



République Tunisienne

Ministère des Finances

Suivi de la Performance et Choix des Indicateurs

Guide Méthodologique

Décembre 2009

Union Européenne



Table des matières

Introduction.....	2
1. Définition et objet de la démarche de performance.....	3
2. Les outils de la performance.....	4
a. Stratégie, objectifs, et indicateurs du programme.....	4
- Stratégie.....	4
- Objectifs.....	5
- Les indicateurs.....	7
Les choix des indicateurs.....	10
Choix du type d'indicateur.....	10
- Les qualités d'un indicateur.....	11
- La fiche de présentation de l'indicateur.....	13
Le Rapport annuel de performance (RAP).....	22
Le dialogue de gestion.....	25
Le contrôle de gestion.....	26

Introduction

Dans le cadre de la Loi Organique amendée de 2004, le Gouvernement a préparé des dispositions relatives à une mise en œuvre du budget de l'Etat selon les principes d'une « gestion budgétaire fondée sur les objectifs » (GBO.)

Les composantes principales de la réforme comprennent :

- Un renforcement des procédures de budgétisation comprenant la préparation d'un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)¹.
- La mise en place d'une gestion budgétaire par programmes, d'un suivi de la performance et le développement progressif du contrôle de gestion.
- L'instauration d'un « dialogue de gestion » basé sur la performance et la déconcentration des responsabilités.
- Une modernisation du contrôle de la dépense avec des perspectives de développement du contrôle interne, de la sélectivité dans les contrôles, du contrôle a posteriori et de l'audit de performance.

Le présent guide s'attache à définir et expliquer les instruments de la démarche de performance, telle qu'elle s'applique à la GBO dans l'administration tunisienne. Il s'appuie sur les travaux préliminaires effectués dans les quatre ministères pilotes : le ministère de l'Enseignement Supérieur, De la Recherche Scientifique, et de la Technologie (MESRST), le ministère de l'Education et de la Formation (MEF), le Ministère de la Santé publique (MSP), et le ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH). Dans la partie I sont présentés les objectifs et les bénéfices de la démarche de performance. La partie II constitue une revue technique des éléments constitutifs de la démarche : stratégie, objectifs et indicateurs.

¹ Voir Daniel Tommasi : Guide CDMT projet novembre 2009

1. Définition et objet de la démarche de performance

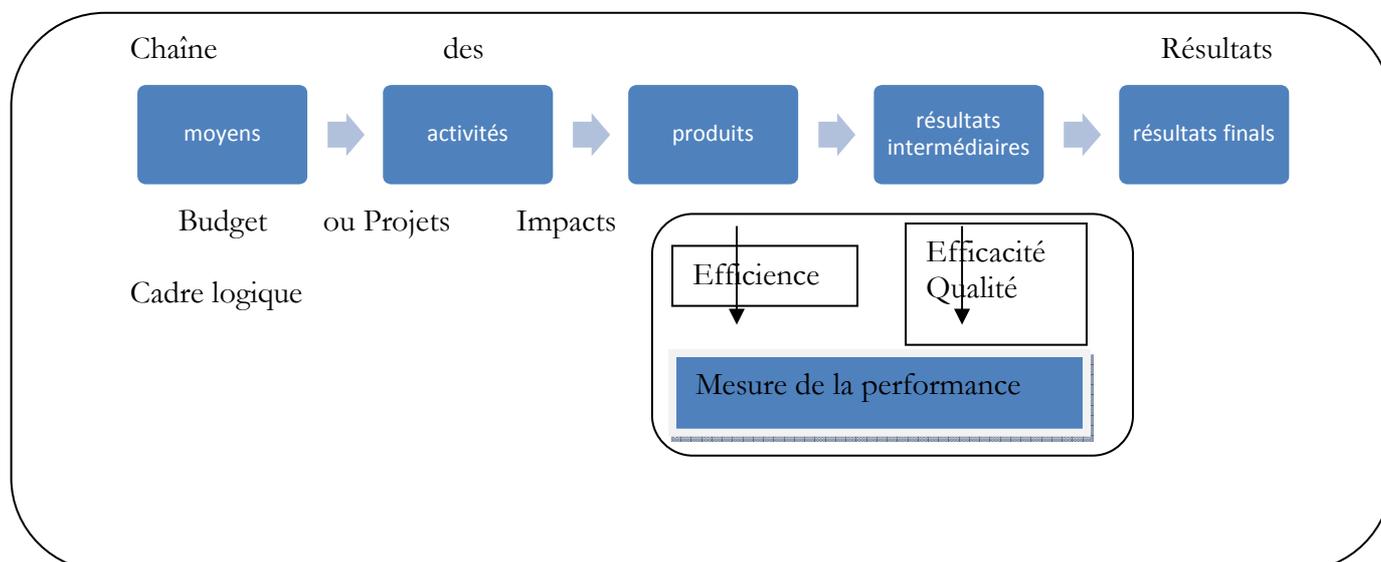
La performance d'un organisme est sa capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés. Dans le secteur public, elle vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion budgétaire vers l'atteinte de résultats cohérents avec les objectifs stratégiques de chaque ministère, dans le cadre de moyens prédéterminés, matérialisés par le budget de ce ministère.

La démarche de performance est un dispositif de pilotage des administrations pour l'atteinte des résultats prévus. Elle vise les objectifs suivants :

- renforcer la transparence pour mieux informer le Parlement et le public sur les objectifs escomptés et les résultats obtenus;
- améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique garantissant ainsi un service public de qualité et au moindre coût ;
- accroître la responsabilisation des gestionnaires quant à leurs obligations de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats.

Le cadre logique de la démarche de la performance, tel que présenté dans le schéma ci-après, s'articule autour des étapes suivantes:

Graphique 1 : Chaîne des résultats



- Présentation de la stratégie du ministère autour de quelques orientations stratégiques;
- Structuration de l'activité du ministère en programmes stratégiques;
- Fixation des objectifs par programme;
- Identification des indicateurs permettant d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs ;
- Elaboration des rapports sur la performance (PAP et RAP) pour 1) spécifier les engagements en matière de performance de la gestion ; et 2) rendre compte des progrès réalisés (cf. section B)

Résultats attendus de la démarche de performance

Encadré 1 : Ce que l'on attend de la démarche de performance

- Rendre des comptes au public sur les résultats
- Aider à améliorer la qualité des programmes et des opérations
- Permettre de rationaliser les allocations budgétaires
- Permettre aux services de relier leurs activités aux stratégies nationales
- Contribuer à la cohérence des dépenses avec les objectifs stratégiques
- Permettre une comparaison cout-efficacité entre les programmes

2. Les outils de la performance

a. Stratégie, objectifs, et indicateurs du programme

Les indicateurs prennent tout leur sens par considération des objectifs dont ils mesurent la réalisation. Les objectifs eux-mêmes découlent du cadre stratégique du programme. L'expression de la stratégie, la présentation des objectifs et des indicateurs qui lui sont liés, constituent le cadre de performance du programme.

- **Stratégie**

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le Projet Annuel de Performance (PAP), en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

La formulation de la stratégie, telle qu'elle figure pour chaque programme dans le PAP est un exercice indispensable pour identifier les priorités, situer et articuler les objectifs et

exprimer les résultats attendus. Elle permet de confirmer la cohérence d'ensemble des objectifs du programme. Les sources de la présentation stratégique du programme sont à trouver dans les documents officiels (Programme Présidentiel, Plan, déclaration de politique générale du gouvernement, stratégie sectorielle, textes définissant les attributions du ministère, etc.). L'existence d'une stratégie sectorielle ou d'un document équivalent est donc le point de départ de la formulation d'une stratégie, mais il est important de reconnaître la nécessité d'un travail de passage de la stratégie sectorielle à la stratégie d'activités et de dépenses du ministère. La stratégie sectorielle va considérer toute l'économie du secteur, y compris les dispositions relatives au secteur privé, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture. Toutes les dispositions de la stratégie ne donnent pas lieu à des programmes dans la mesure où certaines dépendent essentiellement de décisions politiques se traduisant par des actes réglementaires peu consommateurs d'activité et/ou de dépenses budgétaires de la part du ministère. Enfin, les éléments de la stratégie vont être ventilés par programme pour permettre la composition de la présentation stratégique du programme.

La présentation stratégique du programme a essentiellement pour but d'expliquer la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs retenus pour le programme. Elle analyse la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, des usagers, des contribuables, des autres parties prenantes, les ressources disponibles, les marges de manœuvre existantes. On présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. La présentation stratégique articule les objectifs, identifie les priorités, et exprime les résultats obtenus. Elle met en avant la cohérence globale des objectifs.

- Objectifs

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.

[Point de méthode : on a choisi de privilégier la définition d'un objectif sous une forme non quantifiée, défini comme une formulation indiquant la direction générale attendue. Le chiffrage de cet objectif se fait par les indicateurs. C'est la cible de l'indicateur qui va préciser ce que l'on vise. Dans le plan, suivant une convention différente, la notion d'objectif combine à la fois l'objectif, l'indicateur, et sa cible (exemple : objectif d'augmentation de la production agricole de x% d'ici 2012)].

