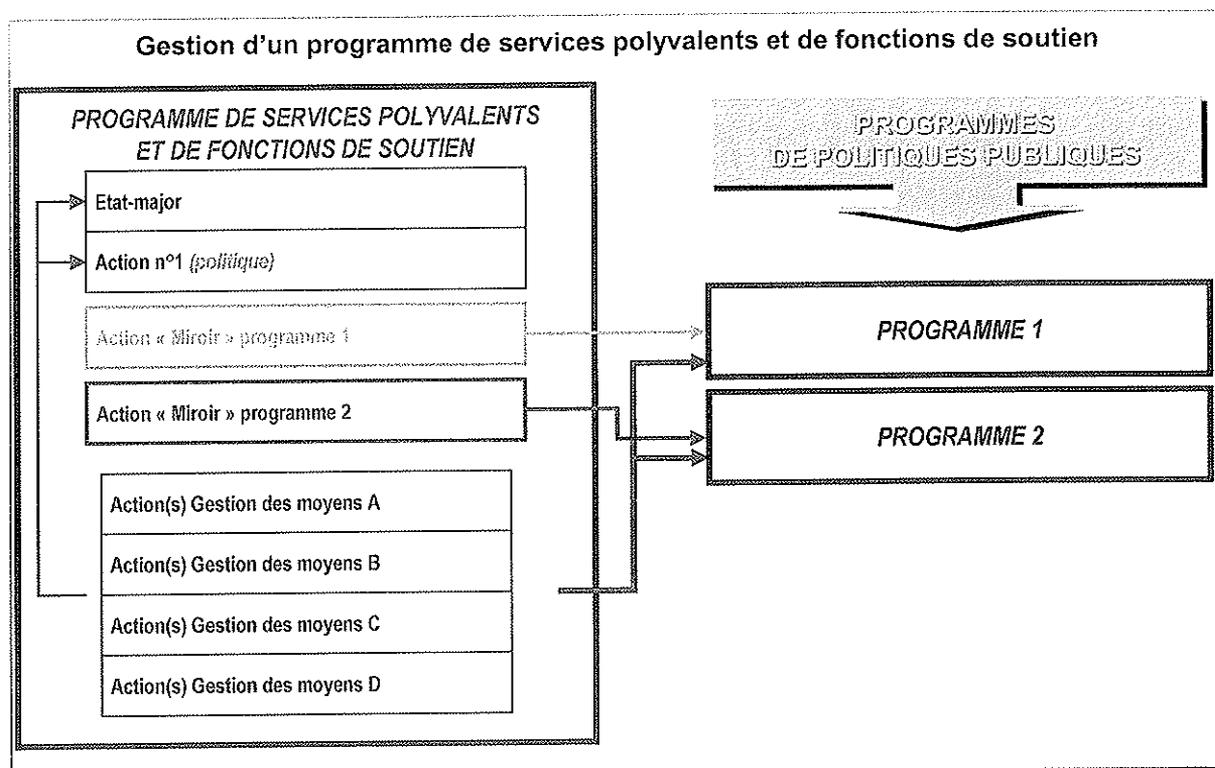
Lorsqu'un réseau de services polyvalents met en œuvre différentes politiques qui mobilisent des crédits d'intervention ou d'équipements, la structuration en programmes devient donc plus complexe.

Dans ce cas, les personnels polyvalents sont regroupés dans un programme spécifique avec des actions qui reprennent l'intitulé de chacun des programmes de politique mis en œuvre par ces personnels (actions « miroir » des programmes de politique). En budgétisation, les crédits de personnel sont ventilés sur les actions « miroir » du programme spécifique. En exécution, la dépense est imputée en cours de gestion sur un article d'exécution « dépenses de personnel à reventiler entre les actions du programme », puis répartie en fin d'année sur les actions miroir du programme des services polyvalents.

En analyse des coûts, chaque action miroir du programme spécifique des services polyvalents est déversée sur le programme de politique concerné<sup>9</sup>. **La reconstitution du coût complet** se fait par addition du coût du programme d'intervention ou d'équipement avec le coût de l'action correspondante, dite « **action miroir** », dans le programme des services polyvalents à la fois *ex ante et ex post*.

<sup>9</sup> Dans les cas où les effectifs en cause ne justifient pas un programme spécifique, ces services peuvent être regroupés sur une action d'un programme.

En fait, le plus souvent, les ministères peuvent avoir à concilier l'existence de services polyvalents avec des services de fonctions de soutien. Dans ce cas, un seul programme « mixte » peut être créé, structurant les actions « miroirs » des services polyvalents et incluant également les fonctions de soutien.



## Conclusion :

Chaque fois que cela est possible, **un programme doit regrouper l'ensemble des moyens qui concourent à la réalisation d'une politique.** Cette structuration doit constituer, à terme, un objectif pour l'ensemble des administrations et peut les conduire à envisager des changements importants en vue d'une amélioration dans leur organisation.

Dans ces conditions, **il est souhaitable que la mise en œuvre de programmes de services polyvalents ou de fonctions de soutien soit justifiée, tant en nombre qu'en volume.** Ces programmes peuvent également être limités à une phase d'évolution des organisations administratives. Cet objectif doit cependant être mis en balance avec les avantages (regroupement et promotion des compétences, économies d'échelle, effet de masse dans la politique d'achats) de la mutualisation des fonctions de soutien.

Les principes retenus pour la construction des programmes sont cohérents avec les exigences de l'élaboration d'informations pertinentes sur les coûts des actions :

- Les programmes regroupent en priorité l'ensemble des moyens d'une politique. La lecture directe des coûts de la politique est alors donnée dans le budget. Elle est détaillée par l'indication du coût des actions composant le programme.
- Lorsque, par défaut et pour permettre la gestion globalisée des moyens, les programmes sont polyvalents, les dépenses afférentes à chacune des politiques composant le programme sont identifiées dès le stade de la prévision budgétaire. Les coûts de l'action d'un programme polyvalent et du programme de politique auquel elle correspond sont systématiquement additionnés dès le stade de la prévision budgétaire, par un traitement en analyse de coûts.
- Lorsque, enfin, un certain nombre de dépenses indivises de fonctions de soutien ne peuvent pas être réparties a priori dans le budget, elles sont regroupées dans un programme ou une action de soutien desservant un ensemble d'actions opérationnelles bien identifiées. Ces dépenses font l'objet d'une ventilation en analyse de coûts, a priori et a posteriori.
- Les coûts complets des programmes et actions autres que de soutien, de conduite et de pilotage et/ou polyvalentes, c'est-à-dire de tous les programmes et actions de politique publique, sont construits par retraitement, notamment par la ventilation du coût des fonctions de soutien et l'adossement de charges non décaissées<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> D'autres éléments viendront compléter l'identification des coûts des politiques : retraitement des coûts du capital, mise en évidence des dépenses fiscales, consolidation avec les opérateurs publics, imputation des charges à payer ...