

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

MASTER 2 RECHERCHE

DEPARTEMENT DE DROIT PUBLIC

OPTION : ADMINISTRATION PUBLIQUE

MEMOIRE DE MASTER

***LA MODERNISATION DU DROIT BUDGETAIRE DANS
L'ESPACE UEMOA :
LE CAS DU SENEGAL***

Présenté par :

Ibrahima DIAGNE

sous la direction de :

Dr. Adamou ISSOUFOU

Maitre de conférences titulaire

Année universitaire : 2020/2021

AVERTISSEMENT

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

DEDICACE

Ce mémoire est dédié,

- A mes chers parents qui, hélas, ont quitté ce bas monde :

Mon père, Mamadou DIAGNE,

Ma mère, Yacine FALL,

- A mon ami Badara NIAN, pour son estime et son soutien infailible à mon égard ;
- A Cherif Ahmédou LY, pour son affection, ses prières et pour tout le soutien matériel et moral.

REMERCIEMENTS

D'abord, je rends grâce à Dieu, « *Alhamdoulilah* » !

Je tiens à remercier chaleureusement mon directeur de mémoire, docteur **Adamou ISSOUFOU** pour le soutien qu'il m'a apporté tout au long de mes travaux.

Je tiens également à remercier mes deux parents et toute ma famille sans qui ce travail n'aurait jamais réussi.

Il m'importe également de remercier sincèrement mes « Aînés » de la faculté de droit de l'UCAD dont les plus remarquables, **Mouhamadou R. NDIAYE**, **Badara NIAN** et **Malick L. DIAKHATE**. Merci de m'avoir très tôt montré et appris, depuis la première année de licence, comment voir le bout du tunnel étant jeune étudiant malgré la sinuosité et le caractère escarpé du chemin qu'il fallait arpenter.

Mes remerciements vont enfin à l'ensemble de mes proches et amis dont l'encouragement m'ont donné l'énergie nécessaire à la finalisation de cette recherche.

SIGLES ET ABREVIATIONS

❖	BOAD : banque ouest africaine de développement
❖	BCAO : banque centrale des États de l’Afrique de l’ouest
❖	BM : banque mondiale
❖	CFAP : classification des fonctions des administrations publiques
❖	CDMT : cadre de dépense à moyen terme
❖	CSLP : cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
❖	CEP : cellule des études de la planification
❖	CEPOD : centre d’étude de politique pour le développement
❖	Cf : Confer
❖	DPBEP : document de programmation budgétaire économique pluriannuel
❖	DPPD : document de programmation pluriannuel de dépense
❖	FMI : fonds monétaire internationale
❖	GAR : gestion axée sur les résultats
❖	<i>Ibid.</i> : <i>Ibidem.</i> (Référence au document cité immédiatement)
❖	LOLF : loi organique relative à la loi de finances
❖	NMP : nouvelle gestion publique
❖	NMP : new management public
❖	OCDE : organisation de coopération et de développement économique
❖	OFNAC : office nationale de lutte contre la corruption
❖	<i>Op. Cit.</i> : <i>Opere citio</i> (référence au document cité précédemment)
❖	PIB : produit intérieur brut
❖	PAP : projet annuel de performance
❖	RAP : rapport annuel de performance
❖	S. : Suivant
❖	SC : service collectif
❖	SI : service individuel
❖	TOFE : tableau des opérations financière de l’Etat
❖	TIC : technologie de l’information et de la communication
❖	TB : tableau de bord
❖	UEMOA : union économique et monétaire ouest Africaine
❖	UMOA : union monétaire ouest Africaine
❖	V. : Voir

SOMMAIRE

INTRODUCTION :	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE NOUVELLE GESTION BUDGÉTAIRE ORIENTÉE VERS LA PERFORMANCE	9
CHAPITRE 1 : la mise en œuvre d'un nouveau cadre d'autorisation budgétaire	11
SECTION 1 : le systeme de budgetisation par programme	12
SECTION 2 : une nouvelle classification des credits budgetaires	21
CHAPITRE 2 : les atténuations de la nouvelle architecture du budget	27
SECTION 1 : la persistance de la logique de moyen	27
SECTION 2 : Les difficultés dans l'élaboration des programmes	32
DEUXIEME PARTIE : LA CONSECRATION DE LA MESURE DES RESULTATS DE LA GESTION PUBLIQUE	41
CHAPITRE 1 : les instruments de mesure de la performance	42
SECTION 1 : Des outils de pilotages stratégiques	43
SECTION 2 : Des instruments d'évaluation de la performance	47
CHAPITRE 2 : la délicatesse de la consécration de la mesure des résultats	54
SECTION 1 : les contraintes d'ordre méthodologiques	55
SECTION 2 : les contraintes d'ordre politico-sociologiques	59
CONCLUSION GENERALE :	66

INTRODUCTION :

Sous la gouvernance des « *Trente Glorieuses*¹ », l'Etat providence² fut érigé en modèle de référence dans la presque totalité des pays industrialisés. Il s'agissait, en effet, de moment propice sur le plan économique et financier qui a plus ou moins consolidé et fortifié ce modèle issu des théories Keynésiennes. Mais la crise intervenue dans les pays développés vers les années 1970 va définitivement clore cet épisode de la vie économique marqué par une prospérité. C'est le début de la remise en cause des principes de John Maynard KEYNES reposant sur l'idéologie libérale d'après laquelle : « *l'intervention de l'Etat dans l'activité économique doit être modeste au profit de l'initiative privée* ». En d'autres termes, contrairement à l'idéologie abstentionniste³, philosophie des finances publiques classiques, le keynésianisme prônait la mainmise de l'Etat dans les chantiers économiques en partant du postulat selon lequel : « *Le marché ne peut lui-même régler ses problèmes et parvenir à l'équilibre sans l'aide de l'Etat car, la logique du marché, centrée sur les transactions individuelles, est incomplète. Il faut développer une vision plus large, plus macroscopique, pour être capable d'intervenir sur les aspects structurels de l'économie et ce champ d'intervention nécessite des leviers puissants, notamment sur le marché monétaire, que seul l'Etat possède* ». Face à cette idéologie nouvelle, les gouvernements commencèrent à intervenir davantage durant la crise économique de 1929. Mais il faudra attendre vers les années 1945 pour constater un véritable interventionnisme des Etats dans les différentes activités économiques. En effet, à la faveur des « trente glorieuses » marquée par une prospérité sans précédent, stimulées par des politiques expansionnistes, les interventions publiques se multiplièrent, provoquant ainsi de nombreuses mutations. Sur le plan économique

¹ L'expression "Trente Glorieuses" désigne la période d'une trentaine d'années qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945, jusqu'au premier choc pétrolier de 1973. C'est, pour les pays industrialisés occidentaux, une période de prospérité exceptionnelle. Les "Trente Glorieuses" se caractérisent par une forte croissance économique, le plein emploi, l'accroissement rapide du pouvoir d'achat et l'essor de la consommation de masse. L'expression a été inventée par l'économiste français Jean Fourastié (1907-1990) dans son livre "Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975", publié en 1979. Elle fait référence aux "Trois Glorieuses", les journées révolutionnaires des 27, 28 et 29 juillet 1830. L'auteur, professeur au Conservatoire national des Arts et Métiers et membre de l'Institut, met en évidence dans cet ouvrage consacré à la France cette expansion continue et exceptionnelle. **Dictionnaire la toupie.**

² Conception de l'Etat selon laquelle ce dernier est responsable du bien-être collectif. L'expression « État-providence » a été forgée par Émile Ollivier en 1860, alors que la révolution industrielle a d'importantes conséquences sociales - enrichissement pour les uns, paupérisation pour les autres -, et met en cause les anciens équilibres d'une société agraire. Ainsi l'État prétend assurer directement ou indirectement le bien-être — social — des citoyens en jouant un rôle central de régulation de l'économie et de redistribution des richesses et des revenus, afin de réaliser des objectifs affichés de protection et « justice sociale ».

³ L'Etat abandonne ici toute volonté d'influencer l'économie. Il se contente de ses missions régaliennes. Il n'intervient pas directement dans l'économie, de quelque façon que ce soit. Le marché s'autorégule alors en fonction de l'offre et de la demande. Toutefois, cette autorégulation étant rarement parfaite, l'Etat se doit d'intervenir et abandonner ainsi son rôle d'état abstentionniste.

cela s'est traduit par une augmentation soutenue des dépenses publiques et des prélèvements, des déficits récurrents, la création d'entreprises publiques, une régulation de plus en plus active des marchés, le développement de l'administration publique. Sur le plan social, les gouvernements s'engagent dans la poursuite d'objectifs ambitieux en matière d'égalité des chances par la mise en place de programmes sociaux nombreux et généreux, qui ont tendance à être universel et gratuit. Mais, « à l'euphorie succède le désenchantement : crise du pétrole, inflation, endettement, chômage, taux d'intérêt élevés, instabilité boursières⁴ ». L'économie perd son souffle, et les Etats se voient ralentis de leurs élans ambitieux. Il fallait trouver une nouvelle voie plus dynamique et apte à remédier à la situation.

En outre, la raréfaction des ressources publiques, facteur aggravant, consécutive à la détérioration de la conjoncture financière, a fini de remettre en cause ce système classique de gestion budgétaire, centrée sur une survalorisation de la dépense publique. Comme en témoigne Michel BOUVIER en ces termes : « *C'est à la faveur de cette crise matérielle et théorique des modèles keynésiens que va se produire un véritable renouveau de la tradition libérale classique*⁵ ». Désormais, c'est la production qui prime sur la redistribution, le dirigisme vient supplanter l'incitation et les décisions décentralisées prennent le dessus sur la réglementation ». À cela, s'ajoute la diffusion de nouvelles idées venant de la doctrine qui prônent une autre vision de l'administration et de ses hommes. Pour eux, le secteur public et les agents qui y sont employés ne doivent pas constituer un ensemble monolithique et immobile qui serait définitivement imperméable aux attentes de la population et à la nécessité de s'organiser pour produire le meilleur service au moindre coût. Soucieux de ces nouvelles contraintes d'ordre financières, les Etats vont introduire, dans leur gestion publique, des notions d'analyse des coûts, de productivité, de qualité du service, de gestion par objectifs et résultats, qui doivent mener vers une efficacité du service public. Il s'est agi d'esquisser de nouvelles orientations, de nouveaux processus, permettant à l'administration et à ses hommes de changer de visage et de méthode de « *manager* ». Dans ce nouveau contexte, la performance devient le maître-mot. À ce niveau, le pari n'est certes pas gagné d'avance mais les évolutions constatées à mi-parcours dépassent légèrement le stade de l'expérimentation et devient une réalité palpable dans le droit commun de la gestion publique. Face à ces exigences, et à la faveur de ces nombreuses mutations qu'elles ont engendrées, il y a une sorte de « *transfiguration des axiomes autour desquelles s'organise, traditionnellement, le service public*. Ces transformations, qui

⁴ CLICHE (Pierre), « Gestion budgétaire et dépenses publiques : Description comparée des processus évolution et enjeux budgétaires du Québec », Presse de l'Université du Québec, 2009, p.48.

⁵ BOUVIER Michel, « Audace intellectuelle et bonne gouvernance financière publique : une réponse à la crise », Éditorial, *RFFP*, n°106, 2009, p.5.

*s'adossent à une remise en cause du modèle légal-rationnel, d'inspiration wébérienne, jugé bureaucratique, rigide, coûteux et peu adapté aux exigences économiques et sociales actuelles, répandent dans la sphère publique, des méthodes de gestion empruntées au secteur privé et qui font de la performance le socle de la légitimité de l'action publique »⁶. Ainsi, se développèrent les théories de la nouvelle gestion publique. Elle s'analyse d'abord comme la traduction française de la théorie du « *new management public* ». Celle-ci s'est développée dans le monde occidental, lorsque les Etats en difficulté financière à l'orée des années 1970, ont cédé aux préceptes des penseurs Anglo saxon adepte de l'extension, aux entités publiques, des principes de gestion applicable aux entreprises privées. Son importance et l'intérêt qu'il apporte à la gestion publique font que par la suite, il s'est étendu, de manière plus ou moins importante, et sous des formes diverses, aux pays en développement où, face aux difficultés économiques et financières de toutes sorte (crise des années 70, l'inefficacité des divers plan imposés par le FMI et la banque mondiale), la question de la qualité de la gouvernance publique est devenue un enjeu prioritaire. Dès lors, dans le cadre de la réalisation de ses objectifs en matière d'intégration régionale et en application des dispositions de l'article 67 du Traité l'instituant, de nouvelles orientations sont prises par l'union pour une gestion budgétaire plus efficace. Ainsi, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) s'est appropriée des instruments modernes de pilotage des finances publiques, en adoptant de nouvelles directives en vue de moderniser le droit financier en vigueur dans les Etats membres. Dans cette logique, l'UEMOA entreprit depuis 2004 un projet de réécriture de ses anciennes directives (1997), qui a donné naissance en 2009, aux directives dites de secondes générations. Celles-ci, devraient permettre une modernisation du secteur financier des Etats membres. Dans cette perspective, le Sénégal s'est sacrifié à la tradition en ce qu'il fut le premier Etat membre à adopter les directives de la seconde génération dans son droit interne. Cette précipitation à vouloir ratifier ou transposer les lois internationales en premier n'est jamais justifiée jusque-là. Dans tous les cas l'intégration de ces nouvelles normes va favoriser la modernisation de son système financier qui désormais repose sur la démarche de performance. Comme le constate en ces termes le Docteur Mbaye NDIAYE : « *on retrouve au centre de ce système budgétaire remanié, une nouvelle approche qui prend le contrepied de la logique des moyens, dominant en matière budgétaire et qui restreint la réponse, par les élus, à tous les problèmes et questions de la société par des dépenses publiques supplémentaires* ». L'orientation vers la performance n'est pas*

⁶ NDIAYE (Docteur MBAYE), « logique de performance et cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : Étude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique du Sénégal », thèse de Doctorat, soutenue le 27 octobre 2015, 550pp.

un simple mirage ou « *un simple artifice rhétorique*⁷ ». Elle traduit une révolution de la gestion publique en générale, et du droit budgétaire en particulier. Ainsi, il convient de l'examiner pour en saisir la profondeur.

L'étude des termes juridiques est essentielle pour lever toutes équivoques de notre champ d'analyse à ce titre, par modernisation nous entendons l'ensemble des mesures et action apportant un changement significatif au rôle, et à la structure et au fonctionnement d'un organe. Elle peut renvoyer aussi au processus de mise à jour, d'amélioration ou de transformation des systèmes, des infrastructures, des technologies, des pratiques et des idées afin de les rendre plus efficaces, plus performants ou plus adaptés aux besoins actuels ou futurs. Cela peut impliquer l'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux processus de travail, de nouveaux produits ou services, de nouvelles méthodes de gestion ou de nouvelles politiques. Concernant la notion de « Droit budgétaire », elle peut être définie en relation avec les finances publiques. Paul-Marie Gaudemer présente celles-ci comme la branche du droit public qui étudie les règles et les opérations relatives aux deniers publics, discipline faisant elle-même l'objet d'une tripartition traditionnelle entre le droit budgétaire, la comptabilité publique et le droit fiscal. Lato sensu, le droit budgétaire s'entend comme l'ensemble des règles concernant la préparation, l'approbation, l'exécution et le contrôle du budget des collectivités publiques (Etat, collectivité locale, établissement public, entreprise public, organisme de sécurité social...). Il doit être distingué de la comptabilité publique qui embrasse l'ensemble des règles juridiques et techniques applicables à l'exécution, à la description et au contrôle des opérations financières des organismes publics. Mais, il se trouve que ce droit budgétaire a connu aujourd'hui une évolution fulgurante au point de constituer un levier important dans le processus d'intégration économique, surtout, dans la sous-région ouest africaine avec notamment l'UEMOA qui se donne comme ambition de promouvoir le développement par le biais de la coordination des économies à travers plusieurs instruments dont parmi ceux-ci la politique budgétaire. Justement, il faut retenir de l'UEMOA qu'en tant qu'institution d'intégration, a remplacé l'UMOA (l'Union monétaire ouest- africaine), datant de 1962. Elle fut instituée le 10 janvier 1994 à Dakar, à la suite de la dévaluation de 50% du franc CFA, et vise à établir un espace économique intégré en s'appuyant sur la monnaie commune des Etats membres, le Franc CFA. Elle doit permettre une meilleure insertion des Etats membres dans l'économie mondiale et leur ouvrir ainsi des perspectives nouvelles et communes de développement économique et social. Elle

⁷ NDIAYE (Docteur MBAYE), « logique de performance et cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : Étude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique du Sénégal », thèse de Doctorat, soutenue le 27 octobre 2015, 550pp

compte huit Etats membres⁸ et repose sur une structure composée d'organes de direction, des organes de contrôles, d'un organe consultatif et des institutions spécialisées. S'agissant de la direction elle s'articule autour de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des Ministres et la Commission de l'UEMOA. Quant aux organes de contrôle, elles font appel à la Cour de Justice, la Cour des Comptes et le Comité Interparlementaire, embryon du futur Parlement de l'Union qui joue un rôle consultatif et d'animation des débats sur l'intégration. Pour les Institutions spécialisées autonomes, elles sont composées de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui est l'Institut d'émission commun aux huit Etats membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) qui est un établissement public à caractère international et qui a pour objet, aux termes de l'Article 2 de ses Statuts, « *de promouvoir le développement équilibré des Etats membres et de réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest* » en finançant des projets prioritaires de développement rural. De plus, L'UEMOA fonctionne sous la bannière de sept départements que sont : le département du développement rural et de l'environnement, le département du développement social, le département des politiques fiscales douanières et commerciales, le département des fonds structurels et de la coopération internationale, le département de l'énergie, des mines, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme, le département de l'aménagement du territoire, des infrastructures, des transports et des télécommunications et le département de politiques économiques. Ce dernier assure l'organisation de la politique budgétaire par le biais de son assainissement et de sa modernisation qui est un projet phare dans le processus d'intégration de l'Union et dont s'articule la problématique.

Analyser la modernisation du droit budgétaire dans l'espace UEMOA revient à étudier la transformation du système financier dans son ensemble en s'appuyant sur les exigences du principe de la modernisation. La largesse des domaines touchés par cette modernisation nous pousse à mettre l'accent sur le passage de la gestion des finances publiques d'une logique de moyen vers une logique de résultats et notamment sur l'instauration d'un système de budgétisation orienté par les résultats. De ce fait, l'enjeu est de taille dans la mesure où il va falloir étudier les différentes caractéristiques d'un nouveau cadre de gestion tout à fait inédit, axé sur la performance. Pour ressortir cette dimension cruciale du sujet, force est de constater qu'une étude tendant à faire une description de la nouvelle armature du droit budgétaire dans l'espace UEMOA reste la démarche la mieux appropriée. Sous ce rapport, il convient de préciser que, même s'il ne manquera parfois d'avoir une approche comparative avec les autres pays, le champ d'investigation

⁸ Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

géographique va particulièrement concerner le Sénégal. Le choix est ainsi doublement justifié : d'un côté, il est souvent cité en matière de transposition de directive. D'un autre, l'accès à la documentation nous semble beaucoup plus abordable. Dès lors, la question qui sous-tend une telle démarche doit être pertinente et susceptible de ressortir tous les aspects du nouveau droit budgétaire sous un fond comparatif avec l'ancien système budgétaire. Cependant, il serait préférable de porter notre attention sur la question suivante : comment se manifeste la modernisation du droit budgétaire dans l'espace UEMOA ? En d'autres termes, quels sont les changements apportés dans le droit budgétaire de l'UEMOA ?

