

SIXIEME PARTIE : LA GESTION PAR LA PERFORMANCE

Plan

Chapitre 13 : La gestion par la performance et la budgétisation par la performance

Chapitre 14 : Objectifs et indicateurs

Chapitre 15 : Les niveaux de politique

A l'origine de la gestion par la performance, il y a la tendance affirmée depuis plusieurs décennies dans les pays développés, un peu moins dans les pays en développement, à gérer les politiques publiques par la performance.

La gestion par la performance a conduit au développement d'outils de gestion, parmi lesquels les objectifs et les indicateurs occupent une place centrale.

Les politiques publiques sont établies et exécutées à plusieurs niveaux séquentiels, *stratégique, budgétaire* et *opérationnel*. Les critères de l'aide internationale sont un autre niveau de mesure de la performance.

Chapitre 13 : La gestion par la performance et la budgétisation par la performance

Plan

La gestion par la performance

Définition

Instruments de gestion

Le processus de gestion par la performance

La budgétisation par la performance

Définition

Le modèle de base

L'information

La procédure budgétaire

Les conditions de la budgétisation par la performance

La gestion de la dépense publique par la performance repose sur un certain nombre de principes, dont une bonne partie sont inspirés de la gestion des entreprises. La gestion de la dépense publique présente cependant plusieurs particularités. En particulier, elle se situe à différents niveaux qui ne recoupent pas exactement ceux qui se rencontrent dans les entreprises, les niveaux stratégique, budgétaire, et opérationnel. Certes les entreprises établissent des stratégies, des budgets, et exécutent leur budget, mais dans des conditions très différentes de celles des politiques publiques. En particulier :

- les politiques publiques ne sont pas évaluées sur leur rentabilité financière ;
- elles sont établies et exécutées avec la participation de parties prenantes qui ne se retrouvent pas dans le cas d'une entreprise, par exemple : le Parlement, les associations, ...

La gestion par la performance

La gestion par la performance est définie avant que ne soient présentés les instruments de sa mise en œuvre et le processus auquel elle obéit.

Définition

La gestion par la performance peut être définie de diverses façons, plus ou moins opérationnelles. Au niveau le plus élémentaire, la gestion par la performance est celle qui cherche à obtenir les meilleurs résultats possibles. Il y a là une quasi tautologie dont on peut sortir par une ou des définitions de la performance plus élaborées. Pour ce faire, il est possible, avant de rechercher une définition plus opérationnelle de la performance, de proposer une classification de différentes catégories de performance.

Deux types de performance

Dans les entreprises coexistent deux conceptions de la performance. La *performance financière* consiste à obtenir la meilleure rentabilité pour les actionnaires. Les indicateurs qui lui sont associés sont simples : la valeur de l'entreprise lorsqu'elle est cotée sur un marché et les valeurs des résultats intermédiaires qui font cette valeur, en particulier le résultat comptable. La *performance technique* se mesure par des indicateurs physiques ou économiques : quantités produites, intrants par unité de production, indicateurs de qualité, de délais, ...

Dans le cas des politiques publiques, les performances financière et technique sont insuffisantes, mais non absentes.

La performance technique importe, en particulier au niveau opérationnel de l'exécution des politiques publiques où la recherche d'une meilleure productivité des actions menées, on dit encore leur efficience, est un gage de la bonne utilisation des fonds publics.

La performance financière intervient de façon limitée en ce sens que ce n'est pas la valeur actionnariale d'une politique publique qui est recherchée, mais, dans certains cas, la valeur nette actualisée, différence entre des bénéfices et des coûts futurs, actualisés à un taux qu'il convient de définir. Cet indicateur de performance ne peut être écarté dans le cas des projets dont les bénéfices et les coûts sont quantifiables. Les bénéfices sont entendus au sens d'effets positifs du projet et non au sens de profits.

Cependant, en matière de politique publique, la valeur nette actualisée et l'efficience ne sont pas les seuls, ni les principaux objectifs. L'amélioration du bien-être de la population est, au-delà des réalisations physiques, la raison d'être des politiques publiques. Les effets sur la population sont alors les éléments essentiels de la performance qu'il convient de rechercher.

Une définition opérationnelle

Une définition souvent admise est la suivante : *la gestion par la performance consiste à rendre cohérents les objectifs et les actions des acteurs avec les objectifs du niveau supérieur. Les différents niveaux qui peuvent être repérés sont, par exemple : le Gouvernement, le Ministère des finances, les Ministères sectoriels, les Directions générales, les Directions, les Services.*

Cette définition présente l'avantage d'être orientée vers l'identification des instruments de gestion.

