

Guide méthodologique pour la mise en œuvre de la Directive portant loi de finances au sein
de l'UEMOA

-

Annexe n°2 : la démarche de performance

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION.....	2
I. La démarche de performance	3
II. Le Programme	4
A. Qu'est ce qu'un programme ?	4
B. Structurer le budget en programmes.....	5
1. La démarche.....	5
2. La cartographie des programmes	6
3. Programmes, objectifs des stratégies et cadre logique.....	8
C. Les autres niveaux d'une classification programmatique des dépenses.....	9
III. Les responsabilités dans la gestion d'un programme	10
A. Le responsable de programme	10
B. Coordination des programmes et directions transversales	12
C. Les niveaux opérationnels de gestion des programmes.....	12
D. Le contrôle de gestion.....	13
E. Les responsabilités externes au ministère sectoriel	13
IV. Le suivi de la performance	14
A. La fonction du suivi de la performance	14
B. Les indicateurs de performance	14
C. Qualité des indicateurs.....	16
V. Les documents sur la performance	17
A. Le PAP d'un programme	17
1. Présentation stratégique et description.....	17
2. Présentation détaillée des objectifs du programme et des indicateurs	17
3. Les difficultés et défis	19
B. Le RAP	19
C. Le calendrier de préparation des PAP et RAP.....	20
VI. La démarche de performance au niveau opérationnel.....	20
A. L'approche.....	20
1. Le dialogue de gestion	20
2. Objectifs et indicateurs	21
B. Les outils.....	21
1. Les contrats de performance	21
2. Les plans de travail	23
3. Les tableaux de bord	23
VII. Audit et évaluation	25
A. Audit du pilotage de la performance	25
B. Les évaluations	26
C. Le contrôle externe	26

PRESENTATION

Cette annexe au guide méthodologique d'application de la directive 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances porte sur la mise en œuvre de la démarche de performance. Elle est organisée ainsi :

- *La section 1* présente la démarche de performance dans la conduite des activités publiques, qui consiste en la recherche de l'efficacité, de l'efficacité et de la qualité des services rendus.
- *La section 2* examine les questions liées à la mise en place d'une classification programmatique des dépenses budgétaires. En effet, pour appuyer une démarche de performance, les dépenses budgétaires sont souvent classées en programme. Tel que défini dans la directive 06/2009/CM/UEMOA, un programme regroupe les crédits d'un ministère destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme.
- *La section 3* examine les responsabilités dans une gestion budgétaire sur la base du programme. La démarche de performance implique un accroissement des responsabilités des ministères sectoriels qui sont chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Le responsable de programme jouera un rôle clef dans les nouveaux dispositifs de suivi et de gestion à mettre en place.
- *La section 4* traite du suivi de la performance qui est un élément essentiel dans la mise en place d'une gestion budgétaire orientée vers la performance (ou ax e sur les résultats).
- *La section 5* examine les projets et rapports annuels de performance précisés dans la directive 06/2009/CM/UEMOA. Ces documents présentés au Parlement visent à accroître la transparence, faciliter l'analyse du budget et des politiques publiques et rendre redevable l' xecutif sur les résultats.
- *La section 6* examine brièvement la démarche de performance au niveau opérationnel et les outils qu'il sera nécessaire de développer au sein des ministères, ou d'en poursuivre le développement, la pertinence de leur développement est à examiner cas par cas en fonction des besoins prioritaires et des capacités disponibles.
- *La section 7* traite de l'audit du pilotage de la performance, de l'évaluation et du contrôle externe.

I. La démarche de performance

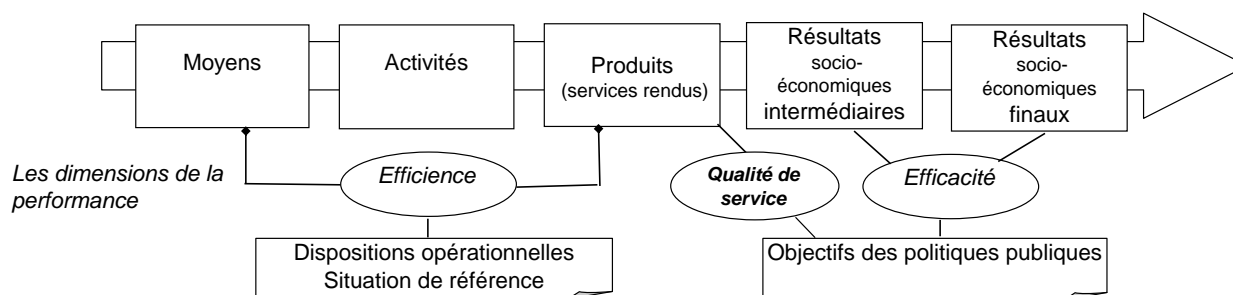
La notion de performance dans la conduite des activités publiques est illustrée par le diagramme 1 qui présente le processus de production des services publics et les dimensions de la performance. Les activités publiques consistent à transformer les ressources (les moyens) en produits (les services rendus), qui induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social. Les résultats socio-économiques comprennent : (i) les résultats socio-économiques intermédiaires imputables à un programme ou à une organisation donnée ; et (ii) les résultats socio-économiques finaux, ou impacts, auxquels contribuent plusieurs programmes ou organisations.

La performance dans la conduite des activités publiques a plusieurs dimensions :

- *l'efficacité* de la gestion qui consiste pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens, par exemple à réduire les coûts unitaires de délivrance des passeports ;
- *la qualité* du service rendu, cette dimension vise à mieux spécifier la nature du produit, par exemple à réduire les délais de délivrance des passeports ;
- *l'efficacité* c'est-à-dire la capacité à atteindre des objectifs socio-économiques préalablement fixés, par exemple l'accès à l'enseignement fondamental.

Diagramme 1

Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance



Ces notions sont relatives. L'efficacité s'apprécie en comparant les réalisations à une situation de référence, comme, par exemple, les dispositions organisationnelles initialement prévues ou les résultats passés. L'efficacité s'apprécie en comparant les résultats socio-économiques obtenus aux objectifs des politiques publiques. Certains auteurs font référence aux « 3 E » (économie, efficacité et efficience). L'économie, qui est la capacité à acheter des moyens au moindre coût est comprise dans la notion d'efficacité. On ne peut pas être efficace si l'on n'est pas économe.

La démarche de performance s'inscrit dans le renforcement du système de gestion des finances publiques selon les trois objectifs budgétaires à savoir la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficace des services publics¹. En particulier, la recherche de la performance doit s'effectuer dans le respect des contraintes macroéconomiques et des objectifs budgétaires globaux, définis

¹ Cf. Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Secrétariat du PEFA, 2005.

dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), précisé dans l'article 52 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

II. Le Programme

A. Qu'est ce qu'un programme ?

Les approches budgétaires orientées vers la recherche de la performance (ou axées sur les résultats) s'appuient le plus souvent sur une structuration du budget en programmes. Ainsi, la directive 06/2009/CM/UEMOA préconise de spécialiser les crédits par programme. Selon l'article 12 de cette directive, à l'intérieur d'un ministère, « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus* ».

Un programme regroupe des activités ayant des finalités communes quelle que soit leur nature économique et leur source de financement. L'ensemble des programmes constitue un recouvrement complet du budget de tous les ministères. Les seuls crédits qui peuvent ne pas être répartis en programme sont précisés dans l'article 14 de la directive 06/2009/CM/UEMOA. Il s'agit des dotations affectées aux Pouvoirs publics, aux charges de la dette publique, à la couverture des garanties et aux dépenses accidentelles et imprévisibles. Cette approche pour définir le programme diffère de celle adoptée dans la gestion des projets et des aides extérieures selon laquelle un programme est un ensemble d'opérations bien définies, sans que l'ensemble du budget d'un ministère soit nécessairement structuré en programmes.

La notion de programme est relativement voisine de la notion de fonction. Dans la classification des fonctions des administrations publiques² (CFAP), le terme « fonction » désigne « des objectifs socioéconomiques que les unités institutionnelles poursuivent par différents types de dépenses »³. Toutefois, tandis que la CFAP est un standard international applicable à tout pays, une classification programmatique des dépenses doit tenir compte des politiques publiques propres à chaque pays et des contraintes liées à la gestion budgétaire.