A bien y regarder, étudier ce sujet est très intéressant, car le fait de ressortir les aspects de cette nouvelle gestion en le comparant avec l'ancien système reste un terrain décisif. Or, dans la zone UEMOA, une littérature abondante sur la modernisation de la gestion des finances publiques a été produite par bons nombres d'auteurs durant ses dernières années, qui le plus souvent, s'orientent vers une approche comparative avec les autres systèmes dans la sous régions ouest africaine. A ce propos, une analyse a été faite par les professeurs Mamadou Diop et Adama DIAW sur la politique budgétaire au sein de l'UEMOA⁹, soutenu par leur confrère Fodé Sira SARR¹⁰ qui a tenté d'analyser la coordination des politiques budgétaires et monétaires au sein de l'UEMOA. Mais les plus influents dans ce domaine restent sans doute les professeurs Médé NICAISE, ZOURE, Abdourahmane DIOUKHANE. Dans le cadre de l'étude du professeur ZOURE, il s'agissait de réfléchir sur la question de la modernisation du cadre budgétaire des pays membres de l'UEMOA. A l'analyse, il s'avère que cette étude porte une force indéniable car l'auteur démontre les modalités institutionnelles et procédurales de gestion des dépenses publiques de même que la portée des réformes budgétaires développées dans chacun de ces pays. Une première partie est consacrée à une analyse critique du cadre de gestion budgétaire. Une seconde partie concerne un sujet majeur, celui de l'efficacité des contrôles financiers publics. Toutefois, l'auteur n'a pas abordé la question de la transformation, du changement de paradigme de la gestion des finances publique qui mérite d'être clarifié pour mieux appréhender cette modernisation.

D'un point de vue pratique, c'est un sujet qui est d'actualité car les reformes ont suscités beaucoup d'interrogations qui mériteraient une réflexion approfondie. Il s'agit entre autres du problème de l'adéquation des critères choisis souvent pour mesurer la performance, de la tendance à la privatisation du secteur public, de la subjectivité dans l'application des principes, et, pour le cas

⁹ DIOP (Mamadou) DIAW (Adama), « Politique budgétaire et stabilité macroéconomique en Union économique et monétaire. Le cas de l'UEMOA », *Revue de l'OFCE* 2015/1 (N° 137), p. 181-209. DOI 10.3917/reof.137.0181.

¹⁰ SARR (Fodé Sira) « Analyse de l'interaction des politiques budgétaires et monétaires au sein de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine », Université de Rennes, Novembre 2010, p.24

de l'UEMOA, des préalables à leurs applications qui le plus souvent fond défaut. Il y va de ce fait du niveau d'applicabilité des principes issus des théories dans cet espace qui déjà commence à gagner de l'ampleur dans les pays en développement.

De manière générale, les nouvelles directives visent à faire passer la gestion des finances publiques d'une logique de moyens à une logique de résultats. Aussi, l'innovation fondamentale apportée par ces textes est l'instauration d'un système de budgétisation orienté par les résultats. L'introduction d'une logique de résultats dans le budget de l'Etat va de pair avec deux mesures. Elle nécessite **en premier lieu**, que soit défini un cadre d'autorisation des crédits axé sur la notion de performance (**première partie**). Mais plus encore, le passage à une logique de résultats suppose, **en second lieu**, à ce que soient intégré à ce cadre rénové, des outils de mesure de l'efficacité des politiques publiques (**deuxième partie**).

**PREMIÈRE PARTIE : UNE NOUVELLE
GESTION BUDGÉTAIRE ORIENTÉE VERS
LA PERFORMANCE**

PREMIÈRE PARTIE : UNE NOUVELLE GESTION BUDGÉTAIRE ORIENTÉE VERS LA PERFORMANCE

Malgré les avancées significatives effectuées dans l'histoire de la gestion des ressources publiques depuis l'avènement de la « charte de 1215¹¹ », jusqu'à une période récente, les finances publiques ont toujours été perçues comme un monde à part, un monde des chiffres, dont les paramètres ne sont maîtrisés que par des catégories restreintes de personnes (comptables, gestionnaires, techniciens, juristes) initiées souvent en la matière, et qui, à peine sentent le besoin de livrer les informations s'y afférentes. Cette situation avait permis aux autorités de commettre des malversations, des abus, des manipulations, et autres fraudes du genre. La raison en était que ni le peuple, ni ses représentants ne sont capables de s'étaler sur ces questions pour lesquelles souvent, le droit est complice. Cette technicité du domaine financier étatique a pendant longtemps intrigué le citoyen qui ne comptait que sur ses représentants, souvent objet d'instrumentalisation par les pouvoirs publics et surtout dans des pays où la démocratie est à l'étape embryonnaire, pour croire de bonne foi que leur contribution est bien gérée. De toute évidence il n'en était pas toujours ainsi.

Mais, si on en était à cette situation c'est intrinsèquement dû à la nature de l'administration car, le bon ou le mauvais fonctionnement de celle-ci se répercute automatiquement sur le système de gestion de l'Etat. Autrement dit, la bonne gestion des services publics est tributaire du mode de fonctionnement de l'administration. Or, celle-ci, a pendant longtemps été un système fermé « *égoïste* », qui se recroquevillait sur lui-même et sur une partie de ses agents. Avec des règles draconiennes qui constituaient son « enveloppe de maintien » et en même temps un garde-fou pour les personnes extérieures au système. L'administration parvenait à inscrire dans la conscience des citoyens qu'elle jouissait d'un privilège d'exclusivité qui la favorisait en matière de gestion publique. Ce qui sans doute lui permettait d'être au début et à la fin de tous les processus, de poser ses propres règles, selon ses intérêts et de ranger au second plan les intérêts des citoyens, véritable concerné de la gestion des ressources publiques. Cette vision de l'administration a été inspirée de la conception wébérienne de l'Etat qui militait en

¹¹ Le 15 juin 1215, les barons anglais imposent à Jean sans Terre, le plus jeune fils d'Aliénor d'Aquitaine et d'Henri II Plantagenêt, un traité qui sera plus tard connu sous le nom de Grande Charte. Le roi signe ce texte de 63 articles (Magna Charta Libertatum ou Magna Carta Libertatum). Sous couvert de renouveler les chartes antérieures comme celle du roi Henri 1er (1100), il inaugure l'évolution de l'Angleterre et de l'Europe vers la démocratie parlementaire. Cette « Grande Charte des libertés d'Angleterre » garantit le droit à la liberté individuelle. Elle limite l'arbitraire royal et établit en droit l'habeas corpus qui empêche, entre autres, l'emprisonnement arbitraire. Le texte garantit les droits féodaux, les libertés des villes contre l'arbitraire royal et institue le contrôle de l'impôt par le Grand Conseil du Royaume. L'archevêque de Cantorbéry Étienne Langton défend ardemment les barons, son nom restant le premier à avoir été apposé en qualité de témoin de la Grande Charte. Lorsque le pape excommunie les barons, Langton, qui refuse de publier l'interdit, est suspendu par le pape.

faveur d'une bureaucratie accrue au sein de l'administration, reconnu à partir d'un système de segmentation des tâches administrative avec quelquefois une absence de coordination entre ces dernières d'une responsabilité limitée des agents à l'exécution, des processus longs et compliqués qui découragent les usagers du service public.

Ainsi, les gouvernements des pays développés comme ceux des pays en voie de l'être, poussés par les pressions des sociétés qui ont des attentes nouvelles et différentes, d'une part et l'impulsion du changement issue des développements technologiques, économiques et sociaux accumulés au cours de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, d'autre part, opèrent des réformes importantes dans leur mode de gestion des affaires publiques. D'une manière générale, la réflexion sur les questions de finances publiques est devenue un centre d'intérêt commun aux pays africains¹².

Dans cette dynamique, l'UEMOA, dans le cadre de sa politique budgétaire engageait, « une dynamique de modernisation sans précédent de la gestion publique en mettant la performance¹³ au cœur de l'action de l'Etat¹⁴ ». Ainsi, ce choix impose une mise en place d'un nouveau cadre d'autorisation budgétaire (**Chapitre 1**) qui va former la nouvelle architecture du budget. Mais du fait de la nouveauté de ce système et des exigences techniques dont il fait appel, la démarche de performance au sein des Etats de l'UEMOA ne va pas manquer de poser un certain nombre de problèmes tantôt formelles, tantôt matérielles qui finiront par s'affirmer comme de véritables limites (**Chapitre 2**).

¹² Voir les travaux de Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) : 4^{ème} séminaire annuel de CABRI 13 au 15 décembre 2007, à Accra, au Ghana, Posons-nous les bonnes questions ? Construire une perspective à moyen terme dans l'élaboration du budget, Pretoria, Alta Fölscher, 2007. Voir aussi CAFRAD, Conférence panafricaine : Vers une administration et une gouvernance axée sur la performance et les résultats, *Études et Documents du CAFRAD (Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement)*, n° 13, septembre 2007.

¹³ CREDOC : « La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur. Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens », Cahier de Recherche, N° 299, décembre 2012, p.9.

¹⁴ Exposé des motifs de la LOLF de 2011

CHAPITRE 1 : la mise en œuvre d'un nouveau cadre d'autorisation budgétaire

Les nouvelles directives consacrent un changement de paradigme. Il s'agit de passer de la logique « *de dépenser plus à celle de dépenser mieux* ». En effet, jusqu'en 2009, les règles encadrant la formulation des crédits budgétaires se focalisaient sur le volume des moyens consacrés à l'action des pouvoirs publics : les crédits étaient articulés et présentés selon l'organisation administrative¹⁵ et le vote parlementaire se concentrait sur la reconduction des dotations précédentes¹⁶, par le biais d'un vote d'ensemble, et l'autorisation des nouvelles dépenses par ministère¹⁷. Ce système budgétaire classique était caractérisé par le fait qu'elle donnait lieu à un mécanisme de reconduction automatique de la plus grande partie des dépenses de l'Etat alors même qu'elles n'étaient plus toutes utiles. De plus il n'offrait guère aux gestionnaires une grande marge de manœuvre du fait de leurs compétences limitées et essentiellement centrées sur des règles de formes et de procédures au détriment des bonnes pratiques de gestion. En réalité, les évaluations obtenues avec cette méthode sont contrariées par plusieurs facteurs. Dans certains pays en voie de développement, notamment dans ceux de l'UEMOA, le renchérissement du coût des matières premières et des biens et services et ou de certains biens d'équipement peuvent fausser les évaluations de sorte que les autorisations budgétaires issues de cette technique rencontrent de véritable contre-performance, alors même que la démarche de performance était devenue une exigence démocratique. À cela vient s'ajouter le problème des choix budgétaires qui étaient de nature à refléter les préoccupations personnelles des dirigeants, orientées plus vers des objectifs politiques pour des résultats électoraux. En réalité, ce qui importe c'était de faire de sorte qu'à la fin de l'année budgétaire que tous les crédits soient consommés et justifiés. Ainsi, on assistait à des organisations de séminaires, de conférences au sein des ministères, sous prétexte de renforcer les capacités des agents alors qu'au fond les raisons étaient de pouvoir consommer les crédits autorisés et disponibles et de pouvoir les justifier.

Ainsi, comme le dit l'adage, « *aux grands maux, les grands remèdes* ». Lorsque les recettes antérieures ont prouvé leur inefficacité, il faut bien en changer, chercher d'autres façons de faire

¹⁵ Article 9, Directive n°05/97/CM/ UEMOA : « Les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés à un service ou un ensemble de service ».

¹⁶ Article 34, Directive n°05/97/CM/ UEMOA : « Les services votés représentent le minimum de dotation que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le parlement »

¹⁷ Elles n'ont pas fait objet de définition dans la directive de 1997. Mais il s'agit de dépenses dont le principe même n'existait pas dans la loi de finance précédente. C'est le cas avec la création d'emploi dans le cadre des dépenses de personnel. On peut les obtenir lorsqu'on déduit le montant des services votés du montant total des recettes arrêtées.

qui permettraient d'atteindre les fins recherchées et qui soient mieux adaptées au contexte. C'est la raison pour laquelle, l'UEMOA intègre dans les textes de 2009, le système de budgétisation par programme (**Section 1**) comme nouveau cadre d'autorisation budgétaire qui, par ricochet, va aménager une nouvelle architecture de répartition des crédits autour de l'axe par destination (**Section 2**).

SECTION 1 : le système de budgétisation par programme

Le budget-programme est défini comme « un mode de présentation des crédits budgétaires consistant à regrouper les actions d'un même ministère par programme en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années¹⁸ ». Cette nouvelle approche budgétaire, orientée vers la performance et qui s'appuie généralement sur la notion de programme (**paragraphe 1**), offre aux gestionnaires plus de responsabilité et de liberté dans un cadre de nouveaux acteurs précisément identifiés et moins nombreux (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : le programme, un outil novateur de gestion des politiques publiques

Il s'agira ici de définir la notion de programme ainsi que son contenu (**A**) avant de mettre l'accent sur la pluri annualité (**B**), corollaire du système de budgétisation par programme.

A/ Définition et contenu du programme

Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 12 de la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020, « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie, dans une perspective de moyen terme ». Cette définition met l'accent sur un certain nombre de concepts qui vont constituer le contenu d'un programme. En effet, elle conduit le découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies. Dès lors, le programme devient l'unité de spécialité des crédits.

La notion de programme est relativement voisine de la notion de fonction. Dans la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), le terme « fonction » désigne « des objectifs socioéconomiques que les unités institutionnelles poursuivent par différents types de dépenses ». Toutefois, tandis que la CFAP est un standard international applicable à

¹⁸RAYMOND (Gullien), VINCENT (Jean) et GUNCHARD (Serges) « Lexique des termes juridiques », 16^{ème} éd, Dalloz, 2003, p 80

tout pays, une classification programmatique des dépenses doit tenir compte des politiques publiques propres à chaque pays et des contraintes liées à la gestion budgétaire.

Un programme regroupe des activités ayant des finalités communes quelles que soient leur nature économique et leur source de financement. L'ensemble des programmes constitue un recouvrement complet du budget de tous les ministères. Les seuls crédits qui peuvent ne pas être repartis en programme sont précisés dans l'article 14 de la directive 06/2009/CM/UEMOA. Il s'agit des dotations affectées aux Pouvoirs publics, aux charges de la dette publique, à la couverture des garanties et aux dépenses accidentelles et imprévisibles. Cette approche pour définir le programme diffère de celle adoptée dans la gestion des projets et des aides extérieures selon laquelle un programme est un ensemble d'opérations bien définies, sans que l'ensemble du budget d'un ministère soit nécessairement structuré en programmes¹⁹. Désormais, les crédits de chaque programme seront votés en bloc et au premier franc²⁰. Ainsi, la discussion changera de visage, car il ne sera plus important de savoir « *s'il faut affecter tel montant de crédit à telle nature de dépense plutôt qu'à telle autre, mais s'il est plus important d'affecter des moyens à un programme plutôt qu'à un autre* »²¹. Avec le budget-programme, le maître mot est l'efficacité de la dépense publique, puisque les Ministres sont tenus dorénavant de présenter leur budget sous forme de programmes, avec des objectifs et des indicateurs de résultats. Ainsi, le débat, recentré autour des politiques publiques, devient plus accessible aux parlementaires, qui peuvent, en conséquence, donner leur autorisation en toute connaissance de cause. Ils pourront, à cette occasion, se pencher sur l'opportunité ou non de poursuivre une politique publique.

La structuration du budget d'un ministère en programmes doit à la fois partir des politiques publiques telles que définies dans les documents stratégiques et tenir compte des impératifs liés au développement d'une gestion budgétaire orientée vers la performance. Cette nouvelle gestion financière introduite fait l'impasse sur le renouvellement quasi systématique des services votés. Mais seulement, elle laisse apparaître la primauté des impératifs liés à la bonne gouvernance financière sur ceux inhérents au formalisme. Ainsi, les crédits sont désormais

¹⁹ Guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finance au sein de l'UEMOA.

²⁰ Avec l'abandon de la distinction "services votés - mesures nouvelles", les crédits du budget de l'Etat sont examinés et votés au **premier euro** ce qui nécessite la mise en place, dans les documents budgétaires, d'une **justification au premier euro** (JPE) des crédits et des effectifs demandés

²¹ MORDACQ (Frank), « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'Etat », LGDJ, coll. Système, 2006, p.120.

présentés par programme. En outre, le Parlement devra se prononcer à présent sur les différentes stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques.

Dans ce cadre, la politique publique est le concept essentiel qui permet de formuler le programme. Une politique publique est un ensemble d'action conduite par les institutions et les administrations publiques, ou par le biais de financements publics, afin de faire évoluer une situation donnée²². Grâce à celle-ci, les ministères et institutions dépensiers peuvent, à partir des ressources dont ils disposent, créer des biens et services susceptibles d'aboutir à des résultats socio-économiques. Dans cette perspective, la notion de politique publique est primordiale pour la bonne compréhension d'un programme dans la mesure où, elle va constituer un bon instrument pour mesurer l'action de l'administration. Retenons qu'il n'y a pas de programme interministériel car celui-ci rassemble de façon cohérente une ou plusieurs politiques au sein d'un même ministère et peuvent à ce titre concerner un ou plusieurs services d'un même ministère. Mais il peut arriver qu'une politique publique concerne à la fois plusieurs ministères. Dans ce cas, cette dernière doit faire l'objet d'un programme spécifique et identifier les responsabilités pour chaque ministère pour l'exécution des tâches.

Chaque politique publique est segmentée en actions ou sous programmes pour faciliter la mise en œuvre du programme. L'action en tant que composante élémentaire d'un programme doit être associée des objectifs mesurables par des indicateurs de performance, pour jauger de la pertinence de la démarche de l'administration. L'action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dont elle est une partie constitutive²³. En termes de contenu, elle correspond à un ensemble cohérent d'activités nécessitant des ressources humaines et financières pour la production des biens et des services. Elle permet de regrouper « *la part des crédits d'un programme mise à disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité ou pour un territoire (une région, un département) de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain* ». Ainsi, les actions complètent la segmentation des politiques publiques afin de rendre parfaitement lisibles les interventions de l'Etat. À ce titre, elles constituent une déclinaison des programmes et permettent d'identifier à leur sein les crédits ayant la même finalité. Mais les crédits des actions sont alloués à titre indicatif, les responsables de programme pouvant les réaffecter. Cela signifie qu'au moment de l'approbation du budget, la répartition des crédits entre les différentes actions n'est pas établie de manière rigide. Par contre, cette répartition en action est reprise de façon précise dans les documents d'exécution

²² FALL (Mouhamed), « Lois organique 2011-15 relative aux lois de finances », Mémoire de fin d'étude, 10.p

²³ Article 08 du décret n°2020-20 du 06 mai 2020 sur la gestion budgétaire de l'Etat

(rapports annuels de performance). Il faut préciser à ce niveau que l'action en tant que subdivision d'un programme n'est pas un service public : c'est une partie d'une politique publique particulière (celle qui est suivie au niveau du programme). Ainsi, pour accompagner la logique de performance, il est essentiel d'éviter à ce que l'organisation administrative détermine la nature des actions.

En somme, le constat en est que le programme apparaît comme un véritable instrument de performance, du moins, il peut conduire vers la performance. Mais pour accompagner cet élan de performance, force est de constater qu'il faut un réaménagement en profondeur du système de prévision et d'exécution des dépenses budgétaires, ce qui a conduit à instituer la pluri-annualité budgétaire comme nouvelle méthode de gestion.

B/ La pluri annualité : corollaire du système budget programme

Avec la Directive de 2009, le budget programme devient le centre de gravité autour duquel tourne tout un ensemble d'impératifs. La recherche de l'efficacité de la dépense publique devient un objectif majeur à atteindre par les Etats membres de l'UEMOA. La pluri-annualité devient ainsi le cadre privilégié du budget. Dans la nouvelle gestion budgétaire, c'est d'une toute autre conception de la pluri-annualité dont il s'agit. En effet, c'est le budget lui-même qui reste annuel ; qui est placé dans une perspective pluriannuelle. Autrement dit, l'avenir est intégré dans le choix présent²⁴. Cependant, le système de l'annualité retenu par l'ancienne Directive 06-98 était inopérant pour prendre en compte les exigences liées à une meilleure rationalisation budgétaire. En effet, l'application stricte du principe de l'annualité conduisait de facto à une exécution du budget pour une seule année. Or, ce cadre très réduit, pour des opérations aussi techniques et des procédures aussi longues et compliquées que l'exécution du budget, ne permettait pas aux Etats d'atteindre la performance. En plus, la modestie de ce cadre d'exécution du budget conduisait à un gaspillage à outrance de crédits autorisés du fait que les administrations dépensaient rapidement les crédits budgétaires disponibles pour éviter de les perdre à la fin de l'année budgétaire. Ainsi, avec le système de budgétisation par programme, le budget s'est inscrit dans un horizon pluriannuel. Les perspectives financières doivent être envisagées et s'étaler dans un espace encore beaucoup plus large. La pluri annualité devient ainsi le cadre approprié pour nos Etats de décliner les perspectives financières dans un cadre pluriannuel.