Le choix des objectifs doit également prendre en compte le « point de vue ». En effet, les objectifs peuvent ne pas être les mêmes selon qu'on se place du point de vue de l'utilisateur du service public (les patients fréquentant un centre de santé, ou plusieurs catégories d'usagers tels que les élèves et les parents d'élèves), les citoyens en général (au nom desquels le gouvernement définit la politique publique), le contribuable (envers qui on est redevable d'un emploi judicieux des fonds publics), les spécialistes qui ont leur mot à dire (les médecins par exemple), les agents publics dont dépend la mise en œuvre des politiques publiques, et éventuellement d'autres parties prenantes (collectivités locales, associations,

partenaires, etc.). Il n'est pas demandé d'élaborer une structure d'objectifs qui rassemble systématiquement tous les différents points de vue de façon équilibrée. En fin de compte c'est l'Etat, en la personne du responsable de programme, qui choisit les objectifs. Mais il importe de considérer que quand on fait ce choix, on prend en compte implicitement ces différents points de vue. C'est dans le Projet Annuel de Performance que les objectifs sont décrits, une première fois dans la présentation stratégique du programme (comme on vient de le voir), une deuxième fois dans la présentation détaillée des objectifs et des indicateurs (voir les PAPS ci-après).

Notons que les objectifs ne reflètent pas exhaustivement toutes les activités du programme. On choisit un nombre limité d'objectifs parmi les plus importants et les plus prioritaires compte tenu des orientations stratégiques du ministère.

Les principes devant présider à l'élaboration des objectifs peuvent être définis comme suit:

- Ils doivent être en nombre limité ;
- Ils doivent être représentatifs des aspects essentiels du programme ;
- Ils doivent être énoncés en termes clairs, simples et faciles à comprendre par tous ;
- Leurs réalisations ne doivent pas dépendre trop fortement de l'environnement socio-économique ;
- Ils doivent être traduits par des leviers d'action (les moyens nécessaires à leurs réalisations doivent être imputables au ministère en question et non pas relever de la compétence d'autres organismes) ;
- Ils doivent être mesurables par des indicateurs chiffrés auxquels sont conférées des valeurs cibles.

D'une manière générale, les objectifs portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en oeuvre par les administrations. Ces notions correspondent aux concepts d'efficacité, d'efficience et d'économie, repris dans la littérature spécialisée.

Pour illustrer le passage des objectifs aux indicateurs, il peut être intéressant de faire appel à la « chaîne des résultats ». Celle-ci est illustrée par l'encadré 2

Encadré 2 : Objectifs et chaîne des indicateurs

OBJECTIFS	MOYENS "input"	PRODUITS "output"	RESULTATS "outcome"	
But déterminé d'une action. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs	Les ressources humaines, organisationnelles et physiques utilisées par le programme	Ensemble des productions, des réalisations d'un programme	Résultats intermédiaires directement imputables au programme.	Résultats finals (ou impacts) Non entièrement attribuables au programme

La poursuite de l'objectif dans un programme se caractérise par un certain nombre d'étapes plus ou moins proches du but poursuivi :

Les moyens qu'il faut rassembler pour atteindre l'objectif. Ces moyens sont fournis essentiellement par le budget du programme. Ces moyens sont caractérisés par leur volume ou leur coût. Il peut s'agir de personnel, de matériels, de véhicules, de locaux, de matériel informatique, de matériel de communication, etc.

Le programme consiste à générer des produits par l'intermédiaire desquels il vise les résultats à atteindre : enseignement dispensé, malades soignés, routes construites, jugements, enquêtes policières, séances de vulgarisation agricole, passeports délivrés, etc.

Entre moyens et produits on distingue souvent un résultat intermédiaire qui est l'activité, donnée souvent plus facile à saisir que le produit : dans certains ministères, il peut être difficile de définir les produits, par contre les activités sont bien connues. Dans certains cas la distinction entre activités et produits est difficile à faire ; par exemple l'activité « traiter les demandes de permis de conduire » aboutit au produit « délivrance de permis de conduire ». Les indicateurs correspondants sont très proches. Dans certains cas on ne peut les distinguer (activités d'études d'un service d'études).

Les résultats obtenus correspondent à l'objectif. Deux sortes de résultats peuvent être distingués : les résultats intermédiaires qui concernent les changements directement imputables au programme, et qui correspondent à ses objectifs spécifiques (par exemple, le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, le taux de réussite aux examens), et les résultats finals ou d'impacts qui concernent les changements qui ne peuvent être entièrement attribuables à un seul programme : par exemple, le taux de mortalité sur la route, dont l'évolution dépend aussi d'autres programmes (amélioration du réseau routier, campagnes pour la sécurité, amélioration des interventions d'urgence, etc.).

On a privilégié dans cette présentation les objectifs stratégiques car c'est bien ceux-ci qui correspondent à la mise en œuvre de la stratégie du programme. Il est possible toutefois de recourir à des objectifs n'ayant pas d'impact direct sur l'extérieur comme par exemple « améliorer la qualification des agents » si l'on considère que c'est une dimension stratégique essentielle. Pour un tel objectif de type « interne » on peut également distinguer des moyens, activités et résultats.

- Les indicateurs

Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à un indicateur permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et pour les années de projection. On va distinguer les indicateurs en premier lieu selon le type de résultat qu'ils mesurent. On a ainsi une « chaîne des indicateurs » composée d'indicateurs de moyens, d'activités, de produits, de résultats intermédiaires, de résultats finals (voir tableau 1 ci-dessous). Il ne s'agit pas de retenir un indicateur dans chaque catégorie, mais de sélectionner l'indicateur ou la batterie de 2 ou 3 indicateurs qui permette de traduire le mieux possible le progrès vers l'objectif. Le tableau ci-après donne quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs de

diverses catégories qui leur sont liés (les exemples sont des exemples hypothétiques et ne reflètent pas toujours les choix effectifs des quatre pilotes).

Le choix d'un petit nombre d'indicateurs, au niveau du PAP notamment, est important pour garder le caractère stratégique de la présentation des projets de performance au niveau du ministère et de l'ensemble du budget national. Pour la gestion de performance au niveau du programme, il peut être légitime de recourir à un plus grand nombre d'indicateurs, notamment lors de la déclinaison par sous-programme ou par autorité déconcentrée. Il s'agit alors de tableaux de bord internes aux programmes qui vont conduire, par sélection, à un nombre limité d'indicateurs pour le PAP.

Tableau 1 : la chaîne des indicateurs

objectifs	Activités	produits	résultats	
But déterminé d'une action. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs	Se rapporter à la liste des activités ou des projets de l'administration responsable du programme	Ensemble des productions d'un programme	Résultats intermédiaires directement imputables au programme.	Résultats finals (ou impacts) Dépendent parfois d'autres facteurs ou d'autres programmes
Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire	Aide à la formation des enseignants	Nombre de formations dispensées	Nombre d'enseignants formés	Taux de rétention dans l'enseignement secondaire
Améliorer l'offre des soins de santé de base	Réhabilitation des formations sanitaires de base	Nombre de formations fonctionnelles	Taux de fréquentation des centres réhabilités	Taux de couverture sanitaire
Améliorer la sécurité routière	Campagne préventive sur les dangers de la vitesse	Nombre de messages diffusés dans les medias	Nombre de délits pour excès de vitesse	Nombre de morts sur la route
	Réhabilitation du réseau routier	Kilométrage de routes réhabilitées	Nombre d'accidents sur le réseau réhabilité	Nombre de morts sur la route
Favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail	Nombre de formations initiales dispensées	Nombre d'élèves diplômés	Taux d'insertion des diplômés	Taux d'emploi des jeunes
Favoriser la lutte contre l'habitat insalubre	Offre de terrains viabilisés à bas prix	Nombre de lots attribués	Degré de valorisation des lots par les ménages	Réduction du nombre de ménages en bidonvilles
Améliorer le rendement du réseau d'irrigation	Avancement des projets de réhabilitation	Longueur du réseau réhabilité	Taux de rendement des réseaux d'irrigation	Taux de croissance de la production agricole

Les choix des indicateurs

Un indicateur ne peut pas à lui seul capturer toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif et à la contribution du programme à ce résultat. Un indicateur d'impact (diminution du nombre de morts sur les routes) correspond à l'objectif, mais ne renseigne pas directement sur la contribution du programme «résorption des points noirs» sur ce résultat. Il faut choisir l'indicateur ou les indicateurs les plus appropriés en acceptant que cela ne donne qu'une image partielle, une indication. Ainsi pour un programme «prévention» (budget français de la santé), on trouve des indicateurs relatifs au tabagisme et à l'alcoolisme, mais on n'a pas fait figurer d'indicateurs relatifs à la prévention du diabète ou du cholestérol. On a sélectionné les indicateurs les plus importants, en acceptant de n'avoir qu'une image partielle des résultats du programme. On sélectionnera des indicateurs en fonction du type d'indicateurs, de leurs qualités, et de leur spécification. L'existence des informations correspondantes, ou la possibilité d'acquies ces informations sont de fait un facteur de choix important.

Choix du type d'indicateur

Les Projets Annuels de Performance n'ont pas vocation à comporter l'ensemble des indicateurs décrivant une politique ou un service public. Ils doivent privilégier les résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration. On privilégiera le suivi des indicateurs de produits et de résultats intermédiaires qui permettent plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, plutôt que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme. Un indicateur de résultat ou de produit n'est pas nécessairement relatif au volume de ce produit, mais peut décrire d'autres caractéristiques de ce produit ou résultat. Un indicateur intéressant est l'indicateur de qualité de services ; on rangera celui-ci dans la catégorie des résultats intermédiaires.

