

*République Démocratique du Congo*



**MINISTÈRE DU BUDGET  
MINISTÈRE DES FINANCES**

# **GUIDE D'ÉLABORATION DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE ET DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE**

**Kinshasa, juillet 2021**



*République Démocratique du Congo*



**MINISTÈRE DU BUDGET  
MINISTÈRE DES FINANCES**

# **GUIDE D'ÉLABORATION DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE ET DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE**

**Kinshasa, juillet 2021**



# Table des matières

PARTIE I. APPROCHE BUDGETAIRE PROGRAMMATIQUE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE ....	10
I.1.    Structuration du budget en programmes .....	10
I.1.1.    Le programme .....	10
I.1.2.    La démarche pour structurer le budget en programmes .....	11
I.2.    Démarche de performance.....	18
I.2.1.    Notion de performance.....	18
I.2.2.    Documents de performance .....	19
I.2.3.    Cadres de performance .....	21
PARTIE II : CANEVAS DE PRESENTATION DES PAP .....	44
II.1.    Présentation du ministère.....	45
II.1.1.    Organisation du ministère .....	45
II.1.2.    Présentation de la stratégie du Ministère .....	45
II.1.3.    Objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la politique du ministère .....	45
II.1.4.    Evolution des crédits de paiement du budget de l'Etat.....	46
II.1.5.    Autorisations d'Engagement (AE) par programme .....	50
II.1.6.    Prévisions des effectifs .....	50
II.2.    Les PAP des programmes .....	51
II.2.1.    PAP du programme k [intitulé du programme].....	51
II.2.1.1.    Périmètre du programme k .....	51
II.2.1.2.    La stratégie du programme k.....	52
II.2.1.3.    Les objectifs du programme k et les indicateurs de performance .....	52
II.2.1.4.    Description des principales actions du programme k.....	54
II.2.1.5.    L'évolution des crédits de paiement du programme k.....	54
II.2.1.6.    Les dépenses d'investissement et les AE du programme k.....	54
II.2.1.7.    L'évolution des effectifs du programme k .....	59
II.2.1.8.    Les opérateurs publics concourant à la réalisation du programme k.....	59
II.2.1.9.    Recettes propres et dépenses sur recettes propres des services .....	61
III.1.    Présentation du ministère.....	63
III.1.1.    Aspects majeurs de l'activité du ministère pendant l'année.....	63
III.1.2.    Objectifs et indicateurs les plus représentatifs : résultats atteints .....	63
III.1.3.    Exécution des crédits de paiement du budget .....	64
III.1.4.    Exécution des AE du budget de l'année n-1 .....	68
III.1.5.    Evolution des effectifs .....	68

III.2.	RAP des programmes .....	70
III.2.1.	RAP du programme .....	70
III.2.1.1.	Bilan de la stratégie du programme k.....	70
III.2.1.2.	Evolution des indicateurs de performance du programme k.....	70
III.2.1.3.	Les actions du programme k .....	72
III.2.1.4.	Exécution financière du programme k .....	72
III.2.1.5.	L'exécution des AE et des grands projets d'investissement.....	74
III.2.1.6.	Exécution des prévisions d'effectifs du programme k.....	76
III.2.1.7.	Les opérateurs publics concourant à la réalisation du programme k.....	77
III.2.1.8.	Recettes propres et dépenses sur ces recettes des services .....	79

<b>N°</b>	<b>SIGLE</b>	<b>LIBELLE</b>
01	PAP	Projet Annuel de Performance
02	RAP	Rapport Annuel de Performance
03	LOFIP	Loi relative aux finances
04	DEP	Direction des Etudes et de la Planification
05	RPROG	Responsable de Programme
06	AFRITAC	Centre Régional d'Assistance Technique d'Afrique Centrale
07	UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
08	DGI	Direction Générale des Impôts
09	DGDA	Direction Générale des Douanes et Accises
10	DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations
11	RDC	République Démocratique du Congo
12	BP	Budget-Programme
13	FMI	Fonds Monétaire International
14	DACC	Direction des Approvisionnements, Consommation et Concurrence
15	DEI	Direction de l'Economie Informelle
16	CPCE	Cadre Permanent de Concertation Economique
17	DIOE	Direction de l'Identification des Opérateurs Economiques
18	DLCEI	Direction de la Législation économique, Commerciale Et Industrielle
19	DIECI	Direction de l'Inspection Economique, Commerciale et Industrielle
20	CRASCOM	Cellule de Recherches et Analyse des Statistiques Commerciales
21	DAC	Direction d'Audit et Contrôle de gestion
22	SIG	Système d'Information
23	ETPT	Equivalent Temps Plein Travaillé
24	PLF	Projet de Loi de Finances
25	AE	Autorisation d'Engagement
26	CP	Crédit de Paiement
27	ODD	Objectifs de Développement Durable
28	MAPEPI	Maladies à Potentiel Epidémique
29	CH	Centres Hospitaliers
30	CDF	Franc Congolais
31	LFR	Loi de Finances Rectificative
32	CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
33	LFI	Loi de Finances Initiale
34	CAS	Compte d'Affectation Spéciale
35	DAF	Direction Administrative et Financière
36	DRH	Direction des Ressources Humaines
37	DGPPB	Direction Générale de Politique et Programmation budgétaire
38	AMM	Autorisations de Mise sur le Marché
39	US	United State

## PREFACE

La République Démocratique du Congo s'est dotée, en 2011, de la loi N° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en vue d'une gestion, plus moderne de ses finances publiques. Cette loi place la performance au centre de l'action publique et instaure des nouveaux outils de gestion des finances publiques, notamment le Cadre Budgétaire à moyen terme, le cadre des dépenses à moyen terme et le budget-programme.