Définitions : *Objectif* : résultats qu'un niveau programmatique (une stratégie, un programme ou une action) ou un niveau hiérarchique (le Gouvernement, un ministère, une direction générale, une direction, ou un service) a pour mission d'atteindre (objectif spécifique) ou de contribuer à atteindre (objectif global).

Objectifs globaux : objectifs d'un niveau auxquels contribue un niveau inférieur (soit programmatique, soit hiérarchique).

Objectifs spécifiques : objectifs propres à un niveau.

Exemple : le taux de scolarité dans l'enseignement primaire est un *objectif spécifique* de la *Direction de l'enseignement primaire*. Le nombre de classes construites est un *objectif spécifique* du *service des infrastructures* de la *Direction de l'enseignement primaire*. Le taux de scolarité dans l'enseignement primaire est un *objectif global* du *service des infrastructures*, objectif spécifique du niveau supérieur, auquel il contribue.

Instruments de gestion

Allocations, indicateurs et évaluations sont des instruments de gestion par la performance.

Pour permettre au niveau inférieur d'atteindre les objectifs fixés, le niveau supérieur lui *alloue des ressources* cohérentes avec les résultats demandés.

Le niveau inférieur est alors jugé sur les résultats obtenus, dont il convient de vérifier la réalité. Les moyens de vérifications sont divers, les *indicateurs* ne sont que l'un de ses moyens. L'ensemble des moyens de vérification peut être qualifié d'évaluation (ou d'*évaluation simple*, entendue par opposition à l'*évaluation scientifique* ; l'évaluation simple recourt à des méthodes plus simples, plus rapides et moins coûteuses ; un exemple en est la revue des dépenses publiques, aujourd'hui systématiquement pratiquée ; dans ce qui suit, *évaluation* signifie *évaluation simple*). Il importe que les ressources allouées aux différents niveaux soient en cohérence avec les résultats demandés. Le tableau 1 propose une vision résumée des instruments de gestion par la performance : objectifs (ou finalités), allocations, indicateurs et évaluations.

Note : le vocable performance est une mauvaise traduction du terme anglais *performance* ; une meilleure traduction est *résultat* ; il s'agit donc ici de *gestion par les résultats*.

Définition : *Indicateur* : mesure de nature quantitative ou qualitative des changements liés à la mise en œuvre d'une stratégie, d'un programme ou d'une action.

Tableau 1 – Instruments de gestion par la performance (objectifs, allocations, indicateurs, évaluations)**Objectifs**

Acteurs	Objectifs
Gouvernement	Objectifs de la stratégie du gouvernement - objectifs stratégiques
Ministère des finances	Obtenir des ministères sectoriels la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement
Ministères sectoriels	Objectifs des stratégies sectorielles - objectifs stratégiques
Directions générales	Objectifs issus de la stratégie sectorielle du ministère – objectifs stratégiques / opérationnels – généralement retenu comme objectifs budgétaires
Directions	Objectifs issus des objectifs de la Direction générale - objectifs opérationnels
Services	Objectifs issus des objectifs de la Direction - objectifs opérationnels

Instruments de gestion : 1. Allocations (partiellement sur la base des évaluations)

Acteurs	Allocations
Gouvernement	Choix macro-budgétaire : dépenses, recettes, déficit = allocation de la dépense totale (privée + publique) entre dépense publique et dépense privée
Ministère des finances	Allocation inter-sectorielle des ressources cohérente avec la stratégie du gouvernement
Ministères sectoriels	Allocation intra-sectorielle (inter-Directions générales ou inter-programmes) des ressources cohérente avec la stratégie du Ministère
Directions générales	Allocation inter-Directions (ou inter-sous-programmes) des ressources cohérente avec les objectifs de la Direction générale
Directions	Allocation inter-services des ressources cohérente avec les objectifs de la Direction
Services	Allocation au niveau le plus fin (inter-bureau/division, voire au niveau des agents) des ressources cohérente avec les objectifs du service

Instruments de gestion : 2. Indicateurs et valeurs cibles des indicateurs

Acteurs	Indicateurs
Gouvernement	Indicateurs de la stratégie globale (stratégie du Gouvernement)
Ministère des finances	Evaluation des indicateurs des budgets sectoriels
Ministères sectoriels	Indicateurs de la stratégie sectorielle, indicateurs du budget du ministère (sont également destinés au Parlement, cohérents avec les indicateurs de la stratégie du Gouvernement)
Directions générales	Indicateurs stratégiques et opérationnels (budgétaires), développement des indicateurs du ministère
Directions	Indicateurs opérationnels, développement des indicateurs de la Direction générale
Services	Indicateurs opérationnels, développement des indicateurs de la Direction