²⁴ M. Paul, « la pluri annualité et la décision budgétaire : de nouvelles règles du jeu », in Revue française de finances publiques, N 39, 1992, P. 108.

D'après l'article 52 de la Directive de 2009 portant loi de finance au sein de l'UEMOA : la pluri-annualité est accompagnée de documents de cadrage importants qui servent de cadre de référence à l'élaboration des budgets²⁵. Il s'agit du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP). Ce dernier est un outil budgétaire à partir duquel est formulé le projet de loi de finances. En ce sens, sa mise à jour, sur la base des hypothèses du cadrage macro-économique, constitue la phase initiale de la procédure budgétaire pour l'année n+1. Outil pluriannuel, le DPBEP doit être cohérent avec le projet de loi de finances. La première année du DPBEP correspond à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le DPBEP accompagne. C'est également un outil de programmation pluriannuel qui prévoit pour les années considérées (ex. n+1, n+2 et n+3) l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires, au sens du budget de l'Etat, et prévoit également l'évolution des ressources et des charges de trésorerie du secteur public. À cet effet, il évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes, et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses, de la dette du secteur public, en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de ladite Directive.

À côté du DPBEP, nous avons un autre document. Il s'agit du document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD). Mais contrairement au DPBEP qui développe une approche générale, les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ont un périmètre ministériel. Ainsi ; tous les « ministères, budgets annexes et comptes spéciaux » présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Le DPPD est ainsi le vecteur principal de la performance. À travers les programmes qui le composent, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Ces objectifs et indicateurs s'inscrivent dans le moyen terme. Ainsi, le DPPD peut se présenter comme un document qui consolide les différents projets annuels de performance (PAP) des programmes d'un même ministère, budget annexe ou compte spécial. Les PAP comportent notamment, selon les termes de l'article 46, « *une présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurer par des indicateurs de performance* ». Chaque programme au sein du DPPD décline sur trois années au minimum (la

²⁵ Elle fait l'objet des dispositions de l'article 51 de la LOLF du 26 février 2020 prise en application du texte communautaire.

première année correspondant à l'année visée par le projet de loi de finances à l'appui duquel les DPPD sont présentés) l'évolution des crédits et les résultats attendus.

En résumé, s'il est souvent désirable que le passage à une présentation budgétaire par programme donne lieu à des réorganisations administratives, l'évolution d'un budget de moyens vers un budget de programme ne doit pas donner lieu à la formulation de programmes « désincarnés » aux contours flous et une gestion aveuglée. La conduite d'une politique publique nécessite une claire identification des responsabilités dans la gestion, sans oublier l'organisation administrative et les services chargés de mettre en œuvre lesdites politiques publiques, d'où la pertinence de mettre en place une bonne politique de gestion.

Paragraphe 2 : Un nouveau système de gestion

La montée en puissance de la responsabilité des acteurs a fait que ces derniers soient clairement identifiés, moins nombreux, plus responsables, dotés d'une capacité d'action. Il s'est traduit concrètement par la mise en place d'un responsable de programme (**A**) qui doit assurer la réussite de l'exécution du programme conformément aux objectifs du département. Il sera appuyé par des relais opérationnels qui sont aussi des acteurs du programme (**B**), pour ensemble mener une gestion efficace et efficiente des politiques publiques.

A : Le responsable de programme

Dans l'ancien système dit de gestion, les gestionnaires de crédits avaient une compétence limitée et, pour l'essentiel, absorbé par des règles de formes et de procédures. En effet, il s'agissait pour eux de conduire le budget selon un format stéréotypé, dénué de toute recherche de rentabilité ou de rationalisation. Avec la nouvelle méthode de budgétisation par programme, coiffée par la recherche de la performance, la nomination d'un responsable de programme est sine qua non pour une exécution efficiente et efficace des programmes. D'après le guide didactique de la directive de 2009, ce responsable travaille sous l'autorité du ministre et du secrétaire général du ministère, lorsque ce poste existe. Ainsi, lors de la phase de formulation de son budget, il élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats « cibles ». Sur cette base et en fonction des informations relatives à l'évolution des dotations qui lui seront allouées et de son plafond d'emploi, il procède à la répartition des crédits et des emplois et prépare le PAP du programme. Il décline les objectifs du programme en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services et entités et l'identification des indicateurs associés, en coordination avec les responsables de ces services et entités. Postérieurement à l'exécution du budget, le

responsable de programme prépare son rapport de performance. Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre.

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

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

Les responsables de programme sont nommés sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, en application des articles 15, 67 et 70 de la présente Directive. Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion. Les modalités de mise en œuvre des contrôles budgétaires et comptables prévus par la présente Directive ainsi que par la Directive portant règlement général sur la comptabilité publique tiennent compte tant de la qualité et de l'efficacité du contrôle interne que du contrôle de gestion pour chaque programme. Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de

vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience²⁶.

En tout état de cause, pour éviter tout chevauchement de compétences, il est nécessaire d'explicitier et formaliser le rôle des différents acteurs participant à la mise en œuvre des programmes d'un ministère et les relations entre ces différents acteurs. C'est pourquoi, en dehors du responsable de programme qui joue un rôle important dans la gestion du programme, figurent d'autres acteurs internes et externes qui aussi participent pleinement à la mise en œuvre du programme.

B : les autres acteurs du programme

Un programme est mis en œuvre par divers acteurs au sein d'un ministère et par des entités externes au ministère qui bénéficient de transferts au titre d'un programme. Cela implique la confusion des programmes au sein d'un ministère et les différents acteurs qui interviennent nécessitant, du coup, une grande coordination. Dans ce sens, la nomination d'un coordonnateur des programmes pour chaque ministère, qui sera chargé de coordonner les activités des différents programmes et d'assurer que les responsables administratifs et les responsables de programme coopèrent efficacement, serait un atout majeur et œuvrerait pour une gestion sans conflits. Cependant, dans les ministères où ce poste existe, la coordination des programmes pourrait être assurée par le **secrétaire général** pour lui donner une légitimité institutionnelle. À défaut, cette fonction de coordination peut être exercée par un membre du cabinet du ministre ou par une direction transversale telle que la DAAF²⁷.

Cette structuration va permettre, dans la phase opérationnelle de mise en œuvre des programmes, une plus grande souplesse entre les acteurs internes et externes, aussi bien au niveau supérieur qu'au niveau inférieur et instaurer un « *dialogue de gestion* », un élément essentiel dans le développement d'une approche de gestion budgétaire orientée vers la performance. Il permet la mise en place de processus d'échanges sur les moyens mis à disposition des entités chargées de cette mise en œuvre, les objectifs qui leur sont assignés et leurs obligations de compte rendu. S'appuyant sur les plans de travail, les tableaux de bord et les contrats de performance, le dialogue repose sur une combinaison de flux d'information, de

²⁶ Article 13 de la Directive 06/2009/CM/UEMOA/ portant loi de finance au sein de l'UEMOA.

²⁷ Guide didactique de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finance au sein de l'UEMOA, op.cit.

concertation et d'engagement visant à faciliter l'exécution des tâches. Ainsi, ce dialogue doit être soutenu par un « *système de pilotage mis en œuvre par le responsable d'une unité ou d'un programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus* »²⁸. On parle de contrôle de gestion²⁹. Le responsable participe à la définition de la stratégie de chaque programme et à la programmation des activités ; l'appui au suivi de la performance ; l'appui au développement des outils du dialogue de gestion³⁰, comme les tableaux de bord et les analyses de coût.

En dehors du ministère sectoriel, la mise en œuvre d'un programme voit l'implication d'autres acteurs externes, notamment, le **ministère des Finances**, et plus particulièrement la direction du Budget. En effet, ce dernier devra développer des capacités d'analyse des politiques sectorielles et de la performance déclinée par les ministères afin d'être à même d'analyser les documents de programmation des dépenses et de performance (DPPD/PAP, RAP), et d'examiner avec ceux-ci la cohérence entre les demandes budgétaires et les objectifs de performance lors des conférences budgétaires. Et d'une manière générale de pouvoir analyser l'impact financier des projets de lois³¹.

In fine, les réformes budgétaires orientées sur les résultats se sont traduites, dans tous les pays qui les ont mis en œuvre, par des mesures visant à développer la programmation des dépenses publiques. C'est comme si, axer la gestion publique sur la performance revient à définir un nouveau temps budgétaire susceptible d'offrir aux responsables un cycle approprié de gestion. Toutefois, la marche vers cette performance, avec comme outil le système budget-programme, a fini de décrire une nouvelle architecture autour de l'axe par destination des crédits au but d'instaurer l'efficacité et l'efficience dans la gestion des ressources publiques.

²⁸ L'article 84 de la Directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA traite de la comptabilité analytique des coûts dont « les modalités de mise en œuvre sont définies par les réglementations nationales ». La comptabilité analytique relève du contrôle de gestion. Sauf quelques exceptions, son usage est encore peu répandu dans les administrations publiques des pays développés. Il serait prématuré de l'envisager pour les services administratifs des pays de l'UEMOA, sauf dans quelques situations particulières.

²⁹ GUILLAUME (H), DUREAU (D) et SILVINT (F), « Gestion publique : L'état et la performance », Paris, Presse des sciences po et Dalloz, 2002.

³⁰ « Le dialogue de gestion est un 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. Il 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. Le dialogue de gestion pourrait être également échangé entre les responsables des programmes d'une part, et les directeurs des services financiers et des ressources humaines d'un ministère ».

³¹ Article 4 de la directive 06/2009/CM/UEMOA.

SECTION 2 : une nouvelle classification des crédits budgétaires

La gestion axée sur les résultats n'est pertinente que si elle est accompagnée d'un bon système de nomenclature pour une utilisation et un contrôle efficace des crédits budgétaires. Au sein de l'UEMOA, la pratique a révélé que la Directive de 1998³² qui jusque-là régissait la nomenclature budgétaire ne répondait pas à cette nouvelle exigence née de l'adoption au sein de ladite institution du budget-programme. Ainsi, en vue de résoudre les incohérences et les insuffisances constatées dans les directives, qui sont sujettes à plusieurs interprétations, d'accroître la marge de manœuvre des Etats dans l'application des directives et de moderniser ces dernières en prenant en compte les nouveaux outils et techniques de gestion et les nouvelles normes et pratiques internationales, l'UEMOA a entrepris un projet de réécritures de la directive portant nomenclature budgétaire afin de permettre l'instauration dans l'Union des règles permettant une gestion rigoureuse, efficace et transparente des finances publiques par une harmonisation des nomenclatures en usage dans les Etats membres, dans un cadre commun de référence pour la formulation et l'analyse des politiques budgétaires. C'est dans ce contexte que la Directive N°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat va introduire des innovations majeures en la matière, en offrant une nouvelle architecture de classification par l'introduction de la classification programmatique, (**Paragraphe 1**) conforme au système budget-programme, tout en ouvrant ainsi la voie à d'autres types de classifications (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'introduction de la classification par programme

Grâce à son caractère juridique, le programme est désormais l'unité de spécialisation de droit commun (**A**) avec, comme sous classification, l'action ou le sous-programme (**B**).

A : Le programme : l'unité de spécialisation de droit commun

La répartition de droit commun est structurée à trois niveaux. Le premier niveau est la classification administrative³³ (ministères, institutions, directions, etc.) qui permet l'identification des responsabilités dans la gestion budgétaire et des services destinataires des crédits. L'alinéa 1 de l'article 12 de la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 portant Lois

³² Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat

³³ Article 5 de la Directive n° 08/2009CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat : « La classification administrative a pour objet de présenter les dépenses budgétaires selon les services ou groupes de services chargés de leur gestion. Elle permet d'identifier la hiérarchie du service chargé de l'exécution de la dépense et de préciser son degré d'autonomie, ainsi que sa situation géographique. Elle dépend de l'organisation administrative des départements ministériels ou des institutions des Etats ».

de Finances dispose que : « *les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles* ». Cette classification doit être détaillée de manière à pouvoir identifier les dépenses de toutes les directions, y compris les directions régionales, afin de fournir aux divers gestionnaires une meilleure prévisibilité et faciliter le contrôle interne, notamment le contrôle de gestion. Elle dépend de l'organisation administrative du pays et doit couvrir l'ensemble des structures administratives. L'article 6 de la Directive N° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009³⁴ portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat retient deux (2) niveaux obligatoires pour la classification administrative : la section et le chapitre.

Quant à la classification programmatique, elle constitue l'une des innovations majeures introduites par la nouvelle Directive sur la nomenclature budgétaire. Encore appelée classification par destination, elle constitue le deuxième niveau de classification après celle administrative. Il en est ainsi car chaque programme regroupe des crédits servant à mettre en œuvre une ou des actions dans le moyen terme, avec des objectifs qui lui sont associés et des résultats qui lui sont assignés, mesurés avec des indicateurs de performances à annexer au projet de loi de finances de l'année³⁵. Conformément à l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances de 2020³⁶, les crédits budgétaires sont décomposés en programmes à l'intérieur des ministères. Un programme peut regrouper, tout ou partie, des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère. La classification par programme doit être envisagée dans l'UEMOA comme un segment de la classification administrative, car la Directive ne prévoit pas la possibilité de regrouper des programmes relevant de ministères différents dans des missions interministérielles³⁷ (comme c'est le cas en France). Dans le cas contraire, il aurait fallu une classification par programme indépendante. Une présentation par programmes couvre la totalité des crédits d'un ministère. La classification par programmes, fournie dans un segment de la classification administrative, permet de spécifier le ministère et le service ou groupe de services responsable de la gestion du programme. Une classification programmatique comprend plusieurs niveaux, et notamment les

³⁴ Transposée par le décret n°2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat abrogeant et remplaçant le Décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004, modifié par le décret n°2018-1932 du 11 octobre 2018.

³⁵ DIOUKHANE (Abdourahmane), Les finances publiques dans l'UEMOA : Le budget du Sénégal, op.cit. p.120.

³⁶ Texte transposant la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de fiance au sein de l'UEMOA.

³⁷ Guide didactique de la directive n° 08/2009CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

suivants : le programme ; éventuellement, le sous-programme ; et l'activité³⁸. Ce dernier niveau est à usage interne pour le gestionnaire de programme. Les programmes sont décomposés sur le plan opérationnel en activités ou projets, ces activités correspondant à des groupes de prestations ou produits bien déterminés. Dans la pratique, pour le budget de fonctionnement, l'activité correspondra le plus souvent à l'unité administrative (par exemple, direction). Pour le budget d'investissement, l'activité est le projet ou une composante d'un « *gros* » projet. Au niveau de l'activité il peut être défini des indicateurs de moyens et produits, pour suivre l'efficacité, c'est-à-dire la capacité à minimiser les moyens pour réaliser un niveau donné de prestation.

Pour une mise en œuvre plus souple et plus efficace, les crédits du programme doivent être décomposés en actions ou sous programmes afin de rendre simple leur utilisation.

B : Les actions ou sous programmes

L'article 8 de la directive 08/2009/CM/UEMOA précise que « la codification des programmes [...] peut être enrichie par des éléments issus notamment du premier niveau de la classification fonctionnelle ». La CFAP peut ainsi être utilisée pour regrouper les programmes par grands objectifs socio- économiques. L'article 46 de la directive 06/2009/CM/UEMOA précise qu'une information sur le coût des actions doit être présentée dans les PAP annexes au projet de loi de finances. Cette directive ne définit pas l'action, mais en général une action (sous-programme) rassemble les crédits d'un programme visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Le découpage d'un programme en actions devra faciliter l'analyse du programme dans le PAP. Ce critère de lisibilité conduira en général à limiter le nombre d'actions. Les actions précisent la segmentation des politiques publiques. L'action comme la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs mesurables par des indicateurs de performance. Elle vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dont elle est une partie constitutive. En termes de contenu, elle correspond à un ensemble cohérent d'activités nécessitant des ressources humaines et financières pour la production des biens et des services. Elle permet de regrouper « la part des crédits d'un programme mise à disposition d'un responsable identifié pour un

³⁸ Il est difficile de donner des critères précis de ce qui est une activité. Il est évident qu'il ne faut pas descendre sur des actes élémentaires, mais plutôt essayer de bien décrire l'ensemble des attributions, des missions, fonctions, services du ministère. C'est un travail essentiellement participatif, qui fait appel aux notions tirées des textes de création et d'orientation, des descriptions de postes, etc... Les programmes détaillant extrêmement les activités courantes et les produits de chaque service n'apportent pas de valeur ajoutée. En effet, l'exécution de ces programmes détaillant activités et produits ne peut pas être suivie à travers les systèmes comptables.

périmètre d'activité ou pour un territoire (une région, un département) de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain ». Les actions complètent la segmentation des politiques publiques afin de rendre parfaitement lisibles les interventions de l'Etat. A ce titre, elles constituent une déclinaison des programmes et permettent d'identifier à leur sein les crédits ayant la même finalité. Mais les crédits des actions sont alloués à titre indicatif, les responsables de programme pouvant les réaffecter. Cela signifie qu'au moment de l'approbation du budget, la répartition des crédits entre les différentes actions n'est pas établie de manière rigide. Par contre, cette répartition en action est reprise de façon précise dans les documents d'exécution (rapports annuels de performance). Il faut préciser à ce niveau que l'action en tant que subdivision d'un programme n'est pas un service public : c'est une partie d'une politique publique particulière (celle qui est suivie au niveau du programme). Ainsi, pour accompagner la logique de performance, il est essentiel d'éviter à ce que l'organisation administrative détermine la nature des actions. S'appuyant sur le guide didactique, il peut exister différents modes de découpage des programmes en actions. Toutefois, pour éviter la multiplication des concepts et catégories, il est suggéré de définir l'action à partir du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme ou, si ces niveaux sont nombreux, un regroupement de ces niveaux par catégories similaires (par exemple, l'ensemble des établissements de formation des maîtres). Ce premier niveau opérationnel peut être constitué de directions du ministère, d'établissements publics et de projets de taille significative. La partie du budget du programme allouée à chacune de ces unités doit pouvoir être identifiée dans le budget ou dans des états de répartition des crédits. Elle correspondra en général soit au croisement de la classification administrative des dépenses avec le programme, soit à des dépenses de transfert du programme.

En résumé, la nouvelle Directive portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA retient ainsi cette nouvelle architecture comme étant la répartition juridique du fait de son caractère. Toutefois, d'autres types de classification sont aménagées pour permettre aux Etats de bénéficier une plus grande marge de manœuvre dans leur gestion budgétaire.

Paragraphe 2 : Les autres types de classification

On peut distinguer d'une part, les répartitions obligatoires (**A**) qui n'admettent aucune dérogation, des répartitions facultatives (**B**) d'autre part, qui ne lient pas les Etats.

A : Les nomenclatures obligatoires

La Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat avait prévu cette classification dans son annexe mais son application n'était pas obligatoire. Cette dernière s'appuyait sur le manuel de statistiques de finances publiques de 1986, et était basée sur quatorze (14) fonctions données dans le tableau B de l'annexe de ladite Directive. Cependant, la nouvelle Directive portant nomenclature budgétaire retient deux classifications obligatoires qui doivent compléter la classification juridique. Il s'agit d'une part de la classification fonctionnelle, désormais rendue obligatoire et d'autre part, de la classification économique. La première correspond à la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP) qui a été développée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) et publiée par la Division de statistiques des Nations Unies. Elle s'applique aux dépenses des administrations publiques et à leurs acquisitions nettes d'actifs non financiers³⁹. Ainsi, toutes les dépenses relatives à une même fonction sont regroupées en une catégorie quelles que soient les modalités de leur mise en œuvre (transferts en espèces, achat de biens et services en vue de transferts, production de biens et services, acquisition d'un actif). Cela permettra de faire la distinction entre les services individuels et collectifs, par l'addition, aux niveaux subalternes de la nomenclature, de SI ou SC.