Exemples d'indicateurs de produits :

- Nombre de raccordements hydrauliques
- nombre de formations dispensées
- Longueur de routes mises au niveau
- nombre de personnes accueillies
- nombre de contrôles effectués
- enquêtes réalisées
- Surfaces reboisées

Exemples d'indicateurs de résultats intermédiaires :

- Taux d'utilisation de la ceinture de sécurité
- Qualité du service:
- Amélioration des connaissances des élèves
- Nombre de ménages vivant dans des logements décentes

- Délais de fourniture du service
- Accessibilité et qualités pratiques:
- Emplacement
- Horaires
- Disponibilité du personnel
- Courtoisie des prestataires
- Satisfaction des usagers

Exemples d'indicateurs de résultat final :

- Taux de prévalence d'une maladie
- Taux de criminalité
- Revenus net des ménages

- Les qualités d'un indicateur

❖ Un indicateur doit être pertinent :

Un indicateur doit être spécifique, c'est à dire se rapporter à un objectif et seulement à cet objectif. Il doit permettre de mesurer les résultats réellement obtenus en relation avec l'objectif auquel il se réfère. Pour cela, il doit y avoir un lien logique entre l'indicateur et l'objectif qu'il est censé illustrer.

Un indicateur doit être représentatif, autrement dit, il doit rendre compte de manière substantielle du résultat attendu. Associé aux autres indicateurs, il doit parvenir à couvrir l'essentiel de l'objectif visé. Mais il faut garder à l'esprit le fait que les interventions de l'administration sont complexes, qu'elles reposent sur de nombreuses variables interactives qu'il n'est pas toujours aisé de représenter à travers un très petit nombre d'indicateurs quantitatifs. Il faut donc accepter le principe qu'un nombre limité d'indicateurs ne puisse pas parvenir à donner une image totalement exhaustive de la situation décrite.

❖ Un indicateur doit être pratique.

Un indicateur doit être compris par tous, y compris par les non spécialistes, ce qui signifie qu'il doit être énoncé clairement, dans un langage simple et compréhensible. Il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou sinon faciles à obtenir.

Un indicateur doit être disponible annuellement, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire. Il doit également être produit à temps, c'est-à-dire que le temps requis pour recueillir les données doit être compatible avec le calendrier annuel de suivi de la performance. L'annualité est une véritable contrainte qui implique : un fonctionnement annuel du processus de mesure de l'indicateur et une sensibilité de l'indicateur telle que les principales évolutions de sa valeur d'une année sur l'autre puissent être considérées comme significatives.

Un indicateur doit être produit à un coût raisonnable, c'est-à-dire compatible avec les bénéfices qu'on attend de son usage. Son élaboration doit tenir compte des moyens disponibles, et ne pas se faire au détriment de la qualité des prestations fournies par les services.

❖ Un indicateur doit être quantifiable.

De préférence, un indicateur doit être chiffré, fiable et vérifiable. Il peut parfois être souhaitable de définir des indicateurs permettant d'apprécier non seulement la quantité mais aussi la qualité des prestations fournies. Dans ce cas, l'indicateur peut être exprimé à travers une échelle de valeur.

La qualité des données doit garantir que les informations obtenues sur les performances sont significatives et valides, ce qui suppose qu'un indicateur doit toujours être vérifiable. Il doit être précis, avec une plage d'incertitude aussi réduite que possible. Il doit être prévisible, c'est-à-dire qu'il doit être possible d'estimer, même en ordre de grandeur, sa valeur au cours des prochaines années.

Un indicateur ne doit pas être manipulable. Pour cela, il doit être bien défini. Sa méthodologie de construction et de production doit être clairement énoncée, et connue de tous, de manière à pouvoir l'analyser et l'interpréter en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit être soigneusement documenté, et faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration.

On tiendra compte dans le choix des indicateurs de sa pertinence au niveau déconcentré : l'indicateur est-il facilement déclinable région par région, ou sous-programme par sous-programme. Aussi est-il considéré comme pertinent par les services déconcentrés. Il doit y avoir une sorte de validation des projets d'indicateurs avec les responsables régionaux. C'est ainsi que les services du MARH ont discutés l'ensemble des objectifs et indicateurs avec les personnels de tous les CRDAs. Le MEF a fait de même avec les DREF.

❖ Spécifications d'un indicateur

Il est préférable de proscrire les indicateurs en valeur absolue, qui peuvent être biaisés dans un contexte évolutif : par exemple, le nombre absolu de diplômés peut augmenter simplement du fait de l'accroissement du nombre des candidats. Il ne permet pas d'apprécier l'efficacité de l'enseignement, contrairement au taux des diplômés (nombre de diplômés sur le nombre de candidats). Lorsqu'un indicateur est exprimé en valeur absolue, il doit être associé à une échelle de valeur.

A l'opposé, il est recommandé d'exprimer les indicateurs sous la forme d'un pourcentage, beaucoup plus parlant pour les décideurs et pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion du programme : pourcentage de la population cible (taux de scolarisation, taux d'accès à l'irrigation), taux de réalisation (d'une route, d'un aménagement), taux de respect d'une norme (délai de réponse), etc.

Un cas particulier d'indicateurs spécifiés en pourcentage concerne les indicateurs de type efficacité : La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier l'efficacité dans la conduite des activités (est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ?). C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative,

autrement dit du rapport entre les ressources consommées et l'activité ou le produit réalisé. La comparaison des indicateurs de résultats aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier l'efficacité de l'activité administrative. La comparaison des coûts d'obtention des moyens permet de construire un indicateur d'économie, caractérisant la performance de la fonction achat.

Il faut privilégier l'usage d'indicateurs simples et éviter les indicateurs complexes, tels que les indicateurs composites (obtenus en pondérant différentes variables) et proscrire ceux reposant sur des constructions sophistiquées, difficilement interprétables.

Le fait d'avoir présenté les différents types d'indicateurs (moyens, activités, produits, résultats intermédiaires, impact) ne signifie pas qu'il faut un indicateur de chaque sorte pour un objectif donné. Au contraire il faut être sélectif et choisir le meilleur indicateur possible. Le choix préférentiel est un indicateur de résultat (intermédiaire) qui exprime le mieux la dimension de performance. A défaut on se rabattra sur un indicateur de produit ou d'activité. Les indicateurs de moyens sont à éviter, car l'analyse de la performance met en rapport les moyens et les résultats. La place des indicateurs de moyens est dans le PAP lors de la présentation détaillée du programme où l'on explique les leviers d'action qui vont conduire aux résultats escomptés.

- La fiche de présentation de l'indicateur

Il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à pouvoir analyser et interpréter leur signification en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique (Cf. encadré 3 suivant) explicitant ses conditions d'élaboration (mode de collecte des données de base, mode de calcul de l'indicateur, clés de lecture,...) et désignant l'organisme en charge de la collecte et de la centralisation des données. Les limites ou les biais de l'indicateur doivent être impérativement signalés. Lorsque les indicateurs sont issus de données d'enquêtes, la méthodologie doit être explicitée (nature du questionnaire, échantillonnage,...). Il faut également mentionner les solutions aux problèmes statistiques rencontrés. Par exemple, pour les indicateurs provenant de l'agrégation de données déconcentrées, il faut indiquer le mode de traitement des données manquantes ou des données erronées.

Encadré 3**Fiche de présentation-type d'un indicateur**

Intitulé du programme

Intitulé / définition de l'indicateur / nature de l'indicateur

Objectif auquel il se rattache

Sources de données

- Mode de collecte des données : administrative, enquêtes,....
- Service responsable de la collecte des données de base
- Service responsable de la synthèse des données
- Délai de disponibilité

Valeur de l'indicateur

- Unité de mesure
- Formule de calcul
- liste des sous-indicateurs éventuels
- Périodicité

Valeur de l'indicateur

- Mode de déclinaison
 - Par région
 - Autres déclinaisons
- Séries de réalisation disponibles
- Modalités de calcul des cibles

Interprétation et limites de l'indicateur

- Préciser la signification et les modalités d'interprétation
- Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur
- Justifier son choix

Commentaires

Objectifs et indicateurs des programmes d'administration générale

Les programmes d'administration générale regroupent les fonctions support, celles qui, dans un ministère, s'appliquent à l'ensemble du ministère ou au moins à plusieurs programmes. Les fonctions de soutien (aussi appelées fonctions supports) sont les activités qui ont pour finalité de concourir aux activités des autres actions ou programmes de politiques publiques en leur fournissant un soutien ou un encadrement.

On distingue:

- Les fonctions d'Etat-major ou de pilotage
- Les fonctions de gestion des moyens
- Les fonctions d'état major comprennent notamment les fonctions d'élaboration des politiques et de la réglementation, les fonctions de direction, d'organisation, d'allocation des ressources budgétaires, d'études et de recherche, d'évaluation et certaines formes de contrôle.
- Les fonctions de gestion des moyens correspondent aux fonctions de gestion du personnel, de gestion immobilière, d'ordonnement, de gestion budgétaire, de gestion des systèmes d'information, de communication, de formation, etc., dont la centralisation et la mutualisation permettent une plus grande efficacité, grâce à une professionnalisation accrue, et une meilleure maîtrise des coûts, grâce aux économies d'échelle.