Pour éviter tout chevauchement de compétences dans la gestion et pour responsabiliser les ministères, la directive 06/2009/CM/UEMOA précise que les programmes sont établis par ministère. Pour appuyer la formulation des politiques, il est utile dans certains secteurs de préparer des documents interministériels de politique transversale, **mais les responsabilités ministérielles dans la mise en œuvre de ces politiques doivent être clairement identifiées**. En revanche, au sein d'un ministère la structure programmatique ne recouvre pas nécessairement la structure administrative. Le degré de déconnexion entre la structure administrative d'un ministère et sa structure programmatique dépend de la manière dont le ministère est organisé.

S'il est souvent désirable que le passage à une présentation budgétaire par programme donne lieu à des réorganisations administratives, l'évolution d'un budget de moyens vers un budget de programme ne doit pas donner lieu à la formulation de programmes « désincarnés » aux contours flous. La conduite d'une politique publique nécessite une claire identification de responsabilités de gestion. La constitution de programme ne doit donc pas

² En anglais, *classification of functions of government (COFOG)*

³ « Nomenclature des dépenses par fonction », *Études statistiques, Série. M*, No 84, Nations Unies, 2000.

faire oublier l'organisation administrative et les services chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

B. Structurer le budget en programmes

1. La démarche

La structuration du budget d'un ministère en programmes doit à la fois partir des politiques publiques telles que définies dans les documents stratégiques et tenir compte des impératifs liés au développement d'une gestion budgétaire orientée vers la performance.

L'analyse des stratégies nationales et sectorielles, du programme gouvernemental et des missions et objectifs du ministère concerné sera le point de départ de la mise en place d'une classification programmatique. A chaque programme, il doit pouvoir être associé un ou des objectifs de politique publique définis dans les documents stratégiques. Toutefois, plusieurs programmes peuvent concourir à un même objectif des stratégies et participer à une même politique publique, en particulier lorsqu'il s'agit de politiques transversales mettant en jeu plusieurs ministères. Le nombre de programme par ministère devant être limité, comme noté plus loin, toute politique publique ne donne pas forcément lieu à la formulation d'un programme spécifique à cette politique.

La CFAP qui est un des segments de la nomenclature budgétaire précisée par la directive 08/2009/CM/UEMOA donne des pistes pour structurer le budget en programmes. Elle a l'avantage d'être bien documentée⁴. Bien que des exceptions soient inévitables, compte tenu des spécificités de chaque pays, il est en général souhaitable que le programme soit rattachable à une seule sous-fonction de la CFAP (le groupe).

La structuration du budget en programmes doit tenir compte des impératifs liés à la mise en place de procédures de gestion orientée vers la performance. La structure des programmes doit notamment permettre la désignation d'un responsable de programme et l'exercice effectif de sa fonction, un suivi des dépenses par programme et l'établissement d'indicateurs de performance par programme. Une gestion budgétaire orientée vers la performance doit placer les unités de prestations des services publics et leur performance au centre des préoccupations. Cela suggère de privilégier, dans les ministères, fournissant directement des prestations de service public aux citoyens une structure de programmes par niveau de service (par exemple, programme « enseignement primaire », programme « enseignement secondaire », etc.).

Une stratégie propre au programme identifiant les objectifs spécifiques du programme doit être établie. Cette stratégie doit viser une contribution efficace du programme aux stratégies nationales et sectorielles et s'inscrire dans une démarche de performance. Les objectifs spécifiques d'un programme doivent traduire de manière appropriée au contexte national et aux problèmes que l'on cherche à résoudre les trois dimensions de la performance. Ils comprendront des objectifs socio-économiques déclinés des stratégies nationales ou sectorielles et des objectifs d'amélioration de la qualité du service rendu et de l'efficacité.

Pour une bonne lisibilité des politiques publiques, les objectifs spécifiques du programme présentés dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuel de performance (RAP), destinés à rendre compte et rendre des comptes au Parlement (cf. section 5), doivent se focaliser sur les questions jugées les plus importantes et les plus prioritaires. Ces objectifs doivent être : (i) en nombre limité (au maximum 5 par programmes

⁴ Cf. Nations Unies (2000) cité ci-dessus ou le manuel de statistiques de finances publiques du FMI (2001).

et de préférence moins) ; (ii) représentatifs des aspects essentiels du programme ; (iii) énoncés en termes clairs, simples et faciles à comprendre par tous ; (iv) traduits par des leviers d'action (les moyens nécessaires à leur réalisation doivent être imputables au programme en question et non pas relever de la compétence d'autres organismes ou être trop fortement dépendants de l'environnement socio-économique) ; et (v) mesurables par des indicateurs de performance auxquels sont conférées des valeurs cibles (cf. section 4).

Pour une gestion budgétaire ordonnée, la structure du budget en programmes doit être relativement stable. Idéalement, les transferts de compétences d'un ministère à un autre devraient consister à transférer un programme d'un ministère à l'autre, sans en modifier le champ d'activités. Ce n'est pas toujours possible. En particulier, les programmes d'administration générale (cf. section 2.2.2) sont affectés par un changement du nombre de ministères. Néanmoins, la minimisation des risques de redéfinition des programmes lors des restructurations gouvernementales est un des critères à prendre en compte lors de la structuration du budget en programmes. Pour éviter une gestion lourde et une trop grande dispersion des responsabilités, le nombre de programme doit être relativement réduit (en moyenne 5 à 6 programmes par ministère).

Les principes généraux de la classification programmatique et de l'organisation du budget en programmes doivent être définis par le ministère des Finances, en concertation avec l'ensemble des ministères. La structuration des budgets ministériels en programmes doit être effectuée par les ministères concernés sur la base de ces principes généraux. Les ministères sectoriels disposent d'une vue plus complète et plus détaillée des fonctions et objectifs des entités qu'ils contrôlent que le ministère des Finances. Toutefois, une procédure de validation des propositions des ministères sectoriels et de la structure du budget en programmes doit, aussi, être en place (cf. les propositions formulées section 7).

2. La cartographie des programmes

Pouvoir identifier clairement le périmètre administratif de chaque programme et la chaîne de responsabilité correspondante est essentiel. Il convient d'établir la « cartographie » administrative du programme, c'est-à-dire la table de passage entre, d'une part, les structures administratives, projets et type de transferts et, d'autre part, les programmes.

Par souci de transparence et de simplicité, il convient d'écarter l'usage de clefs de répartition dans l'établissement de la cartographie des programmes. Une personne doit être affectée à un programme et un seul. Les activités des services transversaux (ex. Direction des affaires administratives et financières [DAAF], Direction des ressources humaines [DRH]), etc.) sont regroupées dans un « programme d'administration générale » appelé aussi selon les pays « programme de support » ou « programme politique et gestion ». Toutefois, ce programme ne doit pas être un fourre-tout, servant par exemple à pallier les difficultés à répartir les dépenses de personnel par programme. Lorsqu'une direction du programme d'administration générale gère certaines activités relevant des fonctions d'un autre programme, les dépenses relatives à ces activités devront être imputées à cet autre programme.

Un programme regroupe les dépenses d'un ministère ayant les mêmes finalités indépendamment de leur nature économique. La ventilation des dépenses de personnel par programme peut nécessiter la mise à niveau des fichiers de personnel ou de la paye. De même, il convient de ventiler par programme les dépenses des projets d'investissement multisectoriels, des projets gérés centralement dans un ministère par une direction des chargées des projets et les dépenses des services régionaux. Pour les « gros » projets à cheval sur plusieurs programmes, il convient de vérifier que les dispositifs comptables permettent de suivre les dépenses du projet programme par programme, y compris les dépenses financées sur aides-projets.

L'encadré 1 résume quelques bons principes pour l'établissement d'une classification programmatique. L'encadré 2 présente des exemples de classification programmatique des dépenses budgétaires.

Encadré 1

Structurer le budget en programme : quelques bons principes

- Le programme regroupe un ensemble cohérent d'activités auxquels sont associés des objectifs communs. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. En particulier, les dépenses de personnel et d'investissement devront être regroupées de la même manière que les dépenses de biens et services concourant à la même finalité.
- Pour la responsabilisation et la gestion courante, le programme doit être défini au sein des ministères.
- Chaque programme doit correspondre à un regroupement clairement défini de directions ou services, projets d'investissement et transferts. Une grille de passage entre la structure administrative et le programme doit être établie (« cartographie du programme »).
- On n'utilisera pas de clef de répartition et on ne fera pas de comptabilité analytique pour structurer le budget en programmes. Dans ces conditions :
 - les dépenses non affectables à un programme opérationnel particulier sont regroupées dans un programme d'administration générale ;
 - un membre du personnel est affecté à un seul programme.
- La structure programmatique doit être relativement stable pour assurer une continuité dans la gestion (mais la stabilité ne doit pas conduire à rendre rigide la structure des programmes qui étant ministériels sont sujets aux modifications gouvernementales)
- Le programme doit, lorsque possible, ne couvrir qu'un seul groupe de la CFAP, mais il ne s'agit pas d'une règle universelle.
- Le nombre de programmes par ministère sera limité (5 à 6 en moyenne).