Pour ces nomenclatures, la directive de 2009 exige leur présence dans la loi de finance. Cependant d'autres nomenclatures supplémentaires sont aménagées et sont à la discrétion des Etats membres.

B : Les nomenclatures facultatives

Pour des raisons de préoccupations spécifiques, l'UEMOA, à travers l'article 12 de la Directive de 2009 portant nomenclature budgétaire, offre la possibilité aux Etats, d'adopter d'autres nomenclatures additionnelles après en avoir informé la commission de l'UEMOA. À cet effet, deux types de nomenclatures sont citées en exemple. Il s'agit de la classification par source de financement et de la classification par cible des bénéficiaires. La première permet d'identifier et de suivre les sources de financement des dépenses budgétaires. Chaque segment de cette classification est identifié par le numéro du bailleur et le type de financement (fonds propres, dons, subventions, prêts intérieurs ou extérieurs). La seconde établit un lien entre la dépense budgétaire et le bénéficiaire final. Les transferts et les subventions sont destinés à des

³⁹ Guide didactique n° 08/2009CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

bénéficiaires. De ce fait chaque bénéficiaire ou groupe de bénéficiaires peut être identifié par un code suivant les besoins de chaque Etat membre.

Il est clair que l'adoption du Plan des Reformes Budgétaires et Financières en 2009 a impacté positivement l'amélioration de la maîtrise et l'élaboration d'un budget crédible. Ces acquis devront d'ailleurs se consolider au fur et à mesure avec l'introduction graduelle des innovations majeures dictées par les directives de cette nouvelle cadre harmonisée des finances publiques de 2009. Ainsi, l'adoption de la méthode de budgétisation par programme, qui s'accompagne d'une nouvelle architecture de classification des crédits budgétaires, constituent de véritables pas vers l'atteinte d'un budget performant. Mais, cette nouvelle architecture du budget regorge de sérieuses limites qui méritent d'être soulevées.

CHAPITRE 2 : les atténuations de la nouvelle architecture du budget

Les directives de la seconde génération, corolaire de la démarche de performance sont nées en 2009. Leur entrée en vigueur initialement prévue en 2017 a été repoussée jusqu'en 2019, avant d'être définitivement adoptée par la LOLF du 26 février 2020. Le chantier engagé par les Etats membres est ambitieux requérant un travail colossal. Les Etats devront faire face désormais à une nouvelle forme de gouvernance financière qui a pour base « *la contexture des programmes budgétaires, l'élaboration des indicateurs, leur mode d'administration, la comptabilité patrimoniale, la comptabilité générale à base des droits constatés, l'enchaînement loi de règlement/loi de finances de l'année, les contrôles politiques et juridictionnels, etc.*⁴⁰ ». Il est certes difficile à l'heure actuelle, voire prématuré, de faire un bilan encore moins de dresser un état des lieux qui serait exhaustif et objectif sur la question. Mais la pratique actuelle des principes qui gouvernent cette nouvelle ère financière révèle quelques failles très sérieuses qui, fondamentalement, remettent en causes ces derniers principes et interpellent en urgence l'administration. En effet, si la performance est le mot-mâitre dans ce nouveau paradigme, il reste que des moyens et des outils adéquats à sa mise en œuvre doivent être aménagés. Or, le constant en est qu'aujourd'hui ni l'un ni l'autre n'est de manière effective au rendez-vous. Cela a des répercussions dans le fonctionnement quotidien de la budgétisation par programme, corolaire de la logique de performance, pour laquelle, l'aspect technique est d'une importance cruciale au risque de bouter sur de réelles difficultés au moment de l'élaboration même des programmes (**Section 2**), ce qui, consécutivement, conduit vers un système budgétaire hybride tendant certes vers une logique de performance, mais qui se heurte à une logique de moyen persistante (**Section 1**).

SECTION 1 : la persistance de la logique de moyen

Avec la nouvelle architecture du budget de performance, la double nomenclature programmes-actions n'affecte pas totalement les modes traditionnels de classification des crédits, quand bien même, ces derniers sont à minimiser. En réalité, la classification par nature des dépenses est toujours présente dans le système budgétaire. Elle est prévue parallèlement à l'approche programme/action. Cet ancrage aux méthodes anciennes de classification dans le nouveau système financier, s'explique par la nature de certains crédits, qui, se prêtant mal à la logique des résultats et qui sont donc affectés sous forme de dotations (**Paragraphe 1**) mais

⁴⁰ MEDE Nicaise, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA, CERAF, 2011, p7.

aussi par la nécessité de disposer, à côté de l'approche programmatique, d'une nomenclature par nature, indispensable à la gestion publique (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : la dotation, un mécanisme soustrait à l'exigence de résultat

Ces catégories de crédit qui échappent à l'exigence de la logique de performance du fait de leur caractère spécifique et difficile à être associées à des indicateurs de performance (**A**) sont limitativement énumérés par la loi (**B**).

A : une exception à la logique de performance

Pour certaines catégories de crédits, l'article 14⁴¹ de la LOLF du 26 février 2020 indique qu'ils doivent faire l'objet de dotation. Ainsi, en raison de leur spécificité, ces règles dérogent aux règles de gestion et de performance applicable aux programmes dans la mesure où, « *ce sont des crédits pour lesquels l'exigence de performance assignées aux programmes est un non-sens*⁴² ». En effet, la démarche de performance consiste à décliner des stratégies en objectifs stratégiques, opérationnels, associés à des indicateurs. Or, cette démarche quoique possible et valable à tous les niveaux de l'action publique, reste impossible pour ce qui concerne ces crédits du fait de leur nature globalisée. En clair, l'exigence de performance n'est pas de rigueur pour ces types de dépenses. Sachant ainsi que le budget de l'Etat comportera toujours ces catégories de crédits qui se prêteront mal à la structuration programmatique, la LOLF prévoit qu'à côté des programmes, puissent être aménagées les dotations pour les prendre en charge. Ainsi, les crédits budgétaires répondant à ce critère sont répartis en dotations. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance. En effet, gérer par la performance consiste à décliner la démarche stratégique en objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et indicateurs. Cette déclinaison est valable à tous

⁴¹ Les crédits budgétaires non répartis en programme sont répartis en dotations.

Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance.

Font l'objet de dotations :

- les crédits destinés aux institutions constitutionnelles qui couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissement directement nécessaires à l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles ;
- les crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles ;
- les crédits destinés aux charges communes ;
- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'avals, et de garanties ;
- les charges financières de la dette de l'Etat.

⁴² Raymond MUZELLE, finances publiques, Sirey, 2006, p.300-301

les niveaux de l'action publique. Or, contrairement aux programmes, les dotations ne sont pas assorties d'objectifs et d'indicateurs de résultats du fait de leur nature globalisée ou spécifique⁴³.

Si l'article 12 fait obligation aux budgets des ministères d'être présentés en programme, la Directive introduit une nuance à l'article 14 pour indiquer que sont constitués en dotation les budgets des institutions constitutionnelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de performance. Cela s'explique par le fait que soit ce contrôle n'est pas matériellement possible, soit qu'il n'est pas constitutionnellement possible⁴⁴. Cependant, nous pouvons remarquer que l'article 14 peut constituer un moyen de contourner l'article 12 du moment qu'aucune disposition de l'article 14 n'interdit aux budgets des institutions constitutionnelles d'être présentés par programme. Il appartiendra donc à chaque Etat membre de l'UEMOA de préciser l'application de l'article 14 dans son cas propre, tout en tenant en compte l'exigence de transparence découlant de la directive portant code de transparence⁴⁵.

En somme, il reste que ces catégories de crédits visés sont limitativement énumérées par la loi.

B : Des catégories de crédits limitativement énumérés par la loi

Les crédits des institutions constitutionnelles sont regroupés en dotation lorsqu'ils concourent directement à l'exercice de leurs missions constitutionnelles. A ce titre, sept dotations sont ouvertes par le décret du 06 mai 2020⁴⁶, respectivement, pour la présidence de la république, l'assemblée nationale, le conseil économique, social et environnemental, le conseil constitutionnel, la cour suprême, la cour des comptes, le haut conseil des collectivités territoriales⁴⁷. Ces dotations couvrent les dépenses de personnel, de biens et services, de transfert et d'investissements directement nécessaires à l'exercice de fonctions constitutionnelles ou administratives autonomes. Le fondement de cette répartition trouve son siège dans le principe de la séparation des pouvoirs, qui requiert une autonomie financière difficilement conciliable avec la fixation d'objectifs de performance. Ensuite les crédits pour dépenses accidentelles et imprévisibles qui, par définition ne sont pas affectés à la réalisation d'objectifs précis, puisqu'ils sont en attente d'une affectation dans un programme. Ces crédits

⁴³ Article 14-2 de la LOLF du 26 février 2020 : « Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés à des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance ».

⁴⁴ NIASS Assane « Les crédits budgétaire dans le nouveau droit budgétaire de l'UEMOA », p.24

⁴⁵ Directive n°01/2009/CM/UEMOA/ portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁴⁶ Décret N°2020-1021 du 06 mai 2020 fixant la liste des programmes et dotations budgétaire

⁴⁷ Ce décret prévoit, en outre, une dotation pour le secrétariat du gouvernement, une dotation pour la dette publique, et une dotation pour les charges communes, ces deux dernières étant gérées par le ministre chargé des finances

non spécialisés sont débloqués en cas d'accident (exemple une catastrophe naturelle) et répartis alors par décret sur le programme des Ministères concernés. On voit donc clairement qu'il est difficile d'établir des indicateurs de performance ou de fixer des objectifs par rapport à ces types de dépenses. Enfin, il y a d'une part les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'avals et de garanties. Le choix de la dotation pour ces opérations se justifie par le fait qu'il s'agit de provisions destinées à couvrir les actions ayant entraîné le recours à la garantie de l'Etat, d'autre part, les charges financières de la dette de l'Etat. Ces dotations couvrent toutes les charges relatives à la dette, à l'exception des remboursements de capital (ces dépenses étant désormais classées dans les opérations de trésorerie).

Au total, les dotations sont des unités particulières de spécialisation des crédits à l'intérieur d'un budget ministériel. Destinées à financer des charges pour lesquelles il n'est pas possible de fixer des objectifs de performance, elles dérogent aux règles de gestion et de performance applicables aux programmes. Cependant, outre cette problématique qui affecte la nature même du système de budgétisation, vient se greffer la problématique de la nomenclature par nature qui maintient le budget dans un système de moyen.

Paragraphe 2 : la survie de la répartition des crédits par nature

Le fait que la classification par nature soit nécessaire dans l'exécution du budget (A) d'une part, et le rôle important qu'elle joue dans le contrôle des opérations financières (B) d'autre part, font que celle-ci n'ait pas complètement retirée dans la nomenclature des Etats membres.

A : une nomenclature nécessaire pour une exécution efficace du budget

En réalité, l'intégration des nouvelles normes dans le droit interne devrait conduire les Etats vers une logique de résultat au détriment de la logique de moyen cela par un système de budgétisation rénové en profondeur. Cette vision semble pourtant être remise en cause par certains auteurs, dont entre autres le professeur NICAISE, qui voit l'introduction des programmes dans la nomenclature comme : *« un simple niveau supplémentaire de classification qui cible une politique publique parallèlement à la déclinaison par nature de dépenses »*. Il faut cependant préciser que dans le contexte des budgets-programmes, il constitue une classification indispensable dans l'exécution et le contrôle des dépenses. En ce sens, pour des raisons pratiques, la ventilation des crédits par nature ne peut pas totalement disparaître. En effet, aucun pays ayant retenu un budget de programme n'a supprimé pour autant une présentation par postes de dépenses. Comme le remarque D.C. JONES, la budgétisation

par programmes est souvent opposée à la budgétisation par postes de dépenses, cette dernière constituant une formule du passé. Pourtant, dans aucun pays, on ne peut rencontrer une présentation budgétaire qui ne fasse référence ou n'utilise la notion de postes de dépenses⁴⁸. Au niveau de la budgétisation, la nomenclature par nature est indispensable pour que le Parlement puisse autoriser les dépenses. Sans elle, le budget ne serait qu'une série d'enveloppes de crédits dont on ne pourrait connaître l'utilisation concrète. La classification par nature intervient à l'intérieur des programmes et des dotations. Elle est organisée par l'article 11 de la Directive n° 06 qui prévoit désormais sept catégories de dépenses (contre six précédemment). Les Cinq catégories concernent les dépenses ordinaires que sont : Les dépenses de personnel ; les charges financières de la dette ; les dépenses d'acquisition de biens et services ; les dépenses de transferts courants ; les dépenses en atténuation de recettes. Les deux autres concernent les dépenses en capitaux et sont composées des dépenses d'investissements exécutées par l'Etat et des dépenses de transferts en capital. Retenons qu'au stade de l'exécution, cette nomenclature par nature est indispensable, dès lors que les dépenses doivent être effectuées et retracées en comptabilité avec précision. Il est donc nécessaire de budgétiser par nature pour pouvoir les réaliser ultérieurement.

Outres cette nécessité il ne faut pas perdre de vue également que la classification par nature est un moyen de contrôle des opérations financières.

B : Un outil de contrôle des opérations financières

La classification par nature est utilisée pour les contrôles courants. La nomenclature budgétaire arrêtée par les lois de finances doit garantir la lisibilité des actions publiques, en ce sens que la présentation des crédits par objectifs constitue un réel progrès de transparence. Une classification par nature (dépenses d'électricité, bourses, frais de transport, etc.), sert également à la confection du TOFE et aux comptes nationaux. Cette classification doit être conforme à la classification économique du plan comptable de l'Etat et est en général très détaillée. Cette classification sert en général au contrôle « économique » des moyens, mais quelquefois elle est de nature hybride et porte aussi sur la destination de la dépense ou son mode de gestion. C'est le cas des « titres dans la plupart des pays francophones. Il s'agit là, concrètement, la comptabilisation, puis le contrôle des dépenses effectuées, supposant très simplement une

⁴⁸ Cité par CATTEAU (Damien), in La performance, fondement d'un droit public financier rénové, Dalloz, 2007, p.57-58

comptabilité des opérations qui rend donc indispensable une budgétisation par nature⁴⁹. C'est pourquoi malgré ce qu'on peut souvent entendre, la budgétisation par programmes ne se substitue pas à la budgétisation par postes de dépenses, mais va venir la compléter. Mais, cette nomenclature par nature détaillant les crédits par titres, sections et chapitres, a une finalité purement indicative car la fongibilité s'exerce au niveau du programme. Au total, chaque crédit est présenté suivant les deux axes, par destination (programme et actions) et par nature (dépenses de personnel, biens et services, transfert et investissement), créant en conséquence, une nomenclature matricielle (par croisement des deux nomenclatures).

Toutefois, ce tableau plus ou moins rassurant de l'utilisation des crédits offert par la nouvelle nomenclature ne doivent pas offusquer les difficultés constatées par les Etats lors de l'élaboration des programmes.

SECTION 2 : Les difficultés dans l'élaboration des programmes

La gestion de performance requiert de grands moyens pour une mise en œuvre efficace. En effet, l'application des principes qui la gouvernent ne sont pas si simple qu'ils paraissent. Ils doivent au préalable, « impliquer non seulement une réforme du fonctionnement interne de l'administration publique mais aussi une modification des relations entre pouvoir politique et (haut) fonctionnaires⁵⁰ ». Ainsi de l'aspect formel qui renvoie à leur interprétation, à l'aspect matérielle qui renvoie à leur application, en passant par l'aspect technique (la maîtrise) surtout, élément moteur dans la démarche de performance, une compréhension globale et une ingéniosité parfaite dans le déroulement des différents processus est nécessaire. A l'état actuel des choses, la remarque faite en est que rares sont les pays s'engageant vers cette démarche, qui ont réussi leur application, encore qu'il s'agisse d'une réussite relative. En effet, de la théorie à la pratique, des mesures envisagées aux actions effectivement réalisées, il y'a bien souvent un grand pas. Le décalage entre les promesses et les résultats est une constante dans l'histoire des réformes administratives. La plupart du temps il s'agit du grand fossé qui existe entre la théorie et la pratique, la littérature et la technique ou encore entre l'esprit et la lettre. En réalité, il y'a de réelles difficultés qui accompagnent souvent les mouvements de réforme. Les Etats au lieu de chercher à déjouer au préalable ces pièges, s'empressent de mettre en œuvre les réformes et se trouvent face à un dilemme.

⁴⁹ CATTEAU (Damien), « Droit Budgétaire et Comptabilité publique », 3^{ème} éd, Hachette Supérieur, Coll. Les Fondamentaux, p.55, 2016.

⁵⁰ *RIPC*, La nouvelle gestion publique « en action », article précité

Au sein de l'UEMOA, le problème persiste et est empirée par le fait que celle-ci devrait relever le défi d'appliquer des principes qui viennent d'ailleurs et qui ont été conçus pour des formes d'administrations différentes dans une moindre mesure à celles qui occupent son espace. Aujourd'hui, force est de constater que ces derniers manifestent des manquements quant à leur capacité à manager et à piloter les recommandations issues des directives nouvellement formulées en la matière. De ce fait, des difficultés d'ordre formel (**Paragraphe 2**) vont naître et poser de véritables contraintes méthodologiques lors de l'élaboration des programmes (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1 : Des contraintes méthodologiques

Ces difficultés peuvent être rangées sous deux catégories. D'une part, les contraintes techniques (**A**) qui renvoient à l'aspect matériel des réformes et, d'autre part, les contraintes d'ordre structurels qui touchent de manière plus globale l'environnement de la réforme (**B**).

A : Les contraintes techniques

Du point de vue technique, c'est la définition des indicateurs de performance qui constitue le principal souci au sein des Etats. Un indicateur c'est ce qui permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis, pour déterminer si ces derniers sont en voie d'être atteints. Il faut donc au préalable s'assurer que les indicateurs ont fait l'objet d'une définition explicite et partagée, afin de limiter les erreurs de construction et les interprétations divergentes. Pour cela, il est indispensable de positionner la valeur de l'indicateur par rapport à une valeur de référence ou une cible à atteindre (une norme, une moyenne, une prévision, un objectif). Le choix de la référence est déterminant pour le jugement qui sera porté. Il fait partie intégrante de la construction de l'indicateur. La mise en place d'indicateurs doit donc s'appuyer dans l'idéal, sur une étude préalable qui permet de lister une grande quantité d'indicateurs possibles, et qui étudie leur évolution sur une période donnée afin de choisir, avant de démarrer le suivi, ceux qui semblent le plus pertinents pour mesurer les objectifs recherchés. Plus généralement, l'expertise de statisticiens, économistes et chercheurs peut être mobilisée pour la construction, la production et l'interprétation des indicateurs ainsi que pour le choix des cibles, qui doit être systématiquement associé à une analyse fine du contexte et des prévisions d'évolution de la conjoncture économique et sociale. D'ailleurs, la difficulté majeure de mise en œuvre du NMP repose justement sur le choix de ces indicateurs. La définition de critères qui soient « *évaluables* », c'est-à-dire pouvant faire l'objet d'une mesure, apparaît en effet comme la seule façon de s'assurer, in fine, que l'objectif de la politique concernée est atteint. Or certains des services

proposés par le secteur public se prêtent mal à la mise en place d'indicateurs statistiques qui apparaissent trop réducteurs par rapport à la nature des objectifs recherchés. Ainsi, comment mesurer l'efficacité d'un système éducatif, d'un système de santé, d'une aide sociale ? Comment quantifier des effets de nature essentiellement qualitative ? Telles sont les différentes questions pièges qui tournent autour de l'élaboration des indicateurs. Et c'est ce qui fait de la mesure de la performance une entreprise très difficile, comme nous aurons à le voir d'ailleurs dans la seconde partie de ce travail de ce travail.