Exemples de fonctions support:

1. Fonctions de gestion des moyens

- 1.1. Gestion du personnel
- 1.2. Gestion immobilière
- 1.3. Gestion informatique
- 1.4. Fonctionnement, logistique
- 1.5. Gestion budgétaire et comptable
- 1.6. Information et communication

2. Fonctions d'Etat-Major

- 2.1. Fonction de réglementation
- 2.2. Fonction de conception et d'animation des politiques publiques
- 2.3. Fonction d'évaluation et de contrôle
- 2.4. Etudes
- 2.5. Objectif global d'efficacité de la gestion

Il n'est pas question dans un programme d'identifier des objectifs ou des indicateurs pour chacune de ces fonctions. Il convient d'être sélectif et de sélectionner quelques objectifs/indicateurs qui correspondent ;

A des fonctions essentielles pour le programme et/ou le ministère

A des réformes majeures ou des investissements majeurs dans le domaine dont on veut suivre les résultats

Il convient toutefois de se limiter aux objectifs et indicateurs significatifs sur le plan budgétaire ou de leur impact sur le fonctionnement des autres programmes, les autres objectifs ou indicateurs n'ayant qu'un intérêt interne.

Critères de choix des objectifs et des indicateurs et de choix des fonctions support ainsi documentées :

la fonction soutien a bien un impact déterminant sur le résultat recherché, compte tenu de la répartition des responsabilités entre fonctions soutiens et programmes soutenus, propre à l'organisation de chaque ministère.

L'objectif envisagé est suffisamment significatif, en termes d'enjeu financier ou d'impact sur le fonctionnement des programmes soutenus

le nombre d'objectifs reste limité à une demi-douzaine d'objectifs maximum, mesurés par deux indicateurs en moyenne par objectif : il ne s'agit pas de couvrir toutes les activités mais de sélectionner celles qui présentent les enjeux les plus importants

une démarche volontariste (démarche qualité, plan d'actions...) existe en vue d'atteindre l'objectif envisagé. Les leviers d'action retenus doivent être exposés dans le commentaire de chaque objectif.

L'indicateur envisagé ne nécessite pas un effort de construction et de collecte disproportionné par rapport aux résultats attendus

Exemples d'objectifs et indicateurs significatifs :

En matière de gestion du personnel :

- Pourvoir les postes rapidement
- Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement : Arrivée concours ; Mobilité interne ; Arrivée en détachement
- Répondre aux besoins géographiques prioritaires.
- Proportion des recrutements affectés dans les zones prioritaires
- Assurer l'adéquation des compétences aux qualifications requises
- Taux de rendement des concours par grandes catégories de personnels : postes pourvus/postes offerts
- Elargir le public bénéficiaire de la formation continue
- % des agents ayant reçu moins de y jours de formation par an depuis 3 ans
- Accroître la mobilité des personnels
- Taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste.
- Réduire les délais de prise en charge ou de modification de la rémunération des agents
- % d'agents ne recevant pas de rémunération plus d'un mois après leur prise de poste, leur changement d'échelon ou de grade

En matière de gestion des immeubles et équipements :

- Maîtriser le coût d'entretien/d'exploitation/de location au m²
- Coût d'exploitation par m² de surface utile
- Optimiser l'occupation des locaux
- % des surfaces dans lesquelles le nombre de m² par agent est inférieur à x m² ; supérieur à y m²
- Tenir les délais de livraison des locaux

- % de dépassement de la durée de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année.
- Maîtriser/réduire le coût des opérations d'investissement
- Coût du m2 construit et rénové

En matière de gestion informatique :

- Accroître la disponibilité des systèmes informatiques
- Taux d'indisponibilité des applications informatiques pour les utilisateurs
- Augmenter la réactivité du dispositif d'assistance informatique
- Taux de résolution des incidents bloquants par les services d'assistance en moins de y heures
- Maîtriser ou réduire le coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur
- Coût de fonctionnement des applications informatiques par utilisateur

En matière de projets informatiques :

- Tenir les délais de livraison des nouveaux projets
- nombre d'échéances planifiées dans l'année respectées à un mois près/nombre total d'échéances planifiées dans l'année
- Tenir les coûts des projets informatiques
- Pourcentage de dépassement du coût initial des projets informatiques.
- Assurer le retour sur investissement des projets informatiques
- Gains de temps : ex : temps de traitement d'un dossier

En matière de gestion budgétaire et comptable :

- Améliorer la qualité des dossiers présentés au comptable
- Taux de rejet des demandes de paiement par le comptable
- Réduire les délais de paiement (entraînant versement d'intérêts moratoires)
- Taux de factures non payées dans les délais réglementaires
- Réduire les délais de passation des marchés
- Délai moyen de passation des marchés de construction

Normalisation des indicateurs de programmes support

Une option serait d'harmoniser les objectifs et indicateurs d'administration générale entre les ministères, de façon à faciliter les comparaisons et à faire des économies d'échelle pour la conception et la réalisation d'indicateurs appropriés. Il serait possible de sélectionner des indicateurs d'efficience dans les domaines clés de l'administration générale – la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire, la gestion des immobilisations, et l'informatisation du ministère.

Les documents de la performance

Les informations sur la stratégie, les objectifs, les indicateurs, et leurs valeurs vont être rassemblées dans deux documents étroitement liés au calendrier budgétaire : le Projet Annuel de Performance (ou PAP) et le Rapport Annuel de Performance (ou RAP)

Le Projet Annuel de Performance

Le PAP accompagne le projet de budget de l'année n+1. Dans sa forme finale il constitue une annexe à la loi de finances². Le PAP est préparé par chaque ministère. On prépare un PAP par mission, donc en général un PAP par ministère. La présentation du PAP suit un découpage de l'activité du ministère par programmes, avec les objectifs et les indicateurs de performance correspondants. Chaque programme doit faire ainsi l'objet d'une analyse séparée dans le PAP ; on parle en fait de PAP par programme. La présentation détaillée qui suit se place dans l'hypothèse où le PAP est présenté dans le cadre du CDMT et est donc harmonisée avec celle du CDMT.

Les orientations stratégiques du ministère (de la mission) : Le PAP consolidé par ministère (ou par mission) peut, en outre, être accompagné, en préambule, d'une présentation des orientations stratégiques du ministère, décrivant brièvement les politiques publiques dont le ministère a la charge. Pour chacune d'elles, une présentation de la stratégie du ministère, structurée autour des principales orientations retenues, peut être faite. Énoncée en termes clairs et concis, celle-ci doit être suffisamment argumentée, s'appuyer sur un diagnostic solide, rappelant les éléments de contexte, les marges de manœuvres disponibles, et les attentes qui en découlent pour les usagers. Il s'agit d'une courte introduction à la présentation des PAPs par programme.

Présentation détaillée par programme

Programme k

Description du programme

Cette section présente une brève description du programme:

Définition du périmètre du programme et destination des crédits du programme (directions et établissements concernés, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.)

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

Une analyse des leviers d'action, ainsi que des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre (éventuellement indicateurs de moyens)

Présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.

² On peut envisager soit de faire du PAP un document indépendant annexé à la loi de finances, soit de le rendre partie intégrante du CDMT. Cette option implique que le développement des CDMTs et des cadres de performance dans les ministères suivent un rythme parallèle.

Présentation générale

Présentation des objectifs du programme

Examen de la cohérence des objectifs du programme avec le Plan de développement économique et social et les stratégies sectorielles.

Présentation de chaque objectif

Commentaires sur les résultats passés ;

Commentaires sur le choix du ou des indicateurs associés à l'objectif et le choix de la cible de résultat retenue ;

Tableau d'indicateurs (voir exemple joint)

Les indicateurs de performance du programme k sont présentés groupés par objectif dans le tableau des indicateurs.

Présenter par indicateur:

les résultats passés (si possible au moins trois années, t-1, t-2, t-3)

la valeur attendue l'année courante (année t)

les valeurs attendues pour les trois années de projection

Eventuellement, si l'indicateur n'est pas homogène, présenter des sous-indicateurs.

Encadré 4: Tableau d'indicateurs

Indicateurs de performance du programme k									
Objectif 1									
	Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4 et +
		Réalizations			Proj.	Cibles			
Indicateur 1.1									
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>									
Indicateur 1.2									
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>									
.....									
...									
...									
Objectif n									
	Unité	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4 et +
		Réalizations			Proj.	Cibles			
Indicateur 1.1									
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>									
Indicateur n.2									
<i>Moyens de verification et précisions méthodologiques</i>									
.....									

Encadré 5

Précisions sur les cibles

On a appelé cibles l'ensemble des valeurs projetées des indicateurs telles qu'elles figurent dans le PAP. On va souvent privilégier comme cible principale celle qui correspond à l'année du projet de budget. A l'inverse, on peut quelques fois prendre en compte une cible de long terme, comme dans le plan. La question principale est comment fixer ces valeurs cibles.

En premier lieu, la cible doit être réaliste, cohérente avec les possibilités de réalisation de l'administration. Il ne sert à rien d'afficher une cible, certes séduisante, mais impossible à atteindre. D'un autre côté, projeter simplement des tendances à l'aide d'un modèle de prévisions basé sur les résultats passés ne suffirait pas à capturer l'aspect d'exigence de performance de l'exercice.

La ou les cibles doivent donc être volontaristes, refléter une tension entre la continuation du passé et des efforts pour améliorer la performance. La cible résulte d'une négociation entre le responsable de programme et l'autorité budgétaire. C'est d'ailleurs la même démarche qui prévaudra dans les discussions entre le responsable de programme et les responsables d'entités déconcentrées en ce qui concerne les cibles de leurs indicateurs déclinés. L'amélioration projetée de la performance doit prendre en compte les moyens ou les facilités supplémentaires demandées par le responsable de programme.

