

ROYAUME DU MAROC

PROGRAMME DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE
DU
SUIVI DE LA PERFORMANCE

Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
Région Moyen-Orient Afrique du Nord
Département du Développement Economique et Social

NOVEMBRE 2006

Préparé par :

Gérald Collange, Pierre Demangel, Robert Poinard

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
-------------------	---

Première partie - La mise en place des indicateurs de performance

I – LES OBJECTIFS ET LES RESULTATS DU SERVICE PUBLIC.....	5
I-1. Les instruments stratégiques.....	5
I-2. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme.....	7
I-3. Les Programmes, les domaines stratégiques de résultats et les objectifs	8
II - LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	14
II-1. Qu'est ce qu'un indicateur ?.....	14
II-2. Quels types de résultats sont mesurés par les indicateurs ?.....	14
II-3. Le choix des indicateurs en fonction des objectifs.....	15
II-4. La spécification : nécessité d'une référence.....	20
II-5. La fiche d'identité de l'indicateur	21
II-6. Les qualités d'un indicateur	22
III - LE SYSTÈME D'INFORMATION, BASE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	25
III-1. L'inventaire des informations existantes	26
III-2. Le besoin d'informations nouvelles pour le suivi de la performance	31
III-3. Le schéma directeur de l'information	36

Deuxième partie - Le suivi de la performance : un instrument d'information et de décision budgétaire

IV- LES DOCUMENTS RELATIFS A LA PERFORMANCE.....	41
IV-1. Les documents rétrospectifs	42
IV-2. Les documents prospectifs : Contrats Objectifs/Moyens, Projets Annuels de Performance et document « Indicateurs Chiffrés » de la loi de Finances.....	49
V - LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DANS LE CYCLE BUDGETAIRE.....	58
V-1. La préparation du cadrage stratégique par l'administration centrale.....	59
V-2. La réflexion stratégique des services déconcentrés	61
V-3 La discussion des Comptes Rendus régionaux et des projets de Contrats Objectifs/Moyens	61
V-4. L'élaboration des rapports et projets annuels de performance consolidés	62

Troisième partie - La performance dans les rapports contractuels, la gestion et l'amélioration du service public

VI - LA NOTION DE RESPONSABILITE LIEE A LA PERFORMANCE, NATURE ET MODALITES DE LA CONTRACTUALISATION.....	64
VII - L'UTILISATION DU SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	69
VII-1. L'importance d'une utilisation intense des résultats du système de suivi.	69
VII-2. L'appui à la préparation budgétaire.....	69
VII-3. Le tableau de bord	71
VIII - L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE, UN OBJECTIF PARTAGE.....	73
VIII-1. Rechercher l'optimum de performance.....	74
VIII-2. Le perfectionnement des méthodes de gestion – Le contrôle de gestion	76
VIII-3. L'évaluation.....	79
REFERENCES.....	84
GLOSSAIRE.....	87
ANNEXES	92

INTRODUCTION

Le gouvernement marocain a entrepris depuis 2001 une réforme en profondeur de l'administration publique. Cette réforme s'étend à la fonction publique, au système budgétaire de l'Etat, et s'inscrit dans le cadre d'un mouvement renforcé de déconcentration. Le programme de réformes, qui s'étend jusqu'en 2008, est soutenu par des appuis financiers au budget de l'Etat de la part de la Banque mondiale, de l'Union européenne, et de la Banque africaine de Développement. En outre, la Banque a mis en œuvre, sur une base également programmatique, un appui analytique méthodologique qui vise à appuyer les efforts de réforme par des apports basés sur les expériences internationales de la Banque, ainsi que sur la contribution d'experts. Il s'agit essentiellement d'aider le Maroc à développer les outils techniques essentiels au succès de la réforme. L'appui à l'élaboration d'un guide méthodologique de suivi de la performance participe de cette mission.

Le volet budgétaire de la réforme vise à mettre en œuvre une nouvelle approche axée sur les résultats et la performance. A cette fin, le gouvernement a mis en place une procédure de globalisation des crédits qui donne aux gestionnaires plus de souplesse dans la gestion de leurs crédits en échange d'une responsabilité accrue en matière de résultats. Cette étape de la réforme a été formalisée dans le décret No 2-01-2676 du 31 décembre 2001. Dans cette phase, les ministères adhèrent à ce dispositif dans un contexte de volontariat. A ce jour, 14 départements ont cosigné des arrêtés avec le ministère des finances par lesquels ils se prévalent des nouvelles dispositions. Six autres ministères sont attendus en 2006, et la généralisation à l'ensemble de l'administration est prévue en 2007.

Le corollaire de cette nouvelle approche est le renforcement de la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services extérieurs. Le but est de responsabiliser davantage les gestionnaires locaux par l'établissement de contrats pluriannuels glissants fixant les objectifs qui leur sont assignés, les moyens mis à leur disposition ainsi que les résultats attendus mesurés par les indicateurs de performance. Cet effort devrait aller de pair avec la démarche de déconcentration administrative qui sera poursuivie à travers l'élaboration et la mise en œuvre progressive des schémas directeurs de déconcentration.

Le module initial de la démarche d'introduction de la performance dans la gestion budgétaire, qui consiste aujourd'hui à doter les paragraphes du budget (essentiellement en ce qui concerne l'investissement) d'indicateurs de performance, est destiné à être étendu dans deux directions : i) la définition dans chaque ministère d'une nomenclature de programmes, ossature du budget de performance. Cette nomenclature de programmes devrait entraîner une révision de la nomenclature budgétaire et de la loi organique, de manière que l'ensemble des moyens concourant à la réalisation d'un programme, y compris les ressources humaines, fassent partie du budget de ce programme, avec des règles de fongibilité à définir ; ii) l'extension de la démarche de performance, aujourd'hui documentée au niveau central des ministères, à la gestion budgétaire et au suivi de performance des services déconcentrés et des établissements publics administratifs, dans le cadre de la contractualisation.

Objectifs, définition et rôle du suivi de la performance

Définir des indicateurs, recueillir des données, ne constituent pas une fin en soi. Le but du suivi de la performance est d'obtenir des résultats, autrement dit d'améliorer les services rendus aux usagers. Le suivi de la performance est un processus destiné à mesurer les progrès et les réalisations d'un programme, comparés aux résultats escomptés. Il permet

de définir les niveaux de performance attendus, de recueillir les données pour suivre les progrès effectués, d'évaluer si le niveau de performance attendu a été réalisé, et de rendre compte de la performance au gouvernement, aux élus et aux citoyens.

Objectifs du guide de suivi de la performance et démarche poursuivie

L'objectif du guide est d'aider les ministères à mettre en place un système de suivi de la performance : comment définir, pour chaque programme, une batterie d'indicateurs cohérents avec les orientations stratégiques du ministère, comment veiller à ce que le système d'information fournisse des données adéquates, enfin comment articuler le système de suivi avec le calendrier budgétaire annuel grâce à la bonne utilisation des Projets Annuels de Performance, des Contrats Objectifs/Moyens et des Rapports Annuels de Performance. C'est essentiellement un guide sur **comment construire le système**, sachant que pour la mise en œuvre dans une administration particulière, il sera nécessaire de préparer des manuels d'opérations conformes aux spécifications adoptées par chaque administration.

Le présent document a été préparé en faisant référence à la *Circulaire de Monsieur le Premier Ministre no 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration*. Il s'est appuyé sur les travaux effectués par le Ministère de la Santé et par le Ministère de l'Agriculture en matière de mise en œuvre du dispositif de globalisation des crédits, ainsi que sur des entretiens avec un certain nombre de responsables marocains. Le Ministère de la Santé a effectué des avancées importantes concernant la mise en application de la Circulaire, tant dans ses publications et notes internes¹, que dans sa mise en œuvre opérationnelle.

Ce guide est également cohérent dans sa démarche avec d'autres outils, déjà adoptés ou en cours de construction, que sont le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), la gestion budgétaire par programmes, et l'élaboration d'un manuel d'audit de la performance :

- Tout comme le CDMT, le cadre de suivi de la performance s'articule sur des actes de prévision dans une perspective triennale glissante : chaque année, les réalisations attendues des indicateurs portent sur trois ans : l'année du budget en préparation et les deux années suivantes. Tout comme pour le CDMT, le suivi de la performance suit une démarche hiérarchisée descendante par ministère et par programme.
- Le projet de guide est cohérent avec le développement en cours d'une méthodologie de budgets-programmes qui répartit l'activité du ministère en grands blocs stratégiques (les programmes). La performance est associée aux programmes; chaque programme a ses propres indicateurs. L'articulation par programme définie au niveau national se retrouve aux niveaux provinciaux et régionaux.
- La mise en œuvre du système de suivi de la performance va fournir à l'audit de performance son matériau principal : le Rapport Annuel de Performance, ainsi que le système d'information permettant d'étayer l'audit.
- A l'issue de la construction de ces différents instruments, ceux-ci fusionneront en un seul système de gestion de la performance.

¹ « *Guide de la Gestion Budgétaire axée sur les Résultats (contractualisation)* », Ministère de la Santé, Avril 2003.

« *L'instauration d'une nouvelle discipline budgétaire au sein du ministère de la Santé* », Note de Monsieur le ministre de la Santé, juin 2005.

« *La stratégie de contractualisation interne avec les services déconcentrés du ministère de la Santé, basée sur l'approche Budget-Programme* », ministère de la Santé, direction de la Planification et des Ressources Financières, Novembre 2005.

La méthodologie décrite dans ce guide s'applique à tous les niveaux de l'administration, au ministère, à la Direction Régionale, à la Direction Provinciale, aux établissements Publics à caractère administratif. Par le degré de technicité demandé et par le détail de l'information recherchée, le manuel prend pour objet implicite le dialogue de performance entre le ministère et ses directions régionales (ou la coordination régionale dans le cadre de la santé), basé sur la nomenclature de programmes du budget de ce ministère qui est répercutée au niveau régional. Dans le cas de ministères tels que le ministère de l'agriculture, où il n'y a pas de directions régionales ni de coordinations régionales, le dialogue de performance devrait s'instaurer entre le ministère et l'ensemble des Directions Provinciales et des ORMVA, en attendant la création éventuelle de directions régionales.

Il est implicite dans ce qui précède qu'une même nomenclature de programmes s'appliquera à tous les services déconcentrés d'un ministère, et que ces services utiliseront la même batterie d'indicateurs, afin de permettre la consolidation des résultats de performance au niveau national. Il est également reconnu que les systèmes de suivi, dans par exemple toutes les directions régionales d'un même ministère, ne seront pas identiques parce que tous les programmes ne sont pas représentés partout. Il sera nécessaire de compter également avec les ressources respectives de chaque service, certains pouvant être mieux dotés ou avoir une plus grande expérience du suivi de la performance. C'est ainsi que les directions provinciales qui gèrent des projets cofinancés par des partenaires extérieurs possèdent déjà l'expérience et la capacité du suivi de performance, alors que les autres directions ne se livrent qu'à un suivi plus léger. L'architecte du système de suivi d'un ministère sera donc amené à commencer par des solutions modulées. Dans cette perspective, un principe sera d'impliquer le plus possible les responsables des services dans la définition du système de suivi.

La construction du système de suivi : l'impératif de participation

Bien connaître les techniques de suivi de la performance ne suffit pas à garantir l'efficacité du système. Les expériences à travers le monde ont montré la nécessité d'impliquer un grand nombre de parties prenantes lorsqu'on construit un système de suivi de la performance. La direction du ministère chargée de la programmation est l'architecte naturel du système, en relation avec la Direction du Budget du Ministère des Finances. Mais il serait erroné de penser que le dispositif doit se limiter à ce dialogue. Il paraît nécessaire de s'assurer que l'on prend en compte les besoins des différentes parties prenantes :

- ***Les usagers des services publics*** : en mettant l'accent sur les résultats, le nouveau système de gestion budgétaire rappelle l'objectif premier de l'action de l'Etat qui est l'amélioration des services rendus au public. La première question à poser quand on élabore le système de suivi est : quels sont les résultats de l'activité des services administratifs sur leurs « clients » (ou bénéficiaires, ou usagers) ? Parfois ces usagers sont individualisés, comme dans le cas de la santé, de l'éducation, de l'irrigation, soit collectifs, comme dans le cas de la sécurité ou de l'information. En tout état de cause, se placer du point de vue des usagers dans la définition du système permet de mieux sélectionner des indicateurs significatifs de résultats.

- ***Les responsables opérationnels, le personnel*** : la construction du système de suivi dans un organisme doit être menée sous la conduite active du directeur, en collaboration avec l'ensemble des responsables des services. Dans l'expérience pilote de la coordination régionale de la santé à Marrakech, le délégué coordonnateur assure le leadership avec la participation active de tous les délégués provinciaux et des responsables de services. Il est également nécessaire d'associer d'une façon ou d'une autre le personnel à cette démarche,

afin d'améliorer les choix effectués et de s'assurer qu'une information correcte est disséminée. A l'échelon du ministère, il est indispensable que la démarche soit soutenue par le Ministre et que les responsables des directions opérationnelles soient impliqués dans la construction du système (il est également nécessaire qu'ils soient impliqués dans le suivi de performance annuel).

- **Le public, les élus** : au-delà des usagers directs, c'est l'ensemble de la communauté qui est concerné par la performance de l'administration et peut avoir à dire sur ce que devrait proposer le système de suivi. Les besoins d'information des députés, qui leur permettraient le mieux d'accomplir leur tâche, devraient être pris en compte dans la sélection des informations de performance qui leur seront communiquées avec le projet de loi de finances. Les discussions en comités sectoriels devraient fournir des informations sur le choix des indicateurs les plus pertinents.

Le suivi de la performance fait parfois appel à des compétences non utilisées pour le reste de l'activité du ministère et qui n'existent pas vraiment au sein de ses services. Il faut le plus souvent mettre en place une « équipe-projet » pour développer le système. Cette équipe est formée de concepteurs du ministère et/ou de consultants. Plus cette équipe est technique et plus il sera nécessaire qu'elle soit en dialogue constant avec les parties prenantes définies ci-dessus et encadrées par un responsable de la hiérarchie du ministère. De la même façon, la mise en œuvre du suivi nécessitera de désigner une équipe et des individus responsables de chaque étape du suivi, mais ce groupe est en général différent du précédent.

La démarche adoptée par le guide

Le guide aborde en premier lieu l'élément de base du suivi de la performance, à savoir l'indicateur de performance, en partant des considérations stratégiques et des orientations fixées aux administrations, pour définir des objectifs auxquels s'associent des indicateurs permettant d'en exprimer le niveau visé et de mesurer la réalisation correspondantes une fois l'année écoulée. Il propose également une analyse des caractéristiques du système d'information nécessaire pour nourrir les indicateurs.

La deuxième partie se consacre à la mise en place du suivi de la performance dans le cadre budgétaire. Cette mise en place s'effectue à l'aide de documents tels que le Rapport Annuel de Performance et le Projet Annuel de Performance qui appuient les travaux budgétaires, d'abord pour constater le degré d'atteinte des cibles fixées dans le passé, ensuite pour fixer les cibles à venir et déterminer les moyens pour les atteindre.

Enfin, la troisième partie porte sur l'utilisation du suivi de la performance et de ses nécessaires prolongements sous forme de contrats passés entre les unités administratives et les responsables de niveau plus élevés, sous forme de contrôle de gestion et, même, d'évaluation.

Le guide propose différents encadrés élaborés à partir de travaux réalisés dans divers pays. De même, il cite des exemples, notamment en matière d'indicateurs, dans le but d'illustrer la démarche de performance. Enfin, il comporte une liste de références, un glossaire ainsi que des annexes.

Première partie

La mise en place des indicateurs de performance

Le suivi de la performance a pour ambition d'orienter les décisions et la gestion des administrations vers l'atteinte des résultats et vers l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. La performance devient ainsi « *la mesure dans laquelle l'organisme considéré opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques et obtient des résultats conformes aux objectifs* ». La démarche de performance consiste par conséquent à fixer des objectifs d'action et à mesurer ensuite les réalisations correspondantes pour, finalement, mettre en lumière des écarts entre les deux et orienter les décisions.

La définition des objectifs i) et des indicateurs ii) qui serviront d'abord à exprimer les objectifs puis à examiner leur degré de réalisation constitue le point de départ de la démarche. Quant à la mesure proprement dite, elle ressort du système d'information iii) mis en place.

I - LES OBJECTIFS ET LES RESULTATS DU SERVICE PUBLIC.

Les objectifs correspondent à une notion relativement familière dans le secteur privé et dans de nombreuses parties de l'action publique – par exemple le développement de projets –, ils ont toutefois à se généraliser à toutes les branches de l'action administrative. Par leur intermédiaire, il ne s'agit plus seulement de savoir quels types de responsabilités se voit confier chaque organisme public – ce qui ressort le plus souvent de ses textes constitutifs – mais aussi et surtout de préciser le niveau quantitatif et qualitatif de ses prestations pour la période à venir.

Les objectifs constituent par conséquent une vision normative du futur proche de l'organisme considéré. Ils découlent directement des réflexions stratégiques le concernant et ont à s'articuler étroitement avec les autres instruments d'encadrement mis en place, notamment ceux qui organisent globalement l'action gouvernementale et son financement.

I-1. Les instruments stratégiques

En prise avec une réalité évolutive, la plupart des administrations se sont dotées d'instruments de cadrage stratégique afin de se donner une ligne de conduite sur l'avenir, cohérente avec les grandes orientations du gouvernement et détachée de la pression des événements au jour le jour.

Les instruments stratégiques peuvent se présenter sous différentes formes (plans, plans stratégiques, plans d'action, stratégie sectorielle, CDMT, etc.). Ils n'ont pas seulement un usage interne. Ils servent également à informer l'ensemble de la collectivité (élus, citoyens, contribuables) sur les fondements de l'action publique.

• Les documents stratégiques

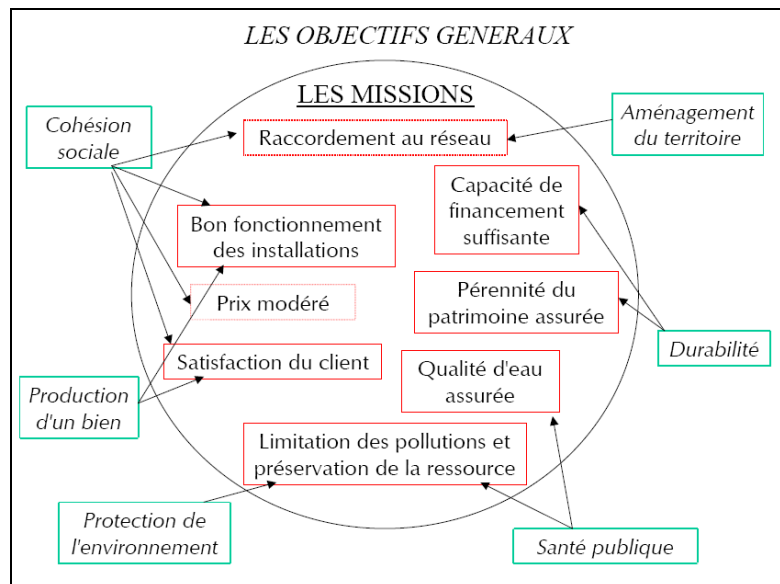
Plusieurs ministères disposent, au Maroc, d'une stratégie clairement affichée. Par exemple, le ministère de la Santé a défini une stratégie à moyen terme, qui est synthétisée dans un document intitulé « *Politique de santé – Acquis, défis et objectifs – Plan d'action 2005-2007* ». Dans ce document, le ministère se place dans une perspective de moyen terme et procède selon la logique la plus courante, qui consiste à faire le point de la situation

présente pour ensuite dégager les grandes orientations des années à venir et, enfin, déduire les actions à entreprendre.

Le ministère de l'Agriculture a également élaboré une stratégie de développement rural, mais dans une optique prospective, à long terme (2020). Le ministère a défini ainsi sa démarche : « Cette stratégie identifie les potentialités et les contraintes, elle examine les chemins critiques ainsi que les convergences de politiques qui pourraient aider à donner un sens concret à une vision possible du développement rural à l'horizon considéré. Elle servira ainsi de cadre conceptuel pour une modélisation de l'évolution proposée et sa traduction en plans d'action au niveau national comme à celui des régions. » Plus loin, il ajoute que le rôle de cette stratégie est : « de donner une image crédible du futur possible, de traduire la volonté politique en un cadre cohérent et opérationnel pour une action mobilisant toutes les énergies et, enfin, de rassembler tous les acteurs en étant l'expression d'un projet social de la collectivité nationale ».

Tous les ministères ne disposent cependant pas d'une stratégie aussi clairement énoncée. Mais, il existe toujours de nombreux documents de référence (loi, plan, charte, discours, communiqué de presse, etc.) à partir desquels le gouvernement et chaque département ministériel est en mesure de définir des éléments, souvent partiels, de sa stratégie. Il en va de même de la plupart des organismes publics et, également, des services déconcentrés des ministères.

Par exemple, les services de l'eau, en France, ont donné lieu à des réflexions approfondies dont on peut tirer la figure ci-dessous qui classe et relie les objectifs généraux et les objectifs opérationnels (les missions) de ces services :



Source : L. Guérin-Schneider, Thèse sur la régulation des services de l'eau, 2001, ENGREF, France

Tel qu'il est aujourd'hui mis en place dans l'administration marocaine, le suivi de la performance prend appui sur les éléments de ce genre existant pour chaque champ d'intervention. Il les synthétise, les met en cohérence et, au besoin, les complète, afin d'apporter une vision forte et équilibrée des orientations, des buts et, enfin, de objectifs sociétaux fixés au secteur public.

L'élaboration d'une stratégie s'appuie sur l'analyse de la situation actuelle, qui doit en particulier faire ressortir les forces et les faiblesses du secteur, les contraintes auxquelles il est confronté, les principaux défis qu'il a à relever. Elle doit faire ressortir les éléments

importants, structurants, sans se laisser emprisonner dans la recherche du détail, ainsi que les principales orientations stratégiques du ministère pour les prochaines années (à titre d'exemple, voir en annexe 1 les orientations stratégiques retenues par les ministères de la Santé et de l'Agriculture). Au final, il s'agit d'aboutir à un document aussi synthétique que possible, susceptible d'être compris facilement par les décideurs, par le public et par les agents concernés. Ce document doit faire ressortir les axes prioritaires, c'est à dire les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR) mis en avant par le Gouvernement, par le ministère ou par l'organisme considéré pour organiser et accentuer son action durant les années à venir. Ces DSR expriment la volonté politique du moment concernant les actions publiques à l'œuvre.

- ***Veiller à la cohérence de la stratégie avec les orientations du Gouvernement***, en matière de politique générale, comme sur les aspects sectoriels. C'est le cas par exemple des « Objectifs du Millénaire », pour lesquels le Maroc s'est fixé des buts précis à atteindre à long terme (2015), et qui interagissent nécessairement avec ceux des ministères intervenants dans le développement humain. Il en va de même avec diverses actions d'envergure entreprises par les autorités, telles que l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH).

- ***S'assurer que la stratégie envisagée est compatible avec les ressources financières mobilisables***. Cet aspect est essentiel pour faire en sorte que la prévision stratégique soit réaliste. En effet, spontanément, l'analyse portant sur les services publics et l'usage qu'en font les administrés fait ressortir de nombreuses demandes incompatibles avec les ressources disponibles. Des choix devront être faits mais, pour cela, il est indispensable de connaître la contrainte de financement global du secteur. C'est dans ce but que plusieurs ministères se sont engagés dans la définition d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme.

I-2. Le Cadre de Dépenses à Moyen terme

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) situe la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle de trois ans. Il vise plusieurs objectifs :

- ***Renforcer la discipline budgétaire globale***, notamment la pérennité des politiques budgétaires et sectorielles, en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macroéconomique.

- ***Renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources***, par le développement d'outils et méthodes assurant le lien entre les stratégies et le budget. Placer ainsi le budget dans une perspective pluriannuelle permet de définir le sentier de réalisation progressive d'objectifs demandant souvent un effort continu de plusieurs années pour être réalisés.

- ***Améliorer la performance opérationnelle***, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacé dans la fourniture de services publics, en donnant aux gestionnaires une meilleure prévisibilité pour gérer leurs programmes et en fournissant un cadre pour le suivi de la performance.

Le CDMT ne se substitue ni au plan de développement économique et social, ou autres documents stratégiques, ni au budget de l'Etat. Le CDMT vise simplement à établir le lien entre stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre.

Les travaux en amont du CDMT tels que la préparation de stratégies et programmes à long terme sont particulièrement importants et l'examen des stratégies et de la conformité des programmes de dépense à ces stratégies est donc une étape essentielle de la préparation du CDMT.

I-3. Programmes, domaines stratégiques de résultats et objectifs

• De quoi ou de qui mesure-t-on la performance ?

Les considérations sur la stratégie et les grandes missions d'une administration, ministère, direction régionale ou autre, ainsi que la prise en compte des orientations qui lui sont fixées, vont conduire à définir des indicateurs de résultat pour exprimer précisément les buts fixés et mesurer les réalisations correspondantes. Mais, en règle générale, les administrations présentent une certaine diversité de missions, distribuées sur des services différents, plus ou moins en relations les uns avec les autres, dans une structure d'organisation parfois complexe. Dans ces conditions, comment et à qui imputer (le glossaire joint propose une définition de l'imputabilité) les réussites ou les difficultés mises en évidence par le suivi de la performance ?

Cette question est importante. Elle signifie qu'un interlocuteur, responsable, est à identifier et à mettre en face de chacune des cibles d'objectif (un responsable peut l'être de plusieurs cibles visées, une cible ne dépend que d'un seul responsable), de façon à ce que les mesures de correction suggérées par le suivi de la performance ne restent pas suspendues dans le vide. Pour cela, le suivi de la performance instaure un dialogue entre des responsables de différents niveaux et entre ces responsables et les représentants du public (parlementaires), voire avec le public lui-même (usagers, contribuables). Comment désigner ces responsables ? Naturellement, les directeurs, chefs de mission ou des services qui constituent l'administration considérée ont vocation à jouer ce rôle. Ceci implique par conséquent qu'une analyse soit menée, portant simultanément sur plusieurs dimensions :

- les missions de l'organisme considéré (définies par les textes) ;
- ses orientations (définies par les consignes gouvernementales) ;
- et, les services qui le constituent ;

sachant que cette analyse doit s'étendre à l'intégralité de son budget, tant d'investissement que de fonctionnement, et rester simple et opérationnelle.

Résoudre cette question est indispensable, également, pour définir le mode de présentation des documents relatifs à la performance, de telle sorte qu'ils soient compris par leurs nombreux destinataires. Le document qui rendra compte de l'atteinte de ses résultats par un ministère et celui qui fixera le niveau souhaité de ses résultats pour les années à venir doivent en effet s'organiser logiquement en parties relativement autonomes, permettant au lecteur, pour chaque partie, de comprendre aisément la fonction remplie. Pour ce faire, les pays qui ont entrepris de telles réformes introduisent alors la notion de programme

• Le programme

Il constitue un *ensemble homogène d'activités d'un organisme poursuivant une finalité générale commune*. Il n'est pas nécessairement constitué d'un seul service ou d'une seule direction, et peut ne correspondre qu'à une partie de service. Ce qui compte dans la définition du programme c'est : i) l'orientation générale commune, dans le but de pouvoir mesurer assez simplement les principaux apports du programme et donc sa performance, ii) la possibilité de désigner un responsable du programme au sein de l'organisme afin d'instaurer avec lui un dialogue de performance.

En liaison avec la direction du Budget, les ministères et, plus largement, tous les organismes publics, auront à déterminer leur liste de programmes, sur la base des textes de création qui définissent les grandes missions confiées à l'organisme, des documents stratégiques évoqués ci-dessus qui donnent souvent une vision plus actuelle de l'action dans son ensemble et des priorités, de la structure d'organisation mise en place pour accomplir les missions en détaillant les activités précises de chaque service, de la nomenclature budgétaire et comptable.

A partir de ces documents, la liste des programmes devra être constituée en veillant à ce que : chaque programme corresponde à un ensemble homogène d'activités et de finalités, comme cela est dit dans la définition ; chaque programme dispose d'un centre de commandement unique assurant la responsabilité des opérations ; les importances respectives (par exemple en terme budgétaire) des différents programmes ne soient pas trop dissemblables ; les programmes ne soient pas trop nombreux (6 ou 7 par ministère).

Pour aider à la bonne compréhension du contenu de certains programmes ou encore pour en guider le suivi interne par le contrôle de gestion (Cf. supra et glossaire), il peut s'avérer utile d'en faire l'analyse en sous-programmes. Cette manière de procéder concerne surtout les programmes importants, complexes, constitués par le rassemblement d'activités multiples.

Les programmes rassembleront ainsi les crédits des différents chapitres, articles, paragraphes et lignes de la morasse actuelle². Les programmes définis au niveau national devront trouver leur traduction au plan régional, et provincial.

Présenter le budget par programmes soulève la question des ressources non directement affectées, en particulier les frais de personnels qui sont gérés de manière centralisée. De même, il existe probablement des services qui servent essentiellement de points d'appui aux autres services et qui, de ce fait, contribuent à plusieurs, voire à tous les programmes, sans qu'il soit facile de mesurer leur apport à chacun d'entre eux. Dans les cas de ce genre, il est recommandé de créer un « programme d'appui » qui prendra en compte tous les services et tous les coûts correspondants. Toutefois, il n'est pas suggéré d'affecter les frais de personnel à ces programmes d'appui. En attendant que ces dépenses soient ventilées par programme, il est préférable, dans l'intérêt, de procéder à une ventilation approximative par programme de ces dépenses.

• Les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR)

Introduit par les directives contenues dans la circulaire du Premier ministre du 25 décembre 2001, les DSR ont un caractère impératif. Toutefois, pour un ministère et, par suite, pour une direction régionale, du fait de leur statut de priorités, les DSR :

- ne couvrent le cas échéant qu'une partie des politiques publiques mises en œuvre,
- et sont susceptibles de se modifier assez rapidement.

Dans ces conditions, les DSR ne fournissent pas un cadre exhaustif et stable d'analyse de l'action administrative pour la préparation budgétaire. Cette analyse doit en effet s'étendre à la totalité des services de l'organisme, à l'intégralité de son budget et, par sa stabilité, assurer un suivi régulier durant des années, afin de déceler les dynamiques à l'œuvre et les infléchissements qui y sont apportés. Par conséquent, une articulation est à trouver entre les programmes et les DSR d'un ministère, de façon que chacun des objectifs

² Royaume du Maroc, « Nouvelle approche budgétaire – Application à six nouvelles administrations pour l'exercice 2007 – Cahier des charges et plan d'action », Rapport de l'Adetef, 10 mars 2006.

généraux introduits par les DSR se retrouve dans un ou plusieurs programmes. Schématiquement cette articulation d'ensemble se présente de la manière suivante :

Programmes				
	PRG1	PRG2	PRG3	PRG4
DSR 1				
OBJ ₁		X ₂₁		X ₄₁
OBJ _n	X _{1n}			X _{4n}
DSR 2				
OBJ ₁		X ₂₂		X ₄₂
OBJ _m		X _{2m}		
DSR 3				
OBJ ₁	X ₁₃		X ₃₃	X ₄₃
OBJ _p			X _{3p}	
PRG _i (programme) – OBJ _j (objectif) - X _{ij} (indicateurs)				

En principe, les programmes recouvrent et décrivent la totalité des activités et des moyens du ministère ou de l'organisme considéré. Ils décrivent les grandes missions de l'administration et ne devraient se modifier qu'à l'horizon du moyen terme. De leur côté, les DSR sont davantage liés aux défis auxquels le gouvernement doit faire face et aux priorités qui en découlent. Ils peuvent évoluer un peu plus souvent, sans toutefois se renouveler à tout coup chaque année. Typiquement, les DSR peuvent exprimer une ambition relative à une mission donnée ou encore, et c'est bien ce qu'illustre la figure ci-dessus, à une ambition relativement générale qui s'applique à plusieurs, voire à tous, les programmes (et même à plusieurs ministères). Ce dernier cas s'observe, par exemple, lorsque le gouvernement dans son ensemble ou le ministre pour son département décident de fournir un effort significatif pour améliorer l'accès de tous les services publics aux usagers. Il en va de même lorsqu'ils entendent résorber les inégalités territoriales ou promouvoir les économies. Si les DSR marquent une volonté de progrès transversale, ils ne concernent pas forcément toute la production et tous les résultats de chacun des programmes. Il en découle que, surtout attachés aux DSR, les objectifs et les indicateurs n'ont pas à décrire la totalité des champs d'activité des services concernés.

L'encadré ci-après fournit une illustration des DSR retenues par le ministère de la Santé.