Un autre problème d'ordre technique c'est la formulation des DPPD⁵¹ dans les Ministères dépensiers. En effet, ces derniers se heurtent à la faiblesse des capacités techniques dans le domaine de la planification. Déjà, l'application des CDMT⁵² avait rencontré de nombreuses contraintes au rang desquelles, figurait la difficulté, dans la collecte d'informations nécessaires à l'élaboration des indicateurs de performance. Sous ce rapport, le professeur Gérard NOPOUYO affirme que ces difficultés d'établissement des indicateurs de performance proviennent quelquefois de l'incapacité de certaines administrations à présenter des programmes cohérents et dans la plupart des cas de leur sous équipement⁵³. En guise d'exemple, au Mali et au Burkina Faso, la définition des indicateurs a fait l'objet de vives réflexions allant dans le sens de les promouvoir et de les établir dans les règles de l'art, mais reste dans un état

⁵¹ Instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au DPBEP, les DPPD présentent l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois ans. Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leurs sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour : les crédits des programmes du secteur : année du projet de loi de finances et années suivantes ; les résultats « cibles » poursuivis par les objectifs et les indicateurs. Les DPPD sont ainsi le vecteur principal de la performance : à travers les programmes qui le composent, ils précisent les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. C'est sur la base de la présentation retenue pour les DPPD que sont élaborés les rapports annuels de performance (RAP). / GUIDE DIDACTIQUE DE LA DIRECTIVE N° 06/2009/CM/UEMOA DU 26 JUIN 2009 PORTANT LOIS DE FINANCES AU SEIN DE L'UEMOA, p.88.

⁵² « Le CDMT est défini comme un système de programmation à moyen terme visant à rationaliser la préparation du budget et à allouer les ressources en fonction des priorités stratégiques. Il fixe ainsi le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources » V. G. Nopouyo, « **Les nouvelles conditions de la politique budgétaires des sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes** », *RFFP*, n°98, 2007, p.89 Dans un passé récent, dans beaucoup de pays africains, le processus budgétaire était grandement affaibli par l'écart croissant entre les « besoins » et les « ressources disponibles ». Pour améliorer cette situation, la solution consistait à dépasser le cadre restreint d'un cycle budgétaire annuel et d'introduire une forme de gestion axée sur les résultats. Ces deux éléments sont, entre autres, au cœur de ce que l'on appelé les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Depuis, de nombreux pays africains ont commencé à mettre en place des CDMT et le mouvement s'est ensuite amplifié au fur et à mesure que les pays élaboraient et mettaient en œuvre des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dans lesquels le CDMT est programmé comme une innovation majeure dans le cadre des réformes budgétaires. Le passage des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) aux DSRP implique un changement de perspectives (une croissance plus forte, plus stable et plus réductrice de pauvreté ; une approche participative ; une gestion par résultats ; un meilleur suivi) qui trouve dans les CDMT un véhicule idéal pour mettre en cohérence DSRP et dépenses publiques.

⁵³ G. Nopouyo, « **Les nouvelles conditions de la politique budgétaires des sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes** », p.92-94.

à améliorer. Sandrine MESPLE-SOMPS et Marc RAFFINOT nous renseignent à ce propos qu'au Burkina Faso, le test sur les conditionnalités a permis de définir une série d'indicateurs qui ont été intégrés au CSLP⁵⁴. Au Mali, au contraire, le CSLP ne présente qu'une liste d'indicateurs assez généraux et en majorité non chiffrés. Néanmoins, même dans le cas du Burkina Faso, le lien entre les activités et les moyens nécessaires à leur réalisation n'est pas clairement affiché. Les objectifs de résultats ou d'impacts sont très peu ciblés et n'ont pas forcément un lien automatique avec la réduction de la pauvreté⁵⁵. Cela pourrait expliquer la légèreté dont les Etats font preuve dans la définition des indicateurs de performance.

Au-delà du problème posé par les indicateurs, la formulation du cadrage constitue aussi un autre aspect technique non encore maîtrisé par les acteurs budgétaires. À ce niveau on note une insuffisance des statistiques macro-économiques, qui conduit vers l'institution de cadrages des programmes peu réalistes. L'élaboration de CDMT réalistes est un des fondements des nouveaux systèmes. C'est à ce niveau que la discussion des choix de dépenses et la fixation de priorités prend tout son sens. Dans les pays africains l'élaboration de CDMT est particulièrement difficile. Paradoxalement, l'idée même de contrainte budgétaire est parfois mal perçue. Cela tient en partie au fait que de nombreuses dépenses publiques (notamment dans le domaine de l'investissement, mais pas seulement) sont réalisées sur financement extérieur. Il est donc difficile d'avoir une vision d'ensemble réaliste de l'ensemble des ressources disponibles puisqu'une partie d'entre elles dépend du libre arbitre des bailleurs de fonds. Ces financements extérieurs sont erratiques, tant au niveau de leurs objectifs que de leurs décaissements et de leur allocation sectorielle. Cela réduit sensiblement la portée des CDMT puisque les réallocations sont difficiles, voire impossibles. De plus, ces financements extérieurs sont assez opaques au niveau de l'exécution. S'il est impossible de programmer, de suivre et d'évaluer objectivement ces dépenses, il est inutile de parler de CDMT.

En guise d'exemple, au Burkina Faso, c'est aussi en 2000 qu'un premier CDMT a été élaboré dans le but de renforcer le processus de mise en œuvre du budget-programme. Cependant ce n'est que lors du dernier exercice budgétaire (2003) que le CDMT a pu être produit à temps pour être annexé aux documents préparatoires de la loi budgétaire. Au préalable, l'adoption des CDMT n'a pas permis un redimensionnement des ambitions exprimées à travers les programmes. Il n'y a pas de concordance entre les prévisions du TOFE (Tableau des Operations

⁵⁴ Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté

⁵⁵ Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRE : Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à revenu faible : Burkina Faso et Mali, Novembre 2003, p.13.

Financières de l'Etat), du CDMT et de la loi de finances, les dotations inscrites dans cette dernière étant systématiquement supérieures à celles prévues par le CDMT. Cela prouve que, pour l'instant l'exercice du CDMT dont l'objectif est de cadrer la programmation des dépenses publiques n'est pas entièrement accepté par le parlement. En outre, le CDMT ne propose pas d'enveloppes financières par programmes mais seulement par ministère et par titres budgétaires⁵⁶.

Outre ces contraintes d'ordre méthodologiques, il y'a aussi des contraintes liées à l'aspect structurelles.

B : Les contraintes d'ordres structurelles

En matière de budgétisation, il ne suffit pas d'avoir des ressources disponibles et un bon cadre juridique pour déboucher sur un bon système de gestion. En effet, c'est tout une gamme de paramètres qui doivent entrer en ligne de compte. Il s'agit d'avoir au premier chef de structures fortes, modernes, et efficaces, composées d'agent qualifiés et prompts à mener un bon pilotage du dispositif budgétaire. Il faut aussi disposer d'instruments et outils pertinents qui guident la programmation budgétaire et assurer tout au long du processus la cohérence des actions menées. C'est dire en effet, qu'il est assez paradoxal de vouloir mettre en place un système de gestion basée sur les résultats alors que les agents de l'Etat ne sont aucunement incités à poursuivre les objectifs retenus. Aujourd'hui, le constat général qui est fait est que les pays de l'UEMOA, sont caractérisés par une gestion très rigide de la fonction publique, interdisant toute modulation de la rémunération suivant les résultats. À cela s'ajoute une situation de paupérisation des fonctions publiques qui rend davantage les rémunérations peu attractives. En dehors de l'emploi à vie (qui fournit un mince filet de sécurité), les avantages de rester dans la fonction publique tiennent plutôt aux bénéfices dérivés de la fonction.

Ainsi dans l'UEMOA, les structures chargées de la programmation a-t-on constaté, souffrent d'un déficit de ressources humaines qualifiées notamment, des micro-économies, des statisticiens et des analystes de programme, capables de piloter le processus budgétaire. En effet, les institutions chargées des tâches de programmation sont faibles et, dans la plupart des cas, inexistantes. La programmation qui doit être une tache permanente et pérenne des Ministères sectorielles est souvent impulsée de l'extérieur par les bailleurs de fonds ou le Ministère chargé des Finances. Et ni l'un ni l'autre ne maîtrise parfaitement les réalités qui

⁵⁶ Sandrine MESPLE-SOMPS Marc RAFFINOT, article précité, p.

parcourent les différents ministères et institutions dépensières. De plus, l'absence d'une dynamique interne de production d'outils méthodologiques au sein des différents Ministères est ainsi un facteur de blocage dans l'amélioration du dispositif de programmation. Les Cellules des Études et de la Planification (CEP), qui doivent assumer cette fonction, se résument, dans la plupart des ministères, à un ou deux agents démotivés par la faiblesse des moyens et le manque d'intérêt des autorités par rapport aux travaux de prévision⁵⁷.

Au-delà des problèmes d'ordre méthodologiques, c'est un problème de pilotage qui s'impose aux États, du fait de la non maîtrise de la dimension formelle des textes.

Paragraphe 2 : Des contraintes formelles

Il s'agit d'une part, de la défaillance du système d'information (**A**) nécessaire dans la démarche de performance, et de la non maîtrise du dispositif de performance, (**B**) d'autre part.

A : La défaillance du système d'information

L'utilisation de document budgétaire axée sur les résultats dépend largement de la qualité des informations qu'ils contiennent. Il s'agira ici de mettre en place un système d'informations basé sur les technologies de l'information et de la Communication (TIC) prenant en compte, d'une part, les données économiques et financières et les possibilités de mobilisation de ressources internes et externes), d'autre part, les informations sur la préparation et l'exécution de la dépense publique. De façon générale, il s'agira de mettre en place un système d'information permettant un suivi physique et financier des dépenses d'investissement ainsi que le contrôle et l'évaluation du degré d'exhaustivité et d'intégrité de l'information rendue disponible sur la gestion des finances publiques. Aujourd'hui, plusieurs institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont toutefois signalé que la qualité des informations non financières connues dans les budgets n'est pas satisfaisante. La validité et la fiabilité des informations sur les performances dans le budget doivent être garanties et, par conséquent, un audit des informations sur les performances est nécessaire. Dans certains pays, les objectifs politiques formulés dans les documents budgétaires sont trop abstraits et trop vagues, et les informations sur les performances ne sont pas assez spécifiques et ne sont pas planifiées dans le temps. De même, les flux d'informations de différentes entités organisationnelles ne sont pas alignés, et donc les informations ne peuvent pas être consolidées. Il est primordial de retenir que les documents qui

⁵⁷ Ministère de l'économie et des finances, centre d'étude de politique pour le Développement (CEPOD), Réformes du système budgétaire au Sénégal, janvier 2004, p. 18.

accompagnent la programmation budgétaire ne doivent pas être fragiles. Ils doivent ressortir de systèmes d'informations sûres et fiables pour déboucher sur de prévisions pertinents et conformes aux réalités socio-économiques du pays au moment de l'élaboration de la loi de finance. Or, le constat aujourd'hui en est que le système d'information dans les pays de l'UEMOA souffre d'une défaillance notoire. En effet, les bases de données nécessaires à la fonction générale de programmation, d'exécution et de suivi/évaluation des dépenses sont encore insuffisamment développées dans les départements ministériels même si des efforts sont en train d'être menés dans ce sens. Certes, la constitution d'un appareil statistique est une tâche de longue haleine, difficile et coûteuse qui, généralement, ne fait pas l'objet d'une priorité dans les pays en développement. Mais, faute d'une couverture statistique élémentaire et faute d'une représentation adéquate des relations entre les variables économiques décisives, les expériences de programmation sont, dès le départ, vouées à l'échec. Ceci pour dire que la démarche de performance se nourrit d'information qui est à la base de tous les processus et qui constitue de ce fait, le socle sur lequel repose la programmation budgétaire.

En plus de ce problème d'information, nous constatons également qu'il y'a à la base une réelle difficulté de maîtrise du dispositif de la performance en tant que telle.

B : Le non maitrise du dispositif de performance

Faute de chercher à « découvrir dans quelle mesure les réformes budgétaires vont au-delà de la rhétorique et dans quelle mesure les changements législatifs (politiques, administratifs, juridiques...) requis ou programmé sont réellement appliqués dans la pratique journalière⁵⁸ », les théories de la nouvelle gestion publique peinent à connaître le succès dans beaucoup de pays. A bien y regarder, les limites de la programmation ne sont pas seulement liées à l'aspect méthodologique ci-dessus évoqués. Il y'a en effet, au-delà de ces contraintes matérielles, un réel problème de compréhension et de maîtrise du dispositif de performance dans son ensemble. On constate que certains budgets de programmes se caractérisent par l'omission des structures responsables, par la confusion entre objectifs et activités, par l'absence de tableaux de financement, par l'explication souvent laconique de la problématique qui rend difficile la perception de la pertinence des différents objectifs. Par ailleurs, les programmes observés ne sont souvent que des catalogues de projets mal évalués au niveau des coûts directs et des charges récurrentes, non hiérarchisés l'un par rapport à l'autre et présentés en ordre dispersé dans des politiques sectorielles qui ne révèlent aucun véritable choix stratégique. Les financements des

⁵⁸ M.STERCK et al. Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis, 2004/2, vol.11. p.11.

projets inscrits sont en outre la plupart du temps aléatoires. Le cadrage macroéconomique est absent ou, au mieux, à peine esquissé et ne résulte pas d'une recherche systématique des cohérences entre programmes et moyens disponibles. Dans le même ordre d'idées, il est souvent reproché au planificateur de préférer les grands projets publics et les objectifs ambitieux sans souci de réalisme et sans s'inquiéter de l'emploi optimal des ressources.

Retenons que les budgets programme à l'état actuel restent formels même si des améliorations sont en train d'être menées progressivement. Il reste qu'actuellement, ceux qui existent sont encore assez loin de pouvoir servir à transformer la gestion des finances publiques. Cela traduit un besoin urgent de revoir le dispositif de performance dans son ensemble et de l'adapter au contexte actuel. Mais, en tout état de cause, le cadre harmonisé a le mérite d'exister. Il catalyse les énergies et les ambitions des Etats membres. Sa force, c'est de réaliser un basculement (putatif) dans la modernisation de la gestion financière publique⁵⁹. En saisissant le bout financier, les Etats membres aspirent à réaliser une modernisation et une rationalisation de la gouvernance publique d'où la pertinence d'une consécration de la mesure des résultats dans la gestion publique.

⁵⁹ **NICAISE. M.**, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA, CERAFA, 2011, p.8

DEUXIÈME PARTIE : LA CONSÉCRATION DE LA MESURE DES RÉSULTATS DE LA GESTION PUBLIQUE

DEUXIEME PARTIE : LA CONSECRATION DE LA MESURE DES RESULTATS DE LA GESTION PUBLIQUE

L'exigence de résultat dans la gestion publique n'est pas née ex-nihilo. Certes, il est clair que l'ampleur qu'elle a prise dans les finances publiques modernes n'est pas la même avec celle qu'elle avait dans la période des finances publiques classiques dans laquelle le budget était particulièrement orienté vers les dépenses régaliennes. En effet, s'appuyant sur le principe sacrosaint « le Roi ne peut mal faire », le citoyen n'avait pas le droit de demander des comptes au Roi sur la gestion des finances publiques. En réalité, en Afrique, et particulièrement au Sénégal, la formation des règles financières s'est faite avec des tensions et des violations permanentes des droits les plus élémentaires de l'être humain⁶⁰. C'est tout un combat de longue haleine qui a été mené et qui a abouti finalement à la naissance du contrôle des finances, corollaire du principe du consentement à l'impôt⁶¹. Il est vrai que jusque-là, on ne sentait pas la nécessité du résultat dans la gestion publique, mais c'est ce qui va baliser le terrain et servir d'appui aux théoriciens qui, de théorie à théorie, ont réussi à placer dans la conscience collective des citoyens la rationalisation du budget pour aboutir à des résultats concrets. Aujourd'hui, se soucier de la gestion de sa contribution et exiger des résultats est un devoir citoyen.

par ailleurs, dans le contexte africain, l'évaluation des politiques publiques est au cœur de toutes les réflexions sur la réforme de l'Etat. Mieux gérer l'argent public et rendre des comptes sur son utilisation sont des impératifs prégnants en période de rigueur budgétaire, dans une société où les exigences de transparences se font plus pressantes. Dès lors, « *la budgétisation par la performance se traduit par une évaluation a priori des résultats attendus et une valorisation des moyens nécessaires aux réalisations prévues. Elle introduit donc un lien plus ou moins direct entre les résultats et les crédits alloués, liens qui le plus souvent repose sur un dimensionnement des ressources nécessaires pour les produits*⁶² ». C'est dire que la démarche de performance, pour être efficace, doit tendre vers un ou des résultats préalablement fixés et que ces résultats soient évalués aussi bien qualitativement que quantitativement par rapport à l'enchaînement des périodes, afin de parfaire de manière progressive, les outils et instruments budgétaires et au besoin de les réadapter au contexte. C'est pourquoi, les réformes budgétaires

⁶⁰ Abdou Aziz Daba KEBE, « la protection des droits fondamentaux par les finances publiques », in Alioune SALL, Sidy Alpha Ndiaye (dir.), *Manuel pratique des droits de l'homme*, 2^e éd., presse universitaire de Dakar, 2022, p.467.

⁶¹ Art 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁶² Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN, Jean Pierre LASSALLE : *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 359-360, cité par Boubacar Demba Ba, in *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays de l'UEMOA : Étude de cas du Sénégal*, p. 121.

ont mis en place des instruments visant à mesurer la performance de l'action publique **(Chapitre 1)**, ce qui n'est pas une entreprise aisée d'où toute la délicatesse qui le caractérise **(Chapitre 2)**.

CHAPITRE 1 : les instruments de mesure de la performance

La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur. Si dans le secteur privé, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, dans le secteur public, elle est entendue comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Tout l'intérêt réside là. En effet, dans le secteur privé il est moins difficile de mesurer la performance d'une entreprise dans la mesure où la lecture des résultats dépend fondamentalement du profit et dans une moindre mesure du feed-back de la clientèle alors que dans le secteur public c'est le contraire. Autrement dit c'est la satisfaction de l'intérêt général qui est recherchée.

Cependant, il faut dire que la définition retenue de l'évaluation est parfois très restrictive par rapport à la réalité qu'elle recouvre. Néanmoins, elle reste ambitieuse en ce sens qu'elle offre une réalité acceptable de l'environnement de l'évaluation. Sous ce rapport, elle est définie 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 égard⁶³?). 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, la méthodologie ne doit pas manquer. C'est pourquoi, le dispositif de 2009 de l'UEMOA a intégré des outils de pilotage stratégiques **(Section 1)** pour mener à bien le suivi de la performance et des instruments d'évaluations qui sert à mesurer l'action administrative **(Section 2)**.

⁶³ Gérard C. Et al. Guide Méthodologique du suivi de la performance, novembre 2006, pp.79

SECTION 1 : Des outils de pilotages stratégiques

« La mise en œuvre de la NGP nécessite un arsenal important d'outils et de méthodes permettant de concrétiser les modes de fonctionnement préconisés⁶⁴ ». Dans la mesure où, les opérations budgétaires sont longues, complexes et très compliquées. Un bon système de management doit ainsi les gouverner afin d'éviter certains amalgames et dysfonctionnements. Les organes concernés doivent, en effet, constituer un réseau, un ensemble dont les interactions sont coordonnées par des mécanismes et sous-tendu par un système de communication rapide et fiable, comme nous avons eu à le développer dans la première partie. Ainsi, grâce à une coordination active des démarches et opérations, les institutions s'imprègnent de manière effective et à temps du déroulement de l'exécution de sorte que, des retards ou des erreurs seront moins présents. Cela permettra à l'administration de gagner en temps et en efficacité, mais aussi, grâce à ce dialogue de gestion, de développer sa politique de déconcentration, notamment, par le partage des responsabilités entre ses démembrements.