Il faut se garder de prendre une norme officielle comme cible de l'indicateur. Si la norme est atteinte, on peut éventuellement faire mieux. Si on est en dessous de la norme, il faut essayer de s'en rapprocher.

Description des principales activités

Description des principales activités, et identification des produits de ces activités, permettant d'atteindre les objectifs du programme (une activité donnée pouvant contribuer à plusieurs objectifs). Une réflexion doit être menée au sein du ministère pour déterminer une « nomenclature d'activités » stratégique sur la base de laquelle sera basée la programmation des activités. Celle-ci doit être suffisamment précise pour éclairer les liens entre activités et résultats, mais ne pas être trop détaillée afin de rester significative.

Problèmes et défis

Lorsque pertinent, décrire les problèmes rencontrés dans la réalisation des objectifs du programme et les mesures projetées pour mieux les atteindre. A harmoniser avec les commentaires sur la cohérence entre les projections financières du CDMT et le chiffrage de la stratégie sectorielle ou du Plan.

Commentaires :

La présentation stratégique du programme : elle doit être décrite de manière concise, en structurant, les objectifs opérationnels qui la sous-tendent. La stratégie doit justifier le choix des priorités de l'action publique sur la base d'un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment de son articulation avec les autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées, et des moyens disponibles.

La présentation détaillée du programme : permet de comprendre comment fonctionne le programme, quels sont les moyens mis en œuvres, quelles sont les activités principales, comment se fait le lien entre les moyens, les activités, les produits et les résultats. Ces liens sont complexes et sont parfois difficilement modélisables. Il est souhaitable toutefois de clarifier le plus possible la question cruciale : pourquoi demande-t-on ces moyens là et comment montrer qu'ils sont nécessaires pour atteindre les résultats désirés.

Présentation détaillée des objectifs et des indicateurs : cet exposé accompagne le tableau des indicateurs ; il présente en détail la logique de l'articulation des objectifs et des indicateurs retenus pour le programme. Pour chaque objectif on justifiera le choix des indicateurs associés, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Pour chaque indicateur on fournira un tableau résumant les résultats passés et les projections retenues. On justifiera le niveau choisi pour la cible. On indiquera la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

Les orientations stratégiques du ministère (de la mission) : Le PAP consolidé par ministère (ou par mission) peut, en outre, être accompagné, en préambule, d'une présentation des orientations stratégiques du ministère, décrivant brièvement les politiques publiques dont le ministère a la charge. Pour chacune d'elles, une présentation de la stratégie du ministère, structurée autour des principales orientations retenues, peut être faite. Énoncée en termes clairs et concis, celle-ci doit être suffisamment argumentée, s'appuyer sur un diagnostic solide, rappelant les éléments de contexte, les marges de manœuvres disponibles, et les attentes qui en découlent pour les usagers. Cette présentation peut être accompagnée de quelques indicateurs de résultat significatifs au niveau du ministère. Il s'agit d'une courte introduction à la présentation des PAPs par programme.

Le Rapport annuel de performance (RAP)

En première analyse, le RAP est au PAP ce que la loi de règlement est à la loi de finances. Tout comme le projet de budget, le PAP est présenté aux parlementaires ; de même le RAP est un document complémentaire du compte général des finances pour comprendre la qualité de l'exécution budgétaire. Le RAP est également présenté par programme et suit une présentation analogue à celle du PAP. Toutefois on se concentre sur l'exposition des résultats, leur explication, et leur évaluation. Les aspects méthodologiques du RAP seront présentés dans un autre rapport, une fois toutes les sources d'information inventoriées. Il convient de signaler qu'il n'y a pas symétrie absolue entre l'ensemble PAP/RAP et le couple Loi de Finances / Loi de Règlement. En effet, si le PAP accompagne le projet de budget et fait partie de la Loi de Finances, le RAP doit être disponible bien avant la Loi de

Règlement. En effet, le RAP du budget n-1 doit être disponible pour la préparation du budget n+1, c'est-à-dire au plus tard en juin de l'année n.

Le RAP est une forme de rapport d'activité, comme les ministères et les directions ont coutume de le faire. Tout comme le rapport d'activité, une part importante du rapport est consacrée à la description de l'activité. Mais la dimension nouvelle est l'importance donnée aux résultats en matière de performance et à leur interprétation. La présentation et l'analyse chiffrée des résultats des indicateurs occupe une place importante du rapport, sans pour autant qu'elle soit exclusive. Le tableau ci-après présente un plan type de RAP pour un ministère.

Ministère x

Résumé de l'activité du ministère au cours de l'année. Les faits marquants et les résultats les plus importants survenus au cours de l'année. Présentation de quelques indicateurs stratégiques au niveau du ministère.

Résumé de l'exécution budgétaire (comparaison du prévu et du réalisé), dans une ventilation par programme. Cette présentation ne se substitue ni au CDMT ni à la loi de règlement.

Présentation par programme

Programme A

Bilan stratégique du programme

Cette introduction est le pendant de la présentation stratégique du programme du PAP. Elle vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques. Un exemple de bilan stratégique du programme figure en annexe 2.

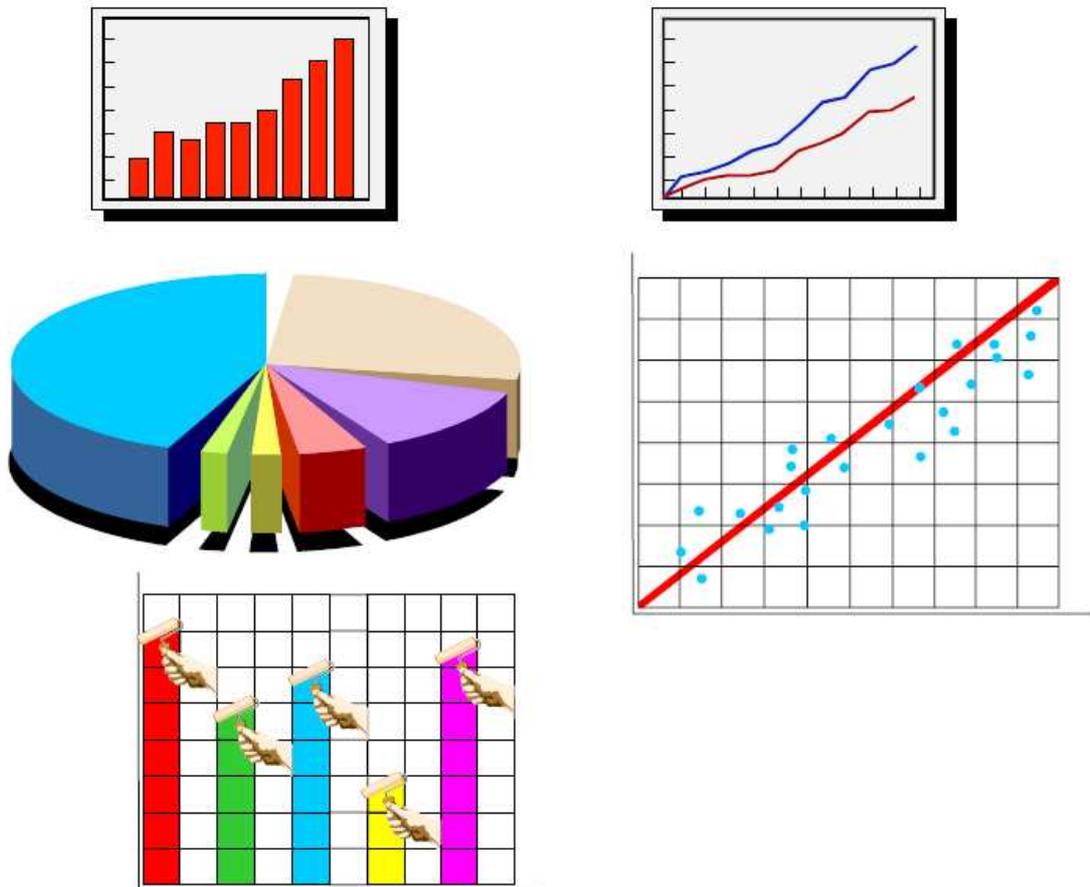
Tableau résumé des résultats (par programme, objectif et indicateur)

Ce tableau constitue le cœur du RAP ; il synthétise les « résultats » du programme en matière de performance. Il suit un format analogue à celui du tableau correspondant du PAP

Analyse détaillée et explication des résultats

Les résultats sont comparés aux cibles fixées dans le PAP, et les écarts sont expliqués. L'analyse ne s'arrête pas là. Les résultats sont désagrégés par Région, par établissement (s'il y a lieu), par type de bénéficiaire, par mode de réalisation du service. Des détails particuliers seront fournis pour les résultats particulièrement mauvais.