Encadré Domaines stratégiques de résultats L'exemple du ministère de la Santé Dans une lettre de cadrage destinée à ses services, le ministre de la santé a précisé les Domaines stratégiques de Résultats (DSR), découlant de ses orientations stratégiques : • Consolider les acquis en matière de programmes de santé, de couverture sanitaire, de sécurité alimentaire. • Rationaliser l'utilisation des différentes ressources mobilisées, en améliorant la gestion des ressources humaines et financière, en résorbant les déficits, en rationalisant la gestion du médicament.

• Répondre aux nouvelles demandes et anticiper les besoins futurs, en renforçant les programmes de prévention et de prise en charge des maladies chroniques, en développant les capacités d'intervention du ministère face aux maladies émergentes, en renforçant le réseau hospitalier, en développant les capacités de formation et les compétences en management, en renforçant le partenariat et la coopération intersectorielle, en améliorant la réactivité face aux situations d'urgence.

. Les objectifs

A titre d'illustration on présente ci-après ce que pourrait être, très schématiquement et sans aucun doute de manière incomplète, le canevas de la démarche de définition des objectifs de performance du ministère de la Santé (il s'agit d'un exercice qui ne préjuge en rien de ce que les autorités de ce ministère ont pu adopter quant à la liste de leurs programmes et quant aux objectifs et indicateurs prioritaires à suivre) :

DSR, Programmes et objectifs L'exemple du ministère de la Santé

Programmes	Santé de la mère et de l'enfant	Centres de soins de santé de base	Hôpitaux	Soutien
DSR, Objectifs				
Consolider les acquis en matière de programmes de santé,	% d'accouchements en milieu protégé			
-programmes de santé				
-couverture sanitaire	. Taux de couverture sanitaire	. Taux de desserte . Incidence de la tuberculose.	Desserte par le SAMU	
-sécurité alimentaire	. % d'enfants en état de malnutrition			
Rationaliser l'utilisation des différentes ressources mobilisées				
-ressources humaines	. Convention avec les ONG			. Formations aux carrières médicales
-gestion financière			. Nombre de sessions de formation (réforme hospitalière)	
- Gestion du médicament				. Formations aux méthodes de gestion
Répondre aux nouvelles demandes				
-prévention	. Nombre de campagnes d'éducation à la santé	. Taux d'utilisation du sel iodé		
-maladies chroniques		. Dépistage du diabète . Nombre de contrôles d'hygiène	. Durée moyenne de séjour en SEGMA	

Le tableau illustre le fait que certaines orientations des DSR s'appliquent de manière large à divers programmes de la structure considérée. Il montre bien que la vision de l'organisme étudié (ici le ministère de la Santé), qui résulte des choix opérés en matière de DSR et d'objectifs est nécessairement réductrice. Le nombre des objectifs ne peut pas être trop grand, ce qui implique la recherche d'équilibre et de concision, centrée sur les dimensions vraiment principales de l'organisme considéré.

Aussi simplifié soit-il, cet outil doit pourtant servir de base pour la négociation et pour l'échange entre de nombreux partenaires des politiques publiques concernées. Compte tenu de leur rôle pivot dans les représentations qui seront données de l'administration considérée, il est recommandé de faire ressortir les grilles de ce type, d'un travail collectif de maturation, de validation et d'appropriation avec des experts, des responsables et divers groupes impliqués dans la conduite, la gestion et l'utilisation de l'administration considérée, sans oublier le ministère des Finances.

Le tableau illustre également le fait que les objectifs susceptibles d'être retenus prennent en compte l'effet produit par l'action de l'organisme (diminuer la fréquence de la malnutrition, réduire l'incidence de la tuberculose) mais pas seulement. D'autres notions sont introduites, relatives aux capacités mises en place (améliorer les dessertes), à la qualité des services rendus (mieux dépister le diabète), aux modalités de fonctionnement des unités (formation aux méthodes de gestion), et même à la satisfaction des usagers (Cf. partie indicateurs). Ces notions correspondent aux concepts d'efficacité, d'efficience et d'économie, repris dans la littérature spécialisée (Cf. glossaire en fin de guide).

La littérature insiste également sur une classification des objectifs distinguant d'un côté les objectifs stratégiques, c'est-à-dire généraux – qui seraient plutôt ceux que se fixe l'échelon central (gouvernement, ministre, directions générales) – et, de l'autre, les objectifs opérationnels destinés à orienter l'action dans un service de terrain. Cette distinction est importante, non pas pour donner une valeur supérieure à un objectif par rapport à un autre, mais surtout pour montrer qu'entre les différents niveaux de responsabilité une articulation des objectifs va s'imposer. Ainsi, une ambition décidée et exprimée par le ministre de l'éducation dans les documents centraux de performance de son ministère devra recevoir sa contrepartie, sa déclinaison, dans les projets de performance des services déconcentrés, non seulement pour indiquer sa traduction dans chaque zone de mise en œuvre, mais aussi pour l'assortir d'orientations pratiques détaillées, opérationnelles. Il en ira ainsi jusqu'aux objectifs contenus dans les projets des établissements.

Enfin et corrélativement, le tableau montre que si les objectifs portent bien et naturellement sur les activités au contact direct des usagers (centres de soins, hôpitaux), ils ne sont pas du tout exclus des activités d'appui (gestion des ressources). Au contraire, même si leur participation à la production des prestations est indirecte, ces activités d'appui ont bel et bien à apporter leurs contributions à l'amélioration de la performance globale de l'organisme.

Par ailleurs, il est important de noter que cette démarche de recherche des objectifs et de la performance s'applique à toutes les missions du secteur public. C'est ainsi que des réflexions sont menées dans la plupart des pays concernés sur son application dans des domaines régaliens comme celui de la justice : « *Inédite récemment encore, l'idée de mesurer la performance du système judiciaire est aujourd'hui à l'ordre du jour en France. Elle se situe au croisement des projets actuels de réforme des finances publiques et des nouveaux enjeux de l'administration de la justice.* » (Mesurer la Justice ? Élaboration d'indicateurs de qualité de la Justice dans une perspective comparative, 2001). De même, le guide intitulé "*Measuring Progress toward Safety and Justice : A Global Guide to the Design of*

Performance Indicators across the Justice Sector” propose des exemples et une marche à suivre pour établir des indicateurs de performance dans les secteurs de la sécurité et de la justice, parfois peu familiers de ces démarches (Vera Institute of Justice, 2003, www.vera.org/indicators).

A chaque objectif retenu dans le dispositif de performance doit correspondre un (ou plusieurs) **levier(s) d'action** (règlements adéquats, moyens redéployés, application des bonnes technologies, développement de partenariats actifs, stimulations des agents, etc.) susceptible(s) d'être employé(s) par le responsable concerné pour aller dans le sens désiré et atteindre le but qui lui est fixé. La logique de la performance suppose en effet que les réussites ou les loupés soient clairement « imputés » à un responsable et que celui-ci soit réellement responsable. Cela signifie que, dans la logique du suivi de la performance, il n'est pas souhaitable de retenir un objectif, pourtant socialement désirable, si le service et le responsable considérés ne disposent pas de véritables possibilités de peser sur sa réalisation. Par exemple, cette dernière situation s'observe lorsque l'objectif envisagé est presque totalement sous l'influence de paramètres extérieurs que le service ne maîtrise pas. Il en va ainsi de la récolte céréalière de l'année à venir, davantage conditionnée par les événements météorologiques que par l'action de la direction locale de l'agriculture. En fait, les objectifs de cette nature entrent plutôt dans une logique générale de planification sectorielle visant des effets globaux sur moyenne ou longue période.

S'agissant de la définition, de l'expression et de la vie courante des objectifs, un certain nombre de pièges sont à éviter, par exemple :

Des objectifs vagues.

Des objectifs trop difficiles ou trop faciles à atteindre.

Avoir trop d'objectifs.

Un libellé qui décrit une recommandation qualitative (ex. : « Dans les deux ans qui viennent, il faut être les meilleurs »). Dès qu'un adjectif ou un adverbe non mesurable est utilisé dans la rédaction d'un objectif, celui-ci devient incontrôlable.

Un libellé qui décrit une situation, des tâches ou des activités (ex. : « Visiter la clientèle ») n'est pas un objectif.

Un libellé qui décrit la raison d'être d'un service ou la fonction d'un individu (ex. : « Gérer de manière plus efficace le secteur d'activité » ou « Superviser l'entretien et la sécurité des locaux ») ne sont pas des objectifs.

Ne pas faire de suivi.

Ne pas réajuster l'objectif lorsqu'il y a une raison majeure de le faire.

Changer constamment les objectifs.

Ne pas donner ou demander de *feed-back* sur une base régulière.

Planification et établissement des objectifs de performance, Ville de Montréal

Jusqu'à présent, dans ce guide, les objectifs sont restés du domaine des mots, décrivant surtout des intentions. Pour devenir de véritables objectifs, il reste à leur conférer les **valeurs cibles**, surtout numériques ou éventuellement qualitatives, qu'ils devront atteindre pour les trois années à venir (dans le dispositif triennal glissant envisagé par la circulaire de 2001) et qui seront comparées, le moment venu, aux niveaux réellement atteints. Pour cela une étape importante est à franchir, celle de la définition et de la mise en place des indicateurs de performance.

II - LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.

II-1. Qu'est ce qu'un indicateur ?

Nous retiendrons la définition donnée dans le Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats³ : « Un indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme » ; en y ajoutant qu'il doit « permettre de :

- fixer des cibles traduisant les objectifs ;
- mesurer les réalisations par rapport à ces cibles ;
- comprendre et analyser ces réalisations ;
- orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ;
- nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques. »

(Source : Lexique GE Pilote- Site de l'Etat de Genève).

II-2. Quels types de résultats sont mesurés par les indicateurs ?

La performance est suivie à partir d'indicateurs de moyens, de produits (ou prestations) et de résultats.

Les indicateurs de moyens (« input ») et de produits (« output ») correspondent aux dispositions opérationnelles mises en œuvre : que fait-on ? Avec quoi ?

- Les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou le coût des moyens mis en œuvre. La disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, de policiers, d'enseignants, d'agents de bureau), du matériel (nombre de véhicules spécialisés, de machines, d'ordinateurs, d'imprimantes), des locaux (mètres carrés), les dépenses du parc automobile, sont les indicateurs de moyen les plus courants. Ces indicateurs fournissent également une vision de la manière dont le service est organisé (nombre d'établissements scolaires, d'ambassades, de bureaux d'accueil) et de la manière dont la population ou le territoire sont desservis (effectif moyen de la population cible par implantation, accessibilité géographique).

- Les indicateurs de produits décrivent l'ensemble des productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés). On peut éventuellement affiner en distinguant les **indicateurs d'activité** (heures d'enseignement) et les indicateurs de produits (nombre de diplômes délivrés).

La chaîne des indicateurs

OBJECTIFS	MOYENS “inputs”	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 d'un programme	Résultats intermédiaires directement imputables au programme.	Résultats finals (ou impacts) Non entièrement attribuable au programme

³ Royaume du Maroc, « Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats » - Annexe à la circulaire du Premier ministre 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

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 réhabilitées	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 médias	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	
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 résidant en bidonvilles
Améliorer le rendement du réseau d'irrigation	Subventions en faveur des ORMVA	Longueur du réseau réhabilité	Taux de rendement des réseaux d'irrigation	Taux de croissance de la production agricole

Les indicateurs de résultats (« *outcome* ») se définissent par rapport aux objectifs du programme. 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, les élèves formés, les associations suivies, les agriculteurs conseillés), 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), ou encore la production agricole, dont le niveau dépend de la situation climatique de l'année, sans oublier celle des exportations, influencées par le contexte économique global.

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 (« input ») et l'activité réalisée (« output »). La comparaison des indicateurs de résultats (« outcome ») aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier **l'efficacité** de l'activité administrative.

Les documents budgétaires relatifs à la performance n'ont évidemment 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 (« output ») et de résultats intermédiaires (« outcome »)** 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.

II-3. Le choix des indicateurs en fonction des objectifs

Une série d'exemples montre d'abord qu'il n'existe pas de secteur d'activité publique auquel ne correspondrait pas d'indicateur de performance.

PASSAGE « PROGRAMME-OBJECTIFS-INDICATEURS » EXEMPLES

Source : « Mesure de la performance – Fiches méthodologiques », Ministère des Finances, France

Programme / Activité	Objectif	Indicateur
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Prévenir et limiter les risques d'accidents dus aux matériels réglementés	- Nombre d'accidents dus à la défaillance technique des produits et installations soumis au contrôle technique sur une période donnée
	Maintenir ou réduire le coût unitaire de l'inspection des installations classées	- Coût unitaire de fonctionnement d'une inspection - Nombre de visites d'inspection des installations classées par agent (ETP)
Police nationale	Renforcer les actions préventives et de contrôle pour participer à la sécurisation des voies de circulation	- Pourcentage de dépistages positifs d'alcoolémie par rapport au nombre total de dépistages - Pourcentage de dépistage positifs de produits stupéfiants par rapport au nombre total de dépistages - Ratio d'infractions par heure de radar
	Réduire la délinquance	- Taux d'élucidation des crimes et délits
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque	- Montant moyen des droits redressés par agent
	Accroître les saisies dans les secteurs les plus frauduleux	- Montant des saisies de marchandises de contrefaçon - Montant des saisies de stupéfiants, de tabac de contrebande et d'alcool de contrebande - Montant des pénalités infligées dans le cas de manquements aux obligations déclaratives de capitaux
	Renforcer l'efficacité des rappels à la réglementation	- Taux de mise en conformité après rappel à réglementation
	Améliorer la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles	- Taux de suite opérationnelle des indices transmis aux services spécialisés
	Augmenter la vitesse de passage en douane	- Délai moyen d'immobilisation des marchandises
	Renforcer la présence des agents sur le terrain	- Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total
Transports aériens	Réduire la récurrence des compagnies aériennes en matière d'infraction à la réglementation environnementale	- Taux annuel de récurrence
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public	Renforcer le recouvrement offensif et lutte contre les fraudes fiscales	- Taux net de recouvrement des créances de contrôle fiscal - Pourcentage de contrôles réprimant les fraudes les plus graves
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Optimiser l'organisation des contrôles à l'importation en vue d'une amélioration de leur efficacité	- Dépense d'interception à l'importation dans le domaine vétérinaire
Gestion des milieux et biodiversité	Améliorer l'efficacité de la police de l'eau	- Pourcentage de jours d'activité consacrés aux contrôles

Hébergement des plus démunis	Accroître l'insertion vers le logement des personnes les plus vulnérables bénéficiant d'un accompagnement social adapté	- Taux de sortie des personnes accueillies en hébergement vers le logement
Vie étudiante	Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur	- Taux de réussite des boursiers
	Amélioration qualitative de la restauration	- Note attribuée par les étudiants sur la qualité des restaurants universitaires
Handicap et dépendance	Développer la part du revenu d'activité dans le revenu d'existence des personnes handicapées	- Proportion de personnes handicapées percevant une rémunération d'activité - Part du revenu d'activité dans le revenu d'existence pour ceux qui exercent une activité
Développement et amélioration de l'offre de logements	Favoriser en priorité l'accès sociale à la propriété des ménages les plus pauvres	- Part des accédants disposant de ressources inférieures à 3 SMIC - Part de ménages primo accédants sur le total des accédants
	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones où le marché locatif est tendu	- Ancienneté moyenne d'une demande de logement social en zone tendue (moyennement tendue et détendue)
Accès au droit et à la justice	Développer l'efficacité des dispositifs permettant l'indemnisation des victimes	- Pourcentage de victimes se déclarant satisfaites des délais de traitement de leur dossier - Pourcentage de victimes se déclarant satisfaites des modalités de recouvrement de l'indemnisation
Rénovation urbaine	Maîtriser le coût du programme	- Pourcentage de dépassement des coûts prévus pour tous les projets de construction, démolition, réhabilitation résidentialisation achevés dans l'année
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Maîtrise des coûts unitaires	- Coût unitaire d'une primo liquidation d'une pension de retraite
	Stabiliser la part des coûts de gestion dans la dépense totale	- Dépenses de gestion pour 1 € de prestation
	Utilisation optimale des places en établissements d'accueil pour personnes âgées	- Taux d'occupation des lits réservés dans les établissements d'accueil des personnes âgées handicapées
Soutien des politiques économiques, financières et industrielles	Maîtriser le coût des fonctions de soutien	- Economies réalisées par la globalisation des achats rapportées au total des dépenses de fonctionnement
	Assurer le renouvellement des compétences	- Nombre de stagiaires formés
	Optimiser l'occupation de locaux	- Mètres carrés par agent
Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	Pourvoir les postes rapidement	- Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement
	Maîtriser les coûts d'entretien, d'exploitation et de location	- Coût d'exploitation par mètre carré de surface utile
	Tenir les délais de livraison des nouveaux projets	- Pourcentage de respect de la durée de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année
	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	- Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à
Gestion et évaluation des politiques	Répondre aux besoins géographiques prioritaires	- Part des effectifs affectés dans les régions sous dotées en personnel par rapport aux effectifs cibles

de l'emploi et de travail		
Soutien de la politique de l'éducation nationale	Assure l'adéquation des compétences aux qualifications requises	- Taux de rendement des concours (de recrutement) Taux d'attractivité des concours
	Maîtriser/réduire les coûts de fonctionnement	- Dépense de fonctionnement (hors dépenses immobilières) des services par agent
	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	- Coût des différents examens par candidat présent
Soutien des politiques de l'agriculture	Accroître la mobilité des personnels ou réduire le turn-over excessif	- Taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste
Soutien des politiques de l'intérieur	Respecter les échéances de livraison des applications (informatiques)	- Nombre d'échéances planifiées dans l'année respectées à un mois près/total des échéances planifiées dans l'année
Sécurité routière	Réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes	- Nombre annuel de tués - Nombre annuel de blessés hospitalisés
	Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière	- Evolution de l'opinion et des comportements (baromètre gouvernemental)
	Améliorer le service du permis de conduire	- Pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite inférieur à 50% - Nombre de conducteurs ayant moins de 2 ans de permis impliqués dans un accident corporel/nombre total de conducteurs impliqués dans un accident corporel
	Garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic	Temps perdu dans les encombrements Taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière
Enseignement scolaire élémentaire	Conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base	- Proportion des élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques - Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard
	Accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers	- Ecart Zone prioritaire – hors zone prioritaire des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base - Ecart des proportions d'élèves entrant en 6 ^{ème} avec au moins un an de retard - Ecart des taux d'encadrement - Proportion d'élèves handicapés parmi les élèves de l'école primaire
	Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté	- Proportion d'enseignants inspectés - Part du volume de formation consacrée aux priorités nationales - Taux de remplacement
Gestion des milieux et biodiversité	Renforcer l'implication des acteurs dans les programmes nationaux ou locaux améliorant la qualité de l'eau	- Pourcentage du territoire couvert par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux
	Inciter à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacées	- Indice d'évolution de la biodiversité avifaunistique - Coût moyen de l'hectare couvert par un dispositif
Sport	Accroître ma pratique notamment au sein des clubs	- Nombre de licences délivrées par les fédérations sportives
	Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives	- Nombre de fédérations présentant une situation financière fragile ou dégradée

		- Nombre de fédérations présentant un taux d'autofinancement inférieur à 50%
	Apporter une attention particulière à des « publics cibles »	- Proportion des licences féminines
	Renforcer le respect de l'éthique dans le sport de haut niveau et préserver la santé des sportifs de haut niveau	- Nombre de sportifs de haut niveau ou « espoirs » ayant satisfait aux obligations de suivi médical (%)
Patrimoines (culture)	Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines	- Capacité de traitement des demandes de protection d'édifices - Coût moyen de mètre carré mis aux normes de conservation
	Accroître l'accès du public au patrimoine national	- Nombre de notices d'inventaire mises en ligne - Musées nationaux : taux d'ouverture des salles - Musées nationaux coût de la surveillance au mètre carré des salles ouvertes - Archives : part des fonds accessibles par rapport au total des fonds conservés - Fréquentation physique gratuite et payante - Part du jeune public dans la fréquentation - Taux de satisfaction du public
Action de la France en Europe et dans le monde	Défendre et représenter les intérêts de la France	- Présence des Français et usage du français dans les organisations internationales
	Assurer un service diplomatique de qualité	- Coefficient de gestion (coût des fonctions support/coût total) - Dispersion immobilière
Formations supérieures et recherche universitaire	Répondre aux besoins de qualifications supérieures	- Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
Travail et emploi	Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux	- Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures emploi
Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, en tenant compte de la variété des besoins	- Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE

Ces exemples, variés, illustrent le passage de l'objectif à l'indicateur ou aux indicateurs associés. Ce passage s'effectue principalement par la prise en compte de deux questions parfois contradictoires :

- Comment traduire l'objectif dans une notion, en principe mesurable, qui lui est directement ou assez directement reliée de telle sorte qu'une variation de l'indicateur correspondant révèle bien une variation dans l'atteinte de l'objectif ?
- La notion considérée est-elle effectivement mesurée par un dispositif en place ou encore susceptible de le devenir ?

A chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs, permettant d'apprécier les résultats de l'action ou du programme considéré. Comme il est impossible de tout suivre dans tous les détails, **il faut être très sélectif dans le choix des indicateurs**, et ne retenir que ceux qui représentent un enjeu important pour l'atteinte de l'objectif visé. Il est toujours préférable de se focaliser sur les points jugés les plus cruciaux pour améliorer la performance plutôt que d'éparpiller l'attention sur un nombre excessif d'indicateurs auxquels personne ne prête attention. En particulier, les objectifs retenus à un moment donné par les autorités au titre des axes stratégiques d'un programme peuvent concerner le niveau qualitatif des prestations fournies plutôt que le volume de ces prestations. Les

indicateurs doivent alors retracer la performance qualitative (délai de traitement d'une demande, réduction de l'inégalité entre urbain et rural, meilleur accès des femmes aux services, amélioration du taux de desserte en eau ou en électricité, ...) tout en fournissant de manière résumée les données générales permettant de suivre l'évolution du programme. De façon générale, **il ne devrait pas y avoir plus de 5 à 6 indicateurs par objectif**.

A ce stade de la présentation et comme le font la plupart des documents méthodologiques traitant des indicateurs, il est nécessaire de mettre en garde contre un effet pervers que pourrait présenter la caractérisation de l'activité d'un service sur un seul critère choisi comme indicateur. Si l'on n'y prend pas garde, concentrer l'attention sur ce critère pourrait orienter les comportements des services et des agents en vue de « faire du chiffre » sur ce point précis, au risque de négliger tout le reste de leur mission.

II-4. Spécification des indicateurs : nécessité d'une référence.

Lorsqu'un indicateur est exprimé en valeur absolue, il doit être associé à une échelle de valeur. Mais, la valeur absolue d'un indicateur chiffré a peu d'intérêt en elle-même, elle est à proscrire. Elle n'a vraiment de signification que si on la situe par rapport à une ou plusieurs valeurs de référence. La référence la plus spontanée est celle de la période passée. Savoir que 19 000 femmes ont bénéficié d'examens prénataux en 2005 informe peu, sauf si l'on compare au niveau atteint l'année précédente dans la même région, à savoir 17 800, soit une progression de 6,7%. En fait, il n'est pas nécessaire de remonter très loin dans le temps pour obtenir un renseignement précieux sur l'évolution de la grandeur considérée. Une série chronologique portant sur les 4 ou 5 dernières années peut être suffisante pour situer la valeur de l'indicateur dans le temps et mieux interpréter le sens des projections, à savoir s'il s'agit d'une simple prolongation de la tendance passée, ou d'une rupture de tendance ? Pour ce faire, il est bien évidemment nécessaire de disposer de données qui soient comparables dans le temps, ce qui signifie qu'il faut éviter de modifier trop fréquemment la méthodologie de construction de l'indicateur de manière à disposer d'une série chronologique uniforme. Si une modification de méthodologie intervient, il faut s'efforcer, si possible, de reconstituer la série sur le passé à partir de la nouvelle méthodologie, de manière à éviter la rupture de la série.

Une autre façon de situer et d'interpréter la valeur prise par un indicateur consiste à comparer cette valeur pour la région étudiée avec celle d'une région voisine, ou d'une région comparable. Ceci suppose que la méthode de construction soit identique dans les régions comparées. En réalité, le plus souvent, cette méthode est la même pour l'ensemble du territoire national, ce qui autorise toutes les comparaisons interrégionales ainsi que le calcul du total ou de la moyenne nationale. De même, la comparaison avec le niveau atteint dans d'autres pays peut apporter de très utiles renseignements. Là aussi, il convient de vérifier la validité de la comparaison, par exemple en s'assurant que la méthodologie employée est conforme aux standards internationaux.

Il faut citer également l'existence de références fournies par des « normes » telles que les normes sanitaires (taux maximum de polluants, taille et poids de l'enfant selon son âge,...), les normes météorologiques, ou encore telles que les normes consensuelles (on considère qu'un délai de 6 mois ou plus est inadmissible pour l'instruction d'un dossier).

Plus généralement, le présent guide recommande de **privilégier si possible l'usage d'indicateurs exprimés en proportion de la cible à atteindre**. Bien entendu, la valeur cible fixée en tant que niveau à atteindre pour réaliser l'objectif retenu constitue la référence naturelle de nombreux indicateurs, exemple : proportion de points noirs (zones de circulation routière dangereuse) traités par rapport au nombre total de points noirs identifiés,

ou encore taux de réalisation d'une infrastructure. Dans les cas de ce type, il est nécessaire de préciser le terme auquel l'atteinte de la cible est prévue.

Souvent, la comparaison de la valeur absolue d'un indicateur brut s'effectue par rapprochement avec un autre indicateur et par le calcul d'un rapport, par exemple : effectif de la population atteinte par le programme, divisé par l'effectif de la population visée, pour déterminer le taux de pénétration ou le taux de desserte. Par exemple, le nombre absolu de diplômés peut augmenter d'une année sur l'autre simplement du fait de l'accroissement du nombre des candidats. A lui seul, ce nombre ne permet donc pas d'apprécier l'efficacité de l'enseignement. Pour neutraliser cet éventuel effet, on calcule habituellement le taux de diplômés : nombre de diplômés divisé par le nombre de candidats.

Très utile, cette manière de procéder produit des indicateurs composites, c'est-à-dire résultant du rapprochement de deux données provenant le plus souvent de sources différentes. Naturellement, la qualité de tels indicateurs dépend de celle de tous leurs constituants. Il est par conséquent important de s'assurer que la donnée servant de référence, celle que l'on met au dénominateur, dispose d'une fiabilité satisfaisante. Ceci vaut notamment lorsque l'on utilise les données du recensement de la population, dont la mise à jour, dans le détail des lieux et des âges, n'est pas fréquente et peut par conséquent conduire à des imprécisions.

Il faut privilégier l'usage d'indicateurs simples et ***éviter les indicateurs complexes***, ceux par exemple obtenus en pondérant différentes variables, et proscrire ceux reposant sur des constructions sophistiquées, difficilement interprétables.

II-5. La fiche d'identité de l'indicateur

Il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à permettre d'analyser et d'interpréter leur signification en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique (Cf. encadré 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 données⁴. 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,...).

⁴ Le Service des Etudes et de l'Information Sanitaire au ministère de la Santé a élaboré un document de présentation des indicateurs de santé qui peut servir de modèle - Royaume du Maroc, ministère de la Santé, « *Indicateurs de Santé* », Direction de la Planification et des Ressources financières, Service des Etudes et de l'Information Sanitaire.

Encadré	
Fiche de présentation-type d'un indicateur <u>Intitulé de l'activité</u>	
<u>Intitulé / définition de l'indicateur /nature de l'indicateur</u>	
<u>Objectif / axe de performance auquel il se rattache</u>	
<u>Sources de données</u> • Mode de collecte des données : routine, enquêtes,... • Service responsable de la collecte des données de base • Service responsable de la synthèse des données	
<u>Valeur de l'indicateur</u> • Unité de mesure • Périodicité • Dernière valeur connue • Cible fixée • Cible ODM, le cas échéant	
<u>Interprétation et limites de l'indicateur</u> • Préciser la signification et les modalités d'interprétation • Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur • Risques et fragilité des données • Justifier son choix	
<u>Commentaire</u>	

Un exemple de fiche est fourni ci-dessous, relatif à un indicateur « classique » dans le domaine de la santé (Indicateurs de santé - Ministère de la Santé du Maroc) :

Durée moyenne de séjour	
$DMS = \frac{\text{Nombre total de journée d'hospitalisation}}{\text{Nombre total d'entrées}}$	
SOURCE DES DONNEES - Données hospitalières de routine	
BUT D'UTILISATION - Information de base - Evaluation	
VALEURS ET LIMITES DE L'INDICATEUR - Permet un éclairage sur la gestion des services hospitaliers - Facile à calculer et à obtenir - Ne doit pas être utilisé seul	
COMMENTAIRE Le calcul de la durée moyenne de séjour fournit une indication sur l'efficience des soins prodigués aux malades. Cependant, cet indicateur est difficile à interpréter puisqu'il est fonction de plusieurs paramètres tels que la qualité des soins, l'attitude du personnel, la charge de travail, le budget, l'équipement de l'hôpital, etc... Il serait plus pertinent de calculer cet indicateur pour des pathologies ou interventions spécifiques, telles que par exemple chirurgie électorale (cure d'hernie ou autre opération non compliquée), par ailleurs, l'inclusion de la maternité dans le calcul de cet indicateur est une source de réduction variable selon l'importance relative des hospitalisations en maternité par rapport aux autres hospitalisations.	

II-6. Les qualités d'un indicateur

Les qualités d'un indicateur sont abondamment décrites dans la littérature. Nous les avons résumées selon trois qualificatifs : pertinent, pratique, quantifiable.

• 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 **agrégable**, pour être consolidé au niveau régional et national.

Un indicateur doit être disponible **au moins annuellement**, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire. Exceptionnellement, il peut être renseigné à intervalles plus espacés lorsqu'il est tiré d'une enquête lourde, qui ne peut être reproduite chaque année. 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. Par exemple, un indicateur d'entretien des voies publiques peut classer les rues d'une ville en 4 catégories : propres, assez propres, un peu sales, et sales. A Washington, par exemple, les évaluateurs disposent d'un jeu de photos de rues leur donnant des exemples pour leur permettre de caractériser l'état d'une rue. Il s'agit bien d'un indicateur qualitatif. Toutefois, si on veut connaître l'indicateur pour un quartier ou pour toute la ville, on aura tendance à placer l'indicateur sur une échelle, en donnant par exemple la valeur 1 à propre et la valeur 4 à sale. On sera ainsi en mesure de calculer une moyenne chiffrée. On opère de la même manière pour l'exploitation des questionnaires de satisfaction des usagers.

Les indicateurs sont considérés comme :

- **objectifs**, lorsqu'ils relatent des faits mesurés ou observés sans laisser place à l'interprétation humaine. Il en va ainsi de la mesure d'une quantité physique, telle que la température relevée sur un thermomètre ou encore du nombre des dossiers en cours de traitement dans le service. En principe, dans un dispositif objectifs, deux faits identiques observés séparément sont notés de la même manière ;
- **subjectifs**, lorsqu'ils retracent des faits décrits par un observateur à travers son propre filtre subjectif. C'est notamment le cas des données déclaratives collectées dans les enquêtes portant sur les opinions, les attitudes, les comportements et les représentations des personnes interrogées.

Moins habituels que les précédents, ces indicateurs subjectifs sont indispensables dès lors que l'on cherche à qualifier un phénomène à dimension humaine, comme l'opinion des agents des services, l'opinion des usagers ou celle des non usagers.

- **Un indicateur doit être précis**

La qualité des données doit garantir que les informations obtenues sur les performances sont significatives et valides.

L'indicateur doit être **précis**, avec une plage d'incertitude aussi réduite que possible, et suffisamment **sensible** pour que les évolutions de sa valeur d'une année sur l'autre soient considérées comme significatives. 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 (Cf. Infra).

Un indicateur doit être **auditable**. Ceci signifie que les services producteurs disposent d'une documentation à jour sur les méthodes, les procédures, les traitements et les contrôles mis en place pour la collecte, la synthèse et la présentation des informations, de manière à pouvoir les fournir aux auditeurs qui seront amenés à certifier la sincérité de l'indicateur ou bien à réaliser un audit d'ensemble du programme.