C'est dans cet ordre d'idée que l'Union intègre, d'une part, deux outils de pilotage stratégique pour rendre la gestion souple et transparente (**Paragraphe 1**) et, d'autre part, un outil orienté plus vers le contrôle de gestion (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Deux outils orientés vers le processus de gestion

Il s'agit du plan de travail qui assure la programmation des différentes activités(**A**) et le tableau de bord qui guide l'exécution de la phase de l'opérationnalisation des tâches(**B**).

A : le plan de travail

Aussi appelé plan d'activité, le plan de travail sert à encadrer l'exécution du programme. Il programme le plus souvent annuellement les différentes activités d'une unité ou entité. Le plan comporte un chronogramme des différentes activités prévues ainsi que les indicateurs de performance déclinés de ceux du programme et des indicateurs de moyen et produit qui reflètent les dispositions opérationnelles et permettent de suivre l'état d'avancement des activités. À ce propos, le guide didactique précise que : « *Ces plans de travail ou d'activités doivent être cohérents avec le budget alloué à l'organisation concernée. Ils comportent des prévisions budgétaires, mais le degré de détail de ces prévisions doit être apprécié en fonction des*

⁶⁴ Emery Y. & Giauque D, Paradoxes de la gestion publique, Paris, Harmattan, 2005, p55.

dispositions en matière de suivi financier. Rien ne sert de détailler excessivement des budgets d'activités s'il s'avère impossible de les suivre. Pour certaines activités d'une unité administrative, il est préférable de porter les efforts sur le suivi d'indicateurs physiques que d'effectuer des répartitions arbitraires des dépenses réalisées par cette unité administrative entre ces activités. Les plans de travail sont complétés par des plans de passation des marchés et une programmation des besoins de trésorerie conforme au budget⁶⁵ ».

Pouvant être construit en cascade à l'image du tableau de bord, le plan de travail peut être développé à différent niveau de gestion par les unités de base. Dans cette perspective, les objectifs des programmes sont déclinés et traduits en objectif opérationnel à chaque niveau de gestion. Au cas échéant, un responsable de niveau premier ou de niveau intermédiaire de mise en œuvre opérationnelle du programme se chargera de la supervision.

B : le tableau de bord

Le tableau de bord est un élément important de suivi de 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. Destinés à suivre pas à pas les réalisations et à effectuer les adaptations nécessaires au fur et à mesure des événements, le tableau de bords est centré sur : les points clés des processus à l'œuvre, c'est-à-dire sur la réalisation des objectifs ; les points critiques (par exemple les goulets d'étranglement) susceptibles de freiner ou de perturber l'activité et, par-là, la réalisation des objectifs ; l'état des leviers de commande disponibles pour, éventuellement, réorienter l'action ou faire face à une situation particulière⁶⁶. C'est un outil synthétique, globale, rapide qui a pour vocation d'aider les responsables de programme dans leur prise de décision. Contenant des indicateurs financiers et non financiers, le tableau de bord permet au responsable de programme de suivre l'état d'avancement des activités dont il a la charge et pour lequel il s'est fixé un ou plusieurs objectifs à atteindre⁶⁷.

Dans chaque tableau de bord, il faut indiquer le titre, le champ couvert, la période, le destinataire, l'émetteur, l'unité responsable du suivi, les sources, la date. Doivent aussi y figurer des indicateurs de performance relatifs aux objectifs mesurés pour la période considérée et accompagnés de pictogramme qui en constituent les « clignotants ». De même, il doit y avoir

⁶⁵ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA/, doc.précité.pp.23/ Annexe 2.

⁶⁶ Gérard C. Et al. Guide Méthodologique du suivi de la performance, novembre 2006, pp.79

⁶⁷ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA/, doc.précité.pp.23/ Annexe 2.

un graphique qui expose l'évolution de l'activité, du taux d'engagement des crédits et des moyens utilisés, le comparant ainsi avec le cheminement théorique ou bien avec l'évolution constatée durant l'année de référence. Enfin, le TB comporte des illustrations, éventuellement, et un commentaire sur la situation, l'atteinte des objectifs, les écarts éventuels entre les cibles et les réalisations, les menaces et les mesures correctives à envisager s'il y a lieu.

À côté de ces deux outils orientés vers le processus de gestion, il existe d'autres outils plutôt orientés vers le processus de contrôle.

Paragraphe 2 : un outil de pilotage orienté vers le contrôle de gestion

Ici, nous allons aborder le contrat de performance qui est une nouvelle forme d'engagement de l'administration envers elle-même, que nous allons définir **(A)** et démontrer sa pertinence dans le processus de pilotage **(B)**.

A : Le contrat de performance

Le contrat de performance est un « *document écrit, non juridique, passé entre un service administratif ou une agence et son autorité de tutelle, fixant les objectifs et les obligations de chacune des parties pour la période à venir. S'il s'agit bien d'engagements réciproques, de nature quasi-contractuelle, ces engagements, étant internes à l'Etat, n'ont toutefois pas la portée juridique des véritables contrats, qui sont passés entre deux personnes morales distinctes. Leur force et leur autorité dépendent finalement de la volonté des parties à respect de manière effective leurs engagements*⁶⁸ ». Cela revient à dire que ces derniers ne sont pas « *exécutoires* », c'est-à-dire que ni les tribunaux, ni un arbitre ne peuvent en exiger l'exécution. Ces contrats visent, en général, à mieux cerner la définition des objectifs des programmes ou des organisations, à développer de nouveaux moyens de contrôle et gestion, tout en laissant aux gestionnaires la responsabilité des opérations courantes.

Un contrat de performance rappelle les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels et définit les engagements de chaque partie. Il couvre en général une période pluriannuelle. Il 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. Ainsi, 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. À cet effet, il doit

⁶⁸ Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA doc.précité.pp.86/ glossaire.

chercher un équilibre judicieux entre ces préoccupations et se concentrer sur les aspects importants.

Le contrat de performance joue donc un rôle important dans le contrôle de gestion et c'est pourquoi d'ailleurs que sa pertinence ne pose plus aucun doute pour un bon management du programme.

B : La pertinence du contrat de performance

D'emblée, il est important de préciser que pour qu'il y ait un bon dialogue de gestion, il faut nécessairement mettre en place des mécanismes comme le contrat de performance pour assurer la cohésion et la démarche d'ensemble de l'Etat et ses démembrements, puisque les contrats de performances seront passés en priorité avec les établissements publics et les directions régionales déconcentrées. Le contrat de performance permet alors à l'autorité centrale d'exercer un contrôle sur ces entités tout en leur accordant une autonomie accrue de gestion. Certaines de ces entités, notamment les directions régionales, peuvent devoir passer un (ou des) contrat(s) couvrant plusieurs programmes. Le contrat étant le produit d'un dialogue, il constitue un accord, une « entente ». Il en ressort que les parties concernées adoptent une attitude positive et ne restent pas figées sur leurs divergences ou leur opposition.

Ensuite, le contrat responsabilise les contractants car *« un acteur se sent plus responsable s'il connaît précisément ses objectifs » ; « un acteur est plus responsable s'il connaît les marges de manœuvre 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 difficile⁶⁹ ».* De ce fait, il se montre prompt à réagir dans le bon sens, parce que les conditions étant plus ou moins réunies.

En outre, le mode de relation contractuel diffère du mode traditionnel en vigueur anciennement dans les administrations. Ici, le contrat instaure un véritable système de parité entre les parties, notamment, en faisant de sorte que l'attribution discrétionnaire de moyens ne soit plus l'unique manière de répartir le budget. 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. La

⁶⁹République Française, Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, « Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion », 2001, p 35.

réédition de compte étant prévue. Dans ces conditions, il est naturellement chargé d'améliorer sa performance.

Cependant, il faut retenir que disposer d'outils de pilotage budgétaire est d'une importance capitale dans une gestion orientée vers la performance, mais ceux-ci ne permettent pas de mesurer l'efficacité de l'action publique. Il faut disposer de véritables instruments d'évaluation de la performance pour effectuer une mesure.

SECTION 2 : Des instruments d'évaluation de la performance

Le dispositif de suivi de la performance précisé dans la directive 06/2009/CM/UEMOA comporte la production par programme d'un PAP⁷⁰ (article 46) qui présente les résultats attendus et diverses projections financières et d'un RAP⁷¹ qui rend compte des réalisations du PAP (article 50). En effet, la démarche de performance n'est pertinente que lorsqu'elle est accompagnée d'un dispositif de suivi composé d'un canevas avec des objectifs clairs et précis et des instruments de mesure et d'évaluation pour contrôler les actions menées aussi bien en amont qu'en aval du processus. Ainsi, chaque programme doit être accompagné d'un PAP et annexé obligatoirement au projet de loi de finance. Ils présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes ainsi que des précisions sur les méthodes de renseignement des différents indicateurs⁷². Ils précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que la répartition, par grande catégorie, des emplois rémunérés par l'Etat des programmes auxquels ils se réfèrent. Après chaque exécution, un RAP est dressé pour rendre compte de la situation.

En somme, dans le cadre de l'évaluation, plusieurs instruments peuvent être utilisés dont le cadre stratégique (**Paragraphe 1**) qui est les plus appropriés dans le cadre du système de gestion orientée vers la performance. Cependant, il y a d'autres systèmes d'évaluations qui viennent compléter le suivi de la performance (**Paragraphe 2**).

⁷⁰ Article 45 de la loi organique relative aux lois de finance de 2011-15 du 08 juillet 2011

⁷¹ Article 49 de la loi organique relative aux lois de finance de 2011-15 du 08 juillet 2011

⁷² Un indicateur est une variable ayant pour objectif 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. Il permet de déterminer le chemin parcouru par rapport à l'objectif à atteindre, de déterminer si le programme est sur la bonne voie et constitue autant un signal pour décider ou non de réorienter l'action.

Paragraphe 1 : le cadre stratégique de la performance

Le cadre stratégique de la performance commence par la définition d'une stratégie accompagnée d'objectif (A), qui repose sur des indicateurs et des cibles(B).

A : la définition de la stratégie et des objectifs

Le premier instrument d'évaluation de la performance est la stratégie. Ce dernier, recense l'ensemble des orientations au niveau des ministères et institutions dépensiers. À cet effet, il forme le cadre qui gouverne l'élaboration des programmes en ce qu'il constitue une sorte de « catalogue » des objectifs et des indicateurs de résultats pertinents. Ainsi, ces derniers sont présentés par le PAP qui doit commencer par une présentation stratégique du programme, qui sera complétée par une présentation des réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. **Ensuite**, une description du programme suit cette présentation stratégique, qui se focalisera sur : le périmètre du programme et la destination des crédits du programme par actions (groupe de directions et d'établissements publics, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.) ; les responsabilités dans la gestion du programme; les principaux dispositifs d'intervention à savoir, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme et le rappel des projections financières présentées dans les autres sections du DPPD. Ce projet annuel de performance est un véritable outil de la performance.

Le PAP d'un programme annexé au projet de loi de finance de l'année sont associés des objectifs précis qui répondent à des finalités d'intérêt général et les résultats attendus mesurables grâce aux indicateurs de performance préétablis. En guise d'exemple s'agissant du PAP annexé au projet de budget pour l'année n+1, il doit être présenté par indicateur compte tenu des résultats passés, notamment ceux des trois dernières années, à savoir n-1, n-2, n-3, de la valeur attendue de l'année en cours, autrement dit l'année n et celle des trois années de projection, notamment les années n+1, n+2, n+3 et, éventuellement, une année au-delà, à préciser de la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques⁷³.

Par une confrontation des cibles et des indicateurs, les PAP sont sanctionnés à la fin de chaque année par des RAP qui sont de véritables instruments de mesure de la performance. Les RAP constituent des instruments clefs pour apprécier la qualité de l'action publique. Annexé

⁷³ Guide didactique de la Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

au projet de loi de règlement, ils permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les projets annuels de performance. À cet effet, ils offrent l'occasion de préciser des données importantes pour la compréhension des activités publiques, celles relatives aux coûts. Plus largement, ces 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, administration ou entre régions, comparaisons avec des administrations analogues à l'étranger, etc.). Les formats retenus pour les RAP doivent être similaires à ceux retenus pour les PAP⁷⁴ en vue de permettre les comparaisons. Le RAP a deux fonctions essentielles : d'abord du côté de l'exécutif, il permet de tirer les leçons de l'exécution du budget de l'année n-1 pour la préparation du budget de l'année n+1 ; ensuite, étant annexé au projet de loi de règlement, il répond aux obligations de redevabilité et oblige l'exécutif à rendre compte sur les résultats atteints en matière de performance. Cela va permettre au parlement de pouvoir mener un contrôle accru sur l'ensemble des actions entreprises par l'administration.

Les RAP sont présentés dans les mêmes conditions que les PAP. Dans cette perspective, ils doivent se focaliser sur l'exposition des résultats, leurs explicitations et leur évaluation. Ils décrivent les activités conduites au cours de l'année sous revue et présentent les résultats en matière de performance avec comme base le suivi des indicateurs et des cibles figurant dans les PAP et les interprètent.

B : les cibles et les indicateurs

La cible (résultat attendu) désigne le degré d'accomplissement visé par une organisation ou une intervention au cours d'une période donnée et par rapport à une mesure de situation de départ (mesure « étalon »). Elle est la valeur visée par l'indicateur. Ces cibles sont précises et normalement quantifiables. Elles sont alors présentées en valeur chiffrée sur une échelle de référence, en nombre absolu ou en pourcentage. Quant à l'indicateur, c'est une information ou une mesure qui permet de juger des progrès accomplis en vue de l'atteinte de l'objectif. Il illustre concrètement, en tout ou en partie, le résultat, le phénomène ou l'objet qu'on veut mesurer. L'indicateur est donc plus précis et souvent plus restrictif que l'objectif, car il décrit le type de

⁷⁴ A. Niass, Mémoire de fin d'étude : Les crédits budgétaires dans le nouveau droit budgétaire de l'UEMOA, 22p.

mesure (nombre, ratio, pourcentage, date) ainsi que les différents éléments qui seront considérés dans le calcul ou le suivi (par exemple les activités, les clients et les coûts). Plusieurs indicateurs peuvent permettre de mesurer l'atteinte du même objectif, puisqu'un indicateur ne mesure qu'un seul aspect ou une seule dimension d'un phénomène. Les indicateurs quantitatifs s'expriment en nombre, en pourcentage ou sous forme de ratio. Ce genre de donnée permet d'évaluer les écarts entre la mesure de départ et la cible et de comparer les organisations entre elles.

En vertu des dispositions de l'article 13 de la directive 06/2009/CM/UEMOA, la structure des programmes doit notamment permettre l'établissement d'indicateurs de performance et d'évaluation des résultats. Ainsi, Les **indicateurs de performance** permettent de suivre les trois dimensions de la performance d'un programme. Ils doivent permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs et de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles. Ils sont utilisés pour comprendre et analyser les réalisations, orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance et nourrir le dialogue entre les différentes parties prenantes dans la gestion budgétaire. Il s'agit d'indicateurs orientés vers les moyens, produits, qualité et résultats socio-économiques. S'agissant des **indicateurs de moyens**, ils décrivent le volume (unités physiques) ou la valeur des moyens mis en œuvre, la disponibilité du personnel (nombre d'infirmiers, d'enseignants, etc.), des locaux, les quantités ou les valeurs des intrants (livres scolaires distribués). Pour les **indicateurs de produits** (ou services rendus), ils décrivent les productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés, etc.). En ce qui concerne les **indicateurs de résultats socio-économiques**, ils mesurent le niveau de réalisation des objectifs socio-économiques du programme. Par exemple, la part des impôts recouvrés sur les impôts dus mesurera le degré de réalisation de l'objectif « *favoriser le civisme fiscal* » d'un programme de gestion fiscale. Ces résultats doivent être imputables au programme, il s'agira en général de résultats socio-économiques dits intermédiaires. Ainsi, l'évolution du taux de rendement des réseaux d'irrigation peut être en grande partie imputée à un programme de gestion et réhabilitation des périmètres irrigués. En revanche, le taux de croissance de la production agricole dépend de plusieurs programmes et de facteurs externes à l'action publique⁷⁵. Les objectifs et les indicateurs de résultat permettent une meilleure clarté dans la présentation des dépenses et un contrôle plus efficient du Parlement sur les différentes évaluations faites sur les masses budgétaires. En tout état de cause, ils doivent être pertinents,

⁷⁵ Voir le guide didactique de la directive 2009/06/CM/UEMOA

clairs, fiables et mesurables. Ils doivent aussi être suivis avec attention, justifiable économiquement, être pérenne et audible pour faciliter le contrôle.

Toutefois, à côté de ces instruments pertinents de mesure de la performance, nous avons d'autres mécanismes qui viennent compléter le suivi de la performance en apportant des éclaircissements et dresser par ricochet une évaluation qui va servir de feed-back à l'administration dans les prochaines années.

Paragraphe 2 : Les autres systèmes d'évaluations de la performance

D'emblée, il faut préciser qu'il ne s'agit pas d'instrument à proprement parler mais plutôt de mécanisme mis en œuvre pour aboutir à une évaluation de la performance de l'administration. Ils s'appliquent aussi bien au plan interne par des évaluations complémentaires **(A)** qu'au plan externe par un contrôle effectué par des organes spécifiques **(B)**.

A : Les analyses complémentaires

Au-delà des PAP et des RAP, le suivi de la performance peut être complété par des analyses en profondeur pour jauger de la pertinence des objectifs et des programmes conduits par l'administration. Dans ce contexte, des revues sectorielles de dépenses publiques peuvent être dressées ou tout simplement, des études d'évaluation d'une manière plus générale. Ces mécanismes vont examiner en plus de la performance, la pertinence de la politique, la cohérence des différents éléments de la politique publique (dispositifs réglementaires, les moyens humains et financiers mis en place etc.) et les effets collatéraux plus larges que ceux explicitement visés par les décideurs (par exemple : mesurer l'impact d'une politique sur l'environnement). Ces études, lorsqu'elles sont menées dans des conditions normales permettront d'éclairer les autorités au moment de la prise de décision quant à l'opportunité de développer, modifier ou éliminer un projet, un programme ou une politique. À cet effet, les PAP et les RAP vont servir de base pour faciliter la conduite de telles études. En tout état de cause, les évaluations consistent en une analyse et une interprétation des résultats d'un programme. Il s'agit donc d'une sorte d'audit de programme. Cette évaluation est entreprise et réalisée totalement ou partiellement à l'extérieur des services : On parle alors d'une autoévaluation. Cette 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 des questions sur la méthodologie et l'état de leur système de management et entreprendre des analyses par eux-mêmes. Cette pratique apporte un feed-back interne précieux en ce qu'elle permettra d'amener 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.

En dehors des études d'évaluations, des contrôles sont effectués au niveau d'instances habilitées pour déboucher également sur des évaluations pertinentes.

B : Le contrôle de la performance par des organes dédiés

D'après le guide sur la loi de finance, **la Cour** (ou Chambre) **des Comptes** examine les résultats des programmes et en évalue la performance et à donner son avis sur le dispositif de contrôle de gestion et sur les rapports annuels de performance⁷⁶. L'examen des RAP portera sur la qualité et la fiabilité de l'information fournie. Elle devra aussi vérifier la qualité des audits du pilotage de la performance conduits au sein de l'exécutif ou conduire elle-même ce type d'audit. À cet effet, elle formule des avis qui sont accompagnés de recommandations sur les améliorations souhaitées. Aussi, elle est habilitée à conduire des audits de performance visant à évaluer l'efficience et l'efficacité des politiques⁷⁷. A l'occasion, elle apprécie les résultats et indique si les objectifs fixés par le pouvoir politique ont été atteints, sans discuter de la pertinence des objectifs. Lorsqu'il s'agit de construction d'ouvrage la mesure du résultat est relativement facile (l'ouvrage est-il construit ou pas et dans quel délai ?), par contre les résultats d'une politique éducative ou de lutte contre le chômage sont plus difficiles à évaluer. Il appartient à la Cour de le faire, mais elle doit préciser la méthode employée ainsi que les sources des données statistiques utilisées. Ce contrôle est souvent appelé contrôle d'efficacité⁷⁸.