L'analyste ne doit pas hésiter à avoir recours aux représentations graphiques pour présenter les résultats :



La déclinaison des cadres de performance selon les sous-programmes et les autorités déconcentrées

Si la gestion de la performance est d'abord définie au niveau du programme, si le PAP et le RAP sont des documents essentiellement établis par programme, il n'empêche que l'activité qui engendre les résultats des programmes à lieu sur le terrain, dans les sous-programmes, et essentiellement dans les services déconcentrés. Il est donc nécessaire d'établir des « cadres de performance » pour éclairer la contribution aux résultats des programmes des sous-programmes d'une part et des entités déconcentrées d'autre part. Il est essentiel que ces cadres de performance (ou tableaux de bord) soient cohérents avec le PAP établi au niveau du programme. On appelle déclinaison des objectifs et des indicateurs l'adaptation des objectifs et indicateurs du PAP aux circonstances du sous-programme ou de l'entité déconcentrée. Les indicateurs du PAP se réalisent alors par agrégation des indicateurs déclinés. Au niveau du sous-programme ou de l'entité déconcentrée, on distinguera des indicateurs déclinés et des indicateurs spécifiques reflétant la réalité particulière concernée.

L'utilisation de la performance

On a évoqué précédemment les procédures à mettre en place pour que les programmes, leurs objectifs et leurs réalisations reflètent fidèlement les politiques mises en œuvre dans les ministères et aboutissent à des décisions pertinentes. Il reste désormais à définir le « mode d'emploi » du suivi de la performance. En effet, la mise en place d'un système de suivi de la performance va permettre à l'administration de rendre des comptes sur la qualité de sa gestion. Le suivi de la performance n'est pas une fin en soi. L'objectif poursuivi est d'améliorer les prestations de l'administration, d'offrir de meilleurs services au public. Il convient à cet effet de gérer la performance de façon à améliorer à tous les échelons l'efficacité des activités publiques. L'ensemble des méthodes utilisées par les responsables pour mettre en œuvre la démarche de performance se regroupent sous le terme de dialogue de gestion.

Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion³ est le processus d'échange existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées, aux objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement à la notion de performance de l'action publique dans le domaine considéré.

Le dialogue de gestion a pour enjeu l'optimisation de la gestion et des modes d'action de l'administration, le bon usage de l'ensemble des ressources publiques, la cohérence entre ces ressources, l'activité, les résultats et les objectifs des services. L'identification des leviers d'action pertinents des gestionnaires en est un élément important. Le dialogue de gestion s'inscrit dans une dynamique d'amélioration graduelle de la gestion publique, à partir d'un état des lieux partagé.

Les conditions de réussite du dialogue de gestion impliquent notamment une chaîne de responsabilité resserrée, l'association des personnels, un dispositif (même simple) de contrôle de gestion, un exercice de comparaison des performances dans l'espace et dans le temps (à partir des indicateurs, dont l'exploitation effective est essentielle).

L'enrichissement et l'équilibre du dialogue de gestion supposent également un effort particulier pour bien intégrer le contrôle de gestion et le pilotage de la performance dans les processus administratifs, à travers :

- un ensemble d'indicateurs en nombre limité mais pertinents au regard des leviers d'action réels des services et des possibilités de suivi annuel ou infra-annuel ;
- des cibles et des calendriers réalistes ;
- une exploitation effective des remontées d'information fournies par les échelons opérationnels ;

L'utilisation intense des résultats du système de suivi dans le cadre de la contractualisation interne est tout à fait essentielle à la réussite du dialogue de gestion. Il est indispensable de prévoir des réunions entre services déconcentrés et services d'administration centrale au cours desquelles les résultats de performance de ces services seront débattus, évalués et au cours desquelles des leçons seront tirées et des mesures correctives prises. Le point primordial est de ne pas donner à ces séances de « restitution » un aspect punitif mais de

³ Voir le Guide méthodologique « dialogue de gestion et gestion de la performance – juin 2009

bien expliquer qu'elles ont pour seul but d'améliorer les pratiques aussi bien des uns que des autres.

Le contrôle de gestion

« Le contrôle de gestion est un dispositif qui vise à alimenter et objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus. » Les liens entre contrôle de gestion et dialogue de gestion sont donc très étroits.

D'une façon générale, le rôle du contrôle de gestion est d'aider les responsables d'administration centrale à piloter les programmes, ce qui inclut notamment :

- La participation à la définition de la stratégie de chaque programme.
- La préparation du cadre de performance du programme, dans le contexte du dialogue de gestion.
- La coordination de la formalisation et déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau des programmes et au niveau déconcentré.
- La contribution à la programmation des activités.
- La coordination de la rédaction du PAP et du RAP.
- L'élaboration, en lien avec les services producteurs de données (service statistique du ministère, direction des systèmes d'information, observatoire, autre prestataire...) des fiches méthodologiques des indicateurs de performance, et la tenue des répertoires d'indicateurs.
- La supervision de la mise en place du système de suivi des indicateurs et de rapports vers l'administration centrale, ainsi qu'un soutien méthodologique aux services opérationnels pour la conception d'outils de suivi de leur activité et de leur efficacité.
- L'agrégation des résultats des entités déconcentrées.
- La conception et l'alimentation du « tableau de bord » du programme / du ministre.
- L'identification des leviers d'action mobilisables pour l'amélioration de la performance (formation, ressources humaines, processus opérationnels, ...).
- L'analyse de l'exécution budgétaire et des résultats du volet « performance », ce qui implique un exercice d'interprétation, de comparaison entre entités comparables et d'analyse des écarts entre les cibles fixées et les résultats constatés.
- La préconisation d'éventuelles mesures correctrices.
- L'organisation de la diffusion des bonnes pratiques de management de la performance.

Le contrôle de gestion se concrétise par des échanges de directives, de tableaux de bord et de comptes rendus entre les différents niveaux de responsabilités, à partir des unités de terrain ou spécialisées, jusqu'à celles de commandement. L'outil principal du contrôle de gestion est le tableau de bord. Un tableau de bord est un ensemble d'indicateurs, financiers ou non, qui se rapportent à une institution et qui sont destinés au responsable de cette institution, ayant été également sélectionnés par lui. Outil de lecture synthétique, global et

rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise de la performance et a vocation aider le responsable à prendre des décisions.

Appui à la préparation budgétaire

Le système de suivi de la performance offre un immense avantage pour les différentes parties prenantes dans la négociation budgétaire. Pour les ministères présentant leurs requêtes, l'existence de stratégies appuyées par des indicateurs et des résultats de performance permet d'étayer et de justifier les demandes. Pour les décideurs budgétaires, il est avantageux de mieux comprendre ce que fait l'unité considérée et quelle est sa performance. Il est donc indispensable que les PAP et les RAP soient, avec les documents budgétaires proprement dits, partie intégrante de la discussion budgétaire, dans les propositions initiales des ministères, dans les conférences budgétaires et, bien entendu dans la présentation au Parlement.

Peut-être serait-il souhaitable, dans le cadre du dialogue entre les ministères et la direction du Budget, de prévoir des « conférences performance » qui soient distinctes des conférences budgétaires proprement dites, et au cours desquelles on discuterait uniquement des projets de PAP. L'expérience montre en effet que si l'on veut tenir en même temps les deux types de discussions la quasi-totalité du temps est accordée à la discussion des moyens.

Le contrôle de la performance : contrôle interne, audit, évaluation.

L'amélioration de la performance des services publics constitue le but ultime du dispositif de suivi évoqué dans le présent guide. Ce but est également poursuivi par d'autres démarches qui complètent le suivi ou qui s'articulent avec ce dernier. Les principales démarches concernées sont examinées ci-après.

D-1. Contrôle interne, audit interne

Contrôle interne et audit interne ne doivent pas être confondus avec le contrôle de gestion qui est un nouvel outil du dialogue de gestion.

Le contrôle interne est un « ensemble de dispositifs pratiques, organisés, formalisés et permanents, mis en œuvre par l'encadrement à tous les niveaux, destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'optimisation des opérations, la protection des actifs et des ressources financières, la qualité des informations, en particulier comptables et budgétaires, et la conformité aux lois et règlements »⁴.

Le « contrôle interne comptable » est le corollaire de l'assouplissement du contrôle a priori de la dépense dans le cadre du contrôle modulé. Il représente la prise en charge par l'ordonnateur des responsabilités de contrôle du bon respect des règles de gestion dans son champ de responsabilité.

⁴ Cf. *Mon service dans la LOLF : l'impact de la réforme des processus budgétaires et comptables*, Direction générale de la modernisation de l'Etat, Paris, décembre 2007.

« L'audit interne⁵ est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à une meilleure efficacité et à l'accroissement de la performance ».

L'audit interne mis en œuvre par des auditeurs spécialisés ne doit pas être confondu avec le contrôle interne qui est le fait de tous les responsables du ministère. L'audit interne peut porter sur :

La bonne application des règles de gestion, y compris la lutte contre les irrégularités

L'efficacité et l'efficience des opérations (audit de performance)

La qualité des méthodes de management et du cadre organisationnel

D-2. L'audit de performance

L'audit de performance s'applique au système de suivi de la performance d'un ministère dont il cherche à examiner toutes les composantes, les procédures, les techniques, etc., afin de découvrir les éventuelles insuffisances et de proposer des mesures d'amélioration. Il recouvre et approfondit une grande variété de sujets. Il peut se dérouler sur plusieurs années.

Dans la phase initiale de mise en place du suivi de la performance, l'audit aura à vérifier que les programmes évoqués dans les documents de la performance sont de vrais programmes, correspondant à la réalité, que leurs éléments constitutifs sont bien associés dans leur fonctionnement, qu'ils visent bien les objectifs retenus pour les programmes et que les responsabilités y sont clairement distribuées. De même l'audit vérifiera que les modalités du suivi de la performance répondent bien aux normes de qualité internationalement reconnues.