A titre d'exemples, on fournit ci-dessous un extrait du document d'« Indicateurs chiffrés » élaboré pour la loi de finances 2006 par les ministères marocains concernés par la globalisation, en liaison avec le ministère des finances :

Département ministériel	Intitulé de l'indicateur	Unité de mesure	R Régional N National
Equipement Transport	Taux du réseau routier à l'état très bon ou bon	%	N
	Volume de dragage (Ports)	mètres cubes	N
	Réalisation des actions de formation	formation J/H	N
	Taux de renouvellement des matériels de TP	%	N
	Taux de desserte des populations rurales	%	N
	Taux de réalisation de la rocade méditerranéenne	%	N
Aménagement du territoire Eau Environnement	Amélioration des connaissances du personnel par l'organisation de séminaires	nombre de séminaires	N
	Travaux de forage et puits pour l'alimentation en eau potable, industrielle et d'irrigation	état d'avancement (% ?)	N
	Taux de desserte des populations rurales en eau potable	%	N
Eaux et forêts Lutte contre la désertification	Ouvertures des pistes forestières	km	N
	Entretien des pistes forestières	km	N
	Travaux de reboisement	hectares	N
	Production de plants	nombre	N
	Traitement mécanique des sols	mètres cubes	N
	Travaux d'épierrage	hectares	N
	Réalisation de tranchées pare-feu	km	N
Urbanisme	Réalisation du programme de réhabilitation de l'habitat insalubre	%	R
	Réalisation du programme de l'habitat social	%	R
Affaires économiques générales	Entreprises créées à l'issue de l'incubation en matière de technologies de l'information	nombre	N
Agriculture Développement rural Pêches maritimes	Aménagement hydro-agricole	hectares	R
	Etablissement de fichier juridique des statuts fonciers	hectares	R
	Achats de ruches	nombre	R

	Réhabilitation des terrasses fruitières	mètres cubes	R
	Réalisation du réseau d'irrigation	km	R
	Aménagement de séguis	km	R
	Promotion de la femme rurale à travers la réalisation d'actions génératrices de revenus	nombre de bénéficiaires	R
	Réalisations d'actions de vulgarisation	nombre d'opérations	R
	Développement de l'horticulture à travers la plantation d'arbres fruitiers	nombre de plants	R
	Développement de l'assolement à travers l'analyse d'échantillons de sols	nombre d'échantillons	R
Intérieur	Nombre moyen de jours de formation continue	formation J/H	
Santé	Durée moyenne de séjour en hôpital (SEGMA°)	nombre de journées	R
	Taux d'occupation (hôpital)	%	R
	Taux de couverture vaccinale des enfants de 11 mois	%	R
	Taux de couverture par la consultation prénatale	%	R
	Nombre d'habitants par établissement de soins de santé de base en milieu rural	nombre	R
	Sessions de formation	nombre	R
	Taux d'incidence de la tuberculose	pour 100 000 habitants	R
	Taux d'utilisation des sels de réhydratation par voie orale	%	N

Il ne s'agit que d'un extrait qui ne cherche pas spécialement à valoriser les indicateurs présentés ni à dévaloriser les autres. Le tableau montre seulement que la pratique des indicateurs a déjà des points d'appui dans l'administration marocaine. Il fait également apparaître que, d'ores et déjà, certains indicateurs ont une dimension régionale et nationale, et d'autres, seulement nationale.

Bien entendu, comme toute nouvelle initiative et, surtout, comme toute tentative pour ajouter de la clarté, la mise en place des indicateurs de performance ne va pas sans déclencher des critiques plus ou moins fondées. Parmi ces critiques, figure en bonne place celle du caractère imparfait de l'indicateur qui ne décrit jamais de manière absolument complète la réalité qu'il recouvre et qui, de ce fait, serait techniquement contestable, difficile à interpréter, inapplicable, voire même dangereux. Il s'agit là d'une position négative, dogmatique, qui dénigre l'instrument au seul motif qu'il n'est pas absolument parfait. En réalité, le pragmatisme doit prévaloir. Même si le système des indicateurs connaît des limites et des imprécisions, il est de toute façon préférable à l'absence de mesure de la performance, surtout si la vision simplifiée et synthétique qu'il propose fait ressortir vraiment les grandes lignes du domaine à décrire et est reconnue comme telle par les partenaires concernés.

Enfin, un dernier point est important à noter, il concerne la présentation de l'indicateur quantitatif : l'écriture ne doit pas donner une idée erronée de la précision. Ceci signifie que si, par exemple, l'indicateur est calculé à 1 pour 1000 près compte tenu de l'incertitude inhérente à son mode de production et est exprimé en pourcentage, il est recommandé de l'écrire sous la forme 55,2% en arrondissant au millième significatif, plutôt que 55,27%, où le dernier chiffre n'a pas de véritable signification.

III - LE SYSTEME D'INFORMATION, BASE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

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.

III-1. L'inventaire des informations existantes

Les systèmes d'information ne manquent pas dans l'administration marocaine. A côté des applications de gestion comptable, de personnel, de systèmes d'information géographiques (SIG), de systèmes de gestion des dossiers d'utilisateurs, figurent surtout : le système statistique et le « système de routine ».

• Le système statistique

Le système statistique au Maroc est placé sous la responsabilité du Haut Commissariat au Plan (HCP), qui diffuse l'essentiel des données économiques et démographiques sur le Maroc (Cf. annexes 2 et 3). Le ministère des Finances et de la Privatisation publie également des données synthétiques sur l'économie marocaine (Cf. annexe 4). Certains ministères techniques (Agriculture, Education, Santé, etc.) disposent par ailleurs de leur propre réseau de collecte et de traitement des données, animé par des professionnels de la statistique, qui participent à la réflexion stratégique, élaborent et publient des documents de synthèse comportant de nombreuses données sectorielles⁵.

L'information collectée par ce 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 marocaine à celle des autres pays. Leur niveau de désagrégation (provinces, régions) facilite les comparaisons spatiales.

Les recensements sont plus exhaustifs que les enquêtes. Le Maroc réalise un recensement général de la population et un recensement agricole (et peut être d'autres recensements), qui portent sur chaque individu et chaque exploitation, et décrit leurs grandes caractéristiques (sexe, âge, niveau d'éducation, etc.). 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. On peut citer à cet égard celle qu'a réalisée le

⁵ Par exemple, le Conseil Général du Développement Rural au ministère de l'Agriculture publie annuellement, depuis 2001, une « *Situation de l'Agriculture Marocaine* », qui fait un point exhaustif sur l'évolution du secteur.

ministère de la Santé sur un échantillon de près de 17 000 femmes : « *Enquête sur la Population et la Santé Familiale (EPSF) 2003-2004* ». Cette enquête utilise abondamment la notion d'indicateur pour présenter ses résultats sur un large éventail de sujets.

Certaines enquêtes statistiques peuvent toutefois adopter une fréquence annuelle. C'est le cas par exemple du ministère de l'Agriculture qui lance des enquêtes annuelles sur : l'occupation du sol, l'avancement de la campagne agricole, la prévision des récoltes des trois principales céréales, les rendements objectifs, les prix des produits agricoles reçus par des producteurs, les effectifs du cheptel, etc. (« *Enquête agricole – principales productions végétales, Campagne 2003-2004* », « *Prix payés aux producteurs des produits agricoles, 2003-2004* »).

Aux enquêtes et recensements se sont ajoutés ces dernières années, au Maroc, de nombreux travaux sur la question du Développement Humain. Certains de ces travaux ont longuement abordé la question des indicateurs. Ainsi, dans un ensemble de documents regroupés sous le titre « *Les indicateurs de suivi et d'évaluation de la politique de population au Maroc* », le Centre d'études et de recherches démographiques traite de la question de la définition des indicateurs relatifs à la politique de la population, des sources existantes et des qualités à attendre des renseignements ainsi mis en place⁶. Il en propose un grand nombre :

INDICATEURS DU SOMMET MONDIAL POUR LES ENFANTS – ENPS 2003-2004	
Taux de mortalité des enfants (0-4) (données observées)	Probabilité de décéder entre la naissance et l'âge de 5 ans, pour 1 000 naissances vivantes (période 0-4 ans avant l'enquête) (pour la période de 10 ans avant l'enquête) Masculin : Féminin :
Taux de mortalité infantile (données observées)	Probabilité de décéder entre la naissance et le 1 ^{er} anniversaire, pour 1 000 naissances vivantes (période 0-4 ans avant l'enquête)
Retard de croissance	Enfants de moins de cinq ans souffrant de retard de croissance (%)
Émaciation	Enfants de moins de cinq ans souffrant d'émaciation (%)
Insuffisance pondérale	Enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale (%) Masculin Féminin
Utilisation de l'eau salubre	Pourcentage de la population qui utilise une source d'eau salubre pour boire ¹
Utilisation des sanitaires	Pourcentage de la population disposant de chasse d'eau ou de latrines améliorées
Taux d'alphabétisation	Pourcentage de femmes de 15-49 ans qui savent lire un texte court et simple lié à la vie quotidienne
Soins prénatals	Femmes de 15-49 ans consultées au moins une fois durant la grossesse par du personnel de santé ² (%)
Soins à la naissance de l'enfant	Naissances dont la mère a accouché avec l'assistance de personnel de santé ³ (%)
Poids à la naissance < 2,5 kg	Naissances vivantes qui pèsent moins de 2 500 grammes ³ (%)
Compléments de vitamine A	Enfants de 6-59 mois ayant reçu un supplément de vitamine A au cours des 6 derniers mois (%)
Compléments de vitamine A	Mères qui ont reçu un supplément de vitamine A avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 8 semaines (%)
Cécité crépusculaire	Femmes qui souffraient de cécité nocturne durant la dernière grossesse (%)
Taux d'allaitement exclusif	Enfants de moins de 6 mois qui reçoivent exclusivement le sein (%)
Taux d'allaitement continu	Enfants de 12-15 mois qui sont allaités (%)
Taux d'allaitement continu	Enfants de 20-23 mois qui sont allaités (%)
Vaccin du BCG	Enfants d'un an vaccinés contre la tuberculose (%)
Vaccin du DTCoq	Enfants d'un an vaccinés contre la diphtérie, le tétanos et la coqueluche (DTCoq) (%)
Vaccin de la polio	Enfants d'un an vaccinés contre la poliomyélite (%)
Vaccin de la rougeole	Enfants d'un an vaccinés contre la rougeole (%)
Prévalence de la diarrhée	Enfants de moins de cinq ans ayant souffert de la diarrhée au cours des deux dernières semaines (%)
Utilisation de la TRO	Enfants de 0-59 mois qui avaient la diarrhée durant les deux dernières semaines et qui ont été traités avec SRO ou une solution préparée à la maison (%)
Prévalence des IRA	Enfants de moins de cinq ans ayant souffert des symptômes d'IRA au cours des deux dernières semaines (%)
Traitement des IRA	Enfants de 0-59 mois qui avaient des IRA durant les deux dernières semaines et qui ont été conduits à un centre de santé ou auprès d'un agent de santé (%)

L'inventaire ci-dessus montre que le **système statistique au Maroc est diversifié** et qu'il peut constituer une source précieuse d'informations pour alimenter le suivi de la

⁶ http://www.cered.hcp.ma/index.php?action=article&id_article=173304

performance. Il fournit des données nombreuses, de qualité, disponibles sur plusieurs périodes consécutives, tant au niveau régional que national.

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 de routine »**

L'expression « système de routine » est utilisée par le ministère de la Santé pour qualifier la collecte d'information à partir des actes élémentaires réalisés par les services de terrain. Régulièrement, depuis de nombreuses années, les formations sanitaires de base collectent, au jour le jour, les données sur leurs activités (vaccinations, consultations médicales, etc.), qui sont ensuite centralisées par le service provincial, puis transmise à Rabat. De leur côté, les hôpitaux développent un dispositif (SIG-Ho) fondé sur le dossier du malade et le registre des admissions. Au sein des services du ministère de l'agriculture, la collecte d'information est aussi très développée, comme le montre l'exemple de la page suivante, issu du service de répression des fraudes de la direction provinciale de l'agriculture de Safi.

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 d'une même province ; 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 ou encore entre provinces ; 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.

5- Total des activités annuelles de contrôle						
Service de la répression des fraudes de Safi						
Année 2004						
Niveaux d'interventions						
	Producteurs, fabricants et conditionneurs	Dépositaires et Grossistes	Détaillants et ambulants	Economats. et grandes surfaces	Souks	Total
Total des sorties effectuées	15	42	56	6	71	190
Nombre de visites	31	216	962	3	1207	2419
Prélèvements d'échantillons	42	53	39	-	38	172
Recherches spéciales	1	-	-	-	1	2
Délits	-	-	8	-	9	17
Cotrav.	-	7	4	-	6	17
Constats directs :	-	-	1	-	-	1
Auditions	-	-	2	-	-	2
Saisies	-	-	2	-	-	2
Destru.	-	-	2	-	-	2
Autre	7	3	6	-	5	21
Total des constats directs	7	10	23	-	20	60
Contrôle documentaire à l'importation	-	-	-	-	-	-
Contrôle physique à l'importation	-	-	-	-	-	-
Contrôle de la quantité	49	122	264	11	177	623
Contrôle de l'étiquetage	60	316	433	24	217	1050
Examen de l'emballage	58	316	378	28	196	976
Condition d'entreposage	34	91	203	7	179	514
Publicité	-	-	-	-	-	-
Fardage	-	-	-	-	-	-
Dépistage de la fraude	11	7	31	-	4	53
Contrôle documentaire	-	1	2	-	-	3
Actions de sensibilisation	115	235	634	3	446	1433
Autres actes de contrôle à préciser : Hygiène	14	18	80	-	84	196

Une autre tendance naturelle de la quasi-totalité des dispositifs de routine 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, à la longue, les envois peuvent se ralentir et la fiabilité se dégrader lentement et nettement. La remise à niveau d'un dispositif de collecte ainsi laissé sans vitalité va alors s'avérer laborieuse et même, éventuellement, nécessiter une refonte complète.

En résumé, les systèmes de collecte de l'information de routine 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 souvent). Ils sont plutôt spécifiques, visant bien la population concernée par les programmes (alors que les statistiques portent plutôt sur de larges groupes de la population générale). Parfois ils sont trop spécifiques et observent cette population visée seulement à travers le groupe des usagers. Il est difficile de mesurer l'état de la population à l'aide des données collectées sur les seules personnes fréquentant les services, par exemple 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 de la population au travers de questions posées aux seuls administrés dont le dossier vient d'être traité avec succès. 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.

A la différence du système statistique évoqué plus haut, le dispositif de routine n'est pas toujours unifié dans les ministères, ni même au niveau des directions locales. Le cheminement de l'information suit souvent le canal des relations de spécialité, avec une centralisation dans les directions techniques ne conduisant pas toujours à constituer la synthèse générale dans les meilleures conditions de rapidité.

Il est nécessaire de revenir ici sur le fait qu'il existe, dans les administrations, bien d'autres dispositifs d'information, certains développés depuis longtemps et généralisés, comme le système comptable, d'autres plus spécialisés, comme les fichiers de personnel, les fichiers de fournitures, les bases de données nominatives pour les relations avec les usagers, etc. Tous ces dispositifs sont bien connus par les services qui les emploient. Ils sont de nature à fournir, eux aussi, des éléments d'information utiles dans le cadre du suivi de la performance. Par exemple, le fichier du personnel devrait permettre de déterminer la répartition des agents sur les différents programmes, par catégorie et en équivalent temps plein. De même, le système comptable apporte une connaissance détaillée des consommations et permet de déterminer des coûts. Une attention particulière est à porter sur les fichiers nominatifs constitués par les services administratifs pour faciliter leurs relations avec les usagers (fichiers des élèves des établissements scolaires, fichiers des patients d'un hôpital, fichier des contribuables, ...). Ces sources de données sont en effet à même de permettre un suivi détaillé des personnes, de décrire leur situation, leurs besoins et les prestations dont ils ont bénéficié. Les retombées statistiques de ces dispositifs ne sont pas à négliger, même si, orientés vers la gestion, ils ne se prêtent pas toujours spontanément à ce type d'utilisation.

Le volume des informations disponibles dans les ministères est abondant et la qualité des informations généralement satisfaisante. Il est par conséquent possible d'alimenter le suivi de la performance à partir de ces sources, moyennant la correspondance entre catégories d'objectifs à suivre et sources d'information, résumée dans les exemples du tableau ci-dessous :

Quelles sources d'informations pour quel objectif ?

Quelques exemples

Catégorie d'objectifs	Indicateurs et sources d'information
Objectif d'Efficacité socio-économique	- Effets des politiques publiques : données statistiques issues des enquêtes - Volumes des services délivrés, issus des systèmes de gestion internes
Objectif de Qualité de service	- Taux de satisfaction des usagers, mesurés par enquête - Taux de desserte, moyen et mesure des inégalités correspondantes, par le ratio capacité installée/population visée, tiré des décomptes internes et des données du recensement - Paramètres objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité ; la fiabilité, la disponibilité, etc, issus du suivi de l'activité et d'enquêtes internes - Taux de conformité à un standard de qualité, établi par le contrôle qualité

Objectif d'Efficiencia de la gestion	- Coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées/activités effectuées ou services rendus calculé à partir de la comptabilité et du suivi de l'activité - Pourcentage des frais de gestion exprimé par le ratio frais de gestion/crédits gérés à partir des documents de gestion financière - Indicateur de ciblage, exprimant l'orientation des moyens ou des activités sur des priorités, établi à partir des documents de gestion interne ou d'enquêtes internes auprès des services - Indicateur de bonne utilisation des potentiels, exprimant si les ressources sont employées conformément à leur destination (id) - Taux de réalisation physique d'un projet, émanant des rapports d'exécution - Indicateur de dépassement de coût, par rapport à la prévision initiale, calculé à partir des documents financiers - Taux de financement d'une activité par la vente de prestations ou d'autres apports extérieurs à l'Etat (id)
--------------------------------------	--

III-2. Le besoin d'informations nouvelles pour le suivi de la performance

Aujourd'hui, les dispositifs d'information répondent surtout aux besoins des directions centrales pour l'encadrement technique, s'agissant du système de routine, ainsi qu'aux demandes relatives à la situation démographique, économique, sociale générale, s'agissant du système statistique. Les informations délivrées par ces systèmes ne correspondent pas nécessairement à la totalité des sujets que les gestionnaires et responsables de la performance aux différents niveaux souhaitent suivre, en particulier en ce qui concerne la qualité des services fournis à la population, la satisfaction des usagers ou encore les coûts unitaires. Par ailleurs, les informations déjà en place ne satisfont pas toujours aux critères requis pour le suivi de la performance (rapidité, fréquence, sensibilité). En conséquence, des aménagements et des compléments devront être apportés aux dispositifs en place.

• Aménager le système statistique.

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 quelques nouvelles questions aux questionnaires d'enquête peut se réaliser sans grands frais supplémentaires. En revanche, les modifications trop importantes et donc 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, assez réduites d'une année sur l'autre

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 charges 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, le présent guide 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 chacun d'entre eux, 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, qui est le leur jusque là, 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 provinciales et des échelons régionaux, comme ceux de l'administration centrale ; (iii) en outre, il doit servir à informer les services opérationnels sur leurs propres performances et celles des autres services comparables.

L'aspect collectif et complexe du système d'information 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 formations 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, c'est-à-dire dans une nomenclature, il est impératif d'employer la nomenclature courante, bien entendu si elle existe et convient. De même, le mode d'expression d'un indicateur nouveau sera de préférence identique à celui des indicateurs comparables existant déjà, pour ce qui concerne les unités à employer, la présentation en pourcentage ou pour mille, en taux de croissance, etc.

- **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 petit détail supplémentaire n'apporte rien de plus. On observe ainsi 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 en temps passé et des erreurs dues à la complexité, ces avantages sont souvent illusoire.

Un exemple de mise en place d'un indicateur par une démarche interne aux services concernés est illustré dans l'encadré ci-après :

<u>La demande sociale</u>	
Problèmes :	- Répartir localement et de manière équitable les forces disponibles pour l'accueil, l'écoute, la constitution et le suivi des dossiers sociaux ; - Définir des secteurs d'interventions ; - Adapter en continu le dispositif social en fonction des évolutions de la population ; - Mesurer le travail des intervenants (pour éviter la surcharge).
Situation initiale :	- La répartition selon les quartiers et les secteurs s'effectue en prenant en compte l'effectif (issu du recensement) de la population de chacun d'entre eux ; - Ne tient pas compte des inégalités telles qu'une proportion élevée (ou réduite) de personnes âgées dépendantes, de familles monoparentales, de logements insalubres, etc ; - Le travail social est suivi à travers un formulaire compliqué, rempli (en principe) mensuellement par chaque intervenant, centralisé (difficilement) service par service et globalement, puis utilisé une fois par an pour obtenir quelques totaux (nombre de personnes accueillies, etc).
Mise en place du nouvel indicateur :	- Simplifier mais aussi systématiser la collecte de l'information, pour la rendre plus fiable ; - Impliquer l'encadrement dans cette collecte et dans l'utilisation des résultats ; - Tenir compte des particularités locales ; - Construire le dispositif, l'expérimenter et le mettre en place en concertation avec les intervenants eux-mêmes et leur encadrement. (Plusieurs phases consécutives ont été nécessaires afin de déterminer la méthode adéquate).
Principes et fonctionnement de l'indicateur :	- L'unité de base : le dossier. Il correspond à une famille en cours de suivi actif (le début et la fin de la prise en charge sont définis de manière standardisée) ; - Chaque dossier en cours est décrit une fois par an par l'intervenant, en entretien avec son encadrant, dans une grille anonyme (vis-à-vis de la famille) précisant la localisation géographique de la famille suivie (îlot), sa(ses) problématique(s) sociale(s) (aide au revenu, maladie, enfants, etc) et lui affectant un « poids » (léger, moyen, ou lourd) tenant compte de l'intensité de l'intervention dont elle bénéficie.
Utilisation :	- Chaque service exploite ses grilles pour examiner la demande sociale à laquelle il répond, pour adresser ses décomptes au service central et pour élaborer son rapport d'activité ; - Permet de renégocier les effectifs d'agents affectés aux différents services ; - Calcul du nombre de dossiers suivi par chaque agent. En cas de déséquilibre trop élevé au sein d'un service, un dépouillement spécifique permet de redéfinir le découpage de la zone en secteurs affectés chacun à un agent : les poids qualitatifs sont quantifiés de manière conventionnelle par le service concerné (par exemple : léger=10, moyen=20 et lourd=50) ce qui permet de calculer par addition un « poids social » de chaque îlot du territoire desservi, puis de constituer des secteurs à peu près équilibrés par regroupement d'îlots contigus. Le nouveau découpage proposé sur cette base est ensuite adapté aux conditions particulières de terrain (par exemple : tenir compte des facilités d'accès, éviter les secteurs à problématiques sociales de même type, etc). Cette dernière phase de mise au point collective permet l'appropriation du nouveau découpage par les équipes chargées de le mettre en œuvre.

• S'appuyer sur les enquêtes

Bien qu'étant relativement exhaustive, l'information de routine 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 de routine. 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 informées de l'existence du service qui 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). L'enquête se déroule alors dans le milieu des personnes à interroger, c'est-à-dire en dehors des services. Il est bien entendu indispensable

qu'une telle 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.

Un exemple d'enquête de satisfaction des usagers

Après avoir longtemps fait porter ses efforts de modernisation sur la productivité des juridictions, l'institution judiciaire française cherche à adapter à ses spécificités des procédures de contrôle et d'amélioration de la qualité. Suite à un appel d'offres et une étude préalable, une enquête par sondage a été réalisée en 2001 par téléphone auprès de 1201 usagers effectifs de la justice, c'est-à-dire de personnes ayant effectivement été confrontées à la justice, pour déterminer le niveau de leur satisfaction et la hiérarchie des facteurs concourant à la formation de leur opinion.

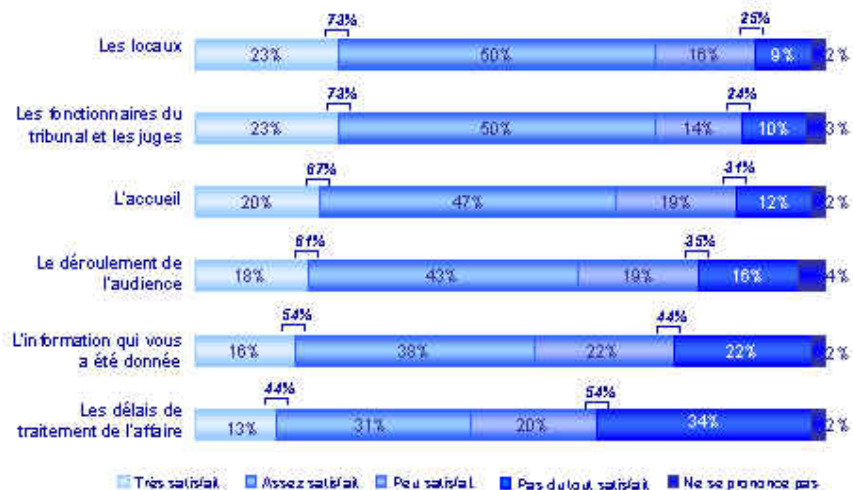
Le questionnaire intégrait : i) une mesure du bon fonctionnement du service public, c'est-à-dire une dimension "satisfaction-usager" qui s'intéresse aux conditions d'accessibilité et d'accueil, à l'information, aux délais, mais aussi à la perception de l'attitude des professionnels (par exemple la courtoisie et la compétence des fonctionnaires, les diligences et le coût de l'avocat, l'attente à l'audience et la clarté de la décision rendue....) ; ii) une dimension de satisfaction-citoyenne "correspondant au sentiment que "justice a été rendue", que l'on ait gagné ou perdu son procès, que l'on soit victime ou auteur d'infraction. Bien entendu, cette dimension est beaucoup plus difficile à percevoir, mais il est possible de l'approcher grâce au croisement d'indices de satisfaction et du positionnement de la personne concernée dans le procès.

Des choix très clairs ont été effectués dans la sélection des personnes interrogées (personnes de + de 18 ans ayant eu affaire à la justice depuis moins de trois ans) et du champ retenu, pour distinguer quatre sous-catégories (uniquement le contentieux du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, chacun au civil et au pénal) et ne retenir que des domaines quantitativement et qualitativement significatifs.

Parmi les résultats :

La satisfaction globale à l'égard du traitement de l'affaire

Pour chacun des points suivants, dites-moi si lors du traitement de votre affaire au tribunal vous en avez été très satisfait, assez satisfait, peu satisfait ou pas du tout satisfait ?



LOUIS HARRIS / Mission de recherche droit et justice - Enquête usagers de la justice - Mai 2001

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 la méthodologie de « cohorte », pour suivre un groupe de sujets pendant une période assez longue dans le but de noter divers paramètres supposés être des facteurs impliqués dans de la survenue ou non survenue d'une maladie.

- **Procéder à des tests**

La mesure du temps de réaction d'un dispositif, de la qualité de ses prestations, ..., peut également provenir de tests, comme le font des responsables de bureaux de poste en s'envoyant du courrier de temps à autre. C'est aussi ce que réalisent les informaticiens pour valider une application, en l'exécutant sur un ensemble sur des données factices choisies pour représenter les différents cas réels possibles (technique du benchmark). De même, le ministère Français du Budget a réalisé en 2005 des enquêtes destinées à expérimenter et à mesurer la qualité de l'accueil du public dans les services :

Le principe des enquêtes « usagers mystère »

Des enquêteurs contactent les services (par des visites, appels téléphoniques, courriers postaux ou électroniques) en se présentant comme des usagers ayant une demande courante. A l'issue des contacts, ils remplissent une grille d'observation permettant d'apprécier l'accueil sur la base d'éléments factuels objectifs¹.

Chaque service étudié fait l'objet de **trois visites et trois appels « mystère » et de l'envoi de deux courriers et deux courriels « mystère »**. Ces visites, appels et courriers portent sur des demandes de renseignement ou de dossier correspondant à des formalités classiques. Les scénarios utilisés sont choisis à partir des questions fréquemment posées sur le service 3939 (service téléphonique de renseignements administratifs de l'Etat) et des informations données par les sites des ministères.

- **Un soin particulier à apporter aux formulaires, aux questionnaires et aux grilles servant à la collecte de l'information**

Dans les services administratifs, rares sont les systèmes d'information qui enregistrent les éléments de base de manière automatique, sans intervention humaine. Les divers compteurs (consommation) ou les appareils de mesure fournissent des données généralement peu utiles directement au suivi de la performance. Parfois, la procédure automatique, qualitativement et économiquement séduisante, peut s'avérer sujette à réserve, comme celle du portillon automatique qui compte aussi bien les visiteurs du service que ses employés.

La plupart des sources alimentant le suivi de la performance reposent en fait sur des interventions humaines, soit pour pointer assez simplement un événement donné, soit encore, le plus souvent, pour exprimer une information plus complexe. Il en va ainsi lorsque l'on emploie un document préétabli – formulaire, questionnaire, grille – à remplir, sur papier ou par informatique, directement par une personne concernée ou par un observateur enquêteur.

Un exemple de grille est fourni ci-dessous (Projet de développement rural des zones montagneuses de la province d'Al Haouz) :

Fiche d'Evaluation des Effets et Résultats de l'Adduction en Eau Potable

Nom du Douar :
 Nombre de Foyers :
 Nombre d'habitants :

Situation avant intervention du Projet :

Eloignement de la source d'eau avant le Projet ?
 Est-ce que les besoins étaient satisfaits ?
 Qui s'occupait de l'approvisionnement des foyers en eau ? (hommes, femmes, jeunes filles) ?
 Combien de fois par jour ?
 Combien ça exige de temps par jour ?
 Est-ce qu'il y avait des problèmes de santé dus à la pollution d'eau ?

Situation après intervention du Projet :

Type de système d'AEP installé ?
 Quel est le temps gagné par jour après l'Adduction en Eau Potable du Douar ?
 Quelles sont les activités qu'ils pensent effectués durant ce temps ?
 *Par les femmes ? (AGR, Foyer féminins, Alphabétisation...)
 *Par les jeunes filles ? (écoles, collège.....)
 Quelles sont les améliorations dans les conditions de vie ressenties par les femmes et les jeunes filles après l'Adduction en Eau Potable du Douar (bien être, santé, ménage...) ?

Quelle était la nature de la participation de l'Association dans l'installation du système d'AEP ?
 Comment l'Association pense prendre en main la gestion et l'entretien du réseau d'eau potable du Douar ?

Ce moyen de rassemblement des informations est assez facile à mettre en œuvre, à condition que les questions posées n'engendrent pas de trop nombreuses manières différentes de les aborder et d'y répondre. Pour ce faire, la recherche d'avis, auprès de spécialistes du domaine traité et des enquêtes, peut s'avérer utile, de même que la concertation avec des personnes représentatives de celles qui seront amenées à produire l'information de base. De toute manière, avant sa mise en œuvre réelle, un test contrôlé, en vraie grandeur, de chaque instrument nouveau ou rénové de ce type s'impose.

Le test permet également de se faire une idée sur le « recevabilité » du questionnement, sur les hésitations éventuelles qu'il engendre, sur les ambiguïtés qui en résultent et, surtout, sur la charge de travail qu'il fait peser sur les participants.

La synthèse des informations rassemblées par le moyen de ces grilles constitue également une préoccupation à prendre en compte. C'est ainsi que les statisticiens privilégient le plus souvent les questions fermées, dont les réponses sont à prendre dans une liste limitée, par exemple Oui/Non. Les réponses considérées se dépouillent et s'interprètent aisément, ce qui est moins le cas pour celles des questions ouvertes, plus utiles dans les études monographiques (destinées à préciser un enchaînement logique) qu'en tant qu'instrument de mesure.

Certains de ces conseils sont illustrés et développés ci-dessous dans un exemple destiné à un groupe de travail préparant une série d'audits :

Constituer une grille

Afin de faciliter la réalisation de l'audit, le groupe de travail doit veiller à construire l'instrument de mesure avec un énoncé simple et aisément compréhensible.

Forme

- ▶ La grille doit comporter un entête de page comprenant :
 - ▶ le titre
 - ▶ La date
 - ▶ Le lieu de l'audit et le nom de l'auditeur
 - ▶ Les critères de l'audit et leur espace de codage

Formulation des critères

- ▶ Utiliser des termes simples formulés sur un mode affirmatif et/ou interrogatif
- ▶ Toujours formuler positivement
- ▶ Eliminer les questions ouvertes (excepté en entretien)
- ▶ Limiter le nombre des critères
- ▶ Permettre une pondération des réponses (exemple : oui, non ou non adapté)
- ▶ Eviter les critères redondants (sauf vérification de la cohérence d'une réponse)

Présentation

- ▶ Découper la grille en domaines d'observation permettant une présentation structurée des critères
- ▶ Présenter de façon agréable et homogène pour rendre le remplissage aisé, simple et rapide
- ▶ Utiliser de façon préférentielle un papier de couleur afin de :
 - ▶ Différencier les lieux d'audit
 - ▶ Faciliter le repérage

Test de l'instrument de mesure

Cette phase permet de valider la grille construite et de la réajuster si nécessaire. Pour cela, le groupe de travail doit :

- ▶ Faire lire la grille élaborée par une ou plusieurs personnes ne faisant pas partie du groupe de travail afin de vérifier la compréhension de la grille
- ▶ Effectuer à la suite de cette lecture, un réajustement dans la formulation des questions si nécessaire

• 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 les 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 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 saturent 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, régional ou provincial.