Encadré 2

Exemples de structuration du budget d'un ministère en programmes

Afrique du Sud

Ministère de la Défense et des anciens combattants : Programmes

1. Administration
2. Déploiement des forces
3. Défense terrestre
4. Défense aérienne
5. Défense maritime
6. Médecine militaire
7. Services de renseignement militaire
8. Soutien général

France

Ministère de l'Éducation nationale : Programmes

1. Enseignement scolaire public du premier degré
2. Enseignement scolaire public du second degré

3. Vie de l'élève
4. Enseignement privé du premier et du second degré
5. Soutien de la politique de l'éducation nationale

Ile Maurice

Ministère de la Santé et de la Qualité de la Vie : Programmes et sous-programmes

1. Politique de la Santé et Gestion
2. Services curatifs
 - Sous-programme 2.1. Services hospitaliers et médecine de haut niveau technique
 - Sous-programme 2.2. Médecine traditionnelle
3. Soins de santé primaire et santé publique
 - Sous-programme 3.1. Services des centres de santé
 - Sous-programme 3.2: Santé publique
4. Traitement et prévention du SIDA
5. Promotion de la qualité de la vie et prévention/contrôle des maladies non infectieuses

Sources : Budgets 2010

3. Programmes, objectifs des stratégies et cadre logique

Il est quelquefois estimé que pour mieux refléter les stratégies nationales, la structure du budget en programmes devrait reproduire la présentation thématique des stratégies. Cette approche n'est pas toujours réaliste. Stratégies et budget sont des documents de nature et de fonctions différentes. Un document stratégique national peut être organisé autour de grands objectifs transversaux tels que «bonne gouvernance », « promotion de la femme », etc., qui concernent en termes de gestion budgétaire de nombreux programmes. La contribution des programmes à la réalisation de ces objectifs, ou à leur déclinaison, doit se mesurer au moyen d'indicateurs de performance. Par exemple, des indicateurs sur la diminution de l'absentéisme des enseignants ou la féminisation de la profession enseignante peuvent mesurer la contribution d'un programme « enseignement primaire » à des objectifs généraux tels que « bonne gouvernance » et « promotion de la femme ». Au sein d'un programme des activités spécifiques contribuant à la réalisation de ces objectifs stratégiques transversaux peuvent être identifiées, mais la contribution de l'ensemble du programme à ces objectifs transversaux ne peut pas toujours être évaluée en termes budgétaires (l'activité d'une enseignante nouvellement recrutée, et son salaire, contribue à plusieurs objectifs, pas seulement à celui de « promotion de la femme »).

La démarche logique du programme, tel que défini ci-dessus, présente une légère différence avec celle développée lors de l'établissement du cadre logique d'un projet. Le cadre logique d'un projet comprend un arbre allant des objectifs aux activités, chaque activité étant rattachée à un objectif spécifique du projet et un seul. Par contre, certaines activités du programme contribueront à plusieurs objectifs du programme, en particulier les activités à forte composante de dépenses de personnel de même que certains programmes peuvent appuyer les activités d'autres programmes.

Les expressions « gestion budgétaire axée sur les résultats » ou « gestion budgétaire par objectifs » sont utilisées pour désigner les approches budgétaires orientées vers la performance. L'expression « gestion budgétaire par objectif » peut prêter à confusion lorsqu'elle est interprétée comme signifiant « budgétisation des objectifs », ce qui pourrait conduire à négliger les contraintes financières et la recherche d'une meilleure efficacité et efficacité dans l'utilisation des ressources existantes (cf. encadré 3).

Encadré 3

Ne pas confondre démarche de performance et budgétisation par objectif

D'après le guide français sur la démarche de performance :

« L'orientation de la gestion vers les résultats ne doit pas être confondue avec une budgétisation par objectif qui consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. Cela n'est pas possible pour deux raisons :

- Le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation globale des finances publiques et du contexte macro-économique.
- Le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut se faire à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou une meilleure allocation des moyens ».

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie *et al.*, « la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs : Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 », La documentation française, Paris, 2005.

C. Les autres niveaux d'une classification programmatique des dépenses

Dans certains pays, les programmes sont regroupés en domaines stratégiques ou missions et/ou divisés en sous-programmes ou actions.⁵ L'article 8 de la directive 08/2009/CM/UEMOA précise que « la codification des programmes [...] peut être enrichie par des éléments issus notamment du premier niveau de la classification fonctionnelle ». La CFAP peut ainsi être utilisée pour regrouper les programmes par grands objectifs socio-économiques.

L'article 46 de la directive 06/2009/CM/UEMOA précise qu'une information sur le coût des actions doit être présentée dans les PAP annexés au projet de loi de finances. Cette directive ne définit pas l'action, mais en général une action (sous-programme) rassemble les crédits d'un programme visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Le découpage d'un programme en actions devra faciliter l'analyse du programme dans le PAP. Ce critère de lisibilité conduira en général à limiter le nombre d'actions.

Il peut exister différents modes de découpage des programmes en actions. Toutefois, pour éviter la multiplication des concepts et catégories, il est suggéré de définir l'action à partir du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme ou, si ces niveaux sont

⁵ L'article 8 de la directive 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ne mentionne que le programme comme élément de la classification programmatique, mais l'article 12 de cette directive 08/2009/CM/UEMOA précise que les États membres peuvent adopter des classifications additionnelles pour répondre à des préoccupations spécifiques

nombreux, un regroupement de ces niveaux par catégories similaires (par exemple, l'ensemble des établissements de formation des maîtres). Ce premier niveau opérationnel peut être constitué de directions du ministère, d'établissements publics et de projets de taille significative. La partie du budget du programme allouée à chacune de ces unités doit pouvoir être identifiée dans le budget ou dans des états de répartition des crédits. Elle correspondra en général soit au croisement de la classification administrative des dépenses avec le programme⁶, soit à des dépenses de transfert du programme⁷.

III. Les responsabilités dans la gestion d'un programme

A. Le responsable de programme

Une gestion sur la base du programme implique la nomination d'un responsable du programme. Ce responsable travaille sous l'autorité du ministre et du secrétaire général du ministère, lorsque ce poste existe.

Lors de la phase de formulation de son budget, il élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats « cibles ». Sur cette base et en fonction des informations relatives à l'évolution des dotations qui lui seront allouées et de son plafond d'emploi, il procède à la répartition des crédits et des emplois et prépare le PAP du programme. Il décline les objectifs du programme en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services et entités et l'identification des indicateurs associés, en coordination avec les responsables de ces services et entités. Postérieurement à l'exécution du budget, le responsable de programme prépare son rapport de performance. Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre.

Lors de la phase d'exécution du budget, le responsable de programme est chargé du pilotage de la mise en œuvre du programme. Il pilote la gestion des crédits et des emplois conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Les mouvements de crédit au sein du programme affectant la mise en œuvre des politiques du programme doivent être soumis à son agrément. Il doit veiller à une bonne exécution des dépenses. A cette fin, les plans de travail, les plans de passation des marchés peuvent être soumis à son approbation. Les rapports d'exécution du budget doivent lui être transmis. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il doive assurer l'ensemble des tâches administratives liées à l'exécution du budget.

La répartition des responsabilités entre responsables de programme et responsables administratifs pour des tâches telles que la gestion des ordonnancements ou la préparation des marchés publics doit garantir une gestion efficiente. Elle doit tenir compte de la nécessité de professionnaliser les fonctions de gestion administrative et de rechercher des économies en mutualiser certains moyens. Il convient aussi de veiller à responsabiliser les services déconcentrés et les établissements publics chargés de la mise en œuvre des programmes. Cette répartition des responsabilités est à examiner ministère par ministère en tenant compte de ces diverses exigences et en garantissant un pilotage effectif de la performance par le responsable de programme. Il est important qu'elle soit clairement définie dans un document écrit qui devrait revêtir la forme d'une « charte de gestion » ou de directives (cf. encadré 4).