Instruments de gestion : 3. Evaluation (partiellement sur la base des indicateurs)

Acteurs	Evaluation
Gouvernement	Prise en compte de l'évaluation réalisée par le Ministère des finances
Ministère des finances	Evaluation de l'action des Ministères sectoriels, revue des dépenses publiques
Ministères sectoriels	Evaluation de l'action des Directions générales
Directions générales	Evaluation de l'action des Directions
Directions	Evaluation de l'action des services
Services	Evaluation de l'action des personnels du service

Exemples

NIVEAU	OBJECTIFS	INDICATEURS
Niveau stratégique gouvernemental	<ul style="list-style-type: none"> - développer la compétitivité de l'économie - développer l'employabilité de la population 	<ul style="list-style-type: none"> - taux de croissance - balance des paiements - taux de chômage
Niveau stratégique ministériel (Ministère de l'éducation)	<ul style="list-style-type: none"> - développer l'enseignement primaire - développer l'enseignement secondaire technique et l'enseignement supérieur technique (IUT) 	<ul style="list-style-type: none"> - taux de scolarisation des différents types d'enseignement, primaire, secondaire technique, supérieur technique
Niveau budgétaire des Directions générales (responsables de programme)	<ul style="list-style-type: none"> - Directeur général de l'enseignement de base et de l'alphabétisation - augmenter le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire 	<ul style="list-style-type: none"> - taux de scolarisation dans l'enseignement primaire
Niveau opérationnel des Directions (responsables de sous-programmes)	<ul style="list-style-type: none"> - Directeur de l'enseignement primaire - disposer de tant de classes supplémentaires - de tant de maîtres supplémentaires - de tant de kits scolaires - de curricula adaptés 	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de nouvelles salles de classe - nombre de nouveaux maîtres - nombre de kits scolaires - nombre de nouveaux curricula de qualité validés
Niveau opérationnel des services	<ul style="list-style-type: none"> - Service des écoles - piloter la construction des classes - Service des curricula - établir de nouveaux curricula adaptés - Service de l'entretien des écoles et des fournitures scolaires - assurer l'approvisionnement des écoles en kits scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Service des écoles - nombre de nouvelles salles de classe - Service des curricula - nombre de nouveaux curricula de qualité validés - Service de l'entretien des écoles et des fournitures scolaires - nombre de kits scolaires

Le processus de gestion par la performance

Le processus de gestion par la performance comporte plusieurs phases, de l'identification à l'évaluation des résultats. Les échecs, nombreux, de la gestion par la performance de la dépense publique peuvent être identifiés et, peut-être, évités.

Les différentes phases du processus de gestion par la performance

Pour fixer les idées, le cas d'un ministère sectoriel est considéré ici.

Phase 1 : l'identification des objectifs (ou finalités) de la stratégie et des programmes :

A la stratégie sont associés des objectifs très globaux (de premier niveau), cohérents avec ceux de la stratégie globale (du Gouvernement), par exemple, pour le Ministère de l'éducation, élever le niveau scolaire de l'ensemble des enfants.

Les objectifs stratégiques d'un ministère sectoriel sont, à un deuxième niveau, détaillés par programmes ; ils sont destinés tant aux Directions générales ou aux responsables de programme (qui sont souvent les mêmes) qu'au Parlement.

Des indicateurs sont associés aux objectifs.

Cette première phase peut induire des difficultés, en particulier :

– la nécessité de séparer dans les résultats obtenus ce qui revient aux responsables de ce qui revient à l'environnement ou à d'autres responsables de programme ; exemple : le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire ne dépend pas que du Directeur de l'enseignement primaire, mais aussi des programmes ou sous-programmes en charge des routes, des pistes, des moyens de transport scolaire, de la formation des maîtres, ...

Phase 2 : l'identification des acteurs :

– identification des responsables (de programme) ;
– identification des modes de coordination entre responsables de programme ; exemple : entre le Directeur de l'enseignement primaire (dont l'objectif est d'accroître le taux de scolarisation) et le Directeur des infrastructures (qui construit les classes).

Phase 3 : l'identification des objectifs des sous-programmes :

– identification des objectifs des sous-programmes, ou objectifs de troisième niveau, par exemple, permettre à chaque élève de l'enseignement primaire de disposer d'un kit scolaire.