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 pour la 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 régionale ou provinciale, 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 autres services statistiques, 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.

III-3. Le schéma directeur de l'information

Pour réaliser leurs missions, les administrations marocaines se sont dotées de nombreux dispositifs de recueils, de synthèse et de transmission de l'information. A côté des dispositifs statistiques et de ceux relatifs à l'activité déjà évoqués, il ne faut pas oublier toutes les applications comptables, tous les dispositifs de gestion et ceux développés dans des champs spécifiques : les Systèmes d'Informations Géographiques (SIG), les dossiers divers et variés constitués par les services pour mener leurs actions, etc. Ces dispositifs en sont à des stades différents d'intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication, certains largement manuels, d'autres fortement automatisés. Ils se développent souvent selon leur propre logique, parfois sans véritable coordination entre eux.

Le Système National d'Information Sanitaire

Dans son document intitulé « Système national d'information sanitaire et utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication – Schéma Directeur », daté de juin 2004, le Ministère de la santé (Direction de la planification et des ressources financières) fait ce constat suivant :

- « - le SNIS (Système National d'Information Sanitaire) est devenu en grande partie un ensemble non unifié et non intégré de sous-systèmes indépendants conçus pour des besoins spécifiques théoriques des gestionnaires des programmes qui les ont développés ;
- la partie commune du SNIS pilotée par la direction de la planification et qui est censée répondre aux besoins généraux communs d'information est vue comme secondaire par les utilisateurs potentiels. ... ;
- le SNIS, dans sa totalité est devenu volumineux, du fait des additions incessantes, sans exploitation ni analyse. ;
- Le SNIS est devenu comme une charge ou une imposition puisque sa valeur pour le personnel chargé de la collecte des données n'est pas clairement apparente. Cela est compliqué par l'absence de rétro-information au personnel qui collecte les données de base ;
- Le produit final (ou les résultats statistiques) généré par le SNIS est sous-utilisé. »

Il conclut de la manière suivante :

« Durant la dernière décennie, des progrès non négligeables ont été accomplis dans le développement du SNIS et dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication et ce dans le cadre du processus entamé de réforme sanitaire.

Cependant les résultats atteints n'ont pas pu relever les défis informationnels générés par les changements tant politiques et socioéconomiques que démographiques et épidémiologiques, que le

système de santé au Maroc est en train de vivre mais qu'il vivra d'une façon plus amplifiée dans un futur proche.

L'élaboration du présent Schéma Directeur est un processus de réponse aux défis signalés ci-dessus »

La situation du ministère de la santé décrite dans l'encadré ci-dessus n'apparaît pas comme un cas isolé. De nombreux cloisonnements ont été constatés au sein du ministère de l'agriculture, et il est fort probable qu'il en soit de même dans de nombreux autres départements ministériels.

Cette question est importante dans la mesure où, comme l'indique le cas de la santé, le défaut de cohérence et d'articulation est avant tout dommageable pour la synthèse globale, justement celle qui est à même d'alimenter le suivi de la performance. Un effort doit être consenti pour rationaliser l'information, vue comme un bien collectif coûteux de l'administration et non plus comme une propriété exclusive de tel ou tel service.

Le Schéma Directeur de l'Information constitue une réponse possible, dès lors que son élaboration prend soin : (i) d'englober la totalité des informations prises en compte dans tous les services concernés ; (ii) d'éviter que la question traitée dérape et ne porte plus que sur le sujet de l'informatique et des nouvelles technologies ; (iii) d'associer les services, les professionnels dans une démarche de type participatif ; (iv) de confier l'élaboration du schéma à un organisme indépendant ; (v) de superviser l'élaboration du schéma dans un groupe de pilotage ayant une forte légitimité.

L'élaboration d'un schéma directeur de l'information doit nécessairement passer par plusieurs phases :

La première phase consiste à établir un inventaire complet des renseignements collectés, en précisant leurs caractéristiques (provenance, type, unités,) ; à analyser les traitements réalisés (manuels ou automatiques) ainsi que l'utilisation de l'information dans les actes et les décisions de l'administration concernée. Cet inventaire doit faire ressortir les gisements d'information, dont certains ont pu rester ignorés ou négligés jusque là. Il doit également permettre de découvrir des synergies possibles entre des segments jusque là cloisonnés. Au passage, les dispositifs anciens, onéreux, gourmands en temps sont passés en revue, dans une perspective d'allègement.

La seconde phase consiste à dégager des orientations susceptibles d'améliorer le fonctionnement global du dispositif. Elle insiste notamment sur le meilleur partage et sur la plus grande valorisation des informations en place. Les propositions de rationalisation portent également sur la mise en commun de certaines fonctions, les économies possibles, les détails superflus, sans intérêt pratique que l'on peut supprimer.

Enfin, le schéma doit travailler sur la synthèse globale des informations, pour s'assurer que les instances de direction de l'organisme ont entre leurs mains un ensemble réduit et complet de paramètres significatifs susceptibles d'être produits à partir du stock d'informations accessibles.

Classiquement, tout schéma directeur de l'information se termine par un plan d'action proposant un ensemble de mesures pour la mise en œuvre pratique des recommandations.

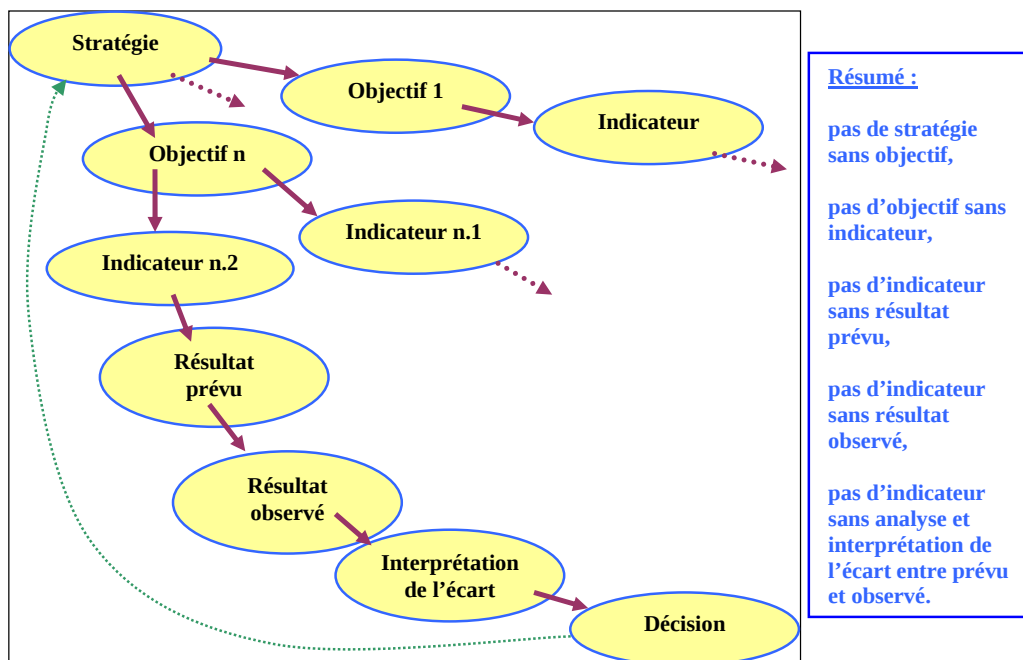
Deuxième partie

Le suivi de la performance : un instrument d'information et de décision budgétaire

La première partie a fourni des aides susceptibles de guider la définition et la mise en place dans le secteur administratif marocain de l'élément de base du suivi de la performance, à savoir l'indicateur de performance associé aux objectifs de service public. A présent, cette seconde partie aborde la question de l'emploi de l'information ainsi produite, plus précisément celle de sa présentation dans des documents d'éclairage des décisions. Conformément aux instructions fournies dans la circulaire déjà citée de Monsieur le Premier Ministre en date du 25 décembre 2001, l'optique adoptée dans cette partie est celle de l'usage des informations relatives à la performance **dans le cadre budgétaire**. Comme cela a été annoncé dans la circulaire, réaliser pleinement cette ambition passe par le développement de la démarche de performance dans les nombreux services concernés, dans l'administration centrale comme dans les services déconcentrés et, par la nécessaire articulation des procédures, des calendriers et des documents produits.

La vocation du présent guide est essentiellement pédagogique. Le guide ne délivre pas des instructions impératives à suivre de manière obligatoire, par exemple quant aux tableaux à élaborer, quant aux dates à respecter, ou quant aux détails à fournir. Les lettres circulaires ont cette mission. Le guide cherche seulement à faire comprendre les principes et le fonctionnement du dispositif qui se construit actuellement, en abordant successivement la question des documents concernant la performance puis celle de leur insertion dans le circuit budgétaire.

Cet exercice de réflexion sur la performance associé au dispositif budgétaire est encore relativement nouveau au Maroc et même dans la plupart des pays. Il est encore peu pratiqué de manière habituelle au sein des organisations publiques, souvent dépourvues de prévisions claires des résultats à atteindre, démunies quant à la mesure des résultats acquis. La démarche de performance suppose donc d'aller au-delà de cette situation, afin d'instaurer une meilleure clarté dans la mise en œuvre des services publics et, par suite, un dialogue plus constructif entre ceux qui sont chargés de définir les buts, ceux qui allouent les moyens, ceux qui dirigent et ceux qui agissent. Dans cette perspective, il est utile de se souvenir du raisonnement global sur lequel repose le suivi de la performance :



IV- LES DOCUMENTS RELATIFS A LA PERFORMANCE

Le Projet Annuel de Performance (PAP) et le Rapport Annuel de Performance (RAP) constituent les documents clés du suivi de la performance au niveau de l'ensemble d'un ministère. Toutefois, ces documents constituent seulement deux maillons de la chaîne des documents de la performance, comme le montre le tableau ci-dessous :

LES DOCUMENTS « PERFORMANCE »			
Emetteur	Récepteur	Intitulé du document	Contenu
Ministère des Finances, Direction du Budget	Parlement, Gouvernement	Loi de Finances pour l'année N – Indicateurs Chiffrés	- Objectifs chiffrés - Ensemble des ministères - Par programme, nationaux et régionaux - Pour N, N+1 et N+2 (avec rétrospectif N-3, N-2, N-1)
Ministère technique, administration centrale	Ministère des Finances, Direction du Budget	Rapport Annuel de Performance (RAP)	- Rappel des objectifs N - Résultats observés N, N-1, N-2, ...explication des écarts - Conclusions - Pour l'ensemble du ministère - Tableaux Objectifs, Résultats et Moyens, détaillés par région
		Projet Annuel de Performance (PAP)	- Stratégie - Objectifs - Résultats prévus - Ressources pour l'ensemble du ministère - Tableaux par région - Triennal glissant N à N+2 (avec rétrospectif N-3, N-2, N-1)
Direction	Ministère	Compte	- Rappel des objectifs N

ou délégation régionale	technique, administration centrale	Rendu de Performance (annuel)	- Résultats observés N, N-1 - Explication des écarts - Conclusion - Relatifs à la région
		Contrat Objectifs/Moyens (annuel) [Budget— programme dans la circulaire du 25/12/2001]	- Stratégie - Objectifs - Résultats prévus - Ressources - Triennal glissant N à N+2 c.f. circulaire 12/2001
Directions provinciales, Services, Organismes publics d'Etat	Direction ou délégation régionale (provinciale)	Rapport d'activité, Programme de travail, Contrat de programme, ... (annuel)	- Forme libre - Permettant l'alimentation des documents performance régionaux et nationaux - Engagement contractuel
		Tableau de bord (trimestriel, mensuel, ...)	- Forme libre - Suivi détaillé des principaux indicateurs sensibles

Le premier document évoqué dans le tableau, celui de synthèse globale, est d'ores et déjà en place. Encore partielle parce que limitée aux ministères concernés par la globalisation en 2005, sa première édition accompagnait la loi de finances 2006.

Au-delà des fortes similitudes qui existent entre eux, les documents figurant dans le tableau se différencient les uns des autres, d'abord parce que certains se consacrent à l'observation et l'interprétation de l'année écoulée, ce sont les documents qualifiés ci-dessous de **rétrospectifs** (Compte Rendu de Performance et RAP), tandis que les autres visent les années à venir (Contrat Objectifs/Moyens, PAP et « Indicateurs Chiffrés »). Ces derniers constituent la chaîne des documents **prospectifs**. Surtout le champ géographique ou le niveau d'organisation considéré dans ces documents varie fortement : service de terrain pour les plus détaillés, administration régionale d'un ministère pour d'autres, ensemble d'un ministère pour quelques uns et ensemble de l'administration d'Etat pour l'un d'entre eux.

Dans ce qui suit, on ne traitera que de la partie haute du tableau, celle relative aux documents plus directement en liaison avec la procédure budgétaire. Les autres parties (en grisé), relatives à la vie des services locaux présentent une importance aussi grande que les précédentes pour le suivi de la performance. Relevant également du domaine de la gestion, les documents correspondants seront traités à ce titre dans la partie suivante.

IV-1. Les documents rétrospectifs

Rapprochant les résultats initialement retenus pour l'année écoulée des réalisations effectives constatées, le RAP ministériel et le Compte Rendu régional de Performance adoptent la même logique. Les développements qui suivent les concernent tous les deux.

• Le contenu détaillé des documents

Compte Rendu Annuel de Performance de l'administration d'un ministère dans une région

Le compte rendu présente sommairement l'administration régionale. Il précise son mode d'action, son organisation, les projets sur lesquels elle s'appuie, les programmes auxquels elle participe et les partenaires avec lesquels elle travaille.

Il décrit les orientations stratégiques de l'administration régionale.

Il évoque les faits saillants survenus durant l'année.

Programme par programme :

Le compte rendu rappelle les résultats régionaux prévus pour l'année qu'il couvre, relatifs aussi bien aux objectifs d'efficacité qu'à ceux d'efficience ou encore ceux de qualité de service.

Le compte rendu montre les résultats réellement atteints pour l'année considérée.

Il compare ces derniers avec les résultats prévus antérieurement et, pour chacun d'entre eux, fournit : i) le diagnostic précisant si l'écart constaté est significatif ou non ; ii) l'explication de tout écart significatif.

Le compte rendu facilite la compréhension et l'interprétation de l'information sur la performance en présentant des points de comparaison

- chronologiques : performance au cours des années passées, pour faire ressortir la tendance à l'œuvre et son influence sur le résultat récent ;
- transversaux : norme en vigueur, performance d'autres régions.

Le compte rendu examine les facteurs essentiels influençant la performance, facteurs exogènes, événements particuliers, facteurs internes, etc.

Il précise quelles ont été les ressources utilisées, en les situant par rapport à ce que prévoyait le budget initial.

Il tire les leçons importantes de la période passée.

Enfin, il présente les implications pour le futur qui découlent de ces leçons : évolution de la stratégie ; ajustement de l'objectif de résultat, ajustement des objectifs opérationnels, changement du mode d'action ou de gestion, etc.

Rapport Annuel de Performance d'un ministère

Le rapport présente sommairement le ministère. Il précise son mode d'action, son organisation, les projets sur lesquels il s'appuie, les programmes auxquels il participe et les partenaires avec lesquels il travaille.

Il décrit les orientations stratégiques du ministère.

Il évoque les faits saillants survenus durant l'année.

Programme par programme :

Le rapport de performance rappelle les résultats prévus pour l'année qu'il couvre, relatifs aussi bien aux objectifs d'efficacité qu'à ceux d'efficience ou encore ceux de qualité de service, objectifs nationaux et régionaux (tableaux récapitulatifs).

Le rapport de performance montre les résultats réellement atteints pour l'année considérée, résultats nationaux et régionaux (tableaux).

Il compare les résultats nationaux aux cibles prévues antérieurement et, pour chacun d'entre eux, fournit : i) le diagnostic précisant si l'écart constaté est significatif ou non ; ii) l'explication de tout écart significatif.

Le rapport facilite la compréhension et l'interprétation de l'information sur la performance en présentant des points de comparaison

- chronologiques : performance nationale et régionale au cours des années passées, pour faire ressortir la tendance à l'œuvre et son influence sur le résultat récent ;
- transversaux : norme en vigueur, performance d'administrations étrangères, à condition que les indicateurs soient bien identiques.

Le rapport examine particulièrement la question de l'équilibre (ou des déséquilibres) entre les régions.

Le rapport examine les facteurs essentiels influençant la performance, facteurs exogènes, événements particuliers, facteurs internes, etc.

Il précise quelles ont été les ressources utilisées en les détaillant région par région et en les situant par rapport à ce que prévoyait le budget initial.

Il tire les leçons importantes de la période passée.

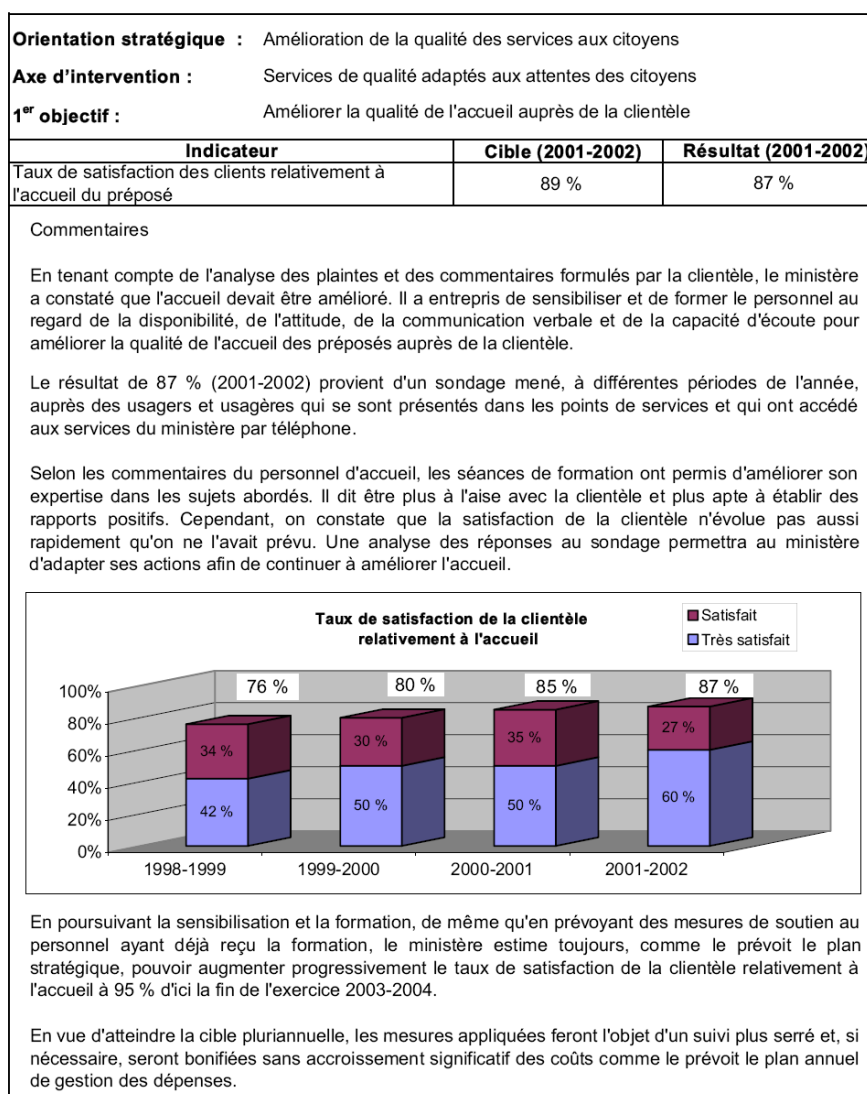
Il présente les implications pour le futur qui découlent de ces leçons : évolution de la stratégie ; ajustement des objectifs de résultat, ajustement des objectifs opérationnels, changement du mode d'action ou de gestion, etc.

Enfin, il contient un avis autorisé garantissant la sincérité des mesures chiffrées présentées.

Dans le détail, la présentation du RAP et celle du Compte Rendu de Performance insistent surtout sur la mesure des écarts et sur les justifications correspondantes. Une analyse des raisons expliquant une mauvaise ou une bonne performance est indispensable pour tirer des enseignements sur le suivi de la performance.

Au-delà d'un simple descriptif, ces documents fournissent un argumentaire convainquant sur les raisons des écarts constatés. Il s'avère fréquemment que les résultats ne sont pas toujours imputables à une activité, mais qu'ils peuvent aussi avoir été influencés par des événements extérieurs dépendant davantage du contexte général, ou des moyens d'autres programmes ou d'autres acteurs. Aussi, faut-il que l'analyse dissocie clairement l'influence des facteurs « endogènes », autrement dit imputables au service considéré, des facteurs « exogènes », relevant de l'extérieur, non contrôlés par le programme considéré. Le cas échéant, ils proposent les inflexions nécessaires à apporter dans l'action de l'organisme concerné.

Un exemple de présentation des données physiques figure ci-dessous, emprunté au « Guide sur le rapport annuel de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, 2002 ».



• Les moyens et les coûts

Comme indiqué plus haut, aux informations à caractère physique relatives aux résultats prévus et atteints, les documents rétrospectifs ajoutent celles qui concernent les

moyens utilisés par les programmes, exprimées en unités physiques (effectif d'agents, matériels employés) et en unités financières. Ces informations sont indispensables pour connaître l'importance des ressources engagées et donc de l'effort consenti et pour juger de l'efficacité dans la conduite de l'action. Elles peuvent également expliquer certaines évolutions de la performance, par exemple : la limitation d'un ressource a freiné l'activité, ou encore le renforcement de l'effectif de personnel a permis d'augmenter le nombre des dossiers traités.

Les ressources utilisées par un programme sont présentées dans un tableau synthétique croisant :

- les quelques grandes rubriques de moyens (personnel, montant total des subventions distribuées, ...) ;
- les années écoulées, au nombre de 3 ou 4, dont la dernière, bien entendu.

Le cas échéant, pour bien faire comprendre les observations réalisées en matière de performance, l'inventaire des ressources employées fait état des contributions extérieures de partenaires tels que les collectivités locales ou des associations.

Ce tableau fait miroir avec le tableau du même type contenu dans les documents prospectifs (Cf. supra). Il utilise des notions identiques ou compatibles avec celles employées dans le budget et dans la comptabilité (nomenclatures, dénominations des rubriques). Il doit rester synthétique, c'est-à-dire retracer les moyens par grandes rubriques, sans chercher à fournir le même détail que les documents comptables.

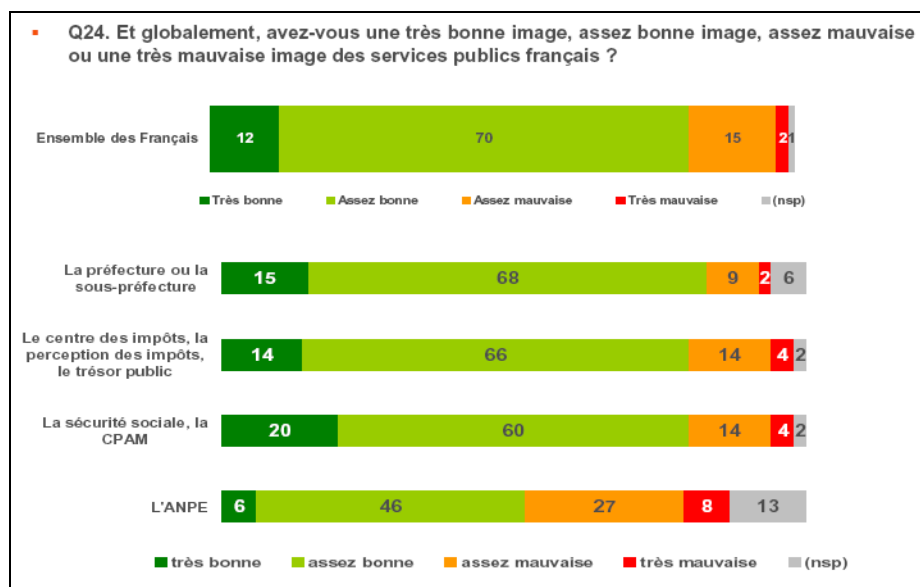
Le RAP et le compte rendu fournissent l'occasion de préciser des données importantes pour la compréhension des activités publiques, celles relatives aux coûts. Comme cela est évoqué précédemment, le coût d'une activité donnée pour une année se compare avec celui des années passées pour montrer la tendance à l'œuvre. Toutefois, cet ensemble de charges évolue souvent en fonction de plusieurs facteurs dont il est utile de montrer l'incidence, en particulier le volume d'activité (par exemple : nombre d'élèves pris en charge) et, surtout, le coût unitaire (charge par élève). Pour les administrations publiques qui sont en mesure de dénombrer leurs usagers effectifs (cas de l'enseignement, de l'aide économique,) ou encore pour celles qui produisent des biens et services dénombrables ou mesurables (mètres cubes d'eau potable, contrôles effectués,), le calcul du coût unitaire, par usager ou par unité produite, renseigne très directement sur leur efficacité et permet de savoir si les objectifs d'amélioration convenus initialement dans ce domaine sont atteints ou non. Ce coût unitaire englobe la totalité des charges afférentes, ou seulement un type particulier : coût en personnel de l'instruction d'un dossier, subvention moyenne par destinataire. La littérature de gestion évoque de nombreuses notions de coût. A savoir le coût par : élève, détenu, dossier traité, agriculteur aidé, contribuable vérifié, kilomètre de route construite, kilomètre de route entretenue, marchandise contrôlée, visite effectuée, etc. Elle évoque également la notion d'inducteur de coût (méthode Activity Based Costing) pour qualifier un facteur qui influence directement le montant des ressources utilisées.

Plus largement, les documents permettent de suivre des ratios sensibles comme : le taux d'encadrement (nombre d'enseignements/nombre d'élèves), le taux de réalisation d'un projet, le taux de desserte, le taux de pénétration (nombre de personnes effectivement en relation avec le service/nombre total de personnes visées par le service), etc. Les coûts unitaires et les ratios permettent des comparaisons qui situent le service considéré par rapport à d'autres services (comparaisons entre établissements, entre provinces ou entre régions, comparaisons avec des administrations analogues à l'étranger, etc.). C'est le Benchmarking sur lequel quelques précisions seront apportées plus loin dans ce guide. Suivis régulièrement selon une méthode stable, de tels indicateurs renseignent sur les progrès ou les dérives de la productivité apparente du programme.

• La satisfaction des usagers et celle de la population générale

Les services publics ne sont plus dotés de cette toute puissance que certains d'entre eux s'octroyaient jadis, toute puissance de décréter de leur propre chef quel bien et service répond à quel besoin, de quel usager, en quelle quantité et de quel niveau qualitatif. A présent, ils doivent entendre l'utilisateur devenu usager-client, prendre en compte ses demandes et se préoccuper de son degré de satisfaction. Il s'agit surtout de s'assurer que la mission à réaliser s'effectue dans de bonnes conditions, sans désagrément superflu du public concerné et même, si possible, en répondant au mieux à ses demandes dès lors qu'elles sont exprimées conformément aux dispositions réglementaires définissant les services à rendre et les conditions pour y accéder.

Ces considérations trouvent une place naturelle dans le RAP, comme le montre l'exemple de l'encadré ci-dessous (Baromètre gouvernemental – Usagers du service public – France – BVA, 2006) :



• Quelles sont les articulations entre le RAP ministériel et les Comptes Rendus de Performance annuels régionaux ?

Une organisation est à mettre en place, à l'intérieur de chaque ministère, entre l'administration centrale et les échelons déconcentrés, afin de produire et faire circuler l'information adéquate. Cette information permet :

- . de suivre certains indicateurs dans tous les services de même nature ;
- . puis, de les centraliser pour les agréger, obtenir un cumul national (ce qui impose l'exhaustivité), calculer la moyenne nationale, étudier la dispersion, les valeurs extrêmes ; c'est ce qui est nommé dans ce qui suit la **consolidation** ;
- . enfin, de faire circuler ces données afin que chacun en tire ses propres enseignements.

Par conséquent, cette organisation doit définir clairement un tronc commun d'indicateurs – probablement déjà ceux qui correspondent aux grands objectifs nationaux - dont la mise en œuvre s'impose à tous, en préciser le mode de production, fixer le calendrier, indiquer le niveau qualitatif souhaité (précision de l'indicateur) ainsi que l'utilisation envisagée.

Ce contenu commun minimum s'impose à toutes les directions régionales d'un même ministère, qui devront par conséquent faire en sorte que les services qui dépendent d'elles fournissent tous toutes les données requises par ce tronc commun, par exemple dans les rapports d'activité centralisés au sein chaque province. Au-delà de ce contenu minimum, chaque échelon régional, provincial ou service de terrain concerné peut, sans pour autant nuire à la clarté et à la concision, ajouter dans ses documents des observations spécifiques, de nature à mieux faire ressortir sa situation particulière.

De même, le rapport du ministère ne doit pas être une simple consolidation des rapports des directions régionales. D'abord parce que présenter uniquement des données agrégées aux personnes intéressées par les résultats des activités n'est pas très éclairant, ensuite parce que le ministère dispose d'une richesse d'information qui peut lui permettre des analyses plus profondes, à condition d'être bien utilisée. En particulier, le RAP ministériel peut être amené à suivre un indicateur relatif à l'objectif typiquement national de réduction des inégalités entre les régions, par exemple, s'agissant de la desserte du territoire par un service donné, avec un indicateur de dispersion qui pourrait être : le nombre de régions dont le taux de desserte se situe en dessous de la moitié du taux moyen national.

• La présentation

Les RAP et des comptes rendus régionaux doivent être conçus avec soin. Une attention particulière est à apporter à la présentation de l'information. Celle-ci devrait être disposée principalement sous forme de tableaux. Il est également recommandé de recourir à des graphiques, voire à des cartographies (pour présenter de manière résumée les indicateurs régionaux) qui peuvent avoir un impact visuel important. L'usage de renvois dans les tableaux permet de soulager la forme générale, sans perte de précision. Il est important également d'éviter les redondances entre les différentes parties d'un même document, ainsi qu'avec les documents publiés par ailleurs.

Le « Guide sur le rapport annuel de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, 2002 » donne ses recommandations sous la forme suivante :

Suggestions qui peuvent contribuer à alléger la présentation du rapport :

- mettre en évidence l'information essentielle ;
- resserrer la présentation de l'organisation en éliminant les renseignements qui ne sont pas nécessaires à la compréhension des résultats ;
- utiliser une présentation du sommaire qui permette de visualiser rapidement les principaux résultats (des titres « parlants ») ;
- utiliser un style télégraphique (renvois, phrases courtes, ...) ;
- utiliser des éléments graphiques ;
- regrouper les éléments similaires et éviter la redondance des contenus.

• La garantie de qualité des informations

A travers son RAP ou avec son Compte Rendu régional de Performance, une administration donne d'elle-même une vision qui l'engage et qui engage aussi l'instance de niveau supérieur dont elle dépend. Par conséquent, le document doit résulter d'un travail de qualité et être avalisé par les responsables concernés.

Ainsi, le Compte Rendu régional est transmis, pour observations, avis et synthèse, à l'administration centrale du ministère par le Directeur - ou le Délégué régional - lui-même. Ce responsable engage sa responsabilité quant au contenu du document. L'administration centrale du ministère fait connaître son avis puis approuve le document, le cas échéant

après prise en compte de ses remarques dans une nouvelle version. Ce n'est qu'après cette approbation que les éléments constitutifs du compte rendu sont considérés comme valides. Le document peut alors circuler plus largement, selon une liste de diffusion définie en commun, comprenant en particulier les services et les partenaires locaux du ministère. En fonction de l'ouverture plus ou moins large de cette liste, notamment si le ministère envisage de communiquer tous ses comptes rendus régionaux simultanément à certains destinataires (par exemple, à tous les directeurs régionaux), il paraîtra certainement nécessaire de conférer à ces documents une forme identique, facilitant la lecture.