⁶ Par exemple, la section du programme « soins de santé de base » opérée par une direction régionale du ministère de la Santé publique.

⁷ Par exemple, les transferts aux écoles privées inscrits dans le budget du programme « enseignement primaire ».

Le responsable de programme peut devenir ordonnateur délégué des dépenses du programme, si l'acte de nomination le précise (cf. article 13 de la directive 06/2009/CM/UEMOA). Il devra alors disposer des ressources humaines et de l'infrastructure adéquate ou, ce qui sera souvent le plus efficace, recourir aux services de la DAAF qui prendra alors en charge les aspects administratifs de cette tâche. De manière plus générale, le responsable de programme doit travailler en étroite collaboration avec les services d'administration générale du ministère, tels que la DAAF, et les services et entités chargés de la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Encadré 4

Formaliser le rôle des différents acteurs

Pour éviter tout chevauchement de compétences, il est nécessaire d'explicitier et formaliser dans un document écrit le rôle des différents acteurs participant à la mise en œuvre des programmes d'un ministère et les relations entre ces différents acteurs.

Ce document ministériel devrait revêtir la forme d'une « charte de gestion » ou d'une circulaire de cadrage de la gestion des programmes émise par le Ministre. Sa préparation devrait impliquer les principaux acteurs concernés par la gestion des programmes. Ces acteurs comprennent le coordonnateur des programmes, si ce poste est établi, les responsables de programme, les principaux services du programme d'administration générale (ex. la DAAF), les principaux services et entités chargés de la mise en œuvre des programmes (ex. les directeurs des services déconcentrés), et les services du contrôle financier.

Ce document doit préciser, entre autres éléments :

- Les responsabilités et les obligations de compte-rendu de chaque acteur dans le pilotage des activités et de la performance (préparation des PAP et RAP et des autres outils de pilotage de la performance –cf section 6), ainsi que les rapports que ces acteurs entretiennent entre eux ;
- les règles et les responsabilités de chaque acteur du ministère dans la gestion de crédit (mouvement de crédit, délégation de crédit, engagement, ordonnancement) dans le respect des dispositions législatives et réglementaires nationales ;
- les dispositions en matière d'exercice du contrôle financier a priori, y compris, éventuellement, les adaptations prévues par l'article 13 de la directive 06/2009/CM/UEMOA et l'article 91 de la directive 07/2009/CM/UEMOA ;
- les responsabilités au sein du ministère en matière de préparation et passation des marchés publics, dans le respect des dispositions du code des marchés publics ;
- les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

Ce document doit être mis à jour régulièrement en fonction du bilan de la gestion des exercices précédents. Il est élaboré au niveau de chaque ministère. Il doit tenir compte des spécificités du ministère concerné (ex. présence ou non d'établissements publics semi-autonomes sous tutelle). Toutefois, afin de faciliter sa confection le ministère des Finances

devrait proposer à titre indicatif un schéma type.

Lorsque le périmètre du programme correspond pour les services centraux du ministère à celui d'une direction ou d'une direction générale, le directeur concerné sera naturellement le responsable de programme. Lorsqu'un programme rassemble plusieurs directions ou directions générales du même niveau hiérarchique, la désignation d'un responsable de programme est plus délicate et impose une très précise définition des fonctions des différents acteurs. Toutefois, la nomination d'un responsable de programme se cumule avec un emploi existant et ne doit pas conduire à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire. Les secrétaires généraux, ou à défaut les DAAF, seront en général les responsables des programmes d'administration générale.

B. Coordination des programmes et directions transversales

Il est en général souhaitable de nommer, au sein d'un ministère, un coordonnateur des programmes du ministère, qui sera chargé de coordonner les activités des différents programmes et d'assurer que les responsables administratifs et les responsables de programme coopèrent efficacement, sans conflits. Dans les ministères où ce poste existe, la coordination des programmes pourrait être assurée par le secrétaire général pour lui donner une légitimité institutionnelle. A défaut, cette fonction de coordination peut être exercée par un membre du cabinet du ministre ou par une direction transversale telle que la DAAF.

La gestion budgétaire sur la base du programme ne remet pas en cause les directions transversales (DAAF, DRH, DEP, etc.). Les capacités humaines et matérielles sont limitées et les tâches exercées par ces directions transversales nécessitent du professionnalisme. Elles devront continuer à gérer les activités des programmes qu'il est plus efficace de gérer de façon centralisée au niveau du ministère⁸.

Toutefois, le rôle de ces directions transversales devra évoluer d'une situation où elles prennent souvent en charge la majorité des tâches de la gestion budgétaire vers une fonction de support aux responsables de programme du ministère. Ces directions devront mettre à la disposition des responsables de programme les informations qu'elles gèrent (fichier projet, fichier du personnel, etc.). Elles auront à apporter un appui technique au responsable de programme pour la préparation des documents de programmation des dépenses et de performance. Les compétences respectives des directions transversales et des responsables de programme devront être clairement délimitées dans les textes définissant les compétences des services du ministère.

C. Les niveaux opérationnels de gestion des programmes

Un programme est mis en œuvre par divers acteurs au sein d'un ministère et par des entités externes au ministère qui bénéficient de transferts au titre d'un programme. Le premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme est responsable de la mise en œuvre des activités et projets, selon des modalités d'organisation qui sont à déterminer cas par cas. Ce premier niveau est l'interlocuteur direct du responsable de programme. Il sera le plus souvent constitué de directions techniques et régionales, de « gros » projets et d'établissements publics. Les directions régionales seront souvent chargées de la mise en œuvre de plusieurs programmes. Comme indiqué plus haut (section 2.3), la partie du budget

⁸ Par exemple, la direction des bâtiments d'un ministère peut gérer l'ensemble des constructions du ministère.

du programme allouée à chacune de ces unités doit pouvoir être identifiée dans le budget ou dans des états de répartition des crédits.

Les niveaux inférieurs de mise en œuvre opérationnelle des programmes comprennent, entre autres, les unités de fourniture des services publics, comme les écoles ou les centres de santé, des projets et des établissements publics. Les acteurs extérieurs au ministère mettant en œuvre le programme et bénéficiant d'un transfert du budget du programme peuvent comprendre des établissements publics sous tutelle d'un autre ministère, des associations (par exemple, les associations de parents d'élève qui gèrent des caisses d'école), des ONG et des établissements privés.

Les relations entre les acteurs d'un programme, du responsable de programme aux unités de base fournissant les services publics relèvent d'un « dialogue de gestion » qui est examiné section 6. Certains pays ont mis en place un système hiérarchisé de gestion des programmes comportant plusieurs niveaux définis formellement dans des textes réglementaires⁹. Cette question est à examiner pays par pays, voire programme par programme.

D. Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un « *système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus*¹⁰ ». Le contrôle de gestion n'est donc pas du contrôle au sens usuel du terme. Ses fonctions comprennent notamment : la participation à la définition de la stratégie de chaque programme et à la programmation des activités ; l'appui au suivi de la performance ; l'appui au développement des outils du dialogue de gestion, comme les tableaux de bord (cf. section 6) ; et les analyses de coût¹¹.

La création de postes de contrôleurs de gestion peut s'effectuer progressivement. La première étape dans le développement du contrôle de gestion devrait être la mise en place d'un suivi de la performance comprenant l'appui à la préparation des PAP et RAP. Initialement un contrôleur de gestion pourrait être placé auprès du coordonnateur des programmes, si ce poste est créé, puis progressivement un contrôleur de gestion serait affecté à chaque programme.

E. Les responsabilités externes au ministère sectoriel

Le ministère des Finances, et plus particulièrement la direction du Budget, devra développer des capacités d'analyse des politiques sectorielles et de la performance afin d'être à même d'analyser les documents de programmation des dépenses et de performance (DPPD/PAP, RAP) préparés par les ministères et d'examiner avec les ministères concernés la cohérence entre les demandes budgétaires et les objectifs de performance lors des conférences budgétaires. Ce développement des capacités d'analyse sectorielle du ministère des

⁹ Madagascar distingue trois niveaux de responsabilité dans la mise en œuvre des programmes : (i) le responsable de programme ; (ii) les gestionnaires d'activités (par exemple, les chefs de circonscriptions scolaires) ; (iii) les services opérationnels d'activités (par exemple, les écoles).