En outre, **le Parlement** aussi aura à examiner à son tour les PAP annexés à la loi de finances⁷⁹ et les RAP lors de l'examen du projet de la loi de règlement (article 63). A l'occasion, il pourra mettre l'accent sur certains points dans la loi de règlement. C'est la raison pour laquelle, ces deux institutions devront être dotées des capacités adéquates pour assurer ces nouvelles fonctions.

En somme, nous venons d'étudier la consécration de la mesure des résultats et le cortège

⁷⁶ Articles 13, 51 et 75 de la directive 06/2009/CM/UEMOA

⁷⁷ Guide didactique de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finance à sein de l'UEMOA, doc.précité.pp.26/ Annexe 2.

⁷⁸, Guide didactique de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finance à sein de l'UEMOA doc.précité.pp.33/ Annexe 2.

⁷⁹ Article 46 de la directive 06/2009/CM/UEMOA

d'outils et d'instruments qui l'accompagnent. Cela nous a permis de mettre l'accent, d'une part, sur l'importance de cette mesure dans le champ public, d'autre part, sur la complexité de sa mise en œuvre révélant ainsi toute la délicatesse qui la caractérise.

CHAPITRE 2 : la délicatesse de la consécration de la mesure des résultats

L'application du NMP dans les pays en développement apparaît délicate en raison de leur environnement et du contexte auquel ils font face. Ainsi, de manière générale, les moyens financiers sont limités, la formation des fonctionnaires est insuffisante, des phénomènes de corruptions existent et les principes démocratique et participatif apparaissent grandement perfectibles. Ainsi par exemple, si la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique, dans son rapport sur la gouvernance de 2005, étudiant 28 pays, évoque certains progrès, notamment en matière démocratique et de liberté d'expression, elle pointe certaines faiblesses en matière de gestion, de prestation de services publics et de nouvelles technologies. Ces freins rendent alors plus complexe la modernisation des services publics.

En allant plus loin, pour le cas de l'Afrique, la mise en œuvre de certaines réformes ou certaines politiques publiques nationales reste un problème fondamental à cause essentiellement du non-respect de certains principes de l'Etat de droit, de la référence patrimoniale, et d'une politisation excessive de la structure administrative comme ci-dessus évoqués. Cependant, malgré les nombreux efforts faits allant dans le sens de rendre l'administration publique plus performante et plus apte à jouer son rôle de promoteur du développement, d'innombrables efforts restent encore à faire pour corriger les dysfonctionnements persistants. Cela permettra d'améliorer l'image toujours péjorative que les usagers des services publics ont de l'administration et de ses agents. Dès lors, avoir un bon mode de gouvernance est une priorité et constitue un préalable pour tout projet de réforme et de toute mise en œuvre d'une politique publique. Dans cette perspective, avoir un bon gouvernement signifie avoir une bonne assistance technique, convenablement appuyée, et sensible au contexte démocratique des Etats car, selon GRINDLE⁸⁰, la réforme institutionnelle est affectée par un vaste clivage entre les conditions économiques, politiques, et sociales des économies nationales, mais aussi dans la société civile, entre l'Etat et la société, et les orientations, les habiletés, et les supports des coalitions aux autorités publiques. Or, ces conditions malheureusement, nous le savons tous, ne sont pas toujours réunis et surtout dans le cadre de l'espace UEMOA qui renferme pratiquement que des pays à revenu faibles dans la majorité. C'est la raison pour laquelle, l'approche par résultat quoique ambitieuse dans son ensemble, et l'application de manière plus ou moins rigoureuse dont il fait l'objet dans l'espace UEMOA, révèle des failles sérieuses, notamment quand il s'agit de mesurer les résultats

⁸⁰ Grindle S, Merilee. 1997 *Getting good Government: Capacity building in the public sectors of developing Countries*, Harvard Institute for International development, Harvard University Press.

enregistrés par rapport aux objectifs préalablement fixés ou bien même de faire l'évaluation de ces résultats. Cette situation laisse entrevoir à la fois des contraintes d'ordre méthodologiques (**SECTION 1**) et des contraintes politico- sociologiques (**SECTION 2**).

SECTION 1 : les contraintes d'ordre méthodologiques

La performance d'un programme est mesurée à l'aide d'indicateurs de moyens, de produits (ou prestations), de résultats. Ils peuvent être qualitatifs ou quantitatifs. Les indicateurs qualitatifs permettent d'expliquer des phénomènes et de mesurer des notions de qualité et de satisfaction, tandis que ceux quantitatifs s'intéressent aux données quantifiables. Cependant, le choix de ces indicateurs n'est pas toujours aisé. Leur élaboration nécessite une prise en compte effective des préoccupations et des responsabilités des gestionnaires puisqu'ils permettront de fixer les cibles qui constituent des repères par rapport auxquels la performance est mesurée. Et c'est cela qui explique toute la technicité qui tourne autour. Par conséquent, c'est tout un dispositif qu'il faut déployer et qui soit doté de moyens humains, techniques et financiers. Malheureusement, au sein de l'UEMOA, cette dynamique suit un rythme inquiétant. L'élaboration des indicateurs de performance dans les Etats constitue un véritable problème. Cette difficulté est perceptible à un double niveau. D'une part, il s'agit de la complexité de la manipulation des indicateurs de performances (**Paragraphe 1**), d'autre part, il s'agit de l'incomplétude de la mesure de performance (**Paragraphe 2**) qui ne prend pas en compte toute la réalité d'une évaluation.

Paragraphe 1 : la complexité de la manipulation des indicateurs de performance

En plus de leur difficile interprétation (**B**), la délicatesse de la construction des indicateurs pose d'abord un véritable problème au niveau des administrations(**A**).

A : la délicatesse de la construction des indicateurs

Les indicateurs sont parfois des instruments de gestion très utiles, mais leur mise en place ne doit pas constituer la panacée des problèmes de performance. Ils peuvent certes constituer l'une des solutions possibles pour garantir la performance, mais ils doivent cependant être maniés avec précaution comme le soulignait dès les années 1960, Drucker, l'inventeur de la gestion par objectifs. Un mauvais indicateur ou un mauvais chiffre sert ainsi bien d'autres fins que l'efficacité.

L'évaluation d'une politique sociale suppose généralement la production d'études

statistiques dont la réalisation est couteuse en temps, d'autant plus lorsque la complexité de l'exercice et les controverses qu'elle entraîne rendent nécessaire la réalisation de plusieurs études reposant sur des méthodes différentes. C'est pourquoi la construction, la production, et l'interprétation des indicateurs ainsi que le choix des cibles qui doivent être systématiquement associé à une analyse fine du texte et des prévisions de la conjoncture économique et sociale, nécessite la mobilisation d'experts, de statisticiens, d'économistes et de chercheurs pointus en la matière. Toutefois, ceci est plus facile à dire qu'à faire du fait de la technicité qui entoure leur élaboration et aussi de plusieurs prédispositions préalables que souvent les pays membres de l'UEMOA peinent à combler. En effet, il y a au premier niveau une faiblesse de la capacité de collecte et de traitement des données quantitatives et qualitatives. Le système d'information statistique présente des insuffisances au niveau des ressources (humaines et matérielles) et de la méthodologie. La conséquence en est que la fiabilité des données est incertaine et ne permet pas de disposer un tableau de bord optimisé. A un deuxième niveau, le choix même des indicateurs pose question. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, ne sera pas sans conséquence sur le comportement de l'administration. Ceci est la conséquence d'une hétérogénéité des indicateurs dans la mesure où, certains indicateurs se rapportent parfois aux résultats finaux des politiques, mais aussi aux résultats intermédiaires d'action déterminée. Par ailleurs, nombreux d'entre eux sont des indicateurs de suivi de l'activité et non des résultats des programmes, et sont ciblés sur certains dispositifs en particulier et pas d'autres, ce qui donne une dimension très politique à la sélection opérée. Or, cette hétérogénéité des indicateurs sélectionnés au sein d'une même mission, voire d'un même programme, ne permet pas au final de disposer d'une vision d'ensemble cohérente des politiques suivies. Au troisième niveau c'est l'inadéquation entre objectif et indicateurs. En effet, c'est la nature même du fonctionnement des administrations des pays de l'UEMOA qui amène souvent à ce problème. La culture administrative n'est pas dynamique et un manque de réalisme et de détermination caractérise souvent et les dirigeants conçoivent les projets et ceux qui sont chargés de les élaborer et de les exécuter. Nous voulons dire par là qu'il y'a pas cette réelle volonté politique à appliquer les réformes dans les conditions convenables. Pour eux l'essentiel c'est de mettre des indicateurs au vu et au su de tout le monde, qu'importe si ces derniers sont adéquats ou non aux objectifs.

Compte tenu de toutes ces difficultés, il est tout à fait logique de rencontrer des difficultés dans l'interprétation des indicateurs et de leurs résultats.

B : La difficile interprétation des indicateurs retenus

Le choix des indicateurs de performance est une phase importante et décisive dans l'élaboration d'un programme. En effet, le non-respect des normes qui le gouverne et de l'ingéniosité technique qui doit l'accompagner va se détendre sur leur interprétation qui selon les cas peut être aisé ou difficile à mener. Mais la faiblesse institutionnelle et le manque de rigueur des Etats font que celui-ci 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. C'est pourquoi le guide didactique sur la loi de finance de l'UEMOA a proposé un certain nombre d'orientations pour faciliter l'analyse des politiques poursuivies. Ainsi, le nombre d'indicateurs de performance par objectif figurant dans les PAP et RAP présentés au Parlement doit être limité (idéalement cinq objectifs au maximum par programme et deux indicateurs par objectif) selon le guide. Toutefois, ces indicateurs doivent couvrir de manière substantielle les différentes dimensions de l'objectif. Par contre, pour un usage interne et gérer les programmes les indicateurs peuvent être plus nombreux par programme. Pour faciliter l'analyse des politiques poursuivies, le nombre d'indicateurs de performance par objectif figurant dans les PAP et RAP présentés au Parlement doit être limité (idéalement cinq objectifs au maximum par programme et deux indicateurs par objectif). Toutefois, ces indicateurs doivent couvrir de manière substantielle les différentes dimensions de l'objectif. Par contre, pour un usage interne et gérer les programmes les indicateurs peuvent être plus nombreux par programme. Par ailleurs, de nombreux indicateurs ne sont pas associés à des objectifs chiffrés ce qui rend leur appréciation délicate voire impossible. Par exemple : La contribution de la direction ou du service à l'atteinte d'un objectif est parfois difficilement mesurable par un indicateur. Soit celui-ci est trop réducteur, soit au contraire, il y a tellement de paramètres externes qui rentrent en ligne de compte que la participation de la direction n'est pas significative. Il résulte de tout cela que beaucoup d'indicateurs reflètent de façon partielle l'activité des directions, qu'ils sont rarement fiables, approximatifs, trop nombreux, souvent inexploitable, parfois décalés ou peu significatifs de l'activité principale du service.

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. Dès lors, il restera de mener toute la réalité de l'évaluation et ne pas la résumer dans une dimension restreinte.

Paragraphe 2 : une évaluation qui ne couvre pas toute sa réalité

C'est à cause d'une obsession forte à la mesure **(A)** que finalement les effets politiques des programmes ne sont pas pris en compte dans l'évaluation des résultats**(B)**.

A : une forte obsession à la mesure

L'instauration du suivi de la performance liée 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. Cependant, les techniciens ont tendance à 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.

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.

B : La non prise en compte de l'impact des politiques dans l'évaluation

Le contrôle de gestion est l'outil majeur de la nouvelle gestion publique. Il se focalise sur l'efficacité interne de l'administration, en rationalisant les coûts de la production des prestations administratives (résultats), mais elle fait abstraction sur la mesure des effets propres (effets, impacts) des politiques conduites, du fait que la production de ces services est plus facilement mesurable que les impacts des politiques. Ce point de vue est partagé par les auteurs POLLIT et BOUCKAERT qui, s'appuyant sur le cas de la Nouvelle Zélande affirment que : « *Les nouveaux gestionnaires publics s'engagent à atteindre des critères de performance portant sur les produits administratifs fournis par leur service respectif. Par contre, il ne souhaite nullement être tenus responsables des effets induits par lesdites prestations*

*administratives auprès des destinataires finaux des politiques car, et c'est une évidence, ces effets dépendent non seulement des outputs réalisés par leur service, mais aussi de la qualité de la programmation normative de la politique en soi, de sa mise en œuvre conjointe par d'autres*⁸¹ ». Cependant, 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 ? Il s'agit là d'une opération complexe et délicate à mener car, au final, elle apporte la preuve que la politique examinée est bien la cause des effets observés dans la vie de la population (ou sur l'économie, ...). Pour y arriver, on peut se servir de la boîte à outils des scientifiques, qui mettent en exergues plus ou moins deux situations : l'une avec application de la politique considérée, l'autre sans cette politique. Courante dans la recherche, cette manière de procéder dite scientifique 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. Or, cela ne permet pas de recouvrir toute la réalité d'une gestion budgétaire axée sur les résultats.

Section 2 : Les contraintes d'ordre politico-sociologiques

Les réformes ne peuvent ignorer les obstacles nombreux, issus de la tradition administrative et de la complexité inhérente aux organisations publiques, qui rend « *tout raisonnement simpliste inapproprié et toute méthode se présentant comme la panacée, illusoire*⁸² ». Des outils de gestion qui trouvent « *naturellement* » leur place dans le monde de l'entreprise ne s'imposent pas aussi aisément dans le secteur public. La dimension culturelle et les valeurs de la sphère publique, notamment, doivent être mieux prises en compte dans la conduite du changement⁸³.

La sociologie administrative africaine tient une certaine spécificité du fait de son histoire particulière et de sa culture foncièrement ancrée dans la tradition. Dans tous les secteurs de la vie il y'a cette spécificité qui, certes, la démarque des autres espaces, mais constitue en retour

⁸¹ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert, Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford. Oxford University Press, p. 88-110, 2000 et 2005

⁸² Emery et Yves GIAUQUES, David, Paradoxe de la gestion publique, l'Harmattan, Paris, 2005

⁸³ Thierry le NEDIC, la performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies, École des mines de Paris, septembre 2009.

la source principale de ses difficultés. C'est la raison pour laquelle, la gestion publique axée sur les résultats quoique pertinente fait face, d'une part à des contraintes sociologiques qui se sont traduit au plan interne des Etats membres par une mal gouvernance (**Paragraphe 1**) et au plan externe par des crises répétées qui rendent difficiles la mise en œuvre des politiques d'intégration (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : une mal gouvernance chronique

Bien que nombreux soient des pratiques pouvant témoigner de la mal gouvernance en Afrique, nous allons cependant en choisir les deux les plus pertinentes dans le cadre de notre problématique. Nous évoquerons d'abord les malversations financières (**A**) avant de s'appesantir sur le phénomène de l'ethno-politisation (**B**).

A : Les malversations financières

Ce n'est pas exagéré de dire que l'Afrique, le continent des superlatifs péjoratifs, est le coin de la malversation budgétaire. D'ailleurs, cela ne sera qu'un rajout à cette masse déjà existante de jugements et de critique formulés à l'endroit du continent mère. En effet, quel que soit le pays où l'on se situe, se rendre compte de cette problématique est une évidence et nul besoin d'étude approfondie en la matière. Les pays composant l'UEMOA peuvent chacun, en ce qui le concerne, servir d'exemple pertinent. Du détournement de fonds publics au blanchiment de capitaux, en passant par l'enrichissement illicite, les délits financiers sont très récurrents dans la zone. Plus particulièrement, au Sénégal, plusieurs rapports produisent par des institutions semblent d'écrire cette situation de fait⁸⁴. C'est l'une des raisons principales qui expliquent le retard économique de l'Afrique. Pourtant, les alternances politiques révèlent à chaque fois des dossiers qui mettent à nu les pratiques malsaines du gouvernement sortant, mais il faut dire que cela relève plus de l'ordre des querelles politiques que d'un engagement à punir les responsables et prévenir le gouvernement nouvellement installé, car jusque-là, il n'y a dans aucun pays où de tels dossiers connaissent un succès exemplaire.

Par rapport à ce problème, l'UEMOA fait certes des efforts, mais aux vues de ce qui passe et l'état actuel de la situation, il reste encore beaucoup à faire. Et il n'est pas concevable pour

⁸⁴ -Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, selon la méthodologie PEFA 2016, publié en mars 2020 ;
-rapport définitif de la cour des comptes sur le contrôle de la gestion du fond de riposte et de solidarité contre les effets de la covid-19, gestion 2020-2021.

l'Union de fixer des objectifs de développement économique sans au préalable fixer des règles de conduite qui soient rigoureuses et aptes à imposer une discipline financière au sein des Etats membres. Ce que nous constatons, c'est que ces règles existent et la Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA en est une preuve palpant. Cependant, il reste que les Etats ne lui donnent pas le respect dont elle mérite. Autrement dit, il y a un manque d'engagement de la part des Etats membres pour appliquer de manière effective ses dispositions.

Les conséquences découlant de cette situation sont désastreuses et pour les Etats et pour l'Union et ses objectifs d'intégration. Cela n'a pas échappé à la vigilance de la doctrine qui a tenté de dresser quelques maladroites. Pour M. Nicaise, le premier niveau d'écueil du cadre harmonisé des finances publiques est la prévalence notable du non-droit dans la sphère financière publique, et nous pouvons l'identifier par l'accoutumance progressive, mais tardive à la production (erratique) des lois de règlement, le viol courant des procédures normales de l'exécution budgétaire par le recours aux ordres de paiement, les dépenses hors budget et la facturation de services publics sans autorisation législative⁸⁵.

La liste est longue des pratiques et des comportements qui appellent l'urgence d'un retour à la légalité financière, aux fondamentaux d'un Etat de droit, comme le souligne le préambule du Code de transparence. En effet, un minimum de culture de la légalité et même de culte de la légalité est utile pour bien implémenter l'approche managériale des finances publiques. Ainsi que le disaient certains grands auteurs, l'Etat est avant tout un ordonnancement juridique, un tissu de règles. La conduite des affaires de l'Etat ne peut faire l'impasse sur les questions de nature juridique, même dans une perspective de gestion managériale des finances des personnes publiques.

A cette masse déjà inquiétante de problème, vient se greffer la patrimonialisation du pouvoir.

B : Le phénomène de l'ethno-politisation

L'Etat africain est au cœur d'une ambigüité sociologique pour reprendre les termes de Georges BALANDIER dans son ouvrage intitulé « *Afrique Ambigüe* » (1962). Notre continent ne peut revendiquer le monopole de l'autorité légitime, tiraillé qu'il est entre les représentations

⁸⁵ MEDE Nicaise, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA », CERAf, 2011, p 17-18.

politiques des masses populaires et le cadre rationnel défini par le droit public. Pour Maurice GLELE-AHANHANZO, l'Etat moderne Africain se heurte, « *à des autorités traditionnelles politiques (les chefferies) ou religieuses auxquelles vont davantage les allégeances* »⁸⁶. Le Sénégal demeure dans ce cadre un exemple patent du fait de la multiplicité des confréries religieuses et leur confusion souvent avec le pouvoir politique. Pas mal d'événements peuvent corroborer cet état de fait, notamment, les consignes de vote ou simplement l'adhésion à des politiques ou programme. Et ce n'est pas anodin de voir un chef d'Etat dès son élection à la magistrature suprême, faire le tour des confréries pour des visites de courtoisie qui, au-delà de l'aspect culturel, cachent quelques enjeux politiques qui sont difficiles à cerner.