La validation du RAP ministériel, élaboré en particulier à partir des comptes rendus régionaux, suit un circuit du même type : signature du Ministre concerné, observations des services du Premier Ministre et du ministère des Finances (Direction du budget) , puis validation définitive. A l'issue de cette validation, les résultats constatés sont considérés comme définitifs et alimentent les parties rétrospectives des PAP en préparation. Le RAP définitif peut alors être communiqué à ses différents destinataires et figurer dans des dossiers de presse. Il importe que ce document puisse être porté largement à la connaissance des agents du ministère considéré et qu'il puisse être transmis aux parlementaires préparant le vote de la loi de finances. De même que pour les Compte Rendus régionaux d'un même ministère, il s'avérera très certainement indispensable de définir une architecture commune et des formes standard pour les RAP des différents ministères. Un travail collectif (parlementaires, direction du Budget, représentants des ministères techniques, membres d'inspections générales) devrait conduire à proposer un canevas et des conventions de présentation utilisables par tous les départements ministériels.

Les validations en cascade qui viennent d'être évoquées seront grandement aidées s'il est possible de mettre en place un système de certification des mesures des résultats de performance. Le guide du Québec, déjà cité, envisage la question de la manière suivante :

Les validations en cascade qui viennent d'être évoquées seront grandement aidées s'il est possible de mettre en place un système de certification des mesures des résultats de performance. Le guide du Québec, déjà cité, envisage la question de la manière suivante :

**LA DÉCLARATION ATTESTANT
LA FIABILITÉ DES DONNÉES ET DES
CONTRÔLES AFFÉRENTS**

Le rapport annuel de gestion comprend une déclaration signée du ou de la sous-ministre, du dirigeant ou de la dirigeante d'organisme et attestant la fiabilité des données contenues dans le rapport et des contrôles afférents à ces données. Conformément à l'article 24 de la Loi sur l'administration publique, cette déclaration est essentielle et contribue à faire du rapport annuel de gestion, un ouvrage crédible auprès des parlementaires et des citoyens.

La déclaration atteste que les données contenues dans le rapport annuel de gestion sont fiables, c'est-à-dire objectives, exemptes d'erreurs et vérifiables, et qu'il en va de même pour les contrôles afférents aux données présentées. Elle décrit succinctement les moyens mis en place pour fournir des données conformes à la réalité.⁹

Les dirigeants ou dirigeantes d'organisme peuvent obtenir l'assurance que les résultats figurant dans le rapport annuel de gestion sont fiables grâce aux travaux de vérification interne. Une lettre du ou de la responsable de la vérification interne, incluse dans le rapport annuel de gestion, peut en garantir la fiabilité. En outre, la déclaration peut faire état d'un programme de contrôle de gestion intégrant l'analyse des grands risques auxquels est exposé le ministère ou l'organisme au regard de l'atteinte des objectifs.

IV-2. Les documents prospectifs : Contrat Objectifs/Moyens, Projet Annuel de Performance et document « Indicateurs chiffrés » de la Loi de Finances

Les documents prospectifs ont une valeur essentielle dans la démarche de performance : ce sont eux qui permettent de proposer, de négocier puis de fixer et de faire connaître les engagements pris par les responsables des services publics concernés, pour l'année à venir, ainsi que leurs prévisions pour les deux années suivantes.

Au niveau régional, chaque service déconcentré d'un ministère élabore un projet de Contrat Objectifs/Moyens annuel qui, une fois accepté par les parties concernées, constitue le support de l'accord contractuel conclu pour l'année à venir entre l'administration centrale et le service déconcentré. Dans sa partie « Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats », la lettre circulaire de Monsieur le Premier Ministre en date du 25 décembre 2001 décrit dans le détail le principe d'élaboration, de négociation et le contenu de ce contrat, dénommé à l'époque Budget-programme. Le présent guide renvoie à ce document, plus précisément à sa

- partie III, « Elaboration du Budget-programme », pour ce qui a trait à la préparation, la négociation et les engagements impliqués par le Contrat ;
- et, à son annexe 1, « Canevas de Budget-programme », quant au contenu du Contrat.

Les contrats régionaux sont consolidés au niveau de chaque ministère (Cf. Infra) dans un seul document, le Projet Annuel de Performance, annexé au Projet de Loi de Finances présenté au Parlement. Le PAP constitue alors un véritable contrat moral proposé par le gouvernement à la collectivité, représentée par les parlementaires. Enfin, les indicateurs de résultats de tous les ministères sont rassemblés en un seul volume : le document intégré dans la Loi de Finances intitulé : « Indicateurs chiffrés ».

• Le contenu détaillé des documents

Contrat Objectifs/Moyens annuel de l'administration d'un ministère dans une région (COM)	Projet annuel de performance d'un ministère dans son ensemble (PAP)	Loi de Finances - Indicateurs chiffrés ensemble des départements ministériels (IC)
Le COM présente sommairement l'administration régionale. Il précise son mode d'action, son organisation, les projets sur lesquels elle s'appuie, les programmes interministériels auxquels elle participe et les partenaires avec lesquels elle travaille.	Le PAP présente sommairement le ministère. Il précise son mode d'action, son organisation, les projets sur lesquels il s'appuie, les programmes interministériels auxquels il participe et les partenaires avec lesquels il travaille.	
Il décrit les orientations stratégiques de l'administration régionale en les situant par rapport aux orientations nationales et (re)définit les objectifs généraux correspondants.	Il décrit et synthétise les orientations stratégiques du Gouvernement relatives à son secteur d'activité, pour le moyen et le court terme et (re)définit les objectifs généraux du ministère	
	S'il y a lieu, le PAP évoque des objectifs d'équilibrage entre les régions.	
<u>Programme par programme :</u>	<u>Programme par programme :</u>	<u>Par ministère et par programme :</u>
► Le COM décrit sommairement le fonctionnement du programme, ses rapports avec l'environnement, les facteurs à l'œuvre et les risques auxquels il est exposé.	► Le PAP décrit sommairement le fonctionnement du programme, ses rapports avec l'environnement, les facteurs à l'œuvre et les risques auxquels il est exposé.	
► Il présente la stratégie du programme	► Il présente la stratégie du programme	

► Le COM présente et commente, les objectifs fixés au programme - d'efficacité, d'efficience, de qualité de service ou encore d'équilibre interrégional - et les résultats escomptés pour l'administration déconcentrée régionale, pour l'année à venir et pour les deux suivantes. Il situe ces résultats dans le prolongement ou en rupture des résultats observés dans le passé récent. Il évoque les principales hypothèses retenues pour effectuer la prévision.	► Le PAP présente et commente, les objectifs fixés au programme - d'efficacité, d'efficience, de qualité de service ou encore d'équilibre interrégional - et les résultats escomptés d'un point de vue global, c'est-à-dire national, pour l'année à venir et pour les deux suivantes. Il situe ces résultats dans le prolongement ou en rupture des résultats observés dans le passé récent. Il évoque les principales hypothèses retenues pour effectuer la prévision.	► Les indicateurs de résultat spécifiques de l'administration centrale, valeur prévue en N-2, valeur réalisée N-2, estimée pour N-1 et valeurs prévues pour N, N+1 et N+2.
	► Un tableau retrace, indicateur de résultat par indicateur de résultat, les valeurs observées et prévues, région par région.	► Les indicateurs de résultat de toutes les régions concernées, valeur prévue en N-2, valeur réalisée N-2, estimée pour N-1 et valeurs prévues pour N, N+1 et N+2.
► Le COM décrit le montant des ressources financières allouées au programme par le moyen du budget du ministère (fonctionnement et investissement), pour l'année à venir et les deux suivantes, en les situant par rapport aux dépenses passées constatées. Un encadré peut préciser la provenance et la nature des autres financements (lorsqu'ils existent) du programme conduit par le ministère dans la région.	► Le PAP décrit le montant des ressources financières allouées globalement au programme par le moyen du budget du ministère (somme des ressources centrales et régionales affectées au programme – fonctionnement et investissement) pour l'année à venir et les deux suivantes, en les situant par rapport aux dépenses passées constatées.	
► Il décrit en unités physiques les moyens affectés au programme, notamment le personnel.	► Toujours d'un point de vue global, il décrit en unités physiques les moyens affectés au programme, notamment le personnel.	
	► Un tableau retrace les dotations financières du budget du ministère, celles de l'administration centrale et celles des services déconcentrés, région par région, pour l'année à venir et les deux suivantes, en les situant par rapport aux dépenses passées constatées.	
En annexe, le COM fournit des explications complémentaires : cartes, appuis de partenaires, ...	En annexe, le PAP fournit des explications complémentaires : cartes, appuis de partenaires,	

Les documents présentent d'abord **Les orientations stratégiques d'ensemble du ministère** (et de la direction régionale pour le COM). Le PAP du ministère et le Contrat Objectifs/Moyens de la direction régionale peuvent être accompagnés, en préambule, d'une présentation des orientations stratégiques, décrivant brièvement les politiques publiques dont l'administration considérée a la charge. Pour chaque politique conduite, une présentation de la stratégie est effectuée, structurée autour des principales orientations retenues. Enoncée 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 (voir première partie). Les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR) doivent être exposés.

Fondamentalement, les documents des trois types, PAP, COM et IC, suivent essentiellement une présentation par programme. Pour un ministère donné, la présentation des COM, du PAP et de la partie correspondante de IC adoptent le même découpage de l'activité en programmes, avec les objectifs et les indicateurs de performance correspondants.

Comme il a été rappelé précédemment, un programme constitue un ensemble homogène d'activités d'un organisme poursuivant une finalité générale commune, qui ne correspond pas nécessairement à un service ou une direction. Ainsi, chaque programme fait l'objet d'une analyse séparée dans le COM et dans le PAP. Cette analyse s'articule autour des points suivants.

La stratégie du programme : elle doit être décrite de manière concise, en structurant, autour des Domaines Stratégiques de Résultats, 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.

Les objectifs du programme : ils sont définis pour chaque DSR avec les principaux leviers d'action qui sont envisagés pour les atteindre. Comme il a été rappelé précédemment, ces objectifs doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles mises en œuvre par le département ministériel concerné, et être en adéquation avec les moyens prévus. Pour ne pas donner lieu à une dispersion préjudiciable, les objectifs doivent être peu nombreux (4 au maximum par DSR), mais néanmoins couvrir l'essentiel du domaine stratégique considéré.

Chaque objectif doit être énoncé clairement, en évitant les intitulés trop longs, et s'accompagner d'un commentaire permettant notamment : de justifier le choix du ou des indicateurs qui lui sont associés ; de commenter les résultats passés ; d'expliquer le choix de la cible de résultat retenue ; d'évoquer les principaux leviers d'action envisagés pour atteindre l'objectif.

Les indicateurs de performances : peu nombreux (5 à 6 au maximum par objectif), ils sont synthétisés dans un tableau retraçant les résultats passés et les cibles des résultats attendus. Sachant par ailleurs que les caractéristiques des indicateurs sont détaillées dans une fiche de documentation tenue à disposition des intéressés, il n'est pas nécessaire d'aller trop loin dans les détails. Si elles se justifient, des précisions méthodologiques pourront être apportées. L'origine des données, à partir desquelles l'indicateur a été construit, devra être mentionnée.

Un type de tableau d'indicateur :

Intitulé de l'indicateur

Unité	* N-3	* N-2	N-1	N	N+1	N+2	** N+
	réalisation	réalisation	estimation	engagement	projection	projection	cible

* en fonction de la disponibilité des informations,

** le cas échéant, lorsque une cible a été clairement arrêtée par le gouvernement pour le moyen terme.

Source : _____

Un exemple :

Ministère de l'Équipement et des Transports – Exploitation et sécurité routières
Points noirs à traiter

Unité	Prévisions 2004	Réalisations 2004	Prévisions 2005	Prévisions 2006	Prévisions 2007
Nombre	63	63	50	50	40

(« Lois de Finances 2006-Indicateurs Chiffrés »)

Exemple de présentation d'un indicateur d'opinion :

(Projet de loi de finances 2006 - Ministère des Transports – France)

Indicateur n° 1 : Evolution de l'opinion et des comportements (baromètre gouvernemental).

	Unités	2003	2004	2004	2005	2006	2006
		Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
% des personnes interrogées déclarant ne pas respecter les limites de vitesse	%	23		28	27	26	26
% des personnes interrogées déclarant mettre leur ceinture de sécurité à l'arrière	%	66		73	75	77	77
% des personnes interrogées déclarant respecter les taux d'alcoolémie autorisés	%	88		87	87	89	89
% des personnes interrogées déclarant ayant connaissance de l'évolution de la réglementation routière	%	50		56	56	58	58
% des personnes interrogées déclarant avoir souvenir des campagnes de communication	%	88		90	90	90	90
% des personnes interrogées trouvant efficaces les campagnes de communication	%	non disponible		67	70	72	72
% des personnes interrogées déclarant avoir adopté un nouveau comportement sur les routes suite aux campagnes de communication sur la sécurité routière vis à vis des règles du code de la route	%	non disponible		60	64	68	68

Sources des données : enquête « baromètre gouvernemental » menée par le SIG (Secrétariat d'information du gouvernement).

A partir des baromètres existants, tous les 6 mois, il est mesuré l'évolution du sentiment des Français sur la Sécurité Routière. Ceux-ci permettent de mesurer des tendances. Les questions posées permettront de connaître l'évolution de l'impact de l'action de communication en sécurité routière. Dans l'identification des questions, certaines d'entre elles existent déjà, d'autres sont à créer pour le budget de performance en 2006.

Méthodologie d'enquête : l'enquête se déroule deux fois par an, en février et septembre auprès d'un échantillon de 1000 personnes âgées de plus de quinze ans, interrogées à leur domicile en face à face.

Dans le PAP, **le tableau par région relatif à un indicateur de résultat** comporte :

- . les colonnes du même type que ci-dessus ;
- . une ligne pour chacune des régions concernées par la mise en œuvre du programme ;
- . éventuellement, le total national ou encore la moyenne nationale.

Le financement du programme et les principaux moyens mis à la disposition du programme : une justification de l'évolution des crédits envisagés par rapport aux dépenses constatées de l'année antérieure et aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours, doit être fournie. Toujours selon la même logique chronologique que ci-dessus (c'est-à-dire, plusieurs années passées, l'année en cours et trois années en prévision), un tableau détaille les différents financements dont a disposé et disposera le programme. Ce tableau présente les lignes d'investissement et celles de fonctionnement. En principe et pour l'instant, la masse salariale est exclue de cette présentation, bien qu'elle constitue, dans la plupart des cas, la dépense principale du programme. Cette situation pourrait bientôt évoluer, avec la prise en compte dans les tableaux et à titre indicatif de la masse salariale correspondant aux effectifs employés par le programme.

La forme ci-dessous de tableau de financement n'est proposée que comme illustration. Elle devra être précisée (quelles rubriques d'investissement et de fonctionnement ?) et fixée par voie de circulaire et, éventuellement, adaptée au cas de chaque ministère :

Programme : *dénomination*

TABLEAU DE FINANCEMENT

	En millions de dh					
	2004 <i>exécuté</i>	2005 <i>exécuté</i>	2006 <i>voté</i>	2007 <i>prévu</i>	2008 <i>prévu</i>	2009 <i>prévu</i>
Investissement :						
-						
-						
Fonctionnement (hors personnel) :						
-						
-						
Total budget du ministère						
Charges de personnel						

Dans le PAP, le tableau par région relatif au financement du programme suit la présentation chronologique déjà décrite et s'en tenant, pour chaque région, aux regroupements principaux, par exemple : total de l'investissement, total des crédits de fonctionnement (hors personnel) et, ultérieurement, masse salariale.

- **Prévoir les résultats, prévoir les moyens, dans un dispositif triennal glissant.**

Avec l'observation du réalisé, la prévision du résultat à venir constitue le deuxième fondement du système de suivi de la performance. C'est la comparaison des deux qui amène la plus-value du système. Par conséquent, la fiabilité du calcul de l'écart ainsi que celle des recommandations qui en découlent, dépendent autant de la fiabilité de la prévision que de celle de l'observation. C'est dire le soin qu'il convient d'apporter à cette prévision.

Le suivi de la performance mis en place au Maroc est un dispositif de **prévision triennale glissante**. Ceci signifie que, chaque année, les trois années à venir sont projetées, la première année à venir qui fera l'objet de décisions fermes d'attribution des dotations budgétaires à chaque programme, les deux années suivantes qui montrent ce que l'on peut anticiper de l'évolution du programme. Si les valeurs retenues pour ces deux dernières années, du côté du résultat comme de celui des ressources mobilisées, jouent un rôle important d'information sur la dynamique du programme et sur ce que les autorités compétentes souhaitent qu'il devienne, en revanche, elles ne comportent aucun engagement ferme du côté du responsable du programme aussi bien que du côté budgétaire. Ainsi, l'analyse et la justification des écarts évoqués dans ce guide revêtent un caractère fortement obligatoire (Cf. partie suivante concernant la notion de contractualisation) uniquement pour ce qui concerne la différence constatée l'année N, entre le résultat observé pour l'année N-1 et le résultat prévu, en N-2, pour N-1. Néanmoins, un minimum d'explication sera le bienvenu si l'évolution 2008 et 2009 d'un indicateur de résultat se transforme profondément dans la prévision faite en 2007 par rapport à celle envisagée en 2006.

Vers une prévision vraisemblable et réaliste. Les documents prospectifs décrits précédemment s'organisent par programme. Ils abordent les uns à la suite des autres tous les aspects principaux du même programme. Cela vient du fait que la prévision de ce que va devenir le programme doit s'effectuer simultanément sur toutes ses dimensions, très souvent en interdépendance les unes avec les autres. En effet, dans une large mesure, le montant des ressources qui sera alloué conditionne les résultats à venir. De même, les résultats relatifs aux différents objectifs du programme sont souvent mutuellement liés : par exemple, davantage de services rendus peut être contradictoire avec des services de meilleure qualité, l'amélioration de l'efficacité peut provoquer celle de l'efficacités, etc. Tous les changements principaux envisagés pour le programme, changements réglementaires ou d'organisation, sont donc à prendre en compte ainsi que leurs effets. La prévision doit par conséquent s'établir à partir d'une vue du programme complète (mais aussi la plus simple possible) et cohérente. C'est ainsi que paraîtrait assez invraisemblable une prévision désarticulée, dans laquelle le résultat augmenterait alors que les ressources employées et la productivité diminueraient.

La recherche de la vraisemblance passe aussi par la prise en compte des réalités ou des contraintes à venir déjà connues. Cela vaut tout particulièrement pour les enveloppes déterminées dans les lettres de cadrage pour l'année à venir. Ces enveloppes s'imposent, telles quelles, comme données d'entrée de la prévision. De même pour les engagements pris par l'administration, notamment en matière d'investissement ou d'activités transversales. Enfin, il est possible de mentionner, sous forme d'encadré, des cofinancements apportés par de

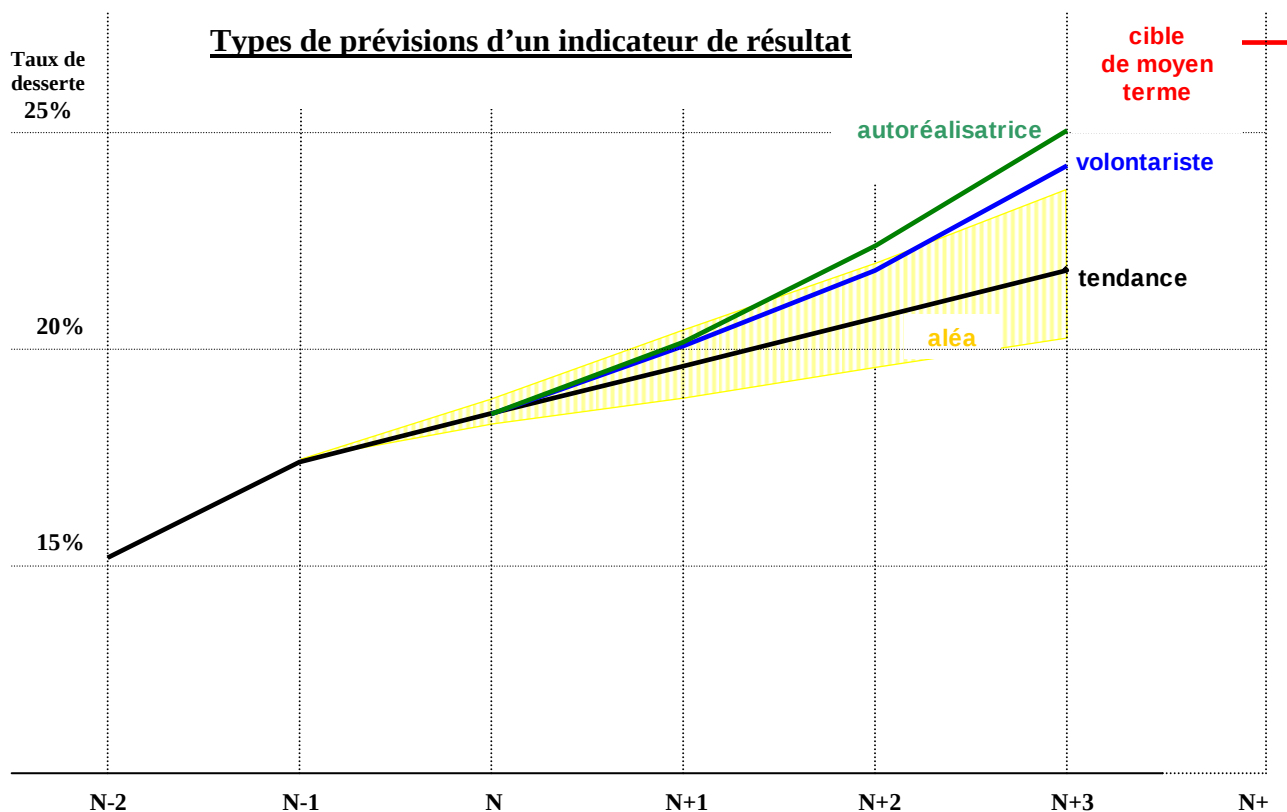
partenaires au programme conduit par le ministère. Cet ajout est surtout utile lorsque la connaissance du montant et de l'évolution de l'ensemble des financements est nécessaire pour bien comprendre le fonctionnement et la dynamique du programme qui en bénéficie. En tout état de cause, cette procédure doit être mise en œuvre en cohérence avec le CDMT.

D'autres paramètres sont à même d'entrer en ligne de compte,

- parce qu'ils correspondent à des événements seulement éventuels dont l'influence peut être anticipée en probabilité : évolution démographique (effectif croissant du public visé, intensification du comportement de demande de la population, amélioration attendue de la formation du personnel, nouveaux outils techniques,) ;

- ou, parce qu'ils brouillent la prévision du fait de leur survenue difficile à anticiper ou de leur effet mal connu sur le programme et ses résultats : aléas économiques ou météorologiques, réactions imprévisibles des partenaires (associations, collectivités locales, du personnel,).

La prévision doit exprimer l'objectif volontariste. Dans la pratique, différentes considérations conduisent à la prévision d'un indicateur de résultat. Comme le montre la figure ci-dessous, la première de ces considérations, la plus spontanée, a trait à la tendance observée dans le passé. A condition qu'elle ne bute pas sur des contraintes (ce qui est le cas illustré dans la figure), cette tendance de type « fil de l'eau », relativement neutre, fournit un scénario prévisionnel de base qui repose sur l'hypothèse (à discuter) selon laquelle elle devrait se poursuivre, naturellement, dans l'avenir immédiat. Mais, ce scénario ne tient pas compte des efforts qu'il est envisagé de demander aux services et des améliorations qui vont être apportées à leur fonctionnement. Plus largement, des variables de commande existent, le levier budgétaire notamment (nouvelles dotations ou redéploiement), les textes réglementaires, une organisation renouvelée, etc., qui pourraient permettre d'apporter une inflexion au cours naturel du programme et d'en améliorer le résultat. La négociation du COM et celles du PAP portent bien entendu sur ces points et sur les hypothèses avancées quant aux effets des mesures. Il en ressort une prévision différente de la précédente, davantage normative, la « **cible** », exprimant la volonté des responsables du programme et leur pouvoir de changement. C'est ce type de raisonnement que le dispositif de suivi de la performance cherche à favoriser et à généraliser.



Parfois, la prévision table sur son propre effet, un effet auto-réalisateur (en toute rigueur, il faudrait aussi évoquer l'effet possible d'auto-freinage), qui serait dû principalement à la stimulation et à l'encouragement perçus par les agents concernés des services impliqués et de ceux des partenaires, au vu de l'objectif affiché. Il pourrait ressortir en plus du signal positif donné à la population grâce à la forme nette et compréhensible de l'objectif. Ajouter un tel effet à la prévision suppose que son existence ait été démontrée et son influence mesurée, par exemple dans une expérimentation locale, ou à l'étranger.

Enfin, il est important de noter que, comme toute prévision, celle de l'indicateur de résultat comporte une marge d'erreur et peut se voir contrariée par des aléas. Même l'indicateur le mieux défini et appuyé sur un système fiable d'observation rétrospective ne peut être prolongé dans l'avenir qu'avec une marge d'imprécision. C'est la raison pour laquelle, en général, cette prévision ne doit pas chercher un trop grand raffinement, qui n'apporterait qu'un médiocre perfectionnement au regard de cette incertitude.

Parmi les données à prendre en compte dans la prévision figure également les éventuelles cibles fixées par le gouvernement Marocain pour le court ou, le plus souvent, le moyen voire le long terme, par exemple dans des documents de planification sectorielle ou encore dans des démarches globales telles celle des « Objectifs Du Millénaire ». Lorsqu'elle existe, une telle donnée doit être mentionnée dans la prévision, afin de montrer dans quelle mesure ce qui est prévu pour les années à venir suit, ou ne suit pas, un cheminement compatible avec la réalisation de cet objectif plus lointain.

Dans certaines circonstances, une **analyse des risques** est réalisée, comme le préconise l'encadré ci-dessous, emprunté à la méthodologie de conduite de projet :

Qu'est-ce que le risque ?

Le risque est un danger éventuel plus ou moins prévisible qui peut affecter l'issue du projet. Il ne sera pas possible de tous les éliminer, le risque zéro n'existe pas. (extrait de : "Le chef de projet efficace" 2005 Eds Organisation)

Les 5 temps forts de l'analyse de risques

Etablir l'inventaire des risques

Type de risques potentiels : Financiers, organisationnels, techniques, humains

Sources d'informations : Consultation, archives, mémoires projets

Valoriser les risques

Gravité : Evaluer la criticité de chacun des risques en terme d'impact

Probabilité : Evaluer la criticité de chacun des risques en terme de probabilité

Définir les parades

Eliminer le risque : Le coût est le paramètre de jugement

Limiter les effets : La solution est souvent du côté de la gestion des ressources

Réviser le projet : Une précaution à prendre au cas par cas

Identifier les points critiques

Lieux et/ou moments où la probabilité et/ou la gravité sont les plus importants

Réviser la table des risques

Suivre l'évolution en cours de projet de la criticité

<http://projet.piloter.org/gestion-des-risques.htm>

Pour terminer cette partie traitant de la prévision des indicateurs d'objectifs, il est important de revenir sur le nécessaire réalisme dont il faut faire preuve pour effectuer cette prévision. Il ne s'agit pas d'y exposer un rêve plus ou moins vague mais plutôt de dessiner un futur réellement possible et accessible et d'indiquer les décisions prises pour y parvenir. Dans ce domaine, il faut se garder de l'excès d'optimisme comme de l'excès de pessimisme, qui n'apportent rien de constructif au débat et qui empêchent le système de suivi de la performance de fonctionner correctement.

Cette prudence s'impose pour toutes les années prévues, aussi bien les deux dernières que la première. Ce n'est pas parce que l'horizon est plus lointain pour ces deux dernières années, ni parce qu'elles ne donnent pas lieu à un engagement ferme, que leur prévision peut quitter le domaine du vraisemblable tant en ce qui concerne les résultats visés que les ressources consommées.

• **La présentation des documents prospectifs.**

Les documents prospectifs détaillés (COM et PAP) n'ont pas besoin de s'étendre longuement sur la description des administrations concernées, pas plus que sur leur fonctionnement et leurs liens avec l'environnement, déjà décrits dans les documents

rétrospectifs. Il en va de même, pour les réalisations passées. L'accent essentiel est mis sur la fixation d'objectifs chiffrés de résultat pour les années à venir et sur les décisions prises ou à prendre pour les réaliser, en particulier sur les décisions budgétaires. De ce fait, les documents peuvent s'alléger de tout ce qui ne contribue pas à exposer la prévision du programme et à faire comprendre son bien-fondé.

Les documents prospectifs décrits dans cette partie se situent à trois niveaux de généralité différents : province/ministère pour le COM ; ministère pour le PAP ; récapitulatif global pour IC. Les données détaillées des COM d'un ministère relatives aux indicateurs et au financement des programmes sont reprises dans son PAP, condensées sous forme de tableaux, agrégées et complétées. L'annexe de la Loi de Finances « Indicateurs Chiffrés » fait de même avec les données des PAP. En conséquence de cet emboîtement, la forme générale des documents, les conventions de présentation, les définitions employées seront le plus possible harmonisées par voie de circulaires.

Comme on le verra dans la partie qui suit, les documents de prévision se destinent à supporter le dialogue sur la performance des administrations, entre services de terrain et les directions centrales, entre le ministère concerné et celui des finances, enfin entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. A ce titre, ils vont connaître une maturation progressive, allant des premières ébauches contenant des demandes spontanées, jusqu'à la version callée sur la loi de Finances votée par le Parlement. Ce processus s'appuie d'abord sur les chiffres certifiés du passé. Ensuite, il évoque, dans le détail, les éléments prospectifs : la prise en compte des contraintes, celle des données d'environnement, la validité des hypothèses, la connaissance de la réalité du fonctionnement du programme, etc., dont certains relèvent peu ou prou du domaine subjectif. C'est la raison pour laquelle, cette partie du dispositif de la performance ne donne pas lieu à certification ni à un passage obligatoire par une étape de vérification. Elle peut éventuellement mobiliser des avis compétents extérieurs mais, pour l'essentiel, repose sur la négociation contradictoire des responsables concernés.

V – LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DANS LE CYCLE BUDGETAIRE.

Entre les services déconcentrés régionaux, les administrations centrales et le Parlement, le suivi de la performance se réalise principalement par le moyen des instruments décrits ci-dessus : les Comptes Rendus annuels des administrations déconcentrées régionales, les Rapports Annuels de Performance des ministères, les Contrats Objectifs/Moyens des directions régionales, les Projets Annuels de Performance et, enfin, le document de présentation synthétique des Indicateurs Chiffrés inclus dans la loi de Finances. Le calendrier de préparation de ces instruments doit s'insérer dans le cycle de préparation de la Loi de Finances et s'articuler avec les autres instruments de cadrage stratégique, en particulier le CDMT.

Un tableau en annexe 5 synthétise le suivi de la performance dans le processus de préparation budgétaire, et son articulation avec la préparation du CDMT.

Comme phases principales dans ce travail relatif à la performance, on retiendra⁷ en particulier:

1. la mesure de la performance passée avec les Comptes Rendus des services déconcentrés,
2. l'élaboration du Rapport Annuel de Performance, par consolidation à la charge de l'administration centrale du ministère,
3. la discussion du rapport annuel de performance, entre le ministère technique et le ministère des Finances,
4. la préparation du cadrage stratégique de l'administration centrale et l'envoi d'une lettre de cadrage,
5. la réflexion stratégique des services déconcentrés,
6. l'élaboration des COM,
7. la synthèse et la discussion des COM,
8. l'élaboration du PAP, en administration centrale
9. la discussion du PAP, entre le ministère technique et le ministère des Finances,
10. la confection des PAP définitifs et du document Indicateurs Chiffrés, joints au projet de loi de Finances, à la charge de la Direction du Budget.

Les phases 1, 2 et 3 s'enchaînent logiquement dans cet ordre l'une derrière l'autre. Il en va de même des phases de 4 à 10. Toutefois, une certaine simultanéité s'observera. Cette deuxième partie relative aux éléments prospectifs pourra avantageusement débiter ses préparatifs avant le bouclage définitif des RAP. De même pour le PAP, dont les réflexions préliminaires n'attendent pas les COM définitifs.

Il est important d'insister sur certaines des phases non encore évoquées dans ce guide.

V-1. La préparation du cadrage stratégique par l'administration centrale

Sur la base des missions confiées au département ministériel, et sous contrainte de la lettre de cadrage budgétaire, l'administration centrale prépare le cadrage stratégique, qui est ensuite formalisé dans une lettre de cadrage notifiée aux responsables des services déconcentrés.

Comme il a été rappelé précédemment, l'activité du ministère est découpée en programmes auxquels s'appliquent les DSR. Dans les faits, les DSR ne sont pas appelés à être modifiés

⁷ Nous reprenons, en partie, les phases définies dans la circulaire du Premier ministre du 25 décembre 2001: Royaume du Maroc, « Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats » - Annexe à la circulaire du Premier ministre 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

systématiquement chaque année. Hormis les périodes de changement dans les priorités gouvernementales, le travail consistera le plus souvent à vérifier la cohérence de ces domaines stratégiques avec les priorités du gouvernement.