On pourrait qualifier cette phase d'audit initial des programmes.

En période de croisière, l'audit de performance est essentiellement destiné à valider les informations de performance fournies par les ministères. Par analogie avec l'audit financier qui s'appuie sur le rapport des comptes, l'audit de performance se base sur le Rapport Annuel de Performance (RAP). Dans un premier stade, il s'attachera à vérifier la véracité de l'information de performance fournie par les responsables, et au respect des principes méthodologiques reconnus de collecte, de centralisation, de synthèse, et de présentation des résultats des indicateurs.

Enfin, l'audit de performance peut avoir éventuellement une démarche évaluative, c'est-à-dire s'intéresser aux performances des programmes proprement dites et donner son avis sur les facteurs qui permettraient d'améliorer l'efficacité du programme et suggérer des améliorations à apporter.

D-3. Evaluation

L'évaluation consiste en une analyse détaillée des effets imputables à une politique ou un programme. Il s'agit de porter un jugement sur : la pertinence de la politique, sa mise en œuvre, les techniques employées, les dispositifs en place, etc. afin d'éclairer les décisions à prendre. Ses deux modalités les plus notables sont l'évaluation d'impact et l'évaluation de programme. Notons que l'analyse des résultats telle qu'elle figure dans les rapports de

⁵ Voir La LOLF: un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat Frank Mordacq LGDJ 2006

performance constitue une forme d'évaluation généralement qualifiée d'évaluation de routine ou auto-évaluation. De même l'audit de performance dans certains de ses aspects fait appel aux techniques d'évaluation.

a. Evaluation d'impact

L'évaluation d'impact ou de l'action publique répond le plus souvent à une interrogation de fond suscitée par le suivi de la performance. Par exemple, lorsqu'on s'interroge sur le sens des effets d'un programme (une aide publique donnée permet-elle de sortir d'une situation momentanément difficile ou bien crée-t-elle une dépendance durable à son égard ?).

Pour comprendre les relations entre les produits d'une administration et leurs conséquences sur la population cible, l'évaluation est amenée à considérer le comportement de cette population : par exemple, comment expliquer les attitudes envers le port de la ceinture de sécurité ? Comment est-il mémorisé ? Provoque-t-il un rejet, une adhésion ?

Ainsi, pour effectuer une évaluation les techniques suivantes sont recommandées :

Observations d'un même groupe avant la mise en œuvre du programme et après sa mise en œuvre;

Recherche et observation de lieux, de services, de groupes pour lesquels l'exécution du programme s'est déroulée de manière contrastée, par exemple avec un décalage dans le temps, ou bien avec une composante présente d'un côté et absente de l'autre ; l'observation des différences permet de caractériser l'influence des paramètres concernés ;

enquête auprès d'un échantillon de personnes ayant vécu la mise en œuvre du programme (rétrospectif) ;

entretiens individuels ou collectifs ;

Portant sur des enchaînements de cause à effet longs à se dérouler, ces considérations nécessitent du recul et, surtout, une grande objectivité.

b. Evaluation de programme

Elle consiste en une analyse et une interprétation des résultats d'un programme. Cette évaluation est entreprise et réalisée totalement ou partiellement à l'extérieur des services concernés par le sujet. Ou bien encore, elle est le fait propre de ces services (autoévaluation). Cette pratique apporte un feed-back interne précieux. L'autoévaluation de service est un complément naturel de l'instauration du suivi de la performance.

Annexe 1

le système d'information

Les données qui alimentent le suivi de la performance proviennent d'un système d'information. Celui-ci observe la réalité, puis la traduit en données, qui sont à leur tour rassemblées, vérifiées, synthétisées, transmises et présentées, de telle sorte qu'elles restituent au mieux les produits et les résultats de l'action de l'organisme considéré.

La fiabilité du système d'information, ses particularités, ses techniques, le soin qu'il apporte à la définition et à la collecte de l'information, conditionnent la qualité des données produites. C'est pourquoi il devra faire l'objet d'une attention systématique afin de mesurer sa capacité à restituer une information fiable, de qualité, qui réponde bien aux qualités exigées pour l'élaboration des indicateurs de performance.

1. Inventaire des informations existantes

- Le système statistique

L'information collectée par le système statistique provient principalement de deux sources : les enquêtes et les recensements.

Les enquêtes, qui portent sur des échantillons représentatifs de la population, permettent de couvrir toutes les couches de la population, y compris celles qui échappent au décompte des services administratifs. Leur méthodologie, très généralement inspirée par les standards internationaux, permet de comparer la situation à celle des autres pays. Leur niveau de désagrégation facilite les comparaisons spatiales.

Les recensements sont plus exhaustifs que les enquêtes. Les chiffres tirés du recensement de la population, tels que les effectifs de personnes par unité géographique, par sexe et par âge, peuvent servir à estimer des taux : proportion de femmes d'une certaine tranche d'âge d'un ressort géographique donné fréquentant les centres de planning familial, proportion d'enfant vaccinés, proportion d'enfants atteints par une maladie. De nombreux indicateurs sont construits à partir de ces données.

La collecte des données à partir de recensements ou d'enquêtes est cependant complexe et coûteuse et par conséquent ne peut pas être répétée trop souvent. Les recensements sont lancés environ tous les dix ans, et les chiffres qui en sont issus ne retracent les évolutions qu'avec retard. Certaines enquêtes lourdes peuvent cependant avoir lieu selon une périodicité plus courte, de cinq années.

Mais les données issues de ce système ne peuvent constituer que des mesures indirectes des produits et résultats des programmes. Il s'agit le plus souvent d'agrégats, qui mesurent des résultats finals ne pouvant être entièrement attribuables à un seul programme. En outre, ces informations ne sont pas toujours fournies sur une base annuelle, ce qui complique leur emploi, mais ne l'interdit pas forcément. En effet, faute de mieux, le suivi de la performance devra peut être s'en servir, au moins pour la fixation d'objectifs de résultat à moyen terme, sachant que la mesure de la réalisation correspondante ne se fera pas annuellement, sauf à trouver d'autres moyens d'estimation.

- **Le « système administratif »**

L'expression « système administratif » est utilisée par pour qualifier la collecte d'information à partir des actes élémentaires réalisés par les services de terrain. Ces données, qui mesurent essentiellement les produits des administrations, présentent de nombreux avantages : elles permettent de connaître le type et le volume des prestations qui ont été délivrées, avec un degré de détail très fin, descendant jusqu'au niveau des services déconcentrés; les procédures et modalités de collecte étant bien rodées et uniformisées sur tout le territoire, elles permettent des comparaisons fiables entre périodes, ainsi qu'entre services analogues; leur rythme de production est par ailleurs parfaitement adapté au suivi de la performance.

Toutefois, la collecte de ces informations passe par une phase manuelle mettant à contribution des agents plus ou moins spécialisés, comme par exemple les agents d'accueil dans les hôpitaux ou, encore, le médecin du centre de soins qui remplit une ligne de cahier à l'issue de chaque consultation. La charge de travail relative au fonctionnement de ce dispositif de collecte est importante et peut parfois nuire à la qualité des éléments rassemblés en cas de surcharge du personnel.

On reproche aussi à cette façon de faire d'ouvrir la voie à des déclarations non sincères, destinées à améliorer artificiellement le score du service ou pour plaider en faveur d'un renforcement de ses moyens. Mais il ne s'agit là que d'une suspicion, qui recouvre une réalité de toute manière difficile à cerner. On peut d'ailleurs supposer que les divers défauts l'affectant, exagérations des uns, oublis des autres, probablement dans une proportion réduite, se compensent pour donner malgré tout une mesure dont les biais sont réduits et, selon toute vraisemblance, stables dans le temps.

Une autre tendance naturelle de la quasi-totalité des dispositifs administratifs consiste à vouloir rendre compte de tout, de toutes les prestations, les plus importantes comme les plus petites, les plus fréquentes comme les plus rares, celles qui se comptent relativement bien (un administré franchit la porte de la salle d'accueil) comme celles qui recouvrent des réalités très variables (dossiers de contentieux traités).

Mais la plus grosse inquiétude que suscitent de tels dispositifs est celle de la lassitude des agents amenés à fournir l'information de base. En plus du fait qu'ils peuvent se sentir sous contrôle, ils peuvent aussi finir parfois par se demander s'ils ne perdent pas leur temps. De telles réactions s'observent fréquemment lorsque l'information est à sens unique, c'est-à-dire chemine seulement de la base vers le niveau central, par paliers, sans que le moindre retour, commentaire, question, voire étonnement se manifeste de la part des destinataires. Dans des situations de ce genre, les envois se ralentissent, et la fiabilité diminue nettement. La remise à niveau du dispositif peut alors s'avérer laborieuse et même, éventuellement, nécessiter une refonte complète.

En résumé, les systèmes de collecte de l'information administrative ont des qualités et des défauts un peu à l'inverse de ceux du dispositif statistique. Ils adoptent souvent une fréquence élevée, parfois trop élevée (le relevé hebdomadaire revient très souvent!). Ils sont plutôt spécifiques, visant bien la population cible des programmes (alors que les statistiques portent plutôt sur de larges groupes de la population générale), parfois trop spécifiques. Par exemple, il est difficile de mesurer l'état de la population cible à l'aide des données collectées sur les seuls usagers des services, de déterminer la prévalence d'une maladie en dénombrant les seuls cas traités dans le dispositif de santé public, ou encore d'appréhender la satisfaction des besoins au travers de questions posées aux administrés dont le dossier

vient d'être traité. Le plus souvent, en effet, la collecte s'effectue dans le service considéré. Elle porte surtout sur les agissements des agents plus que sur ceux des bénéficiaires. Les notions de « satisfaction » des bénéficiaires et de qualité du service rendu peinent à se forger une place dans le dispositif.