¹⁰ H. Guillaume, G. Dureau et F. Silvent, « Gestion publique : L'État et la performance », Dalloz, Paris, 2002.

¹¹ L'article 84 de la directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA traite de la comptabilité analytique des coûts dont « les modalités de mise en œuvre sont définies par les réglementations nationales ». La comptabilité analytique relève du contrôle de gestion. Sauf quelques exceptions, son usage est encore peu répandu dans les administrations publiques des pays développés. Il serait prématuré de l'envisager pour les services administratifs des pays de l'UEMOA, sauf dans quelques situations particulières.

Finances est aussi requis pour lui permettre d'analyser l'impact financier des projets de lois conformément à l'article 4 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

Selon les pays, la mise en place d'une gestion sur la base des programmes peut nécessiter d'examiner :

- le rôle des préfets ou des gouverneurs, afin d'établir les modalités de coordination entre leur fonction de coordination territoriale des services déconcentrés et l'approche par politique des programmes ;
- les modalités de coordination entre les ministères sectoriels et la direction de la solde et le ministère de la Fonction publique, dans l'optique de mieux responsabiliser les ministères sectoriels dans la gestion et la programmation des dépenses de personnel et d'assurer une bonne mise en œuvre de la logique du plafond d'autorisation d'emplois précisée dans l'article 12 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

IV. Le suivi de la performance

A. La fonction du suivi de la performance

Les indicateurs de performance permettent de suivre les trois dimensions de la performance d'un programme. Ils doivent permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs et de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles. Ils sont utilisés pour comprendre et analyser les réalisations, orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance et nourrir le dialogue entre les différentes parties prenantes dans la gestion budgétaire.

Le lien entre l'information sur la performance et les décisions d'allocation des ressources est le plus souvent indirect. L'information sur la performance est utilisée conjointement avec l'examen des priorités des politiques publiques, de la politique macro-économique et des facteurs politiques lors du processus de préparation budgétaire. Si la performance d'un secteur prioritaire est médiocre, on doit utiliser l'information sur la performance pour identifier les problèmes ayant conduit à de tels résultats, mais cela n'implique pas mécaniquement la réduction du budget du secteur concerné. Une utilisation plus mécanique de l'information sur la performance dans la gestion courante nécessite d'ailleurs quelques précautions. Lier des sanctions positives ou négatives à un indicateur peut avoir des effets pervers tels qu'une vision en tunnel consistant à se fixer sur la cible quantifiée et négliger les autres aspects, un trucage délibéré des résultats ou des comportements opportunistes consistant à porter les efforts sur les cibles les plus faciles à atteindre.

B. Les indicateurs de performance

Les indicateurs de performance comprennent des indicateurs de moyens, produits, qualité et résultats socio-économiques :

- les *indicateurs de moyens* décrivent le volume (unités physiques) ou la valeur des moyens mis en œuvre, la disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, etc.), des locaux, les quantités ou les valeurs des intrants (livres scolaires distribués) ;
- les *indicateurs de produits* (ou services rendus) décrivent les productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations

dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés, etc.) ;

- *Les indicateurs de qualité* spécifient la qualité attendue de la prestation rendue à l'utilisateur. Par exemple, un indicateur de qualité de service associé à un éventuel programme « justice judiciaire » serait : « réduction du délai de réponse judiciaire de 10 jours » ;
- *Les indicateurs de résultats socio-économiques* mesurent le niveau de réalisation des objectifs socio-économiques du programme. Par exemple, la part des impôts recouvrés sur les impôts dus mesurera le degré de réalisation de l'objectif « favoriser le civisme fiscal » d'un programme de gestion fiscale. Ces *résultats doivent être imputables* au programme, il s'agira en général de résultats socio-économiques dits intermédiaires. Ainsi, l'évolution du taux de rendement des réseaux d'irrigation peut être en grande partie imputée à un programme de gestion et réhabilitation des périmètres irrigués. En revanche, le taux de croissance de la production agricole dépend de plusieurs programmes et de facteurs externes à l'action publique.

Pris isolément, sans être comparés aux produits, les indicateurs de moyens ne permettent en général pas de mesurer une des dimensions de la performance d'un programme. L'efficacité est mesurée en comparant le rapport entre indicateurs de moyens et de produits aux objectifs d'efficacité du programme ou à une autre situation de référence. L'efficacité est mesurée en comparant les indicateurs de résultat socio-économiques imputables au programme à des cibles.

Il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à permettre l'analyse et l'interprétation de leur signification en toute connaissance de cause. Un fiche par indicateur qui explicite ses conditions d'élaboration et mentionne aussi ses limites doit être établie. L'encadré 5 présente une fiche type d'un indicateur de performance. L'existence de bases de données et la mise au point de procédures de mises à jour régulière de ces bases de données, par des données fiables, est une condition nécessaire pour un suivi efficace de la performance. Des actions visant à améliorer les systèmes de collecte de l'information existants seront souvent nécessaires pour établir un système robuste de suivi de la performance.

Encadré 5

Fiche type d'un indicateur de performance

- Intitulé du programme
- Objectif auquel l'indicateur se rattache
- Intitulé de l'indicateur
- Sources et mode de collecte des données :
 - service responsable de la collecte ;
 - provenance géographique ;
 - collecte administrative, par enquête, etc. ;
 - périodicité ;
 - délais de disponibilité.

- Service responsable de l'analyse et du suivi
- Valeur de l'indicateur :
 - unité de mesure ;
 - formule de calcul ;
 - fréquence de la mesure ;
 - traitement en cas de données manquantes.
- Valeur de la cible :
 - mode de déclinaison (par exemple par région) ;
 - séries de réalisation disponibles ;
 - explications de l'estimation de la cible pour chaque année de projection.
- Interprétation et limite de l'indicateur :
 - justification du choix de l'indicateur, signification des résultats ;
 - précisions sur les biais connus.
- Remarques

C. Qualité des indicateurs

Les indicateurs de performance doivent être représentatifs de l'objectif de performance visé, être aisés à interpréter, pouvoir être suivis à un coût raisonnable et être vérifiables. En particulier, un bon indicateur doit présenter les caractéristiques suivantes :

- Il doit être *pertinent* : il doit être spécifique à l'objectif concerné et combiné à d'autres indicateurs il doit couvrir l'essentiel de cet objectif.
- Il doit être *clair*. L'indicateur doit être compris par tous les lecteurs des documents sur la performance. Il convient d'éviter l'usage d'indicateurs composites, qui sont des agrégats pondérés d'indicateurs individuels. La cible de performance de tels indicateurs est délicate à définir, puisque dépendant du poids donné aux indicateurs individuels, et leur évolution est difficile à interpréter.
- Il doit être *fiable*. Cette fiabilité repose sur la sûreté du dispositif de mesure.
- Il doit être *mesurable*. Les indicateurs sont le plus souvent quantitatifs (par exemple, taux de scolarisation dans l'enseignement primaire). Les indicateurs qui visent à apprécier la qualité des services rendus (par exemple, l'appréciation de la qualité des soins par les usagers d'un centre de santé) sont exprimés à travers une échelle de valeur (par exemple, de 1 mauvais à 5 excellent).
- Il doit pouvoir être *suivi*. Bien qu'il puisse exister des exceptions, en règle générale un indicateur doit être disponible au moins annuellement, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le cycle budgétaire. Il doit être produit à temps pour que son suivi soit utilisé lors de la préparation budgétaire.

- Il doit être *économique*. Un indicateur doit pouvoir être suivi à un coût raisonnable. Sa définition doit tenir compte des ressources humaines et financières disponibles. Son suivi ne doit pas absorber des ressources au détriment de la fourniture des prestations de service public, et donc entraver la performance.
- Il doit être *pérenne*. Le mode de collecte de l'indicateur ne doit pas être dépendant des changements d'organisation.
- Il doit être *auditable*. Les services producteurs doivent disposer d'une documentation à jour sur les méthodes de collecte, synthèse et contrôle des informations, de manière à pouvoir la fournir aux auditeurs qui seront amenés à certifier la sincérité de l'indicateur.