A ce stade, il revient à l'administration centrale de fixer la limite des enveloppes disponibles sur la base des informations dont elle dispose concernant l'évolution prévisible de la situation financière de l'Etat et des priorités gouvernementales. L'administration centrale doit prendre en considération le caractère limité des ressources publiques et, en conséquence, fixer des limites budgétaires réalistes. Cet exercice sera effectué en cohérence avec le CDMT.

L'administration centrale formalise sa vision stratégique dans une lettre de cadrage notifiée aux responsables des services déconcentrés (Cf. modèle ci-dessous).

Plan-type de note annuelle d'orientations stratégiques⁸
(Lettre de cadrage établie par l'Administration centrale)

1^{ère} Partie : *Rappel des éléments de cadrage de la Loi de Finances*

- Evolution du contexte macro-économique et financier.
- Eléments sur l'exécution de la Loi de finances en cours.
- Les grandes orientations de la Loi de Finances N+ 1.

2^{ème} Partie : *Les grands enjeux du secteur*

- Acquis
- Faiblesses
- Défis

3^{ème} Partie : *Les orientations générales du ministère*

Les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR).

Les objectifs stratégiques

4^{ème} Partie : *Les orientations par activité*

- Résultats à atteindre
- Moyens à allouer
- Suggestions d'action ou de projets

A cette lettre, l'administration centrale joint une note circulaire précisant les règles à suivre par les services pour une bonne harmonisation. Cette note comporte notamment :

- la liste des programmes, telle qu'elle est fixée pour l'analyse de la performance du ministère et des directions régionales (sachant qu'un programme déterminé peut ne pas avoir de réalité dans une région donnée) ;
- pour chaque programme, la liste des objectifs, des indicateurs de résultats et des autres informations (ressources) à transmettre dans la perspective de la consolidation.

⁸ Ce plan type s'inspire, en partie, de la lettre circulaire adressée par le ministre de la Santé aux coordonnateurs régionaux dans la perspective de la préparation du budget 2004, et du plan type contenu dans le « *Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats* » annexé à la circulaire du Premier ministre 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

V-2. La réflexion stratégique des services déconcentrés

Sur la base des orientations contenues dans la lettre de cadrage, chaque service déconcentré entame sa propre réflexion stratégique.

Le service déconcentré définit des objectifs opérationnels pour chaque programme, en tenant compte, bien entendu, de chaque DSR retenu ainsi que de la réalité locale. Il sélectionne les indicateurs de performance associés aux objectifs pertinents dans son ressort. Chaque service traduit sa réflexion dans un projet de Contrat Objectifs/Moyens, qui est ensuite transmis à l'administration centrale (Cf. supra).

Préalablement, il aura établi son Compte Rendu Annuel de Performance de l'année N-1, qui constitue la première étape dans le processus d'élaboration du projet de Contrat Objectifs/Moyens de l'année N+1 (Cf. supra). Le RAP, qui analyse pour chaque programme les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs retenus antérieurement, constitue le document de référence pour la réalisation du COM de l'année N+1.

Dans ce travail de préparation, le service déconcentré aura à mobiliser les services provinciaux, les établissements et les organismes d'Etat sous sa houlette afin de les associer à la définition de la stratégie locale, à la prise en compte des objectifs et à la collecte des informations.

V-3. La discussion des Comptes Rendus régionaux et des projets de Contrats Objectifs/Moyens

Une discussion s'engage entre l'administration centrale et chacun des services déconcentrés, à la fois sur le compte rendu et sur le projet de contrat. Cette discussion s'achève par la formalisation du contrat et par l'engagement des deux parties quant à sa mise en oeuvre.

Les discussions bilatérales entre l'administration centrale et chacun de ses services déconcentrés constituent une occasion de confronter les points de vue des deux parties sur le choix des domaines stratégiques, la pertinence des objectifs, la qualité des indicateurs, le niveau de résultat à retenir pour la région et, enfin, les modalités d'allocation des ressources et le dispositif de suivi de leur exécution.

Les propositions des services déconcentrés sont discutées au niveau central, par le responsable du service déconcentré. Dans ces discussions sont associées la plupart des directions de l'administration centrale, ce qui nécessite naturellement d'assurer une coordination efficace au niveau de l'administration centrale. A l'issue de ces discussions, par principe consensuelles, le service déconcentré finalise le rapport et le projet annuel de performance, qu'il soumet à l'administration centrale.

Après approbation explicite du projet, celui-ci devient un véritable contrat de performance passé entre l'administration centrale et le service déconcentré. Le responsable de ce service s'engage à réaliser les objectifs négociés et convenus d'un commun accord. De son côté, l'administration centrale s'engage à fournir les moyens (réglementaires, financiers,

humains,...) nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Le contrat Objectifs/Moyens n'est pas un contrat au sens juridique du terme. La troisième partie de ce guide revient sur cette pratique de la contractualisation.

V-4. L'élaboration des rapports et projets annuels de performance consolidés

L'administration centrale procède ensuite à la consolidation des comptes rendus et des Contrats Objectifs/Moyens validés avec les différents services déconcentrés.

Dans cette perspective de la consolidation, il est naturellement impératif que les documents de base soient construits selon le même schéma général, c'est-à-dire avec une même liste de programmes (Cf. Supra). De même, les documents doivent comporter obligatoirement les indicateurs qui seront ensuite utilisés par les services de synthèse budgétaire provinciaux, régionaux et nationaux du ministère considéré, pour produire, par agrégation, les indicateurs consolidés. Ces indicateurs correspondront tout particulièrement aux grands objectifs nationaux et régionaux dont la mise en œuvre s'effectue dans le ressort considéré. Ceci suppose bien entendu que le champ de ces consolidations soit défini au préalable. Au-delà du respect de ces contraintes, le service déconcentré qui élabore son compte rendu et son projet de contrat dispose de la latitude de mettre en avant ses particularités principales afin de les intégrer dans la négociation spécifique qui a lieu avec l'échelon de synthèse.

Le calendrier annuel du suivi de la performance peut se résumer ainsi (année N):

- En Juin : Préparation et Envoi de la lettre de cadrage de l'administration centrale aux services déconcentrés.
- Juillet-Août : Préparation des comptes rendus de l'année N-1 et des Contrats Objectifs/Moyens de l'année N+1 par les services déconcentrés. Première discussion de ces documents entre l'administration centrale et les services déconcentrés.
- Septembre – Octobre : Finalisation, par les services déconcentrés, des comptes rendus de l'année N-1 et des COM de l'année N+1 - Formulation des contrats définitifs entre l'administration centrale et les services déconcentrés – Consolidation des données par l'Administration centrale pour confectionner le RAP de l'année N-1 et le PAP de l'année N+1, ainsi que l' volume sur les « Indicateurs Chiffrés »
- En Octobre : Le PLF est transmis au Parlement avec, en annexe, les RAP et les PAP N+1 consolidés, par ministère. Les données financières N+1 des PAP sont rigoureusement compatibles avec celles du PLF. Avant l'examen en séance du PLF, au cours des travaux en commission, les parlementaires pourront obtenir de chaque Ministre des explications complémentaires à propos du RAP et du PAP de son ministère.

- Après le vote de la loi de finances par le Parlement, la loi proprement dite et les versions définitives des RAP N-1 et des PAP N+1 sont publiées et mises en ligne sur le site Internet du Parlement (ou du Premier Ministre).

La publication officielle du PAP N+1 scelle une sorte de contrat moral entre le ministère considéré et le Maroc. Doté de pouvoirs d'action, de moyens légaux et de marges de manœuvre, le ministère s'engage à réaliser les objectifs figurant dans son PAP.

Troisième partie

La performance dans les rapports contractuels, la gestion et l'amélioration du service public

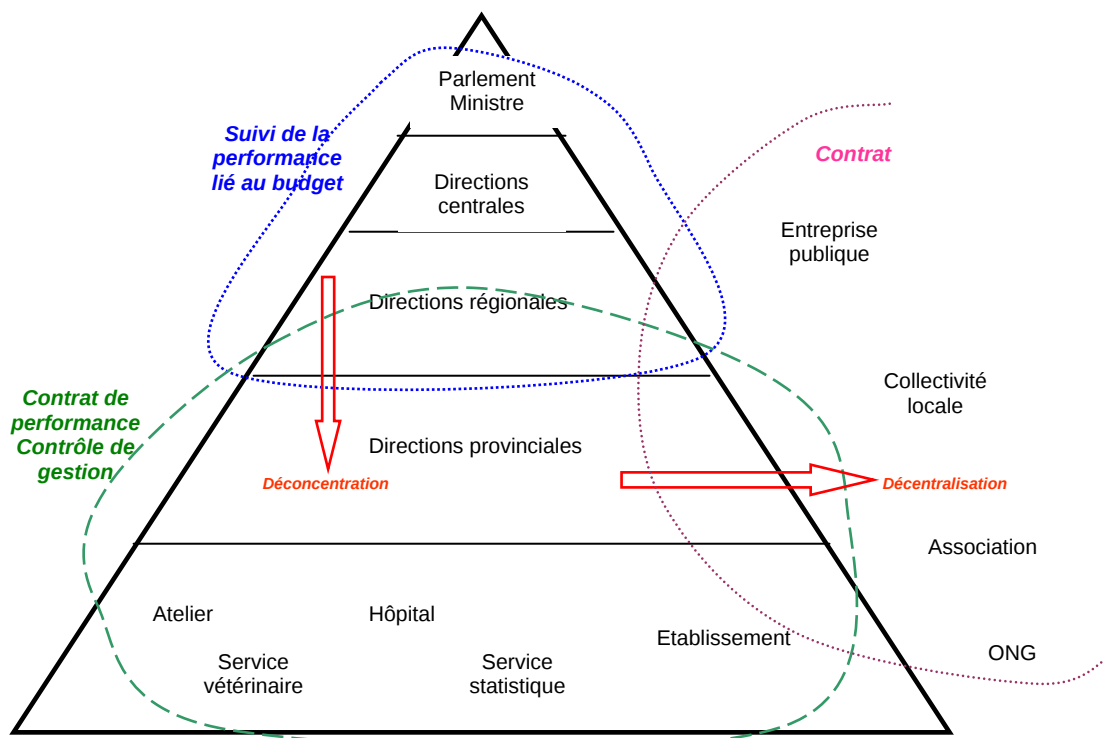
La finalité ultime du dispositif de suivi de la performance dans les services de l'Etat Marocain est d'optimiser la dépense consentie « pour satisfaire les besoins de la collectivité par des prestations de meilleures qualité et au moindre coût » (Circulaire du 25/12/2001). Pour réaliser cette ambition, des instruments nouveaux sont à mettre en place, des concepts à développer et des informations pertinentes à collecter. C'est l'objet des parties qui précèdent. Mais, pour se concrétiser véritablement, ce dispositif doit s'enraciner largement dans le milieu administratif et y trouver ses éléments moteurs. C'est pour cela que cette dernière partie aborde la question d'un mode rénové de commandement et d'action dans les services publics, fondé sur la prise en compte collective des objectifs et des résultats dans des accords de confiance : les contrats de performance.

VI- LA NOTION DE RESPONSABILITE LIEE A LA PERFORMANCE, NATURE ET MODALITES DE LA CONTRACTUALISATION

Le suivi de la performance organise la négociation et la décision budgétaires entre les services régionaux, les administrations centrales, la direction du budget et le Parlement, en portant l'attention à la fois sur les moyens et sur les résultats. Il doit ainsi contribuer à affiner les choix opérés et indiquer les secteurs pour lesquels des progrès peuvent être accomplis dans le service rendu à la population. Ce suivi n'est pas seulement un instrument de nature plutôt globale, c'est-à-dire surtout utilisé aux niveaux centralisés. Il doit servir à renseigner les unités administratives de base ainsi que les partenaires du service public sur les objectifs retenus par les ministères. Il joue également un rôle important dans la vie des services de terrain.

En effet, c'est justement dans les services à caractère opérationnels, au contact du public, que se détermine la performance, que se joue la qualité du service public et que se réalise la satisfaction ou l'insatisfaction des besoins. Ceci signifie que le potentiel d'amélioration de la performance des services réside tout autant, sinon beaucoup plus, dans les services déconcentrés et dans les divers intervenants, entreprises publiques, offices, associations, établissements publics, qui participent au service public.

On a coutume de représenter le dispositif administratif sous la forme d'une pyramide :



Cette représentation schématise l'importance de la base de la pyramide, en nombre d'unités, en variété de spécialités et de professionnels au contact direct des usagers. A noter d'ailleurs que le mouvement actuel de déconcentration entrepris par le Maroc élargit le champ de responsabilité des intervenants de base. Dans le même mouvement, au mode de relation hiérarchique, classique au sein des administrations de l'Etat, s'ajoute un mode de relation davantage de type « tutélaire » : de manière plus autonome mais sous contrôle, le service ou l'organisme sous tutelle peut développer une politique spécifique, encadrée par la tutelle et, éventuellement, s'engager vis à vis d'instances extérieures participant elles aussi au service du public. Le partenariat devient plus fréquent, en particulier entre les directions provinciales et les collectivités locales, les associations et les ONG.

Face à ces tendances fortes au Maroc, le suivi de la performance ne peut pas rester isolé. Il ne fonctionnera pas correctement s'il reste un exercice sans accroche sur la partie active du dispositif public. Il doit, par conséquent, irriguer petit à petit toutes les branches du dispositif et, en même temps, bénéficier des améliorations acquises d'ores et déjà par les services innovants. La diffusion de la culture de la performance et la recherche d'un meilleur service, plus efficace, plus efficient, plus économe et de meilleure qualité s'imposent au sein de toutes les unités. Ceci passe notamment par :

- **la pratique de la contractualisation**, pour introduire naturellement cette préoccupation de la performance dans les relations qu'entretiennent entre eux les niveaux administratifs, ou que les services administratifs entretiennent avec les organismes sous tutelle et avec les partenaires,
- et, **le développement du contrôle de gestion**, pour le pilotage rapproché.

On retiendra comme définition du contrat de performance « *un acte écrit, non juridique, passé entre deux (ou plusieurs) parties, fixant les objectifs et les obligations de chacune d'entre elles pour la période à venir* ». Le contrat est signé par chacune des parties, effectivement ou bien tacitement, après qu'un accord explicite soit intervenu à son sujet.

Comme cela a été exposé dans la partie précédente, passé entre l'administration centrale (Ministre ou Secrétaire Général) et une direction déconcentrée, le Contrat Objectifs/Moyens est annuel. Il détaille les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels, et met en face les pouvoirs et les moyens fournis à la direction considérée pour atteindre la performance convenue. En retour, l'ensemble des contrats concernant toutes les directions déconcentrées du ministère alimente le PAP soumis au Parlement. Entre chaque direction déconcentrée et les services qui la constituent, la contractualisation fonctionne de manière analogue.

Le contrat responsabilise les contractants. Selon le « Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat » (France) : « *un acteur se sent plus responsable s'il connaît précisément ses objectifs* » - « *un acteur est plus responsable s'il connaît les marges de manoeuvre et l'autonomie dont il dispose* » - « *un acteur est plus responsable s'il s'est librement engagé, même si c'est à l'issue d'une négociation difficile* ».

Le mode de relation contractuel diffère du mode traditionnel en vigueur anciennement dans les administrations. Il instaure une véritable parité entre les parties. Avec lui, l'attribution discrétionnaire de moyens ne devrait plus être l'unique manière de répartir le budget. Avec lui, le service utilisateur de ces moyens n'est plus seulement considéré comme un service dépensier, il devient aussi un producteur de satisfaction du public. A ce dernier titre et de son côté, le service ne se considère plus seulement comme le détenteur de moyens, d'une fonction et de « pouvoirs », dont il use un peu à sa guise. Il a à rendre compte de son action. Il est naturellement chargé d'améliorer sa performance. Par ailleurs, le contrat ressort d'un dialogue et constitue un accord, une « entente ». Il fait en sorte que les parties concernées adoptent une attitude positive et ne restent pas figées sur leurs divergences ou leur opposition.

Le contrat de performance contribue à réduire la dissymétrie de l'information existant généralement entre le service actif et le service chargé de sa tutelle ou de son encadrement hiérarchique. Naturellement, le premier service dispose de la totalité et de la variété des renseignements de base, alors que celui de tutelle est largement dépendant du premier pour observer. Les experts du domaine administratifs parlent même parfois de la capture de la tutelle par le service actif, en ce sens que la tutelle ne fait qu'adhérer aux thèses et défendre les position du service actif, faute de la possibilité ou de la volonté de rechercher sa propre voie. Par la transparence et par le partage qu'il instaure et par le rôle qu'il oblige chacun des acteurs à jouer, le contrat de performance fait évoluer les situations de ce genre. Pour autant, il ne s'agit pas de tomber dans l'excès inverse qui ferait remonter de la base des informations trop détaillées, trop nombreuses, privant le service actif de sa responsabilité de régulation interne. Le contrat de performance doit trouver un équilibre judicieux entre ces préoccupations et se concentrer sur les aspects importants.

La négociation se déroule souvent avec, au départ, des points de vues différents, antagonistes. Elle a pour but de formuler une analyse partagée pour aboutir à une vision commune sur ce qu'il est possible de faire, au mieux, de sorte que chaque partie estime y avoir gagné. Le contrat s'appuie sur l'expérience acquise et sur l'observation des périodes passées. Il n'en constitue pas moins une projection pour l'avenir, qui doit être compatible avec les engagements contractuels souscrits par ailleurs par les parties (niveau national pour une région, bailleur dans un projet local, association d'agriculteurs pour une DPA, collectivité locale pour une académie, etc.). Il se peut qu'au cours de la phase de réalisation les prévisions ne soient plus valides. En particulier, les moyens d'actions envisagés initialement peuvent faire défaut ou ne pas atteindre le niveau convenu. Dans ce cas, le contrat devrait être renégocié et modifié par un avenant explicite.

Comme cela a été précisé par la définition du contrat donnée au début de cette partie, le contrat de performance n'est pas un document à caractère juridique. Il n'est pas opposable, ne peut pas conduire à des recours devant les tribunaux ni conduire à des sanctions à cause de son contenu. Il constitue un **engagement réciproque de confiance**.

Pour des raisons précisées dans la partie précédente, les contrats mis en place entre les directions régionales et les administrations centrales (les COM) et entre les ministères et la collectivité (les PAP) ont des formes définies au préalable. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les contrats susceptibles d'être conclus entre les directions régionales et les services placés sous leur responsabilité. De nombreuses formes de contrats existent (par exemple avec les établissements scolaires, les universités, les offices, les hôpitaux, ...) et prennent la forme de : contrats de plan, contrats d'objectifs, conventions d'objectifs, etc. On peut même considérer que les organismes publics dotés d'un conseil d'administration passent contrat avec la tutelle, lorsqu'ils soumettent au conseil leurs perspectives stratégiques et rendent des comptes en termes physiques et financiers. Certains de ces contrats s'étendent sur un an, d'autres sur plusieurs années (souvent trois). Pour ces derniers, la révision se produit à la fin de la période, ou bien un ajustement et un décalage ont lieu chaque année (glissement). Dans les services pour lesquels existe déjà une forme de contractualisation, il est préférable de ne pas changer de forme, à condition que soit assurée la compatibilité :

- . avec les autres engagements souscrits par les parties prenantes ;
- . entre tous les contrats et les documents qui les accompagnent (les tableaux de bord en particulier) de différents niveaux de telle sorte que les objectifs et les résultats principaux d'un département ministériel reçoivent leur traduction au sein des services qui en assurent la réalisation et de sorte, également, que les informations collectées par ces services contribuent à renseigner les décideurs centraux, sachant que toutes les informations détaillées que s'échangent naturellement les services locaux n'ont pas à participer à la consolidation régionale, ni nationale.

Le présent guide insiste sur la nature non juridique de tels instruments et donc sur le témoignage de confiance mutuelle qu'ils donnent.

En toute rigueur, le contrat souscrit par une unité administrative doit contenir des engagements financiers et relatifs au personnel strictement compatibles avec les autorisations

des lois de finances. Les services budgétaires des ministères et la direction du budget peuvent être consultés pour apporter leur validation.

Afin de participer pleinement à la diffusion et à la recherche de la performance et sauf cas particulier, le contrat est un document commenté et disponible à l'intérieur des services cocontractants. Il peut, le cas échéant, être communiqué aux supérieurs hiérarchiques des parties impliquées, Ministre, Directeurs, ainsi qu'à l'Inspection Générale du ministère. A l'initiative de tous les acteurs concernés, le contrat peut être rendu public (site Internet).

L'encadré ci-dessous propose un plan de contrat, qui ne constitue toutefois qu'une des formes possibles (adapté à partir du « Guide Méthodologique de la Contractualisation », site du ministère de la Fonction Publique, France) :

Un contenu possible de contrat :

- les parties, le champ, la durée du contrat,
- la présentation succincte du contexte général,
- l'état des lieux,
- les objectifs à atteindre retenus en commun,
- selon quel plan d'action,
- les moyens pour y aboutir, nature, volume et provenance,
- la procédure de suivi de l'exécution du contrat,
- les clauses de révision,
- les mesures à prendre en cas de non respect ou de dépassement (« sanctions négatives ou positives »),
- le cas échéant, des annexes (tableaux récapitulatifs, textes, ...)
- le mode de renouvellement.

Une administration régionale de l'éducation, en France, résume ainsi des caractéristiques du contrat à passer avec son administration centrale :

Pourquoi contractualiser ?

- ☐ Garantir une meilleure visibilité de l'action publique
- ☐ Privilégier une logique de résultats plutôt qu'une logique de moyens
- ☐ Responsabiliser les acteurs
- ☐ Un acte de management

Les ingrédients du contrat

- 1- Fixer des objectifs finaux, de qualité et d'efficience
- 2- Déterminer les moyens pour atteindre ces objectifs
- 3- S'assurer des moyens d'évaluation du contrat : contrôle de gestion
- 4- Fixer une durée et des échéances de renouvellement pour le contrat
- 5- Élaborer le plan d'action du contrat

VII - L'UTILISATION DU SUIVI 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. Mais il serait dommage que cet effort serve uniquement à rendre des comptes. Le suivi de la performance doit être utilisé avant tout pour améliorer les prestations de l'administration

VII-1. Importance d'une utilisation intense des résultats du système de suivi.

Le suivi de la performance est le fruit d'un travail collectif, qui doit être approprié par tous les acteurs. Il existe des contributions multiples à la construction et au fonctionnement du dispositif : celles des agents d'exécution, des chefs de service à tous les niveaux, des directeurs centraux ou de services déconcentrés, des unités statistiques, des inspections générales, des services d'étude, d'analyse et de stratégie, des services budgétaires et financiers, des Ministres, du Parlement. Autant que la pertinence méthodologique, c'est la pratique du dialogue et le croisement des points de vues qui progressivement affineront la capacité du suivi à retracer le plus correctement possible la réalité des missions remplies.

Le suivi de la performance doit servir à enrichir le dialogue entre les différents acteurs : une instance centrale – le Parlement, une administration centrale, par exemple – et un organisme recevant des pouvoirs et des moyens - respectivement, un ministère, une direction régionale. Encore faut-il que ce dialogue ait lieu, que la négociation se déroule. Chaque partie doit se sentir liée, à travers un engagement réciproque, l'une à conférer des moyens et une certaine autonomie à la seconde, la seconde à réaliser les objectifs convenus en commun. Les rapports de suivi de la performance ne sont pas unilatéraux, ce n'est pas une contrainte supplémentaire que l'un fait peser sur l'autre, sans contrepartie. C'est un échange équilibré auquel chacun contribue. En particulier, lorsque le Compte Rendu régional ou le RAP font apparaître des écarts entre prévisions et réalisations, chaque partie prenante doit faire connaître ses conclusions et sa position pour la suite. De même, le COM et le PAP avancent des objectifs de service public et décrit des modalités d'action pour l'année à venir qui sont retenus, ensemble, par les parties concernées.

VII-2. 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 documents de suivi de la performance (notamment RAP, PAP) 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 à l'Assemblée Nationale.

Le suivi de la performance va jouer un rôle central dans les relations entre les administrations et, surtout, entre ces administrations et le citoyen, à travers la représentation parlementaire. De nombreuses personnes prendront part au débat qui va animer la préparation de la loi de finances et la négociation des contrats annuels. Les agents des services concernés auront la possibilité de s'informer grâce aux documents produits ou même de contribuer à leur élaboration. Plus largement, un vaste public pourra y avoir accès : usagers, associations, presse, ... Peu de ces personnes seront des spécialistes des finances publiques, connaisseurs du monde administratif et de son langage. Aussi, faut-il que le système de suivi de la performance soit peu complexe, le plus neutre et le plus objectif possible. Cela signifie que les informations qu'il contient doivent retracer simplement et fidèlement la réalité. A cette double exigence de simplicité et de neutralité du système de suivi de la performance s'en ajoute une autre : la sincérité. En effet, parfois, lors des négociations budgétaires portant sur la performance, des polémiques peuvent se dérouler sur les indicateurs et, plus précisément, sur leur sincérité. De bonne ou de mauvaise foi, les reproches relatifs au manque de précision de l'information paralysent la discussion et empêchent une vision commune. Finalement, on retombe dans le système ancien, où certains imposent et d'autres subissent. La réponse à toutes ces exigences ne s'obtient pas d'elle-même. Elle se construit, s'affirme et s'améliore, grâce au travail quotidien des administrations concernées, grâce aux remarques des interlocuteurs (parlementaires, budgétaires, partenaires, ...) amenés à prendre en compte les éléments suivis, mais aussi par le biais de la procédure de certification.

Déjà évoquée dans la seconde partie de ce guide, la **certification du Rapport Annuel de Performance** vise à éviter les polémiques stériles. Elle se déroule chaque année. Elle se traduit par un document joint au RAP attestant de la sincérité des informations relatives à la performance contenues dans le rapport et reprise dans le PAP. ***Le RAP consolidé du ministère ne devrait pas être communiqué à ses destinataires sans sa certification.***

Annuelle, la certification a une ambition forte et très utile, mais nécessairement limitée : elle garantit seulement la sincérité des chiffres inclus dans le PAP. Elle ne porte que sur les indicateurs et sur la mesure des ressources utilisées. Elle n'a pas à se pencher sur l'expression de la stratégie ni sur le choix des objectifs. Elle confirme ou infirme le caractère significatif des écarts observés sur les données chiffrées. Il ne lui est pas demandé de donner un avis sur les causes de ces écarts, ni sur l'interprétation à en donner et encore moins sur les décisions à prendre pour les corriger.

La certification du RAP suppose un travail de relecture critique et d'investigations ponctuelles sur la chaîne de production des données, visant à rechercher et signaler les éventuelles inexactitudes.

La certification du RAP de l'année N-1 devra intervenir dans un délai serré, durant l'année N, de sorte que le RAP puisse servir pour l'élaboration du PAP N+1, dès le début des conférences budgétaires concernant le budget de l'année N+1. Entre la collecte et la synthèse

des données N-1, une fois cette année révolue, et le début des conférences, les personnes chargées de la certification auront peu de temps pour procéder à la certification. Elles devront par conséquent se préparer à l'avance en procédant au préalable aux investigations souhaitables.

Il est envisagé que l'Inspection Générale (IG) de chaque ministère se charge d'effectuer ce travail de certification. Pour ce faire, l'IG sera naturellement amenée à se pencher sur les Comptes Rendus fournis par les directions régionales. Dans cette mission, l'IG agira en liaison avec les services producteurs des informations. Ces derniers tiendront à sa disposition les documents détaillés organisant la collecte et la synthèse des informations de base. L'IG aura la possibilité de tester les dispositifs d'information. Elle sollicitera les commentaires des services sur ses avis. Son avis aura donc un aspect contradictoire.

VII-3. Le tableau de bord

Comme cela a déjà été évoqué précédemment, le suivi de la performance passe par *la mise en place de contrats de performance*. Les contrats portent sur l'année à venir et sur les années suivantes. Une évaluation commune aux parties concernées intervient à leur sujet, après chaque année révolue. Entre ces deux termes, le suivi détaillé des activités s'effectue grâce au tableau de bord.

Le tableau de bord est un élément important du suivi de la performance. Il permet au responsable de connaître l'état d'avancement du programme dont il a la charge et pour lequel il s'est engagé à atteindre un ou plusieurs objectifs annuels. Destiné à suivre pas à pas les réalisations et à effectuer les adaptations nécessaires au fur et à mesure des événements, le tableau de bord est centré sur : (i) les points-clés des processus à l'oeuvre, c'est-à-dire sur la réalisation des objectifs; (ii) les points critiques (par exemple les goulets d'étranglement) susceptibles de freiner ou de perturber l'activité et, par là, la réalisation des objectifs ; (iii) l'état des leviers de commande disponibles pour, éventuellement, réorienter l'action ou faire face à une situation particulière.

Pour ce faire, le tableau de bord n'a pas à fournir une vision complète et détaillée du dispositif en place. Les états comptables, les comptes rendus et les rapports d'activité remplissent déjà cette mission. Il ne doit pas non plus être assimilé à un rapport statistique ou un rapport d'inspection. ***Un tableau de bord doit être concis, imagé, lisible rapidement.***

Principaux éléments du tableau de bord

- Le titre, le champ couvert, la période, le destinataire, l'émetteur, les sources, la date ;
- Les indicateurs de performance relatifs aux objectifs, issus du contrat de gestion, mesurés pour la période considérée et accompagnés de pictogrammes servant de «clignotants» ;
- Un graphique montrant l'évolution de l'activité, du taux d'engagement des crédits, des moyens utilisés, , et comparant cette évolution avec le cheminement théorique ou bien avec l'évolution constatée durant l'année de référence ;
- Les illustrations éventuelles ;
- Le commentaire clair et précis de l'émetteur sur la situation, l'atteinte des objectifs, les menaces, les mesures à envisager. Souvent, ce commentaire peut se résumer à une

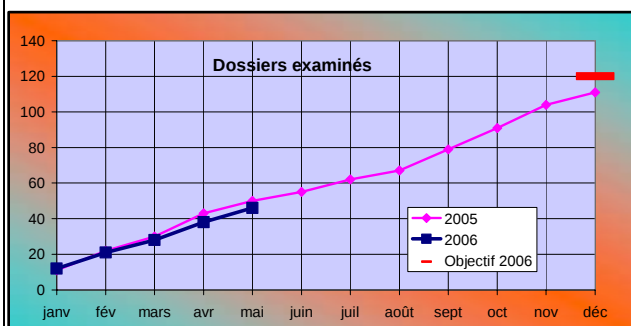
mention rapide du genre « RAS » (Rien A Signaler) indiquant que le programme suit son cours, normalement. Parfois, lorsque la situation le commande, le commentaire adopte un ton moins neutre.

La production du tableau de bord doit s'effectuer selon une périodicité correspondant au rythme des événements susceptibles d'influer sur les objectifs, et à la vitesse des décisions d'ajustement à prendre. Ce rythme peut être trimestriel, mensuel, ou même hebdomadaire. Naturellement, plus la fréquence est élevée, plus le délai de production des informations est court.

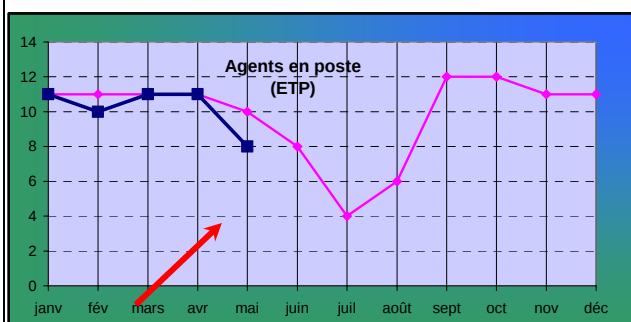
Elaboré par un service pour rendre compte de la marche vers ses objectifs, le tableau de bord constitue un *instrument d'information et d'alerte* dans ce service. Au titre du dialogue de gestion, il est transmis au niveau de responsabilité supérieur, pour informer, ou pour alerter et, le cas échéant, enclencher le processus de décision permettant de faire face à un aléa défavorable. Lorsque le tableau de bord ne prévoit pas d'alerte particulière, il n'appelle pas de réponse. En revanche, lorsque un risque est signalé menaçant la réalisation des objectifs et demandant une réaction, l'autorité destinataire et détentrice d'un pouvoir de décision s'oblige à faire connaître son avis et à réagir. Faute de cette réaction, c'est tout l'édifice du tableau de bord qui perd de sa crédibilité. La confiance mutuelle, indispensable dans l'établissement du contrat et dans le dialogue de gestion, peut alors disparaître.