2. Le besoin d'informations « ad-hoc » pour le suivi de la performance

Le volume des informations disponibles dans les ministères est abondant, la qualité des informations est généralement satisfaisante. Toutefois, les informations délivrées par le système statistique ne satisfont pas toujours aux critères requis pour le suivi de la performance (rapidité, fréquence, sensibilité). Des aménagements devront, en conséquence, être apportés aux systèmes en place.

- Aménager le système statistique existant.

L'aménagement des systèmes statistiques existants peut parfaitement être envisagé sous réserve qu'il soit limité, progressif, et le moins coûteux possible.

Certains ajustements peuvent se faire à moindre coût. Par exemple, l'ajout de nouvelles questions aux questionnaires d'enquête peut être réalisé sans frais supplémentaires. En revanche, les modifications trop coûteuses sont à proscrire. Par exemple, ce serait un non sens de vouloir annualiser les enquêtes quinquennales, compte tenu de leur coût, et du caractère structurel des évolutions qu'elles retracent.

A l'inverse, des interpolations plus ou moins réalistes peuvent s'envisager afin de mieux prendre en compte, entre deux échéances, des évolutions importantes, lorsqu'elles se manifestent. Les pays adoptent de plus en plus une méthode de recensement en continu, qui en plus d'un allègement de charge et d'un meilleur étalement dans le temps des opérations, permet des estimations plus réalistes et plus fréquentes des effectifs de population pour des unités géographiques assez détaillées.

En règle générale, les modifications du dispositif statistique souhaitées par les administrations gagneraient à ne pas être envisagées au coup par coup, où de manière isolée. Sur ce point, on propose que les ministères qui s'engagent dans le suivi de la performance établissent d'abord la liste de leurs programmes, déterminent les principaux objectifs de chaque programme, et examinent en parallèle la question de l'information déjà disponible au regard de ces objectifs, avant d'adresser au dispositif statistique leurs demandes d'aménagement ou d'extension.

- Mieux utiliser les données issues des administrations.

On a vu précédemment le caractère précieux des sources issues des administrations qui, en dépit de certaines lacunes, répondent bien au besoin de mesure des produits de l'administration. Organisées directement par les services des ministères, elles sont en outre suffisamment flexibles pour être adaptées en fonction des besoins particuliers liés au suivi de la performance.

L'ambition du suivi de la performance est de faire évoluer ces systèmes, d'un rôle de contrôle administratif et de gestion vers celui de l'atteinte des objectifs.

Les aménagements proposés devront toutefois tenir compte d'un certain nombre de contraintes : (i) le dispositif de gestion fonctionne sur une base participative, qui mobilise tous les niveaux de l'administration, jusqu'aux agents de terrain ; (ii) le dispositif doit répondre aux questions que se posent les responsables à différents niveaux, les chefs de service sur le terrain, ceux des directions déconcentrées, comme ceux de l'administration centrale ; (iii) en outre, il doit servir à informer les services opérationnels sur leurs propres performances et celles d'autres services comparables.

L'aspect collectif et complexe du système de gestion fait que toute modification en profondeur prend inévitablement le caractère d'une réforme, qui ne peut passer que par des groupes de travail associant les différents professionnels concernés, avant de se traduire en notes circulaires et en formation aux nouvelles méthodes.

- Comment définir les nouvelles informations recherchées ?

D'une manière très générale, la mise en place d'une nouvelle information dans un service doit s'effectuer en considérant d'abord la méthodologie en vigueur dans le domaine considéré plutôt que de créer un dispositif complètement spécifique, sans comparaison possible avec des données de référence. En particulier, lorsque la variable recherchée prend ses valeurs dans une liste de modalités, il est impératif d'employer la nomenclature courante, si elle existe et si elle convient.

- Peut-on aménager le dispositif lui-même, tout en le simplifiant, pour obtenir une information plus directement utile au suivi de la performance ?

Faire évoluer le dispositif est une occasion de le simplifier, de le centrer sur les axes dominants, de rechercher les catégories globales lorsque le détail infinitésimal n'apporte rien de particulier. On observe aussi la tendance à adopter des classifications extrêmement détaillées, par exemple une nomenclature à deux chiffres plutôt que son regroupement à un seul chiffre, comme pour se ménager la possibilité d'une observation intéressante, sans savoir laquelle, croyant ainsi améliorer la qualité de l'information. En réalité, au regard du coût payé en temps passé et des erreurs dues à la complexité, ces avantages sont souvent illusoire.

- S'appuyer sur les enquêtes

Bien qu'étant relativement exhaustive, l'information administrative laisse de côté toute une frange de la population, notamment celle qui ne fréquente pas le service. Par exemple, l'information sanitaire est construite exclusivement à partir des patients qui fréquentent l'hôpital, les centres de santé, ou les maternités, négligeant ceux qui sont en dehors du système.

L'enquête peut être un moyen privilégié de pallier ces insuffisances et d'approcher un groupe cible négligé par l'information issue du système administratif. Par exemple, lorsqu'il s'agit de mesurer le taux de desserte (proportion de personnes visées pouvant réellement accéder au service), ou encore le taux de connaissance (proportion de personnes visées sachant que le service leur est proposé), ou encore l'appréciation qualitative (% de mécontents et % de satisfaits parmi les usagers et les non usagers, raisons du non-usage

parmi les personnes desservies). Il est bien entendu indispensable que l'enquête puisse être réalisée au moins selon un rythme annuel, et sur la base d'une méthode stable, pour être adaptée au suivi de la performance.

L'enquête ne constitue cependant pas la seule réponse au besoin de compléter l'information nécessaire au suivi de la performance. Par exemple, pour répondre aux besoins d'informations de nature plus qualitative, il peut être fait appel aux techniques de panels, c'est-à-dire à des groupes de personnes désignées qui expriment de temps à autres la vision qu'elles ont sur les sujets relatifs à l'organisme et à ses missions. De même, les épidémiologistes utilisent parfois une cohorte, c'est dire un groupe de sujets suivis pendant une période assez longue permettant de noter divers paramètres supposés être des causes de la maladie pour les rapprocher de la survenue ou non de la maladie dans une phase ultérieure.

- Jusqu'où faut-il aller dans la recherche d'informations nouvelles ?

Dans tous les domaines de l'action publique, l'envie d'en savoir plus, d'expliquer davantage, de mieux maîtriser les politiques menées est souvent présente. Mais l'information à un coût (en investissement et fonctionnement), et il est impératif de trouver un juste équilibre entre l'intérêt attaché à une information nouvelle et son coût marginal. D'où l'impératif de bien sélectionner le nombre des indicateurs de performance.

Il est recommandé de faire un inventaire des indicateurs de performance envisageables pour un programme donné, qu'ils soient d'ores et déjà accessibles ou susceptibles de le devenir. La liste ainsi obtenue sera ensuite ordonnée en fonction de l'intérêt de chaque indicateur, qui se juge par son rattachement direct à un objectif majeur du programme considéré.

Le coût fixe correspondant à la mise en place d'un nouveau dispositif, ou à l'aménagement d'un ancien dispositif, peut être abaissé si l'aménagement considéré permet la production de plusieurs indicateurs d'un seul coup. L'aménagement d'un dispositif doit être aussi l'occasion de sa remise à plat. Dans ce cas, le coût supplémentaire correspond à la totalité des charges de fonctionnement du dispositif une fois rénové.

Pour un programme donné, on estime qu'à partir d'une dizaine, les indicateurs de performance satureront la capacité de suivi. Ce chiffre d'une dizaine est un maximum pour faciliter la compréhension et le dialogue entre les différents responsables, que ce soit au niveau central, ou déconcentré.

Pour les cas complexes, ceux pour lesquels les indicateurs ont un coût élevé, on peut mettre en place un mode de décision explicite. Pour cela, les indicateurs souhaitables et réalistes sont confrontés les uns avec les autres, classés par priorité dans un tableau comportant leurs coûts respectifs. Le choix tient compte du budget disponible pour la mise en place et de la charge maximum jugée supportable en routine par les agents concernés à la base. Pourtant souhaitables dans l'absolu, certaines informations non encore en place pourront ne pas être retenues, en raison de leur coût disproportionné.

- Quelle structure de recherche des informations sur la performance ?

Le suivi de la performance est un processus complexe, faisant appel à de multiples sources, et qui implique de nombreux acteurs. Il doit être confié à une unité de synthèse au sein de l'organisme considéré (ministère, direction déconcentrée ou établissement public). Ce pourrait être une unité spécialisée de type « Suivi et Evaluation », pour reprendre un libellé déjà utilisé.

Il est impératif que les unités en charge de mettre en place le suivi de la performance s'associent systématiquement avec le service statistique du ministère. La collaboration avec ce service est cruciale pour inventorier sa production et celles des services voisins, examiner avec lui l'information susceptible d'être employée, en approfondissant tout particulièrement la nature de l'information ainsi que la question de son coût.