Phase 4 : la cohérence entre mesures de performance, objectifs et moyens :

– à chaque sous-programme est associé un plan d'action dont le coût est chiffré ;
– les mesures de performance (ou indicateurs) des sous-programmes sont cohérents avec les objectifs et les moyens.

A ce niveau, diverses difficultés surgissent, en particulier liées au fait que la performance d'une activité se mesure par son effet sur une performance plus globale. Le chiffrage des coûts des sous-programmes peut se révéler complexe.

Phase 5 : le suivi des actions en cours (lorsqu'il est encore possible de procéder à des ajustements) :

– observation directe des actions et de leurs effets ;
– mise en place d'un système d'information :
– historiques ;
– prévisionnelles : résultats qui restent à atteindre pour réaliser les objectifs.

Phase 6 : l'intervention corrective : sur :

– les moyens ;
– les personnes ;
– les objectifs.

Phase 7 : l'évaluation ex-post.

Quelques causes d'échec du processus de gestion par la performance

Les causes d'échec de la gestion par la performance sont nombreuses, comme le sont les cas concrets dans lesquels elles se sont manifestées, par exemple :

– les objectifs sont mal définis ou non acceptés par les services en charge de l'exécution ;
– la performance est difficile à évaluer car non quantifiable ou non imputable ;
– le processus à contrôler étant peu défini, on le remplace par la stricte observance d'un processus artificiellement créé, celui du contrôle ;
– les buts définis peuvent n'être que ceux qu'il semble possible de contrôler ;

- le contrôle peut étouffer la créativité.

La budgétisation par la performance

Après avoir défini la budgétisation par la performance, un modèle de base est proposé. Quelques uns de ses éléments, l'information, la procédure budgétaire et les conditions de la budgétisation par la performance sont ensuite présentés.

Définition

La budgétisation basée sur la performance a pour objectif d'accroître l'efficacité et l'efficience de la dépense publique par un lien entre le financement du secteur public et les résultats en utilisant systématiquement l'information sur la performance.

En particulier, la budgétisation par la performance lie les allocations de fonds à des résultats mesurables de produits ou d'effets et à des évaluations.

La budgétisation par la performance est constituée de deux éléments :

- un système d'information qui a pour objectif de présenter les résultats acquis ou prévus ;
- un système d'acquisition des résultats par la dépense publique.

Le modèle de base

La forme la plus basique de budgétisation par la performance a pour objectif d'assurer que, lors de l'établissement du budget, les décideurs prennent en compte les résultats attendus de la dépense.

Les exigences de cette forme basique sont :

- l'information sur les objectifs et les résultats de la dépense publique sous la forme d'indicateurs et d'évaluations simples ; parmi les évaluations simples, une importance particulière doit être donnée aux revues de dépenses publiques ;
- une préparation du budget organisée pour faciliter l'utilisation de cette information dans les décisions de financement.

Une classification par programme et une vision de moyen terme sont recommandées, qui permettent de comparer les coûts et les avantages des différentes options.

La prise en compte des résultats dans la préparation du budget permet :

- d'améliorer la priorisation des dépenses ;
- d'encourager les ministères à dépenser de façon plus efficace et plus efficiente par la prise de conscience du lien entre résultats et financement et par la diminution des contrôles.

L'information

L'information, élément de base de la budgétisation par la performance, suppose, pour être de qualité et opérationnelle, que soient satisfaites un certain nombre d'exigences.

Le contenu de l'information. Les éléments d'information sont fournis par les ministères sectoriels (MS). Ceux-ci sont les mieux à même de juger de l'*efficacité* et de l'*efficience* des programmes (trois termes à définir dans un chapitre ultérieur – les notions

d'efficience et d'efficacité datent de 1938 dans les grandes entreprises américaines). Les informations fournies concernent en particulier les indicateurs.

La quantité d'information. Dans nombre de systèmes budgétaires, la quantité d'information qui circule tout au long de la procédure budgétaire et lors de l'exécution du budget est excessive. Ceci vaut, en particulier, pour les indicateurs dont le nombre doit être restreint en même temps qu'il doit être admis que les indicateurs ne sont qu'un élément de l'évaluation. C'est la raison pour laquelle on préfère parfois parler de *budgétisation informée par la performance* plutôt que de *budgétisation par la performance*.

Le coût de l'information. Il existe deux types d'information, l'*information de routine* et l'*information spécifique* (qui demande des efforts particuliers pour être obtenue et dont le coût est plus élevé). La budgétisation traditionnelle, orientée vers les lignes de dépense et les structures administratives, consomme plutôt de l'information de routine, la budgétisation basée sur la performance, plutôt des informations spécifiques.