Un responsable peut être destinataire de plusieurs tableaux de bord émanant d'unités ayant des fonctions différentes, ou d'unités identiques intervenant sur des zones différentes. Dans ce dernier cas, il peut s'avérer utile que les indicateurs de performance des tableaux de bord correspondants puissent être agrégés afin d'alimenter le tableau de bord général (Cf. ci-après un exemple fictif de tableau de Bord).

Tableau de bord du service des aides à l'installation des jeunes agriculteurs - Mai 2006



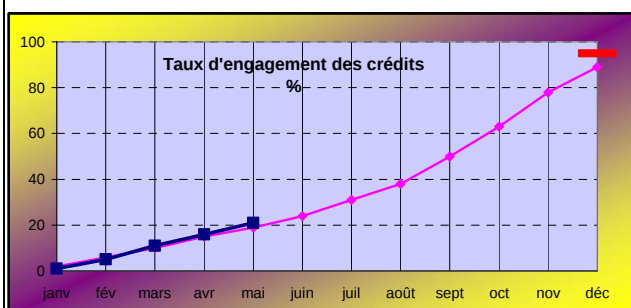
	2006 (partie)	2005
Rejets (%)	22	27
Montant moyen de l'engagement financier par dossier accepté	505,4	494
Montant minimum (id)	132,6	98,9
Montant maximum (id)	1 218	2 018



Commentaire :

Un agent du service connaît des ennuis de santé :

- la période estivale se déroulera probablement avec un effectif plus réduit qu'à l'ordinaire ;
- les dossiers auront du mal à être traités dans les délais ;
- l'objectif 2006 paraît difficile à atteindre.



10/06/2006

VIII – L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE, UN OBJECTIF PARTAGE

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 avec lesquelles le suivi s'associera ou s'articulera. Sans chercher l'exhaustivité, la partie qui suit en présente quelques unes.

VIII-1. Rechercher l'optimum

Le suivi de la performance vise à réorienter l'action publique vers la recherche de l'optimum. Une unité, un organisme ou un programme, qui n'atteignent pas leur optimum de performance, peuvent être considérés comme en « *état de gaspillage* ». La question qui se pose, systématiquement, est donc celle de savoir si le processus administratif considéré est proche du maximum de performance et, s'il ne l'est pas, de savoir comment l'en rapprocher ?

Trois types de démarche peuvent être envisagées pour répondre à cette question : (i) la comparaison avec les autres administrations, avec les autres régions, le benchmarking ; (ii) une rigueur accrue ou le « tour de vis » ; (iii) l'audit de performance, c'est à dire l'examen détaillé des procédures en vigueur, des techniques employées et des moyens utilisés.

• **Le benchmarking** porte très souvent sur la dimension internationale. Des réflexions de ce type ont eu lieu récemment au Maroc, par exemple concernant les perspectives de développement du réseau Internet (« Internet au Maroc - Etat des lieux et perspectives de développement », *Royaume du Maroc, Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction des Études et des Prévisions Financières, Mars 2006*). Il peut également s'appliquer entre régions, provinces, circonscriptions ou encore entre services, comme dans l'exemple des services de l'eau décrit dans l'encadré suivant. Il pourrait aussi être développé entre service public et service privé. En règle générale, le benchmarking privilégie l'utilisation d'indicateurs d'efficacité : nombre de cas traités par agents, coût unitaire d'un contrôle, temps passé pour examiner un dossier, etc. On parle alors d'étalonnage, c'est-à-dire de mesure des caractéristiques des actes élémentaires, dans une optique de comparaison de la productivité.

Il faut toutefois adopter une démarche prudente dans l'analyse de benchmarking. En effet, la méthode comparative peut conduire à la conclusion erronée qu'il faut aligner tous les sites sur les plus performants, qui constituent en quelque sorte les « bonnes pratiques ». Encore faut-il que ces bonnes pratiques soient véritablement transposables. Cette question de la transposition, possible ou non, se pose lorsqu'une circonstance très particulière est à l'origine de la performance élevée. Par exemple, la présence d'un directeur tout particulièrement actif, novateur et d'un grand charisme a pu, à elle seule, permettre d'introduire une motivation renforcée et des méthodes plus dynamiques ou encore la simplification d'un dispositif ancien et inerte. Les autres services peineront à rattraper leur retard.

Benchmarking : l'élimination des insuffisances

Le benchmarking est une méthode par laquelle, sur la base de la performance d'une entreprise, des outils sont conçus pour faciliter les réorientations des pratiques professionnelles en vue de réduire au strict minimum les insuffisances de la performance. L'opération de benchmarking passe par trois étapes. Premièrement, elle évalue un certain nombre d'indicateurs de performance et s'en sert pour établir une comparaison entre l'entreprise et les sociétés les plus performantes. Deuxièmement, elle identifie les causes des disparités et des faiblesses établies à partir de toutes les comparaisons utiles. Troisièmement, elle élabore un plan d'action approprié pour combler les lacunes. Par exemple, le benchmarking permet d'améliorer les services d'alimentation en eau du point de vue de la qualité, de la quantité, de la fiabilité et de la durabilité. La réalisation de cet objectif passe par l'utilisation optimale des ressources des sociétés d'eau pour leur permettre de fournir convenablement les services et par la capacité des sociétés d'eau à faire face aux autres obligations.

Réseau africain d'évaluation des performances des prestataires de services (SPBNET).

<http://www.wupafrica.org/franc/indicateur.html>

En conséquence, avant toute conclusion stratégique et opérationnelle tirée d'une telle démarche, il convient d'analyser de manière rigoureuse la raison des écarts de performance constatés, l'aptitude des bonnes pratiques à se généraliser et la marche à suivre pour cette généralisation. Ce travail s'effectue souvent de manière collective, associant des représentants des différents organismes comparés. Cette manière de procéder participe également à la diffusion des connaissances et à l'appropriation des techniques et des règles les plus souhaitables.

Il est proposé que cette phase d'extension des bonnes pratiques soit renforcée par des actes officiels des responsables politiques et administratifs concernés : par exemple par la préparation d'un projet de loi améliorant la réglementation en vigueur ; ou l'envoi de lettres circulaires précisant les nouvelles règles à appliquer ; par des lettres circulaires réorganisant le dispositif d'action ; par la formation aux nouvelles méthodes, etc. Deux préoccupations majeures doivent être constamment présentes à l'esprit : d'une part, saisir toutes les occasions pour simplifier et alléger les structures et les procédures puis les centrer sur les objectifs prioritaires ; d'autre part, maintenir ou même renforcer les marges de manœuvre dont disposent les responsables pour conduire leurs actions au mieux des circonstances locales.

• **Le « tour de vis »** ou la technique « de la hache ». C'est une technique fort ancienne qui consiste, schématiquement, à imposer à un processus administratif, à un service, une compression de ses moyens, tout en maintenant à son égard un niveau exigeant d'objectif.

Il n'est pas rare qu'une telle mesure produise le résultat espéré, que le service concerné relève victorieusement le défi, en tout ou partie. En réalité, des gisements de productivité inconnus existaient en son sein, ou bien il a consenti un effort particulier. Mais, il arrive aussi

que le challenge échoue. Cela signifie que la limite de la productivité véritablement mobilisable dans les conditions du moment a été atteinte.

Cette méthode ne devrait être utilisée qu'avec prudence et par petits incréments, et être réservée de préférence aux cas avérés de gaspillage ou de sous-productivité.

• **L'audit de performance** s'applique à un programme 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 se déroule sur plusieurs années. Par conséquent, même si une petite partie des questions qu'il se pose ressemble à celles traitées par la certification des données, il ne peut pas se confondre avec elle.

L'audit de performance, ou de programme, fait l'objet d'un guide destiné aux inspecteurs qui seront amenés à le réaliser. Pour toute précision on se reportera utilement à ce document (*référence à fournir*).

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 le programme et que les responsabilités y sont clairement distribuées.

L'audit de performance d'un programme aura également à aborder l'étude détaillée du programme, dans le but de rechercher des voies d'amélioration de sa performance (meilleure efficacité et meilleure efficacité). La question traitée sera alors typiquement celle de savoir si :

- les produits du programme sont les plus indiqués pour produire les effets désirés,
- les méthodes et techniques employées pour réaliser ces produits sont les meilleures,
- la combinaison des moyens mis en œuvre est optimale,
- les moyens engagés sont acquis au meilleur prix et engagés en quantité juste suffisante.

L'audit de performance s'effectue dans le cadre d'une mission confiée par le ministère concerné et le ministère des Finances aux Inspections Générales. Il aboutit à un rapport comportant d'une part les avis de la mission d'audit et, d'autre part, les commentaires et les réponses des services concernés. Le rapport est remis aux principaux destinataires des documents du suivi de la performance. Il demeure à la disposition des demandeurs éventuels.

L'audit de performance s'inscrit bien dans la préoccupation de recherche de la qualité. Eventuellement, il pourra suivre ou s'inspirer des normes et procédures en vigueur pour la certification de la qualité de ces systèmes, en particulier les normes ISO.

VIII-2. Le perfectionnement des méthodes de gestion – Le contrôle de gestion

Donner plus de latitude aux responsables va de pair avec une incitation renforcée à adopter et atteindre des objectifs ambitieux. Il s'agit de responsabiliser tous les rouages du dispositif, de les faire adhérer aux objectifs des programmes sur lesquels ils sont impliqués, que ce soient les

objectifs généraux de résultat et de production figurant dans les PAP budgétaires transmis au Parlement, comme ceux plus opérationnels orientant l'action de terrain.

Il convient d'insister sur la *diffusion et l'appropriation des objectifs*. Les pays les plus avancés dans le processus de gestion axée sur les résultats en sont arrivés naturellement à stimuler cette diffusion et cette appropriation en les liant à l'évaluation du personnel. Schématiquement, la manière de servir d'un responsable est appréciée par la connaissance des objectifs qu'il a suscitée parmi ses collaborateurs, par la qualité des objectifs opérationnels qu'il en a déduits pour eux et négociés avec eux, par la justesse des pouvoirs et des moyens qu'il leur attribue, par le suivi régulier mis en place et, finalement, par les résultats atteints. Par suite, l'appréciation sur la manière de servir des agents d'exécution dépend, elle aussi, de la prise en compte des objectifs dans l'action de tous les jours.

Egalement importante sera la *diffusion des indicateurs et des objectifs de résultat*. Dorénavant, la préoccupation majeure des administrations et des organismes publics est le service rendu à la population. Pour cette raison, la diffusion des indicateurs et des objectifs de résultat est essentielle. Les indicateurs servent à la décision des responsables, mais aussi à tous les niveaux de responsabilité, pour lesquels ils orientent les activités vers la satisfaction des besoins des usagers. Du coup, l'écoute de l'administré, la qualité de l'accueil qui lui est ménagé, la disponibilité pour lui apporter le service prévu, l'adaptation précise de ce service à son cas particulier et le climat de confiance réciproque qui s'installe entre lui et le service deviennent des critères importants dans les méthodes de gestion.

Comme le suivi de la performance, le contrôle de gestion est un processus continu. Toutefois, alors que le suivi s'effectue selon un rythme annuel, le contrôle de gestion adopte généralement une fréquence plus rapide.

Comme le suivi de la performance, le contrôle de gestion se concentre sur les points essentiels de la vie des unités : les moyens qui leur sont alloués, les activités réalisées et les services rendus. Il s'étend à l'ensemble des unités d'une administration et 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, par exemple entre un atelier, le magasin de fournitures et les bureaux d'accueil du public d'une part, et le chef du service, d'autre part.

Le contrôle de gestion constitue le prolongement naturel du suivi de la performance. Il contribue à l'amélioration des performances, grâce à la diffusion, au sein de toutes les unités administratives concernées, de la culture de la performance et de la recherche d'un meilleur service rendu. Il met l'accent sur les objectifs poursuivis par l'organisme dans son ensemble et sur leur décomposition en objectifs opérationnels. Il oriente les échanges entre tous les services sur les préoccupations d'économie et d'efficacité.

Comme le suivi de la performance, le contrôle de gestion va souvent de pair avec l'instauration de plus grandes marges de manœuvre laissées aux responsables des programmes et des services. Cette facilité est accordée avec, comme contrepartie, l'obligation de rendre compte de la mise en oeuvre conforme aux directives de l'organisme.

En réalité, le contrôle de gestion recouvre des acceptions variées et des outils multiples. Il s'adapte au cas par cas, en fonction de la situation des services qui souhaitent développer cette nouvelle approche. La mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion dans un organisme administratif est un acte important qui demande une étude préalable, souvent avec un appui extérieur. Il faut éviter que les unités qui constituent l'organisme se dotent de leur propre contrôle de gestion, séparément les unes des autres et sans concertation, ce qui, tout en étant positif dans son principe, aboutirait néanmoins et à des discordances compliquant la synthèse d'ensemble. Sans rechercher à plaquer sur l'ensemble de l'organisme un modèle unique et contraignant de contrôle de gestion, cette mise en place devra tout de même veiller à :

- créer un langage commun, ce qui n'est pas absolument évident au départ lorsque l'on observe la grande diversité des notions employées ou des idées différentes retracées par les mêmes mots dans la littérature spécialisée du contrôle de gestion ;
- ménager la bonne compréhension et l'appropriation par tous les agents des objectifs de l'organisme ;
- assurer la collecte et la transmission, aussi bien verticale (remontée dans la hiérarchie) qu'horizontale (entre unités de même niveau) des renseignements utiles ;
- faire redescendre systématiquement les avis et les commentaires des responsables destinataires des informations de base ;
- et, garder le dispositif centré sur l'essentiel, avec un fonctionnement simple et robuste, évitant les informations superflues et les fréquences trop élevées.

L'instauration du contrôle de gestion suppose un effort important de formation des personnes amenées à le faire fonctionner et nécessite la mise en place de procédures décrivant ce fonctionnement. L'outil principal du contrôle de gestion est le tableau de bord, déjà évoqué dans le présent guide. Les méthodologies ne manquent pas à propos des tableaux de bord ; la littérature spécialisée est abondante. Le présent guide renvoie à ces documents pour davantage de précision. On relèvera seulement deux idées souvent évoquées et importantes à prendre en compte lorsque l'on bâtit un dispositif de suivi de la performance. D'abord celle du Tableau de bord partagé, c'est-à-dire d'instrument collectif, ce qui le rapproche du contrat de performance, instrument de dialogue entre divers interlocuteurs, tel qu'on a pu le présenter ci-dessus. La littérature évoque également le Tableau de bord équilibré (*Balanced Scorecard*), qui répond à la nécessité de faire en sorte que le tableau de bord tienne le juste milieu entre des préoccupations contradictoires. C'est ce qu'illustre, très succinctement, l'encadré ci-dessous :

Tableau de bord équilibré

Equilibré, entre :
 Objectifs à court, moyen et long terme ;
 Indicateurs physiques et financiers ;
 Performance passée et résultat envisagé pour l'avenir ;
 Présentation pour l'extérieur de l'organisme et présentation interne.

Le contrôle de gestion se traduit par une contractualisation implicite ou explicite qui enrichit et consolide la relation entre les responsables administratifs par des engagements réciproques, l'un pour atteindre un certain niveau de performance, l'autre pour conférer au premier les pouvoirs et les moyens nécessaires.

VIII-3. L'évaluation

Quel que soit le type d'évaluation envisagé, il s'agit toujours d'un travail d'une certaine ampleur. Aussi, l'évaluation ne se lance pas à la légère. D'abord, elle utilise des ressources prises sur la vie des services. Ensuite, elle peut avoir un effet contreproductif en n'apportant pas à aux participants ce qu'ils espéraient en recevoir. C'est la raison pour laquelle le présent guide recommande :

- de bien délimiter le champ de l'évaluation ainsi que ses objectifs,
- de mener les travaux de manière officielle,
- et d'y associer les services concernés.

La notion d'évaluation donne lieu à des compréhensions qui varient beaucoup d'une personne à l'autre et d'un auteur spécialisé à l'autre. On n'évoquera ici que quelques manières de concevoir l'évaluation, sans en détailler chacune.

. L'évaluation d'impact

On retient parfois une vue assez restrictive mais néanmoins ambitieuse de l'évaluation en la définissant comme « *la mesure des effets, positifs ou négatifs, de l'action publique* ». C'est ce que la littérature nomme parfois l'évaluation d'impact. Celle-ci 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 ou sur leur importance réelle (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 est reçu un message d'éducation à la santé ? Comment est-il mémorisé ? Provoque-t-il un rejet, une adhésion ? Ou encore, comment expliquer les attitudes envers le port de la ceinture de sécurité ?

Complexe et délicate à mener, cette évaluation doit répondre à un défi redoutable : apporter la preuve que la politique examinée est bien la cause des effets observés dans la vie de la population (ou sur l'économie,...). Pour ce faire, les méthodologies ne manquent pas. Puisées dans la boîte à outils des scientifiques, elles reviennent toutes plus ou moins à comparer deux situations : l'une avec application de la politique considérée, l'autre sans cette politique. Courante dans la recherche, cette manière de procéder se fonde sur des échantillons représentatifs de la population, l'un utilisant le service administratif à tester, l'autre ne l'utilisant pas. Mais cette méthode exigeante n'est pas toujours applicable. C'est la raison pour laquelle on recourt souvent à des techniques moins probantes, mais plus aisées à mettre en œuvre :

- avant-après : observation d'un même groupe avant la mise en œuvre du programme et après ; malheureusement, entre les deux temps de la comparaison, la situation générale a pu se modifier et, par là, interférer avec le programme ;

- concernés à des degrés divers : 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 ;
- avis d'experts.

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

. L'évaluation de programme, l'autoévaluation de service

Il s'agit là de la conception la plus fréquente de l'évaluation. Elle consiste en une analyse et une interprétation des résultats d'un programme. Il s'agit donc d'un objectif identique à celui de l'audit de programme, déjà présenté dans ce guide et pour lequel existe un manuel spécifique. 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. Il s'agit alors d'une autoévaluation. Cette dernière manière de procéder est un complément naturel de l'instauration du suivi de la performance. En effet, incités à réviser leur fonctionnement, leur efficacité et leur efficience, les services constituant un programme vont assez spontanément se poser ces questions et entreprendre des analyses par eux-mêmes. Cette pratique apporte un feedback interne précieux. Elle est à encourager. Elle peut prendre appui sur le manuel évoqué ci-dessus. Elle amènera les unités de terrain à s'interroger sur leurs objectifs et sur leurs réalisations. Avec elle, les services se situeront par rapport aux objectifs nationaux et régionaux et approfondiront ainsi leur approche de la performance.

Souvent, l'autoévaluation de service vise à répondre d'abord au besoin d'améliorer la qualité des services rendus à la population. Elle étudie alors minutieusement les manières d'agir du service, ses procédures d'action et celles de contrôle, en suivant les préconisations des normes spécialisées (par exemple ISO 9000). Menées jusqu'à leur terme et traduites en manuels d'opérations et en formations des agents, les autoévaluations de ce type, qualitatif, sont de nature à leur faire éviter les traitements inappropriés, les erreurs préjudiciables à l'utilisateur et au service lui-même. Elles fournissent une garantie de service (assurance qualité). Ainsi, elles jouent un rôle important dans le progrès réalisé par les services publics.

. L'Autoévaluation individuelle

L'autoévaluation individuelle obéit à la même logique que l'autoévaluation de service, par rapport à la question de la qualité, en l'appliquant à un agent considéré individuellement. Elle favorise la recherche, par l'agent, des manières les plus sûres et les plus efficaces d'exercer son métier. Souvent, une telle démarche s'inscrit dans les préoccupations relatives justement à une profession, les infirmières, les enseignants par exemple, et suit un protocole défini par cette profession elle-même (avec des grilles de questions à examiner). Elle contribue à

l'apprentissage du métier par action directe, en situation, et contribue grandement à rendre plus fiable et finalement plus efficace le service rendu.

En résumé de cette troisième partie, il est important d'insister sur le fait que l'instauration du suivi de la performance lié au système budgétaire ne va pas sans engendrer, en cascade, le lancement de démarches telles que les audits de performance, le renforcement de la gestion de la performance et l'évaluation. Toutes ces actions s'inscrivent dans la démarche de perfectionnement du dispositif public au service de la population mais, elles ne se déroulent pas selon le même agenda, ne visent pas les mêmes objectifs opérationnels et ne sont pas toutes à lancer simultanément de manière large.

Un défaut souvent observé est celui de vouloir couvrir des champs trop vastes, de chercher à répondre à trop de questions à la fois, ce qui se traduit, presque à coup sûr, par un affaiblissement des résultats. Ainsi, des évaluations peuvent vouloir englober à la fois la mesure des effets et l'audit de performance. Ce manque de ciblage produit une dispersion préjudiciable. Il est expressément recommandé de cerner, à chaque fois, de manière précise, le sujet à traiter, de bien définir ses contours dans l'acte de lancement de l'action et de superviser les groupes d'audit et d'étude tout au long de leurs travaux afin qu'ils restent axés sur leur sujet. Cette précaution vaut également pour le contrôle de gestion qui doit éviter de s'étendre dans toutes les directions à la fois.

Toutes ces actions (audit, contrôle de gestion, évaluation), aussi souhaitables soient-elles, ne pourront pas être lancées simultanément. Un plan d'action est à mettre en place au préalable dans chaque ministère, tenant compte de sa culture propre et de son expérience, pour établir les priorités d'action, de réforme et d'innovation et garantir une articulation entre elles et en liaison avec le suivi de la performance.

Néanmoins, même si le suivi de la performance lié au système budgétaire est une opération complexe qui s'appuie sur une grande variété d'instruments et mobilise de nombreuses énergies et se conduit comme une opération globale, son champ d'application doit rester bien délimité. Par exemple et naturellement, le suivi de la performance n'a pas à englober le dispositif comptable. Il n'a pas non plus vocation à intégrer totalement le contrôle de gestion, pas plus que le dispositif statistique ou encore la gestion des ressources humaines, ni même l'assurance qualité, bien qu'il puisse s'appuyer sur eux, pour tirer profit de leurs informations et de leurs capacités. Son application doit être progressive, flexible, tout en préservant la cohésion d'ensemble et en encourageant les initiatives innovantes.

Conclusion générale

En conclusion, il est important de revenir sur la nature et l'ampleur du mouvement en cours visant à instaurer le suivi de la performance des services publics en liaison avec le système budgétaire.

D'abord, sous des formes diverses et avec des libellés variables, mais à partir de fondements remarquablement identiques, ce mouvement s'observe aujourd'hui dans de nombreux pays :

« Depuis une vingtaine d'années, l'augmentation de la contrainte budgétaire a conduit plus des deux-tiers des pays membres de l'OCDE à mesurer la performance de l'action publique et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer l'efficacité des actions financées et de leurs services publics. » (Les Notes Bleues de Bercy, France, mars 2006)

Ainsi, le besoin d'améliorer le volume et la qualité des services publics tout en maîtrisant la ressource consommée s'est fait ressentir presque partout, au sein des organisations gouvernementales, au sein des organismes autonomes travaillant pour le service public, comme au sein des gouvernements locaux (Etats, régions, villes).

De la même façon, on observe dans un grand nombre de pays hors OCDE des programmes de réforme budgétaire privilégiant la logique de résultats sur la logique de moyens.

Les principes de base de cette évolution sont simples à énoncer :

- examiner le service rendu avant de raisonner sur les moyens à consommer ;
- responsabiliser (tous) les acteurs (du service) en fixant avec eux les cibles à atteindre, en quantité, en qualité et en gestion économe des ressources, tout en leur laissant une autonomie d'initiative et de gestion plus large ;
- échanger les informations sur le résultat atteint et le résultat visé avec les autorités compétentes, avec les agents concernés et avec un large public ;
- mesurer l'écart entre le résultat atteint et le résultat prévu ;
- par ce moyen, éclairer les décisions stratégiques et budgétaires ;
- piloter l'action au jour le jour en fonction de la performance à atteindre.

La mise en place de ces réformes dispose déjà d'un peu de recul, ce qui autorise à tirer des leçons encourageantes. Ainsi, diriger le service en terme de performance :

- amène un regard fort sur l'avenir du service, clarifie ce qui est important pour lui et, par suite, clarifie ce qui l'est moins ;
- améliore effectivement la performance des programmes, déjà par l'abandon des activités qui ne contribuent pas à la réalisation des objectifs fixés, également par des gains de productivité et, aussi, par la diffusion des innovations (grâce au benchmarking) ;
- participe, par le recentrage, à la simplification des dispositifs administratifs ;
- contribue à une ouverture vers l'extérieur et à l'écoute de la population à servir, à l'écoute de l'utilisateur ;

- suscite un dialogue positif (non plus en terme de rapport de forces) entre les instances concernées par une même mission ;
- implique les multiples « niveaux » administratifs, depuis le terrain, depuis l'établissement, jusqu'aux décideurs politiques ;
- répond aux demandes du public visant à mieux connaître et comprendre le fonctionnement et l'apport des administrations ;
- justifie de manière plus convaincante les ressources qui sont prélevées sur les contribuables ;
- permet aux agents engagés dans l'action de se situer personnellement par rapport aux buts et aux objectifs de leur organisme ;
- apporte aux décideurs politiques et aux législateurs, une connaissance plus équilibrée de la réalité sur laquelle ils interviennent.

A présent, les constituants clés de ces entreprises sont particulièrement bien mis en évidence :

- le **résultat** est ce que l'on cherche à faire ;
- l'**indicateur** mesure ce qui est fait ;
- le **contrat**, implicite ou explicite, définit les engagements réciproques.
- la **performance**, apporte l'assurance de la meilleure prestation possible, au moindre coût.

Au passage, les difficultés sont identifiées. D'abord, l'ampleur des changements à réaliser impose de procéder de manière progressive. Il s'agit de tenir compte de la capacité du vaste milieu impliqué dans de telles réformes à supporter un véritable bouleversement de sa culture administrative. Un délai d'apprentissage, d'acquisition et d'appropriation est nécessaire. De même, la mise en place des instruments (documents, procédures, systèmes d'information) se produit forcément pas à pas. Ensuite, comme toute réforme, celle-ci peut provoquer des réticences. Les personnes amenées un peu malgré elles à participer au dispositif rénové ressentiront éventuellement la crainte d'avoir à faire un effort supplémentaire, sans contrepartie, ou bien la crainte d'avoir à informer autrui sur des aspects de leur action restés jusque là dans l'ombre et finalement de perdre de l'autonomie. Ces craintes sont à prendre en considération et doivent être surmontées pour assurer le développement de l'entreprise. Avant tout, une bonne pédagogie est nécessaire pour faire connaître et diffuser les principes et les objectifs de l'opération. Le dialogue et la négociation constituent aussi des points de passage obligés, de sorte qu'il n'y ait pas de perdant ni gagnant - la littérature parle de stratégie gagnant-gagnant - et que le suivi de la performance s'installe sur la base d'une large adhésion de tous ceux qui le font fonctionner et l'utilisent.

Résumé :

Pour un ministère (RAP, PAP), au plus :

6 à 7 programmes,

2 à 3 objectifs par programme,

5 à 6 indicateurs par objectif.

REFERENCES

Royaume du Maroc, « *Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats* » - Annexe à la circulaire du Premier ministre 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

Royaume du Maroc, ministère de la Santé, « *Indicateurs de Santé* », Direction de la Planification et des Ressources financières, Service des Etudes et de l'Information Sanitaire.

Royaume du Maroc, « *Objectifs du Millénaire pour le développement* », Rapport National 2005, septembre 2005.

Royaume du Maroc, « *Nouvelle approche budgétaire – Application à six nouvelles administrations pour l'exercice 2007 – Cahier des charges et plan d'action* », Rapport de l'Adetef, 10 mars 2006.

République Française, « *La démarche de performance : Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* », Juin 2004.

République Française, Direction de la Réforme Budgétaire, « *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de finances – Mémento*, version du 12/12/2003.

République Française, Délégation Interministérielle à la réforme de l'Etat, « *La contractualisation dans les administrations de l'Etat – Les contrats avec les établissements publics et les entreprises publiques – Les démarches de contractualisation avec les services déconcentrés* », 2002.

République Française, Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, « *Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion* », 2001.

République Française, « *La démarche de performance dans le cadre des lois de Finances* », Les Notes Bleues de Bercy, 2001.

Royaume du Maroc, Ministère de la Santé, « *Lettre de cadrage pour la préparation du projet de budget 2004* », juin 2003.

Royaume du Maroc, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, « *Stratégie de Développement Rural à 2020* », Document de synthèse, Conseil Général du Développement Rural, 1999.

- Banque mondiale, « *Suivi & Evaluation – Quelques outils, méthodes et approches* » 2004.
- Harry P. Hatry, “*Performance Measurement*”, The Urban Institute Press, Washington DC, 1999.
- Schiavo-Campo, S. “*Performance in the Public Sector*”, Asian Journal of Political Science, December 1999.
- Smith, Peter, (ed), “*Measuring Outcome in the Public Sector*”, London: Taylor and Francis, 1996.
- Guerin-Schneider L., « *L’intérêt des indicateurs de performance dans la gestion des services d’eau et d’assainissement* », Colloque SHF, 2002, France.
- Collège des infirmiers et des infirmières de l’Ontario, « *Le Manuel d’autoévaluation* », Canada.
- Institut BVA, « *Baromètre BVA - Les services publics vus par leurs usagers* », 2002, France.
- Chemla-Lafay A., Chol C., « *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l’OCDE – Convergence et systématique* », IGPDE, mai 2006, France.
- « *Les rapports de performance – Exposé – Sondage - Conseil sur la comptabilité dans le secteur public – Projet d’énoncé de pratiques recommandées* » Ontario, Canada.
- Inspection cantonale des finances, « *Guide pour la mise en place d’un système de gestion performant au sein des services de l’Etat de Genève* », 2001, Suisse.
- République Française, Direction du Budget, « *Guide de la justification au premier euro des crédits du PLF 2007* », 2006.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB), “*Government Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding*”, 2005, USA.
- Vera Institute of Justice, “*Measuring Progress toward Safety and Justice : A Global Guide to the Design of performance Indicators across the Justice Sector*”, 2003, USA.
- “*L’expérience de contractualisation au ministère de la Santé*”, Maroc, Exposé à Tunis, juin 2006 (site Banque Mondiale).
- Tazi A., « *Réforme budgétaire : renforcement de la performance de la dépense publique* », Maroc, exposé à Tunis, juin 2006, (site Banque Mondiale).

« *La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basée sur l'approche Budget-Programme* », Maroc, exposé à Tunis, juin 2006, (site Banque Mondiale).

Demangel P., « *Le suivi de la performance, Aspects de la mise en œuvre du budget par objectifs* », exposée à Tunis, juin 2006, (site Banque Mondiale).

République Française, MINEFI, « *Mesurer la performance – Fiches méthodologiques et exemples* », 2005.

Québec, Secrétariat du Trésor, « *Guide sur les indicateurs* », 2003.

Québec, Secrétariat du Trésor, « *Guide sur le rapport annuel de gestion* », 2002.

Québec, Secrétariat du Trésor, « *Document de soutien à la production du rapport annuel de gestion 2005-2006* », Direction de la gestion de la performance, Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion, 2003.

Royaume du Maroc, projet de « *Manuel d'audit de performance* ».

HEC, Montréal, « *Les échelles de mesure en marketing* », Canada, (diaporama).

Secrétariat du Trésor du Canada, « *Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats* », (diaporama).

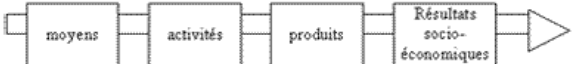
République Française, Rectorat d l'Académie d'Orléans-Tours, « *Plan de mise en œuvre du contrôle de gestion* », (diaporama).

Ville de Montréal, « *Planification et établissement des objectifs de performance – Personnels scientifiques* », Canada, (diaporama).

Dubuc Ch., « *Les indicateurs de performance dans les villes québécoises : les expériences américaines et canadiennes* », EAP de Montréal, 2006, Canada (diaporama).

« *Comptabilité de gestion – Chapitre 2 : la notion de coût* », EAP Montréal, canada, (diaporama).