V. Les documents sur la performance

Le dispositif de suivi de la performance précisé dans la directive 06/2009/CM/UEMOA comporte la production par programme d'un PAP (article 46) qui présente les résultats attendus et diverses projections financières et d'un RAP qui rend compte des réalisations du PAP (article 50). Comme développé dans le guide didactique d'application de la directive 06/2009/CM/UEMOA, il est souhaitable de consolider le DPPD d'un ministère et les PAP des programmes d'un ministère dans un document ministériel unique. Seules les parties de ce document relevant du suivi de la performance sont examinées ci-dessous. Le DPPD et les prévisions financières et d'effectifs des PAP sont examinés dans l'annexe sur la pluri-annualité

A. Le PAP d'un programme

1. Présentation stratégique et description

Le PAP doit commencer par la présentation stratégique du programme (cf. section 2.2.1). Cette présentation sera complétée par une présentation des réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. Une brève description du programme suit cette présentation stratégique, qui présente notamment :

- le périmètre du programme et la destination des crédits du programme par actions, telles que définies dans la section 2.3 (groupe de directions et d'établissements publics, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.) ;
- les responsabilités dans la gestion du programme ;
- les principaux dispositifs d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme ;
- le rappel des projections financières présentées dans les autres sections du DPPD/PAP.

2. Présentation détaillée des objectifs du programme et des indicateurs

Pour chaque objectif on justifiera le choix des indicateurs associés, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Les objectifs du programme énoncés dans le PAP ne reflètent pas nécessairement toutes les activités du programme, il convient de choisir les

objectifs jugés les plus importants et les plus prioritaires. Les principes de leur définition ont été proposés dans la section 2.2.1.

Le choix des indicateurs dépend des préoccupations que l'on a pour améliorer la performance et de leur usage. Les PAP annexés au budget doivent privilégier ce qui intéresse le Parlement et les citoyens et représente un enjeu important pour l'atteinte de l'objectif visé. Leur nombre devra être relativement réduit. L'attention sera portée sur les résultats socio-économiques intermédiaires pour mesurer l'efficacité des programmes. Toutefois, pour les programmes d'administration générale, les indicateurs de performance porteront le plus souvent sur la mesure de l'efficience¹².

Pour faciliter l'analyse des politiques poursuivies, le nombre d'indicateurs de performance par objectif figurant dans les PAP et RAP présentés au Parlement doit être limité (idéalement cinq objectifs au maximum par programme et deux indicateurs par objectif). Toutefois, ces indicateurs doivent couvrir de manière substantielle les différentes dimensions de l'objectif. Par contre, pour un usage interne et gérer les programmes les indicateurs peuvent être plus nombreux par programme (cf. section 6).

L'évolution des indicateurs de *résultats socio-économiques finaux* définis dans les stratégies nationales et sectorielles, comme par exemple l'évolution de la production agricole n'est souvent mesurable qu'à moyen/long terme et ne peut pas être imputée à un programme particulier. Ces indicateurs sont néanmoins importants pour définir les politiques publiques et les évaluer. Leur évolution devrait figurer pour information dans la partie introductive du document consolidant le DPPD et les PAP d'un ministère.

Le PAP d'un programme annexé au projet de budget pour l'année n+1 présentera par indicateur: (i) les résultats passés (si possible trois années, n-1, n-2, n-3) ; (ii) la valeur attendue l'année en cours (année n) ; (iii) la valeur attendue pour les trois années de projection (année n+1, n+2, n+3) et, éventuellement, une année au-delà, à préciser ; (iv) la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Le tableau 1 suggère un format de présentation des indicateurs de performance. Ce tableau doit être accompagné de commentaires expliquant les cibles de performance, montrant leur lien avec les objectifs des stratégies, et leur cohérence avec les projections financières pour la période de projection. Les indicateurs de performance sont examinés lors des conférences budgétaires et doivent être mis à jour après les arbitrages budgétaires. Les difficultés que posent éventuellement les contraintes financières pour la réalisation des objectifs des stratégies seront mentionnées et récapitulées dans la section sur les difficultés et les défis.

¹² Le programme d'administration générale du ministère est chargé de la formulation des politiques du ministère mais, ces politiques étant mis en œuvre par les autres programmes, les indicateurs de résultats socio-économiques seront suivis au niveau de ces autres programmes.

Tableau 1

Présentation des indicateurs de performance
(PAP annexé au projet de budget pour l'an n+1)

Objectif k									
	Unité	n-3	n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3	Année à préciser (1)
		Réalisations			PAP an n.	Cibles			
Indicateur k.1									
<i>Moyens de vérification et précisions méthodologiques</i>									
Indicateur k.2									
<i>Moyens de vérification et précisions méthodologiques</i>									
Etc.									

(1) Lorsqu'une année cible postérieure à n+3 a été définie, préciser l'année cible.

3. Les difficultés et défis

Le DPPD/PAP devra comprendre une analyse des principales difficultés rencontrées et des défis qu'elles posent. Cette analyse porte sur chacun des programmes et globalement sur la mise œuvre de la stratégie du ministère. En particulier il convient de confronter les projections financières et de performance du DPPD et des PAP aux objectifs et cibles des stratégies. Si, notamment du fait des contraintes financières, des écarts significatifs sont constatés entre les projections du DPPD et des PAP, des mesures correctrices doivent être proposées. Ces mesures pourront comprendre, par exemple, un étalement dans le temps de la réalisation de certains objectifs des stratégies.

B. Le RAP

Le RAP a deux fonctions :

- au sein de l'exécutif, il permet de tirer les leçons de l'exécution du budget de l'année n-1 pour la préparation du budget de l'année n+1 ;
- annexé au projet de loi de règlement, il répond aux obligations de redevabilité, l'exécutif rendant compte et rendant des comptes sur les résultats atteints en matière de performance.

Le RAP suit une présentation analogue à celle du PAP, en se concentrant sur l'exposition des résultats, leur explication, et leur évaluation. Il décrit les activités conduites au cours de l'année sous revue, comme un rapport d'activités classique, puis il présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP et éventuellement d'autres éléments, et les interprète.

De même que pour les PAP, il est souhaitable de consolider les RAP des programmes d'un ministère dans un document unique. Ce RAP ministériel devrait comprendre une partie introductive présentant au niveau du ministère :

- un résumé de l'activité du ministère au cours de l'année, soulignant les faits marquants et les résultats les plus importants survenus au cours de l'année ;

- la présentation de quelques indicateurs stratégiques au niveau du ministère et d'indicateurs socio-économiques finaux présentés dans le PAP ;
- un résumé de l'exécution budgétaire comparant les prévisions et réalisations par programme ;
- la présentation de leçons à tirer de ces résultats.

Ensuite le RAP consolidé devrait présenter par programme l'exécution du PAP sur le plan de la performance :

- Un bilan du programme, qui est le pendant de la présentation stratégique et de la description du programme. Ce bilan vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques.
- Les réalisations par objectif et indicateur. Les résultats en matière de performance doivent être comparés aux prévisions du PAP. Les écarts par rapport aux cibles fixés dans le PAP doivent être expliqués. Les résultats particulièrement mauvais seront commentés et des mesures correctrices seront identifiées.

Le RAP aussi rendre compte des résultats d'exécution financière du PAP par action et projet, de la gestion des autorisations d'engagement et des effectifs selon un format analogue à celui du PAP (les sections du PAP concernant ces éléments sont présentées dans l'annexe sur la pluri-annualité).

C. Le calendrier de préparation des PAP et RAP

Les PAP sont annexés au projet de loi de finances. . Les RAP doivent être joints aux comptes de l'État transmis à la Cour (ou Chambre) des Comptes au plus tard le 30 juin, comme précisé dans l'article 28 de la directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique. Toutefois, des éléments sur les réalisations de l'année précédente doivent être disponibles avant cette date pour que la préparation du budget puisse en tirer profit.

Les projets de PAP et les RAP, ou des éléments substantiels des RAP devraient être joints aux demandes budgétaires présentées par les ministères sectoriels auprès du ministère des Finances. Lors de la finalisation du projet de budget, les ministères doivent mettre à jour les projets de PAP pour assurer leur conformité avec les crédits de paiement du projet de budget.

VI. La démarche de performance au niveau opérationnel

A. L'approche

1. Le dialogue de gestion

Un élément essentiel dans le développement d'une approche de gestion budgétaire orienté vers la performance est la mise en place de processus d'échanges sur les moyens mis à disposition des entités chargées de cette mise en œuvre, les objectifs qui leur sont assignés et leurs obligations de compte rendu. Cette combinaison de flux d'information, de

concertation et d'engagement est appelée « dialogue de gestion ». Ce dialogue de gestion se fonde sur des procédures, des échéances et des outils. Les outils appuyant ce dialogue comprennent, entre autres, les plans de travail, les tableaux de bord et les contrats de performance. Les directives de l'UEMOA ne précisent pas la nature de ces outils. En effet, ces outils sont à définir en fonction des capacités de chaque organisation et des priorités.