La conjonction de l'ethnie et de la politique et même, par endroits, de la religion conduit à un cocktail détonnant qui signe la dégénérescence de la rationalité républicaine. A ce propos, Guillaume Pambou-Tchivounda fait remarquer que « *l'Etat africain est le prototype de l'irresponsabilité institutionnalisée.* » De sorte que, l'agenda politique prime souvent sur l'agenda de la performance. La raison ethno-politique l'emporte sur la bonne raison de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie. La responsabilité des agents publics, la reddition des comptes des acteurs financiers publics et l'évaluation de la performance des acteurs publics semblent n'avoir d'autres valeurs que platoniques.

La déferlante démocratique des années 1990 n'a fait que conforter le phénomène de concurrence de légitimités et la prégnance de modes informels de régulation politique et administrative⁸⁷. Certes, ces dernières décennies, on parle beaucoup de démocratie dans les pays Africains et en particulier dans la sous-région ouest. Les citoyens ordinaires deviennent de plus en plus conscients en la matière, mais ceci n'attire leur attention que dans le cadre des élections. C'est pour dire que la pratique quotidienne de la démocratie dans ses multiples domaines, outre que l'organisation d'élections libres et transparentes, reste toujours non appropriée à sa juste mesure par le citoyen ordinaire. Peu sont ceux qui s'intéressent à la démocratie financière et économique.

En somme, ce n'est pas seulement au plan interne qu'on doit envisager la délicatesse de la consécration de la mesure de résultat dans les finances publiques. Outre cet aspect interne, les

⁸⁶ M. Glele-Ahanhanzo, "Cultures, religions et idéologies", in revue Pouvoirs, n° 25, 1983, p. 46.

⁸⁷ MEDE Nicaise, Article cité, p.18

nombreuses crises intervenues au plan international rendent les politiques d'intégration de plus en plus difficiles.

Paragraphe 2 : le poids des crises économiques et ses conséquences

La crise financière de 2008 ainsi que celle de la covid-19 ont exacerbé l'instabilité économique des Etats **(A)**. Face à cette situation, la mobilisation des ressources additionnelles réalisés par le biais du recours à l'endettement reste la démarche la mieux appropriée **(B)**.

A : l'instabilité économique des Etats

Si au premier abord, les institutions de Berton Wood (le FMI et la Banque Mondiale) se sont focalisées sur l'aspect purement financier des crises intervenues durant cette dernière décennie, en notant que sous cet angle, l'Afrique était relativement peu impliquée dans les marchés internationaux et donc peu exposée, elles mesurent désormais l'ampleur de la crise. C'est ainsi que le FMI a publié en mars 2009 une étude dans laquelle il estime que les pays pauvres, situés en règle générale en Afrique subsaharienne, sont exposés à une « *troisième vague* » de la crise, après celles qui ont touché les pays avancés puis les pays émergents.

Aujourd'hui, ces crises ont lourdement affecté l'évolution des économies dans la zone subsaharienne et plus précisément celle de l'UEMOA. Cela est illustré par l'alerte lancée par le Directeur du cabinet de la commission de l'UEMOA qui disait de cette crise qu'elle doit faire appelle à « *une révision profonde des fondements de nos économies, qui ne sauraient fonctionner durablement sur la base de l'exclusion d'une part croissante de la population, de la destruction des ressources naturelles, de la confiance aveugle en la capacité des marchés internationaux à assurer l'approvisionnement conséquent et au meilleur coût des populations en produits vivriers et en produits énergétiques*⁸⁸ ».

À cela s'ajoute la crise sanitaire dont l'Afrique, comme bien d'autre sous-région du monde, fait face. En ce qui concerne les finances publiques, cette crise a eu une double incidence : la baisse des recettes budgétaires, notamment celles fiscales et l'explosion des dépenses à caractère sanitaire et social.

L'Union économique et monétaire ouest africain (UEMOA) n'a pas été épargnée ; elle a connu un repli drastique de sa croissance qui ressortirait à 0,9%, soit une baisse de près de six points

⁸⁸ In **Entretien avec M. Hamza Ahmadou Cissé**, Directeur du Cabinet de la Commission de l'UEMOA, propos recueillis par le CSAO le 13 mars 2009, thème : *L'UEMOA face à la crise*.

de pourcentage par rapport à la prévision initiale de 6,6%⁸⁹. Au Sénégal, la réduction de la croissance économique pour 2020 a été notée avec acuité avec notamment 1,1% contre 6,8%⁹⁰.

Il convient de souligner que malgré les difficultés décelées dans la mise en œuvre des directives de la seconde génération, celles-ci ont joué un rôle important dans le redressement des finances publiques des Etats membres.

B : l'alourdissement de la dette et ses effets sur la politique budgétaire

De manière générale, l'endettement renvoie à « *l'ensemble des prêts obtenus pour financer une opération ou une activité* »⁹¹.

Selon une étude collective publiée dans la Revue économique et monétaire de décembre 2016 de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)⁹², « *la dette influence négativement et de façon significative l'efficacité de la politique budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest africaine* ». Cette affirmation est pertinente au regard des effets que l'alourdissement de la dette fait sur les politiques budgétaires. En effet, les auteurs considèrent que l'impact de la politique budgétaire sur la croissance diminue progressivement quand le niveau de la dette extérieure augmente. Ils estiment un seuil critique de 48% du PIB (Produit intérieur brut) au-dessus duquel les effets deviennent négatifs ». Selon eux, il y a donc nécessité de revoir les critères de dette de l'UEMOA. Ainsi, la première implication de politique économique et sans ambiguïté est de revoir à la baisse du critère de la dette si l'Union veut améliorer significativement l'efficacité de la politique budgétaire par rapport à la croissance économique et renforcer les progrès vers l'atteinte de ses objectifs. Cependant, les crises ont rendu un peu complexe l'efficacité des politiques économique avec notamment une hausse de la dette publique⁹³. Au Sénégal, le taux d'endettement s'est accru à 74,3% du PIB à la fin du mois de juin 2022, contre 73,3% en juin 2021 en raison d'une hausse plus importante du stock de la dette par rapport au PIB (produit intérieur brut). Au regard de la norme communautaire

⁸⁹ Rapport annuel d'activités du ministère des finances et du budget, édition 2020, p.04.

⁹⁰ Rapport de présentation de l'ordonnance n°07-20 du 22 juin 2020 modifiant la loi de finance de l'année, p.8.

⁹¹ Gerard CORNU, vocabulaire juridique, PARIS, PUF, p.865.

⁹² L'étude intitulée « Effets de l'endettement public sur l'efficacité de la politique budgétaire dans l'espace UEMOA », a été réalisée par M. Koffi Marc BINI Doctorant, à l'Unité de Formation et de Recherche (UFR) des Sciences Économiques et de Gestion de l'Université Felix Houphouët-Boigny (UFHB) d'Abidjan-Cody, Hermann Djedje YOHO, Docteur es-Sciences Économiques, CERDI, Université d'Auvergne (France) & UFR des Sciences Économiques et de Gestion, UFHB et WAUTABOUNA Ouattara, Professeur titulaire des Sciences Économiques et de Gestion à l'UFHB.

⁹³ Au Sénégal, l'encours de la dette publique est ressorti à 12580 milliards FCFA à la fin du premier semestre 2022 contre un niveau de 11326 milliards en fin 2021, soit une augmentation de 12% sur les six premiers mois de l'année 2022.

de 70% du PIB, l'on peut affirmer que le Sénégal présente un risque de surendettement avéré. Ainsi, la question de l'urgence que constitue la problématique de la dette publique est flagrante.

L'assainissement budgétaire prévu a été reporté à plusieurs reprises au cours des dernières années et la plupart des pays continuent d'intensifier l'investissement public. Des retards persistants dans la mise en œuvre de l'assainissement budgétaire accroîtraient encore la dette publique, augmenteraient les risques de crise de l'endettement et mettraient en péril la couverture monétaire.

En s'appuyant sur quelques recommandations du rapport du FMI sur la politique commune des Etats membres de l'UEMOA de février 2022⁹⁴, force est de constater que la sous-région est confrontée à des défis majeurs pour assurer la viabilité des politiques macroéconomiques tout en favorisant la reprise économique et en naviguant entre les écueils de perspectives incertaines. Selon ce rapport, en ce qui concerne la politique budgétaire, *« il est essentiel de converger vers l'ancrage du déficit budgétaire régional de 3 % du PIB d'ici à 2024 pour préserver la stabilité extérieure et intérieure. La crédibilité de la trajectoire de rééquilibrage à moyen terme serait renforcée par le rétablissement du pacte de convergence de l'UEMOA »*.

⁹⁴ Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres de l'UEMOA n°22/67, février 2022.

CONCLUSION GENERALE :

En définitive, l'analyse portée sur la modernisation de la gestion budgétaire dans l'espace UEMOA, notamment le Sénégal, fait ressortir en premier lieu des mutations profondes, engendrées par l'adoption de nouvelles règles de gouvernance financière. En effet, en partant sur la dynamique de l'UEMOA en vue de mettre la performance au cœur de l'Etat, il convient de souligner qu'un changement de paradigme a été noté grâce à la mise en œuvre d'une nouvelle classification des crédits budgétaire. Ainsi, par le biais du système de budgétisation par programme, tous crédits demandés doivent concourir à la poursuite d'un objectif donné dans le cadre d'un programme. L'application de la pluri-annualité permet aussi de formuler les crédits sur une période triennale afin d'avoir une vision plus claire entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Toutefois, l'évolution d'un budget de moyens vers un budget de programme ne doit pas donner lieu à la formulation de programmes « *désincarnés* » aux contours flous et une gestion aveuglée. La conduite d'une politique publique nécessite une claire identification des responsabilités dans la gestion, sans oublier l'organisation administrative et les services chargés de mettre en œuvre lesdites politiques publiques, d'où la pertinence de mettre en place une bonne politique de gestion.

Il est clair que l'adoption du Plan des Reformes Budgétaires et Financières en 2009 a impacté positivement l'amélioration de la maîtrise et l'élaboration d'un budget crédible. Ainsi, l'adoption de la méthode de budgétisation par programme, qui s'accompagne d'une nouvelle architecture de classification des crédits budgétaires, constituent de véritables pas vers l'atteinte d'un budget performant. Mais, cette nouvelle architecture du budget regorge de sérieuses limites sur plusieurs plans. Il s'agit des difficultés liées à la persistance de la logique de moyen.

Sur le plan de la rationalisation de la gouvernance publique qui est un aspect de la modernisation, les Etats arrivent à la consécration de la mesure des résultats dans la gestion publique. Ainsi, nous avons étudié tout le cortège d'outils et d'instruments qui accompagnent cette consécration de mesure des résultats dans le champ publics. L'analyse nous a permis de mettre l'accent sur la complexité de sa mise en œuvre, révélant ainsi toute la délicatesse qui le caractérise.

Les obstacles rendant difficiles la mesure des résultats de la nouvelle gestion publique sont aussi diverses que variés. Ils s'agissent de contraintes d'ordres méthodologiques comme la complexité de la manipulation des indicateurs de performance. Le système des indicateurs connaît des limites et des imprécisions, 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. Il y a aussi des limites d'ordres sociopolitiques comme la gestion nébuleuse des affaires publiques qui ne cessent de s'accroître dans notre espace d'intégration, mais également le poids des crises économiques qui ont des impacts négatifs sur la gestion des finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

A/Ouvrages

- ABATE. B**, *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2000, 254 p.
- BOUVIER. M.**, *Audace intellectuelle et bonne gouvernance financière publique : une réponse à la crise*, Éditorial, RFFP, n°106, 2009, 235p.
- BOUVIER. M.**, **ECLASSAN. M. C** et **LASSALE. J.P.** : *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2012, 408p.
- CLICHE P**, *Gestion budgétaire et dépense publiques : Description comparée des processus évolution et enjeux budgétaire du Québec*, presse de l'Université du Québec, 2009, 408p.
- DIOUKHANE. Abdourahmane.** *Les finances publiques dans l'UEMOA : Le budget du Sénégal*, Harmattan-Sénégal, 2e édition, 2021, 483 p.
- GUILLAUME H, DUREAU G, SILVIN F**, *Gestion publique : L'Etat et la performance*, Dalloz, Paris, 2002, 502p.
- G. NOPOUYO**, *Les nouvelles conditions de la politique budgétaire des sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes*, p.92-94.
- KEBE Abdou Aziz Daba**, « la protection des droits fondamentaux par les finances publiques », in Alioune SALL, Sidy Alpha Ndiaye (dir.), *Manuel pratique des droits de l'homme*, 2e éd., presse universitaire de Dakar, 2022, 508 p.
- NICAISE Médé**, *finances publiques espace UEMOA/UMOA*, Harmattan-Sénégal, 2016, 546p.

B/Thèses

- BA. B. D**, *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal*, thèse de droit public, université de Bordeaux, 2015, 573 p.
- ZOURE. A**, *La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA*, thèse de droit public, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, 504 p.

C/Articles

- AMAR A** et **BERTHIER L**, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limite », volume 5, p.14.
- CISS Mamadou**, « le programme dans le nouveau droit budgétaire Sénégal », 2019, 56 p.
- DIAKHATE M.** « le pilotage de la performance des finances publiques dans les Etats membres de l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) », *Afrilex*, 31 P.

DIOP. M et DIAW. A., « Politique budgétaire et stabilité macroéconomique en Union économique et monétaire. Le cas de l'UEMOA », in revue de l'OFCE 2015/1, N° 137, p. 181-209.

GLELE-AHANHANZO.M, « Cultures, religions et idéologies », in revue Pouvoirs, n° 25, 1983, 46 p.

LÉVESQUE B, « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique ? », Volume 4, numéro 2, 18 p.

LENEDIC T, « la performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies, École des mines de Paris », septembre 2009, 128 p.

MERRIEN F X, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique, Lien social et Politiques », n° 41, 1999, p. 95-103.

NICAISE. M, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA », CERAFA, 2011, 121 p.

NICAISE M., « la nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programme au Bénin », Afrilex, 2004, 86 p.

STERCK. M. et al. « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », in revue internationale de politique comparée, vol.11, 2004, p.241-269.

VERONE F, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? Politiques et management public », Vol. 26/3, 2008, p.78-89.

VERONE F et JOB S, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », in RIPC, Vol. 11, 2004, 162 p.

VISSCHER C, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », 2004/2, Vol. 11, 10.3917/ripc.112.0205, 162 p.

VISSCHER C et VARONE F « La nouvelle gestion publique en action », Revue internationale de politique comparée 2004/2, Vol. 11, p. 177-185.

D/Textes juridiques

Textes supranationaux :

Traité de l'union économique et monétaire ouest africain (UEMOA) du 10 janvier 2014

Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA du 26 juin 2009.

Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein des Etats de l'UEMOA du 26 juin 2009

Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA.

Textes nationaux

***Lois :**

Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016

Loi 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances.

Loi n° 11-2015 Traité de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

***Règlements :**

Décret n°2012-92 du 11 janvier 2012 portant plan comptable de l'Etat abrogeant le Décret n° 2003-162 du 28 mars 2003.

Décret n°2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat abrogeant et remplaçant.

Le Décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004, modifié par le décret n°2018-1932 du 11 octobre 2018.

Décret n°2020-1020 du 6 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat.

Décret n°2020-1021 du 6 mai 2020 fixant la liste des programmes et dotations budgétaire.

AUTRES :

***rapports :**

Rapport annuel d'activités du ministère des finances et du budget, édition 2020, 104 p.

Rapport de présentation de l'ordonnance n°07-20 du 22 juin 2020 modifiant la loi de finance de l'année.

Rapport définitif, contrôle de la gestion du fonds de riposte et de solidarité contre les effets de la covid 19 (gestion 2020-2021), 180 p.

Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays membres-communique de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour l'UEMOA, 72 p.

Note de conjoncture économique régionale dans l'UEMOA, 4^e trimestre, 2021, 28p.

Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant loi de finance au sein de l'UEMOA.

Guide méthodologique, suivi de la Performance et Choix des Indicateurs, Union Européenne, décembre 2009.

Table des matières

AVERTISSEMENT	I
DEDICACE.....	II
REMERCIEMENTS.....	III
SIGLES ET ABREVIATIONS	IV
SOMMAIRE.....	V
INTRODUCTION :.....	1
PREMIERE PARTIE : UNE NOUVELLE GESTION BUDGETAIRE ORIENTEE VERS LA PERFORMANCE	9
CHAPITRE 1 : la mise en œuvre d'un nouveau cadre d'autorisation budgétaire.....	11
SECTION 1 : le systeme de budgetisation par programme	12
Paragraphe 1 : le programme, un outil novateur de gestion des politiques publiques	12
A/ Définition et contenu du programme.....	12
B/ La pluri annualité : corollaire du système budget programme.....	15
Paragraphe 2 : Un nouveau système de gestion.....	17
A : Le responsable de programme.....	17
B : les autres acteurs du programme.....	19
SECTION 2 : une nouvelle classification des credits budgetaires	21
Paragraphe 1 : L'introduction de la classification par programme	21
A : Le programme : l'unité de spécialisation de droit commun.....	21
B : Les actions ou sous programmes.....	23
Paragraphe 2 : Les autres types de classification	24
A : Les nomenclatures obligatoires.....	25
B : Les nomenclatures facultatives	25
CHAPITRE 2 : les atténuations de la nouvelle architecture du budget.....	27
SECTION 1 : la persistance de la logique de moyen.....	27
Paragraphe 1 : la dotation, un mécanisme soustrait à l'exigence de résultat	28
A : une exception à la logique de performance	28
B : Des catégories de crédits limitativement énumérés par la loi.....	29
Paragraphe 2 : la survie de la répartition des crédits par nature	30
A : une nomenclature nécessaire pour une exécution efficace du budget	30
B : Un outil de contrôle des opérations financières	31
SECTION 2 : Les difficultés dans l'élaboration des programmes.....	32
Paragraphe 1 : Des contraintes méthodologiques	33
A : Les contraintes techniques	33

B : Les contraintes d'ordres structurelles	36
Paragraphe 2 : Des contraintes formelles	37
A : La défaillance du système d'information	37
B : Le non maitrise du dispositif de performance	38
DEUXIEME PARTIE : LA CONSECRATION DE LA MESURE DES RESULTATS DE LA GESTION PUBLIQUE.....	41
CHAPITRE 1 : les instruments de mesure de la performance	42
SECTION 1 : Des outils de pilotages stratégiques	43
Paragraphe 1 : Deux outils orientés vers le processus de gestion	43
A : le plan de travail.....	43
B : le tableau de bord	44
Paragraphe 2 : un outil de pilotage orienté vers le contrôle de gestion.....	45
A : Le contrat de performance	45
B : La pertinence du contrat de performance.....	46
SECTION 2 : Des instruments d'évaluation de la performance.....	47
Paragraphe 1 : le cadre stratégique de la performance	48
A : la définition de la stratégie et des objectifs	48
B : les cibles et les indicateurs	49
Paragraphe 2 : Les autres systèmes d'évaluations de la performance	51
A : Les analyses complémentaires	51
B : Le contrôle de la performance par des organes dédiés	52
CHAPITRE 2 : la délicatesse de la consécration de la mesure des résultats	54
SECTION 1 : les contraintes d'ordre méthodologiques	55
Paragraphe 1 : la complexité de la manipulation des indicateurs de performance.....	55
A : la délicatesse de la construction des indicateurs.....	55
B : La difficile interprétation des indicateurs retenus	57
Paragraphe 2 : une évaluation qui ne couvre pas toute sa réalité.....	58
A : une forte obsession à la mesure.....	58
B : La non prise en compte de l'impact des politiques dans l'évaluation.....	58
SECTION 2 : les contraintes d'ordre politico-sociologiques.....	59
Paragraphe 1 : une mal gouvernance chronique.....	60
A : Les malversations financières	60
B : Le phénomène de l'ethno-politisation.....	61
Paragraphe 2 : le poids des crises économiques et ses conséquences.....	63
A : l'instabilité économique des Etats.....	63
B : l'alourdissement de la dette et ses effets sur la politique budgétaire	64

CONCLUSION GENERALE :	66
BIBLIOGRAPHIE	68
Table des matières	68