La disponibilité d'informations pertinentes. En particulier, la gestion par la performance suppose une connaissance du coût de la production des services publics et de la sensibilité des résultats à des changements de la dépense.

Une utilisation satisfaisante des informations. L'information est souvent sous-utilisée à différents niveaux :

- lors de la préparation du budget et des conférences budgétaires (entre le Ministère de finances (MF) et les ministères sectoriel) ;
- lors du vote du budget (par le Parlement) ;
- lors de l'exécution du budget.

La procédure budgétaire

La budgétisation par la performance pose la question fondamentale du lien entre résultats et allocations sectorielles ; quelques autres aspects (sans recherche d'exhaustivité) de la procédure budgétaire sont ensuite développés : la budgétisation incrémentale, le rôle du MF.

Le lien performance – allocations sectorielles. Il importe de bien distinguer, lors de l'établissement du budget de l'année N+1, les résultats attendus des années ultérieures, N+1, N+2, N+3, ..., et les résultats réalisés sur les années passées, N-1, N-2, N-3, ...

Il n'y a aucun doute que les résultats attendus pour le futur sont une base indispensable des allocations accordées. La question du lien entre résultats passés et allocations donne lieu à beaucoup plus de discussion.

Résultats attendus vers allocations. Dans ce sens la question principale est celle du chiffrage du coût des résultats, sans lequel aucune allocation ne peut être, à son tour, chiffrée.

Résultats passés vers allocations. Il existe deux cas extrêmes de systèmes de budgétisation par la performance :

- les mesures de résultats sont une information ; les allocations intra-sectorielles sont basées sur d'autres considérations ;
- les allocations sont liées aux résultats.

La budgétisation incrémentale. Dans tous les pays, la budgétisation est incrémentale, le Gouvernement décide de dépenser plus ou moins que l'année précédente sur tel ou tel programme. La budgétisation incrémentale ne doit pas être confondue avec un chiffrage complet (actions en cours et nouvelles actions) des coûts de chaque programme, mené chaque année afin de déceler les économies possibles ; chiffrer complètement le coût d'un programme n'est pas synonyme de sa remise en cause.

Le rôle du Ministère des finances. Le rôle du MF est rendu difficile du fait de l'*asymétrie d'information* entre lui-même et les ministères sectoriels. La relation entre le MF et les ministères sectoriels est du type *principal-agent* (sur laquelle un chapitre ultérieur donne plus de précision), le MF (par délégation du Premier ministre ou du Gouvernement) est le *principal* pour le compte duquel les *agents* que sont les ministères sectoriels préparent et exécutent le budget.

Les ministères sectoriels ont sur les coûts des politiques et leur efficacité plus d'information que le MF. Cette asymétrie d'information peut conduire, par un comportement des ministères sectoriels, en particulier dans la détermination des valeurs cibles des indicateurs, à des situations sous-optimales du point de vue de l'intérêt général.

L'asymétrie d'information peut être contrée par un développement des capacités sectorielles du MF et par la réduction du nombre d'indicateurs qui, s'ils sont suffisamment peu nombreux et quantifient les objectifs principaux des programmes, peuvent être audités.

Quoi qu'il en soit, le MF ne peut, isolément, fixer les cibles de performance des ministères sectoriels. Il n'a pas assez de compétence sectorielle et les cibles ne seraient pas appropriées par les ministères. Il doit cependant être à même de pouvoir discuter avec les ministères sectoriels.

Les conditions de la budgétisation par la performance

L'éthique des gestionnaires publics. Lorsque les gestionnaires publics n'agissent pas dans le sens de l'intérêt public, il est préférable de contrôler leurs actions et de définir des lignes de dépenses dans le budget.

La performance dépend plus des compétences et attitudes des gestionnaires publics que des systèmes et des procédures. Ainsi, la performance est obtenue si les enseignants sont attachés à la réussite de leurs élèves, si les médecins s'assurent que les patients suivent bien le traitement, ... et bien sûr si les gestionnaires publiques ne détournent pas les fonds qui leur sont confiés. Sans respect d'une éthique appropriée, pas de performance.

La classification budgétaire. La classification budgétaire doit pouvoir être reliée à la performance ; ce doit être une classification par *programmes* et *sous-programme*.

Une telle classification n'implique pas l'absence de contrôle sur les *intrants*, mais celui-ci est du ressort des ministères sectoriels.

La responsabilité des responsables de programmes. C'est à ces derniers que reviennent les décisions quant à la meilleure façon d'obtenir les résultats attendus. Ils ne sont plus contraints par des autorisations par nature de dépense.