En principe, le dialogue de gestion au sein d'un programme se déroule en cascade : (i) entre le ministre et le responsable de programme ; (ii) entre le responsable de programme et les responsables des unités du premier niveau opérationnel (par exemple, les directeurs des services régionaux déconcentrés) ; (iii) entre les responsables de ces unités et leurs services sous tutelle ; (iv) etc. Les responsables de chacun de ces niveaux doivent s'engager sur des objectifs, un programme d'activités, cohérent avec les moyens que le niveau supérieur s'engage à leur allouer dans le cadre de son budget, et des obligations de compte rendu.

Tous les acteurs participant à la gestion du programme doivent être clairement identifiés. Il doit être précisé par écrit : (i) le champ de leurs responsabilités ; (ii) l'espace d'autonomie en matière de gestion budgétaire qui leur est accordée par le ministre et le responsable de programme, dans le respect de la réglementation nationale ; (iii) les règles de circulation de l'information et les modalités de production de comptes rendus sur leur performance.

2. Objectifs et indicateurs

Au niveau opérationnel, il convient de définir des objectifs et des dispositions opérationnelles qui comprennent :

- la déclinaison des objectifs du programme présentés dans le PAP, cette déclinaison peut être : (i) directe, l'objectif du programme étant repris tel quel au niveau opérationnel ; ou (ii) s'effectuer en spécifiant des objectifs tenant compte des conditions locales¹³;
- lorsque cela est pertinent, des objectifs « locaux » traduisant une situation problématique rencontrée dans l'entité concernée mais peu fréquente à l'échelon national ;
- des dispositions opérationnelles précisant les activités à conduire, les moyens à mobiliser et les produits attendus.

Plus d'attention que dans le PAP doit être portée sur les indicateurs de moyens et produits. Outre la mesure de l'efficacité, les indicateurs de moyens et de produits peuvent être utilisés pour : (i) décrire les principales activités ; (ii) suivre les dispositions opérationnelles dans des plans de travail ou d'activités ; (iii) définir les engagements réciproques des parties prenantes dans des contrats de performance ou toute autre forme d'accord.

B. Les outils

1. Les contrats de performance

Un contrat de performance passé au sein de l'administration publique est un acte écrit, non juridique, passé entre deux ou plusieurs parties, par exemple entre le ministre et la direction

¹³ Par exemple, dans ce dernier mode de déclinaison, la déclinaison de l'appui « appui à la conservation des forêts » tiendrait compte des risques spécifiques aux conditions locales (incendie, déforestation, etc.).

d'un service déconcentré. A la différence des contrats classiques, les contrats de performance passés au sein de l'administration ne sont pas « exécutoires », c'est-à-dire que ni les tribunaux, ni un arbitre ne peuvent en exiger l'exécution. Ces contrats visent, en général, à mieux cerner la définition des objectifs des programmes ou des organisations, à développer de nouveaux moyens de contrôle et gestion, tout en laissant aux gestionnaires la responsabilité des opérations courantes.

Un contrat de performance rappelle les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels et définit les engagements de chaque partie. Il couvre en général une période pluriannuelle. Ses projections financières doivent être compatibles avec l'évolution projetée des finances publiques. À la différence des DPPD qui sont des programmes pluriannuels glissants, c'est-à-dire à horizon mobile, les prévisions financières d'un contrat de performance ont souvent un horizon fixe. Elles doivent être revues et mises à jour annuellement, mais un exercice de programmation glissante pourrait être excessivement lourd et risquerait de faire perdre la notion d'année cible, alors qu'il peut être important de fixer des échéances pour la réalisation de certaines actions.

Un esprit contractuel doit gouverner le dialogue de gestion, néanmoins il serait difficile de généraliser les contrats de performance. Ceux-ci seront passés en priorité avec les établissements publics et les directions régionales déconcentrées. Le contrat de performance permet alors d'exercer un contrôle sur ces entités tout en leur accordant une autonomie accrue de gestion. Certaines de ces entités, notamment les directions régionales, peuvent devoir passer un (ou des) contrat(s) couvrant plusieurs programmes.

L'encadré 6 présente un plan de contrat de performance. Un contrat de ce type est accompagné d'annexes qui précisent les obligations de chaque partie, les résultats attendus et le format des divers rapports.

Encadré 6

Plan d'un contrat de performance

- Préambule
- Titre I. Dispositions générales
 - Objet du contrat
 - Parties contractantes
 - Objectifs du contrat
 - Durée du contrat
 - Portée du contrat
- Titre II. Engagements des parties contractantes
 - Engagements de la direction régionale
 - Engagements de l'administration centrale
- Titre III. Modalités de suivi et d'évaluation
 - Mécanismes de suivi et d'évaluation
 - Organes de suivi et d'évaluation
 - Fonctionnement des organes de suivi et d'évaluation

- Titre IV. Dispositions particulières
 - Révision du contrat
 - Publication et archivage du contrat

Source : contrat entre l'administration centrale de la Santé et la direction régionale de la Santé de la région de Taza Al Hoceïna Taounate, 2007-2009. Royaume du Maroc

2. Les plans de travail

Les plans de travail (ou plans d'activités) permettent de programmer les activités d'une unité ou entité et d'encadrer l'exécution d'un programme. Ils sont le plus souvent annuels. Ces plans doivent comporter le chronogramme des activités prévues, des indicateurs de performance déclinés de ceux du programme et des indicateurs de moyens et produits reflétant les dispositions opérationnelles et permettant de suivre l'avancement des activités. Ces indicateurs, ou certains de ces indicateurs, peuvent être présentés dans un tableau de bord (cf. section 6.2.3).

Les plans de travail sont développés à divers niveaux de gestion, en particulier par les unités de base sous la supervision des responsables du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme ou d'un niveau intermédiaire. Ces plans de travail et les tableaux de bord peuvent d'ailleurs être développés en cascade, comme illustré par le diagramme 2 pour les tableaux de bord. Les objectifs du programme sont alors déclinés et traduits en objectifs opérationnels à chaque niveau de gestion du programme, tandis que les plans de travail préparés par une unité administrative ou un projet sont examinés et consolidés par le niveau supérieur de gestion du programme. Des projets de plans de travail sont préparés avec la demande budgétaire de l'unité concernée pour appuyer cette demande. Toutefois, ils doivent impérativement être mis à jour une fois les arbitrages budgétaires effectués.

Ces plans de travail ou d'activités doivent être cohérents avec le budget alloué à l'organisation concernée. Ils comportent des prévisions budgétaires, mais le degré de détail de ces prévisions doit être apprécié en fonction des dispositions en matière de suivi financier. Rien ne sert de détailler excessivement des budgets d'activités s'il s'avère impossible de les suivre. Pour certaines activités d'une unité administrative, il est préférable de porter les efforts sur le suivi d'indicateurs physiques que d'effectuer des répartitions arbitraires des dépenses réalisées par cette unité administrative entre ces activités. Les plans de travail sont complétés par des plans de passation des marchés et une programmation des besoins de trésorerie conforme au budget.

3. Les tableaux de bord

Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord a vocation à aider les responsables à prendre des décisions. Il présente des indicateurs financiers et non financiers. Il permet à un responsable de connaître l'état d'avancement des activités dont il a la charge et pour lequel il s'est engagé à atteindre un ou plusieurs objectifs annuels. Destiné à suivre pas à pas les réalisations et à effectuer les adaptations nécessaires au fur et à mesure des événements, le tableau de bord est centré sur : (i) les points-clés dans la réalisation des objectifs; (ii) les points critiques (par exemple les goulets d'étranglement) susceptibles de freiner ou de perturber l'activité et, par là, la réalisation des objectifs ; (iii) l'état des leviers de commande disponibles pour, éventuellement, réorienter l'action ou faire face à une situation particulière. Il doit être

produit à un rythme régulier, à définir selon la nature de l'entité. L'encadré 7 présente les principaux éléments d'un plan de tableau de bord.