GLOSSAIRE

Action	Pour les fins de suivi de la performance, les actions constituent les composantes élémentaires d'un programme. Comme les programmes, les actions comportent une description, une stratégie, des objectifs, un budget, et des indicateurs de performance.
Activité	Élément de la chaîne de résultats (ou du processus de production) des administrations. Les activités de l'administration publique utilisent des moyens pour fournir des produits. On peut définir des indicateurs d'activité.
Audit du système d'information	Revue ponctuelle du processus de collecte, de synthèse et de présentation de l'information au sein d'un organisme. Permet de détecter les insuffisances, les faiblesses et les dispositifs inutilement lourds.
Audit de performance	L'audit de performance est une évaluation indépendante et objective, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés par les ministres, de la pertinence des objectifs, de la fiabilité du système de mesure à travers notamment les indicateurs de performance, et de l'analyse des résultats d'une organisation en termes d'efficacité et d'efficience. Cette évaluation, effectuée avec une approche systématique et méthodique, doit mener à des recommandations pour améliorer la performance ainsi que son pilotage. Un suivi régulier des plans d'actions faisant suite à ces recommandations concourt à la création de valeur ajoutée.
Autoévaluation	- Evaluation de son action et de ses performances, réalisée par l'organisme concerné lui-même. - Evaluation de sa compétence, de sa pratique professionnelle, par la personne concernée elle-même.
Bénéficiaire	Le bénéficiaire est une personne bénéficiant effectivement des prestations du programme (enfants dans les écoles, femme dans un centre de santé, agriculteur disposant de la prime d'équipement, etc.). On parle également d'usagers des services publics
Budget-programme (ou budget de programmes)	Budget examiné programme par programme, sachant que la nomenclature budgétaire proprement dite s'articule sur les programmes, actions, etc. Le plus souvent les budgets de programmes sont également des budgets de performance, c'est-à-dire que les présentations des programmes comprennent stratégie, objectifs, financement et indicateurs. Cette dénomination est remplacée par « Contrat Objectifs/Moyens » pour ce qui concerne le document de préparation de la négociation budgétaire annuelle entre une direction régionale et l'administration centrale d'un ministère. Il s'agit du même document, élaboré selon la même logique mais qui joue explicitement le rôle d'un contrat.
Certification des comptes	L'audit des comptes permet au commissaire aux comptes de formuler une opinion exprimant si les comptes sont établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel qui leur est applicable. Les commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice.
Cible (de résultat)	Résultat attendu à une échéance temporelle définie. S'exprime par la valeur attendue des indicateurs choisis pour la mesure de ce résultat. Les objectifs d'un programme, présentés dans le projet annuel de performances, doivent être associés à la mesure des résultats obtenus et à des cibles de résultats.
Chaîne des résultats	La chaîne des résultats (ou processus de production) d'une administration est l'enchaînement logique qui décrit la manière dont l'administration transforme des ressources ou moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus. Ces produits induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social.  Des objectifs et des indicateurs qui mesurent leur réalisation peuvent être associés à tous les échelons de ce processus de production.
Cible	Valeur projetée pour un indicateur. Un indicateur a plusieurs valeurs cibles, correspondant aux différentes années de prévision. Les cibles des indicateurs font partie du Contrat Objectifs/Moyens et du Projet Annuel de Performance. La valeur de la cible doit rester dans le domaine du vraisemblable.
Comparaison	Comparer la valeur prise par un indicateur à celles des années passées afin de révéler la tendance d'évolution. La comparer aux valeurs cibles agréées. Comparer cette valeur à celle prise par le même indicateur dans une autre région, province, ou un autre service analogue, pour juger des performances relatives. Comparer cette valeur à des normes de service, aux standards internationaux, etc.
Compte rendu de performance	Rapport de performance élaboré par une direction régionale. Ses données sont utilisées dans la consolidation fournie par le RAP du ministère

Contrat de performance	Acte passé entre deux parties : i) le responsable d'une administration, d'une mission, d'un programme, d'une action, d'un service,, et ii) l'autorité qui lui a conféré ses pouvoirs. Au terme d'une négociation, le responsable s'engage à réaliser les objectifs négociés et convenus d'un commun accord, l'autorité s'engage à fournir les moyens (réglementaires, financiers,) nécessaires. Il s'agit d'un contrat de confiance, non juridique.
Contrat Objectifs/Moyens	Nouvelle appellation du « Budget-programme ». Contrat annuel élaboré par une direction régionale en vue de la négociation de son budget avec son administration centrale. Il décrit les résultats envisagés et les moyens prévus pour les trois prochaines années (triennal glissant). Ses données sont utilisées dans la consolidation fournie par le PAP du ministère.
Contrôle de gestion	Instrument de pilotage global à la disposition d'un responsable pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.
Coût	Le coût d'un programme pendant une période donnée est l'ensemble des dépenses réalisées (ou prévues), de fonctionnement et d'investissement, quelle que soit leur provenance, directement affectables à ce programme.
Démarche qualité	La démarche qualité dans un service consiste à écouter l'utilisateur ou ses clients internes et à s'engager vis-à-vis d'eux sur des objectifs. Pour les atteindre, le service peut être amené à revoir son organisation et ses processus. Il doit mesurer les résultats obtenus afin de pouvoir progresser.
Dialogue de gestion	Le dialogue de gestion est le processus d'échanges existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs à la mise en œuvre des actions, aux volumes de moyens mis à la disposition des entités subordonnées, aux objectifs qui leur sont assignés. Ce dialogue s'effectue en continu sur des paramètres sensibles tels que l'engagement des crédits, le taux de réalisation des actions, le volume des prestations délivrées, ..., à l'aide de bordereaux ou de tableaux de bord. En particulier, ce dialogue connaît un temps fort annuel avec la négociation du contrat de performance.
Domaine Stratégique de Résultats	Les Domaines Stratégiques de Résultats (DSR) correspondent aux grands axes de la politique à moyen et à long terme d'un ministère ou d'un département ministériel. Ils correspondent grosso modo à la notion d'objectifs stratégiques que l'on retrouve parfois dans la littérature. Les DSR, qui sont définis au niveau de l'administration centrale sont traduits par cette dernière en objectifs généraux de résultat puis en indicateurs et portés à la connaissance des services déconcentrés. Ces services reprennent les objectifs et les indicateurs pertinents dans leur ressort et les complètent avec des objectifs opérationnels dans le cadre de l'élaboration de leur Contrat Objectifs/Moyens.
Ecart	Différence entre la cible, fixée initialement d'un commun accord, et la réalisation correspondante de l'indicateur, mesurée après coup. L'écart est significatif s'il est plus grand que la plage d'incertitude de l'indicateur, non significatif dans le cas contraire.
Economie	Obtenir les moyens nécessaires, au moindre coût.
Efficacité	Fait d'atteindre un résultat conforme à l'objectif fixé. L'efficacité se mesure par comparaison (différence ou ratio) entre un objectif préalablement fixé et un résultat effectivement obtenu. En d'autres termes, on est efficace quand on atteint ses objectifs
Efficience	Fait d'optimiser les moyens (ou ressources) consommés pour atteindre un résultat. L'efficience se mesure par comparaison (généralement un ratio) entre un résultat effectivement obtenu et les moyens utilisés.
Evaluation	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. L'évaluation est généralement effectuée avec une vue extérieure à l'organisme qui met en œuvre la politique. A la différence du suivi de la performance, l'évaluation ne s'effectue pas en continu.
Fonction de soutien, Fonction d'appui (programme de soutien, action de soutien)	Fonction ne participant pas à la mise en œuvre opérationnelle des programmes ou des actions, mais indispensable à l'efficacité d'ensemble. Les fonctions de soutien correspondent aux fonctions dites d'état major (direction générale, études, recherches, et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, communication, informatique transverse, etc.). Les fonctions de soutien qui ne peuvent être réparties a priori entre les programmes ou les actions opérationnelles sont isolées dans une action ou un programme fonction de soutien. Les actions de soutien ne sont généralement pas assorties d'objectifs stratégiques en dehors d'objectifs d'efficience de la gestion. Les programmes de fonctions de soutien peuvent en outre se voir fixer des objectifs de qualité de service interne.
Fongibilité	Caractéristique de crédits dont la répartition par destination ou par nature n'est mentionnée qu'à titre indicatif lors de la présentation d'un programme. La fongibilité laisse donc la faculté de répartir les crédits lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La globalisation fournit une souplesse analogue, mais limitée au contenu d'un paragraphe.
Groupe cible	Ensemble des personnes sur lesquelles un programme est censé exercer une influence (enfants pour l'école, patients pour l'hôpital, agriculteurs pour une action de vulgarisation). Les personnes effectivement concernées, les <u>usagers</u> , ne constituent en général qu'une partie du groupe cible.
Imputabilité	-Obligation juridique ou morale d'informer les autorités compétentes et le public en général de l'usage qui a été fait des ressources appartenant à la collectivité. - Possibilité de considérer une réussite, un échec, ou une faute comme attribuable à une personne donnée.

	- Ensemble des conditions nécessaires et suffisantes pour prouver la relation entre une cause et son effet (épidémiologie, évaluation).
Incertitude	La méthode de mesure d'un indicateur n'amène jamais à une valeur totalement exacte. Cette mesure est vraie à une marge près, appelée marge d'incertitude qu'il faut connaître pour éviter de tirer des conclusions erronées dans l'observation des écarts ou dans la comparaison spatiale ou temporelle.
Indicateur	<u>Indicateur</u> : variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité et d'un programme. <u>Indicateur de performance</u> : représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance.
Horizon	Période future pour laquelle un but, ou un objectif fixé est à atteindre. On distingue le long terme LT (ex : 2025), le moyen terme MT (5ans) et l'annuel (horizon du budget avec le principe d'annualité). Horizon glissant : dispositif prévoyant chaque année le même nombre (par exemple 3) d'années futures. La prévision relative à une de ces années se modifie à chaque fois, au fur et à mesure qu'on s'en approche.
Moyens (d'un programme, d'une action)	Terme général désignant l'ensemble des ressources mobilisées pour la mise en œuvre d'un programme : crédits budgétaires, cofinancements des partenaires de l'État, personnels, locaux, équipements, etc.
Nomenclature budgétaire	Classement des dépenses dans la morasse, par titre, chapitre, paragraphe, article et ligne. La nomenclature budgétaire peut évoluer vers un classement des dépenses par destination (programmes, activités) et par nature de dépenses rejoignant la nomenclature comptable.
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 Domaine Stratégique de Résultats (DRS) sont associés un ou plusieurs objectifs opérationnels, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs. A titre d'exemple, dans son projet de performance 2006, la Région sanitaire de Doukkala-Abda associe à la DSR « consolider les acquis en matière de programmes de santé, de couverture et sécurité sanitaires » un objectif spécifique « améliorer la couverture sanitaire », dont l'atteinte est mesuré par plusieurs indicateurs : « pourcentage de la population couverte en mode fixe », « pourcentage de la population couverte en mode mobile », « nombre d'habitants par formation sanitaire ».
Performance (d'un programme)	Pour toute organisation, être performante, donc atteindre le « résultat optimal » signifie deux choses : d'une part remplir sa mission (être efficace) ; d'autre part remplir cette mission en gérant au mieux ses ressources (être efficient et économe). Dans le secteur public, la performance se définit par rapport à la valeur de ce que fait l'administration, c'est-à-dire à l'intérêt général. La performance est ainsi la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité économique, de qualité de service et / ou d'efficience de la gestion.
Performance (Démarche de, pilotage par la)	La démarche de performance ou démarche de pilotage des administrations par les performances est un dispositif ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats (ou performances) prédéfinis. Le principe essentiel de la gestion de performance est : « la fin avant les moyens »
Pilotage	Système de direction d'un programme et de management des équipes chargées de sa réalisation, permettant au responsable d'assurer une maîtrise effective de sa réalisation. Le dispositif de pilotage peut faire appel simultanément à plusieurs modes de relations : hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs - moyens », etc. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation du programme, indépendamment de leur appartenance hiérarchique.
Présentation du programme	Dans les documents du suivi de la performance (Comptes rendus régionaux de performance, COM, RAP, le PAP), chaque programme est présenté avec les composantes suivantes : ▀ <u>La stratégie</u> La stratégie est décrite de manière synthétique, structurée autour de quelques orientations. ▀ <u>Les objectifs</u> Chaque énoncé d'objectif est suivi d'un commentaire permettant notamment : - de justifier le choix du ou des indicateurs qui lui sont associés ; - de commenter les résultats passés ; - d'expliquer le choix de la cible de résultat retenue ; - d'évoquer les principaux leviers d'action envisagés pour atteindre l'objectif. ▀ <u>Le financement</u> et les principaux moyens mis à la disposition du programme avec la justification de l'évolution des crédits envisagés par rapport aux dépenses constatées effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours. ▀ <u>Les indicateurs</u> À la suite de l'énoncé de l'indicateur sont présentés : - le tableau présentant les résultats passés et les cibles de résultats attendus ; - la source des données ;

	- si nécessaire, des précisions méthodologiques. Par ailleurs, chaque indicateur mentionné dans les projets et rapports annuels de performances est détaillé très précisément dans une fiche de documentation actualisée par le responsable de programme.
Prévision	Valeur que pourrait prendre un indicateur donné dans l'avenir, pour l'horizon considéré*. On distingue : - la prévision au fil de l'eau qui tient compte surtout de la dynamique en cours et des inflexions attendues pour anticiper la valeur la plus probable, - la prévision normative ou cible qui affiche la volonté d'obtenir un niveau désiré. * la prévision à long terme se rapproche plutôt de la prospective.
Produits	Produits, services, ou prestations directement délivrés par le programme aux usagers (output)
Programme	Ensemble cohérent d'activités d'un organisme poursuivant une finalité générale commune. Le programme n'est pas nécessairement constitué d'un seul service ou d'une seule direction. Il peut aussi ne correspondre qu'à une partie de service. Ce qui compte dans la définition du programme c'est : i) l'orientation générale commune, ii) la possibilité de désigner un responsable du programme au sein de l'organisme afin d'instaurer avec lui un dialogue de performance.
Projet annuel de performance (PAP)	Le projet annuel de performance est préparé par un ministère en même temps que ses prévisions et demandes budgétaires, c'est-à-dire après fixation des plafonds budgétaires. Il comporte une consolidation des données des COM des services déconcentrés régionaux. Ce projet est ensuite discuté avec le ministère des Finances en même temps que le rapport annuel de performance, puis négocié quant aux objectifs à retenir et quant aux moyens à employer. A ce titre, il engage les deux parties. Après signature explicite ou tacite, le projet devient un véritable contrat de performance. Il a vocation à figurer en annexe explicative de la loi de finances.
Qualités (d'un indicateur)	Un bon indicateur doit être pertinent (spécifique et représentatif), pratique (simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable (bien défini, fiable, vérifiable, précis, sensible, non manipulable).
Rapport annuel de performances (RAP)	Le rapport annuel de performance d'un ministère se présente selon une structure identique à celle du projet annuel de performances, afin de faciliter les comparaisons. Il exprime, pour chaque programme, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs retenus antérieurement. Il comporte une consolidation des données des comptes rendus annuels de performance des services déconcentrés régionaux. Il met ainsi en évidence les écarts entre prévu et réalisé, en ce qui concerne les résultats, l'activité et les moyens engagés. Lorsque l'écart constaté est significatif, le RAP fournit des explications et des commentaires. Le RAP d'un ministère est certifié par l'inspection générale du ministère pour ce qui a trait à la sincérité des données de résultat et de moyen des programmes.
Responsable de programme	S'agissant d'un programme ministériel, le responsable de programme est désigné par le ministre. Il est désigné par le directeur régional pour un programme d'administration régionale du ministère, etc. Le responsable est compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité de sa tutelle. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs qui lui sont fixés (stratégiques) en objectifs (opérationnels) adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans un contrat de performance et un dialogue de gestion avec les responsables de ces services.
Résultat socio-économique	Effet sur la société, sur l'économie, attribuable au programme considéré, à plus ou moins long terme, favorable ou défavorable On distingue les résultats intermédiaires, ou effets directs de l'action ou du programme sur les bénéficiaires, des impacts qui représentent des résultats plus lointains, proches des objectifs stratégiques, et qui, en général, ne dépendent pas exclusivement du programme considéré. Ces effets peuvent être influencés par l'intervention de facteurs exogènes : les conditions climatiques, le comportement économique des agriculteurs et la politique agricole influencent concurremment la production agricole et le revenu des agriculteurs.
Rétrospectif	Observation d'un phénomène qui s'est déroulé durant la période passée afin d'en montrer la tendance à l'œuvre. S'oppose au prospectif, tourné vers les années à venir.
Schéma directeur de l'information	Inventaire des informations utilisées et des traitements réalisés par un organisme pour son fonctionnement interne et dans ses rapports avec son environnement. Le schéma directeur analyse les fonctions remplies par l'information et vise à rationaliser sa collecte, sa transmission, son traitement et sa diffusion. Il permet de rendre les renseignements produits plus fiables, moins onéreux et de mieux les partager. Il permet de sélectionner dans les meilleures conditions d'efficacité les informations qui viendront nourrir le système de suivi de la performance. Ne pas confondre avec le schéma directeur de l'informatique.

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, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.
Suivi de performance	Processus continu (permanent) de collecte et d'analyse de l'information visant à apprécier la mise en œuvre des programmes au regard des résultats escomptés. Le suivi de la performance s'inscrit dans le rapport contractuel entre l'organisme considéré et sa tutelle (Parlement pour un Ministre, Secrétaire général pour une direction centrale, Conseil d'administration pour un office,).
Système d'information	Ensemble des informations rassemblées, traitées, mémorisées, transmises et diffusées par l'organisme. Le système d'information comprend des applications de gestion, de statistique, de suivi d'activité, comptables, de stocks,, utilisant ou non l'informatique, organisées en fichiers simples ou en bases de données.
Tableau de bord	Employé pour rendre compte régulièrement (fréquence journalière, jusqu'à annuelle) de l'état d'avancement d'une opération sous une forme condensée. Le tableau de bord budgétaire indique le taux d'engagement des crédits. Celui d'un projet d'investissement, le taux de réalisation. Le tableau de bord de suivi de la performance combine les différentes informations, notamment les indicateurs.

ANNEXES

Annexe 1

Orientations stratégiques des ministères de la santé et de l'Agriculture

Agriculture	Santé
Stratégie 2020 du développement rural (1999)	Plan d'action 2005-2007
1. Accroissement de la production agricole dans une perspective de réponse à la demande alimentaire intérieure et à la demande des marchés extérieurs ; 2. Augmentation de l'emploi et des revenus dans l'agriculture ; 3. Création et diversification de l'emploi et des activités para et extra agricoles pour répondre à la demande d'emploi de la population active rurale qui ne pourra pas être absorbée par l'activité de production rurale ; 4. Arrêt des processus de dégradation anthropique de l'environnement, revégétalisation de l'espace « naturel » et maîtrise du renouvellement des ressources hydriques ; 5. Mise à niveau et amélioration de l'éducation et de la formation professionnelle des hommes et des femmes rurales ; 6. Amélioration des services liés à la qualité de la vie et du bien-être, en particulier en ce qui concerne la santé, l'électricité et les transports ; 7. Correction des déséquilibres régionaux et infra-régionaux en matière d'infrastructures, d'aménagement du territoire et d'opportunités de développement.	1. Instauration de la régionalisation comme base de restructuration du système de santé. 2. Accélération de la mise en oeuvre, de l'extension et de la généralisation de la réforme hospitalière. 3. Valorisation des ressources humaines en tant que pilier de toute réforme et changement stratégique 4. Poursuite du développement des programmes prioritaires de promotion de la santé, de prévention et de lutte contre les maladies 5. Renforcement de l'intersectorialité et du partenariat en mettant en place les mécanismes appropriés pour mobiliser toutes les composantes de la société et de réorienter le système vers une vision plus large de la santé 6. Mise en oeuvre d'actions pérennes pour la prise en charge de certaines maladies chroniques (diabète, insuffisance rénale, santé mentale, hypertension artérielle...) 7. Renforcement des ressources financières en faveur du secteur public de santé par la rationalisation de l'utilisation des ressources disponibles et la poursuite de la réforme du financement 8. Mise en place d'une politique efficiente du médicament afin de garantir des produits de qualité, disponibles en quantité suffisante et économiquement accessibles 9. Renforcement des actions de maintenance du patrimoine sanitaire dans le but d'optimiser l'utilisation des équipements et des immobilisations dont dispose le secteur de la santé 10. Adoption de la prévention sanitaire comme un des piliers essentiels de la promotion du niveau de santé du citoyen 11. Développement de la recherche en santé

Annexe 2

Le Maroc en chiffres 2003 **(sommaire)** Source : *Annuaire statistique 2003 du HCP*

CLIMATOLOGIE

Pluviométrie annuelle par station

POPULATION / EMPLOI

Nombre de Cercles et de Communes par région et province et préfecture

Population selon le milieu de résidence et les provinces et préfectures

Population selon le sexe et les groupes d'âges

Effectif de la population d'âge préscolaire et scolaire selon le milieu de résidence

Evolution de la population légale par milieu de résidence

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et l'âge (Urbain + Rural)

Population active occupée selon les branches d'activité économique (Urbain + Rural)

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et les régions (Urbain + Rural)

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et l'âge (milieu urbain)

Population active occupée selon les branches d'activité économique (milieu urbain)

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et les régions (milieu urbain)

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et l'âge (milieu rural)

Population active occupée selon les branches d'activité économique (milieu rural)

Taux d'activité et taux de chômage selon le sexe et les régions (milieu rural)

EDUCATION

Effectifs scolaires et universitaires selon le niveau et le type d'enseignement

Effectifs des élèves de l'enseignement primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant (public)

Formation pédagogique et formation professionnelle

Personnel enseignant selon le niveau d'enseignement et le sexe

SANTE

Personnel médical et paramédical

PRIX

Indice du coût de la vie

Indice des prix à la production industrielle, énergétique et minière

AGRICULTURE / FORET / PECHE

Exploitations agricoles et superficie agricole utile exploitée

Part des exploitations ayant pratiqué l'irrigation et celle des SAU irriguées

Nombre d'exploitations pratiquant l'élevage

Evolution des effectifs du cheptel

Principales productions agricoles

Superficies des principales productions agricoles

Production des agrumes

Production forestière

Effectif du cheptel

Abattages contrôlés

Viande disponible à la consommation

Pêche maritime

MINES / ENERGIE / INDUSTRIE

Indice de la production minière

Production de minerais

Indice de la production énergétique

Production de l'énergie

Production des raffineries

Consommation de l'énergie primaire

Consommation de produits pétroliers

Ventes d'énergie électrique selon les branches d'activité économique

Situation des retenues des barrages hydroélectriques

Production de l'eau potable

Indice de la production industrielle

Production industrielle par grand secteur

Investissements industriels par grand secteur

Activité de la minoterie industrielle

Utilisation des produits de blé

Activité sucrière

Production laitière
 Estampillage de tapis
 Exportations de produits artisanaux
CONSTRUCTION ET FONCIER
 Autorisations de construire par catégorie de construction
 Autorisations de construire selon les régions
 Ciment
 Réquisitions déposées par conservation foncière et région
 Titres fonciers établis issus de l'immatriculation par conservation foncière et région
 Titres fonciers établis issus de morcellement par conservation foncière et région
 Hypothèques inscrites par conservation foncière et région
 Recettes réalisées par conservation foncière et région
 Plans cadastraux établis par les services du cadastre et par région
TRANSPORTS / COMMUNICATIONS
 Réseau routier
 Accidents de la circulation
 Parc automobile
 Véhicules immatriculés selon le centre immatriculateur
 Véhicules immatriculés selon le genre et la nationalité de la marque
 Véhicules utilitaires immatriculés selon la catégorie et la charge utile
 Permis de conduire délivrés par les centres d'examen
 Transport routier public
 Trafic routier de l'Office National des Transports
 Transports ferroviaires
 Transports maritimes
 Trafic des aéroports
 Trafic de la compagnie Royal Air Maroc
 Télécommunications
 Activité de la poste
TOURISME
 Entrées de touristes par nationalités
 Entrées de touristes étrangers par voies
 Touristes de séjour par voies et postes
 Nuitées touristiques
 Hôtels classées selon les provinces et préfectures
 Capacité en lits des hôtels classée selon les provinces et préfectures
COMMERCE EXTERIEUR ET BALANCE DES PAIEMENTS
 Echanges commerciaux par groupements d'utilisation
 Exportations par principaux produits
 Importations par principaux produits
 Echanges commerciaux par continent
 Echanges commerciaux avec les pays Euro - Méditerranéens
 Exportations par principaux clients
 Importations par principaux fournisseurs
 Balance des paiements
MONNAIE / BOURSE / BUDGET
 Agrégats de monnaie et placement liquides
 Agrégats de monnaie M3
 Contreparties de la monnaie
 Courts des devises convertibles exprimés en dirhams
 Taux de change moyen annuel exprimé en dirhams
 Bilan de Bank Al-Maghrib
 Activité de la Bourse de Casablanca
 Capitalisation boursière des valeurs marocaines par secteurs d'activité économique
 Recettes et dépenses budgétaires
 Charges et ressources du Trésor
COMPTES DE LA NATION
 Ventilation du P.I.B par grande branche
 Formation brute de capital fixe
 Revenu national brut disponible

Annexe 3

LES INDICATEURS SOCIAUX 2002

POPULATION ET MENAGE

Structure de la population

Dynamique de la population

Naissances enregistrées à l'état civil selon le sexe, le milieu de résidence et la région (2000)

Décès enregistrés à l'état civil selon le sexe, le milieu de résidence et la région (2000)

Projections de la population : 2004/2014

Répartition spatiale de la population

ACTIVITE, EMPLOI ET CHOMAGE

Données annuelles

. MILIEU URBAIN

Caractéristiques de la population active urbaine

Taux d'activité urbaine : niveau et tendance

Caractéristiques de l'emploi urbain

Caractéristiques du chômage urbain

Taux de chômage urbain : niveaux et tendances

Caractéristiques du chômage urbain des actifs diplômés de niveau supérieur : niveaux et tendances

Activité urbaine selon la région en 2002

Indicateurs de chômage urbain selon la région en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage en milieu urbain selon la région et le diplôme en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage en milieu urbain selon les provinces et préfectures

Caractéristiques de l'emploi urbain selon la région en 2002

. MILIEU RURAL

Caractéristiques de la population active rurale

Taux d'activité rurale: niveaux et tendances

Caractéristiques de l'emploi rural

Caractéristiques du chômage rural

Taux de chômage rural : niveaux et tendances

Activité rurale selon la région en 2002

Indicateurs du chômage rural selon la région en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage en milieu rural selon la région et le diplôme en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage en milieu rural selon les provinces et les préfectures

Caractéristiques de l'emploi rural selon la région en 2002

. ENSEMBLE

Caractéristiques de la population active (urbain + rural)

Taux d'activité (urbain + rural) : niveaux et tendances

Caractéristiques de l'emploi (urbain + rural)

Caractéristiques du chômage (urbain + rural)

Taux de chômage (urbain + rural) : niveaux et tendances

Caractéristiques du chômage des actifs diplômés de niveau supérieur (urbain + rural) : niveaux et tendances

Activité selon la région en 2002 (urbain + rural)

Indicateurs de chômage selon la région (urbain + rural) en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage (urbain + rural) selon la région et le diplôme en 2002

Indicateurs d'activité et de chômage selon les provinces et préfectures

Caractéristiques de l'emploi (urbain + rural) selon la région en 2002

Données trimestrielles

. MILIEU URBAIN

Indicateurs trimestriels sur l'activité urbaine

Indicateurs trimestriels sur le chômage urbain

Indicateurs trimestriels sur l'emploi urbain

. MILIEU RURAL

Indicateurs trimestriels sur l'activité rurale

Indicateurs trimestriels sur le chômage rural

Indicateurs trimestriels sur l'emploi rural

. ENSEMBLE

Indicateurs trimestriels sur l'activité au niveau national
Indicateurs trimestriels sur le chômage au niveau national
Indicateurs trimestriels sur l'emploi au niveau national

ALPHABETISATION ET EDUCATION

Alphabétisation
Données globales relatives à l'éducation
Enseignement préscolaire
Enseignement primaire
Enseignement collégial
Enseignement secondaire
Enseignement supérieur
Données globales relatives à la formation professionnelle
Effectifs en formation professionnelle selon le niveau et la région : 2001-2002
Taux d'alphabétisation de la population âgée de 15 ans et plus selon le sexe et la région 1998

SANTE

Infrastructure sanitaire publique et personnel médical et paramédical
Médecins par spécialité et par secteur
Demande de soins de santé
Planification familiale 1992-97
Santé de la mère et de l'enfant
Etat de santé de la population (nombre de cas de certaines maladies pour 100 000 habitants)
Etat nutritionnel des enfants 1992/97
Prévalence de l'anémie chez les femmes 1995/2000
Dépenses de la santé
Habitants par médecin et par établissement de soins de santé de base selon la région, la province et la préfecture

HABITAT ET CONDITIONS D'HABITATION

Bâtiment et construction en milieu urbain
Conditions d'habitation au niveau national
Conditions d'habitation en milieu urbain
Conditions d'habitation en milieu rural

LOISIRS, CULTURE ET DIVERTISSEMENTS

Foyers féminins, maison des jeunes colonies de vacances et voyages culturels
Installations sportives, clubs sportifs et activités cinématographiques
Dépenses publiques, indice du coût de la vie relatifs aux loisirs et culture
Equipements des ménages en biens de loisirs
Installations sportives selon la région (2001)
Activités cinématographiques selon la région (2001)
Foyers féminins selon la région (2001)
Jardins d'enfants selon la région (2001)
Maison des Jeunes selon la région (2001)

REVENUS, SALAIRES ET CONSOMMATION DES MENAGES

Agrégats de la comptabilité nationale
Salaires
Dépenses de consommation et pauvreté

*Haut Commissariat au Plan
Direction de la Statistique*

Annexe 4

Tableau de bord social (décembre 2005)

Population et ménages

Synthèse des premiers résultats du RGPH-2004

Indicateurs relatifs à la population

Indicateurs relatifs aux ménages

Activité, emploi et chômage

Indicateurs relatifs à l'activité

Indicateurs relatifs au chômage

Indicateurs relatifs à l'emploi

Education et formation

Indicateurs relatifs à l'enseignement public et privé

Taux brut et taux net de scolarisation

Taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus

Indicateurs relatifs à la formation professionnelle

Santé et prévoyance sociale

Indicateurs de couverture de la santé publique

Indicateurs de mortalité et de santé reproductive

Indicateurs de prévoyance sociale

Niveau de vie

Indicateurs relatifs aux revenus et aux dépenses

Coefficients budgétaires et indicateurs de pauvreté

Habitat et conditions d'habitation

Indicateurs sur l'habitat et les conditions d'habitation

Comparaisons internationales

Direction des Etudes et des Prévisions

Financières du Ministère des Finances et de la Privatisation

<http://doc.abhato.net.ma/doc/IMG/pdf/social-2.pdf>

Annexe 5

Le suivi de la performance dans le cycle budgétaire

	Loi de Finances	CDMT	Projet/Rapport de Performance
Janvier - Avril	Cadrage macro-économique - Prévisions de recettes - TOFE	Préparation des CDMT par les ministères	
Mai	Présentation au C.G. de l'exécution de la LF en cours et grandes lignes du projet de LF N+ 1	Remise des projets de CDMT ministériels au MINEFI	
Juin	Le MINEFI établit des plafonds de dépense pour le budget annuel à partir des objectifs de déficit arrêtés en Mai et des CDMT sectoriels		
	Une lettre de cadrage budgétaire est adressée mi-juin, sous couverture du PM, à l'attention des ministères sectoriels	Les ministères sectoriels préparent leur projet de budget annuel, sous contrainte de la lettre de cadrage.	Préparation et Envoi de la lettre de cadrage de l'administration centrale aux services déconcentrés.
Juillet	Les projets de budget des ministères sectoriels sont examinés en conférence budgétaire entre le MINEFI et les ministères sectoriels.		Préparation, par les services déconcentrés, des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1
Août	Les grandes masses de crédit sont réparties par ministère. Les ministères finalisent leur budget		Discussion des RAP et PAP entre l'administration centrale et les services déconcentrés.
Septembre	le CG, puis le CM examinent le projet de budget à soumettre au Parlement.		Finalisation, par les services déconcentrés, des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1 élaborés.
	Le MINEFI finalise le Projet de Budget		Formulation des contrats de performance entre l'administration centrale et les services déconcentrés.
Octobre	le Projet de Budget est transmis au Parlement.	Les ministères préparent les CDMT finaux en tenant compte des décisions prises par le Gouvernement.	Consolidation des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1 au niveau ministériel.
Novembre		Les CDMT ministériels sont transmis au Parlement	Le RAP consolidé de l'année N-1 et le PAP consolidé de l'année N+1 sont transmis au Parlement
Décembre	Vote du Budget annuel		Après le vote du Parlement, le RAP et le PAP N+1 sont mis en ligne sur Internet.

TOFE (Tableau des Opérations Financières de l'Etat) - CG (Conseil du Gouvernement) – MINEFI (Ministère des Finances et de la Privatisation) – PM (Premier Ministre) – CM (Conseil des Ministres).