Les tableaux de bord peuvent être construits en cascade. A chaque niveau de gestion du programme (par exemple, le responsable de programme, une direction régionale, une école) il est défini des objectifs, des activités et des indicateurs de suivi. Chaque entité établit son tableau de bord. Le diagramme 2 illustre cette démarche qu'il serait difficile de généraliser, mais qui peut être pertinente pour certains programmes. Il existe toutefois d'autres approches que l'approche « verticale » illustrée par ce diagramme. Ainsi certaines administrations ont mis en place des tableaux de bord dits prospectifs ou équilibrés (*balanced scorebaord*) qui appuient la recherche de la performance sur quatre piliers : (i) la gestion des ressources financières ; (ii) la relation au citoyen ; (iii) l'amélioration des processus internes ; (iv) l'apprentissage organisationnel et la gestion des ressources humaines.

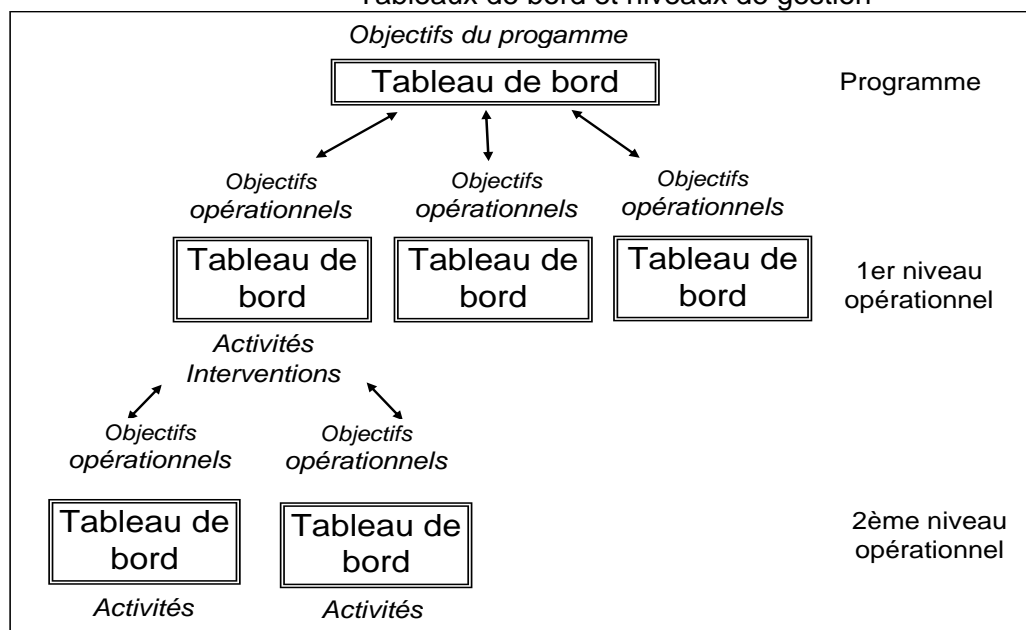
Encadré 7

Principaux éléments d'un tableau de bord

Un tableau de bord comprend :

- le titre, le champ couvert, la période, le destinataire, l'émetteur, l'unité responsable du suivi, les sources, la date ;
- des indicateurs de performance relatifs aux objectifs mesurés pour la période considérée et accompagnés de pictogrammes servant de «clignotants» ;
- un graphique montrant l'évolution de l'activité, du taux d'engagement des crédits, des moyens utilisés, et comparant cette évolution avec le cheminement théorique ou bien avec l'évolution constatée durant l'année de référence ;
- des illustrations, éventuellement ;
- un commentaire sur la situation, l'atteinte des objectifs, les écarts éventuels entre les cibles et les réalisations, les menaces, les mesures correctrices à envisager s'il y a lieu.

Diagramme 2
Tableaux de bord et niveaux de gestion



Adapté de Bourguignon A., Malleret V., Norreklit H. : *Balanced Scorecard versus French tableau de bord. Les cahiers de recherche du groupe HEC, 2001.*

VII. Audit et évaluation

A. Audit du pilotage de la performance

Il existe différentes formes d'audit de performance. Cette section traite de l'audit de la qualité des programmes, des documents de performance et des processus de pilotage par la performance.

Dans la phase initiale de mise en place des programmes et du suivi de la performance, cet audit s'attachera à vérifier :

- le périmètre des programmes, en s'assurant que le responsable du programme est en situation d'en exercer le pilotage et en examinant les dispositions internes de gestion du programme ;
- la pertinence des objectifs et des indicateurs de performance, en s'assurant que les objectifs reflètent les politiques publiques, que les indicateurs traduisent correctement le degré de réalisation des objectifs et permettent un suivi de la performance ;
- le dispositif d'information sur la performance et la fiabilité de ces informations ;
- la cohérence entre les programmes des ministères pour favoriser l'homogénéité et faciliter la lecture comparative par le Parlement et les organes de contrôle.

En régime de croisière, l'audit du pilotage de la performance est étroitement lié aux RAP. Il est essentiellement destiné à valider les informations de performance fournies par les ministères : véracité de l'information de performance, respect de la méthodologie de collecte et traitement des données, qualité de l'interprétation et de la présentation des informations

de performance, et degré d'exploitation des informations dans la prise de décision et la gestion.

Ce type d'audit a pour but d'améliorer la qualité des PAP et RAP, de développer un processus d'apprentissage interne et de faciliter le dialogue sur la performance. Son esprit est différent d'un contrôle de régularité. Divers dispositifs sont envisageables pour conduire ces audits. Au sein de l'exécutif, un dispositif simple pour engager ce type d'exercice pourrait être constitué d'une cellule interministérielle travaillant sous la responsabilité de la direction du budget¹⁴. Ces audits peuvent être confiés à la Cour (ou Chambre) des comptes, qui aura de toutes façons à vérifier la qualité des audits conduits au sein de l'exécutif.

B. Les évaluations

Le suivi de la performance doit être complété par des analyses en profondeur de la pertinence des objectifs et des programmes conduites de temps à autre. Ces examens peuvent prendre la forme de revue sectorielle des dépenses publiques ou d'études d'évaluation. Allant au-delà des RAP, les études d'évaluation examinent en plus de la performance la pertinence de la politique, la cohérence des différents éléments de la politique (dispositifs réglementaires, moyens humains et financiers, etc.) et les effets collatéraux plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs (par exemple, toute politique de développement a un impact sur l'environnement).

Ces études d'évaluation éclairent la prise de décision quant à l'opportunité de développer, modifier ou éliminer un projet, un programme ou une politique. Les PAP et RAP facilitent la conduite de ces études dans la mesure où ils ont permis d'énoncer clairement les objectifs et de suivre leur degré de réalisation. La conduite d'un programme d'études portant sur l'évaluation de quelques programmes jugés prioritaires ou au contraire problématiques complète le suivi de la performance. Ce programme doit tenir compte des dispositifs de suivi et d'évaluation existants ou en construction, notamment pour le suivi des OMD, afin d'éviter des doubles emplois et d'exploiter au mieux les systèmes de collecte d'information existant.

C. Le contrôle externe

La Cour (ou Chambre) des Comptes est appelée à examiner les résultats des programmes, en évaluer la performance et à donner son avis sur le dispositif de contrôle de gestion et sur les rapports annuels de performance (articles 13, 51 et 75 de la directive 06/2009/CM/UEMOA). L'examen des RAP portera sur la qualité et la fiabilité de l'information fournie. Elle devra aussi vérifier la qualité des audits du pilotage de la performance conduits au sein de l'exécutif ou conduire elle-même ce type d'audit (cf. section 7.1). Ses avis sont accompagnés de recommandations sur les améliorations souhaitées.

La Cour (ou Chambre) des Comptes pourra aussi conduire des audits de performance visant à évaluer l'efficacité et l'efficacités des politiques. Les audits de performance conduits par l'auditeur externe à l'exécutif se rapprochent par plusieurs aspects des études d'évaluation, toutefois il n'appartient pas à l'auditeur externe de juger de la pertinence des objectifs d'un programme.

¹⁴ L'article 90 de la directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA précise : « les contrôleurs financiers évaluent a posteriori les résultats et les performances des programmes ». Toutefois, cette activité étant différente des contrôles classiques de régularité, la composition de cette cellule ne doit pas être limitée aux seuls contrôleurs financiers.

Le Parlement aura à examiner les PAP annexés à la loi de finances (article 46 de la directive 06/2009/CM/UEMOA) et les RAP lors de l'examen du projet de la loi de règlement (article 63). La Cour (ou Chambre) des Comptes et le Parlement devront être dotées des capacités adéquates pour assurer ces nouvelles fonctions.