Ce nouveau mode de gestion axée sur la performance renforce le processus budgétaire en privilégiant, dans les choix budgétaires du Gouvernement, le lien étroit entre l'allocation des ressources budgétaires et les résultats prédéfinis dans les phases de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation. En conséquence, la configuration du budget est profondément transformée du fait du regroupement des crédits par programme et de l'évaluation systématique, au travers des indicateurs de performance de l'action gouvernementale.

Dans le cadre de cette nouvelle gouvernance budgétaire, l'efficacité de l'action publique devenant l'élément qui garantit l'atteinte des résultats escomptés, les responsables des Institutions et Ministres, en leur qualité d'ordonnateurs, doivent s'engager vis-à-vis du Parlement sur les objectifs poursuivis et des résultats à atteindre dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette démarche qui participe à l'éclairage du débat parlementaire exige que le projet de loi de finances soumis à l'adoption du Parlement soit accompagné d'un Projet Annuel de Performance, PAP en abrégé. De même, à la fin de l'exercice budgétaire, lors de la reddition des comptes, il est joint, au projet de loi portant reddition des comptes, le Rapport Annuel de Performance, RAP en sigle.

A travers ces documents de performance, le Gouvernement, d'une part, s'engage sur les objectifs des politiques publiques fixés en fonction des attentes de la population et, d'autre part, rend compte au Parlement des résultats obtenus dans la mise en œuvre des programmes budgétaires exécutés dans le cadre de la loi de finances.

La démarche de la performance étant un processus laborieux et devant être maîtrisé par les principaux acteurs de la nouvelle gestion budgétaire, un guide d'élaboration des PAP et RAP a été produit par les services des Ministères du Budget et des Finances sous l'encadrement technique du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques, COREF en sigle. Ce guide a l'avantage de garantir l'uniformité dans la présentation de ces deux documents de performance mais aussi l'harmonisation des procédures d'élaboration.

Ce guide comprend, outre la présentation, trois parties à savoir : (i) l'approche budgétaire, programmatique et démarche de performance, (ii) le canevas de présentation du PAP et (iii) le canevas de présentation du RAP.

Il a pour défi de définir de manière claire et concise, les modalités pratiques du processus d'élaboration du PAP et du RAP et constitue l'unique référentiel en la matière.

**Aimé BOJI SANGARA AMANYIRWE**

**Ministre d'Etat, Ministre du Budget**

## Avant-Propos

Le présent guide définit les modalités pratiques du processus d'élaboration des documents du budget programme, à savoir le projet annuel de performance (**PAP**) et le rapport annuel de performance (RAP). Il constitue un outil pédagogique important pour les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire sous mode programme et ce, dans la mesure où il explicite les conditions de mise en œuvre des innovations induites par la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, notamment celles relatives à la performance.

Il se structure en deux parties. La première partie précise les notions de base relatives à l'approche budgétaire programmatique ainsi que les principaux documents y relatifs. La deuxième partie présente, en détail, le format ainsi que les principes d'élaboration du PAP et du RAP.

De manière succincte, ce guide comprend :

- Une présentation de l'approche budgétaire orientée vers la performance et du contenu des PAP et RAP. Cette partie comprend : (i) un examen de la structuration du budget en programmes budgétaires, cette structuration renforce le lien entre le budget et les politiques publiques et facilite le suivi de la performance ; (ii) la présentation des points clefs des cadres de performance qui servent de base aux PAP et RAP ; (iii) une brève présentation des projections budgétaires pluriannuelles ; (iv) la présentation des résultats atteints, pour rendre compte ; (v) la procédure de préparation des PAP et RAP. Des encadrés donnent des exemples de traitement de certaines de ces questions dans les PAP et RAP ;
- Un plan détaillé et commenté du PAP, ce plan comprend les maquettes des tableaux à insérer dans le PAP ;
- Un plan détaillé et commenté du RAP, ce plan comprend les maquettes des tableaux à insérer dans le RAP.

## **PARTIE I. APPROCHE BUDGETAIRE PROGRAMMATIQUE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE**

**1. La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques a défini les nouvelles règles de gestion des finances publiques et d'encadrement de la politique budgétaire en République Démocratique du Congo.** Elle prône une pratique budgétaire orientée vers une obligation de résultats pour la réalisation des objectifs de développement. Sur cette base, la recherche d'une meilleure performance, en termes d'efficacité et d'efficience, étant désormais au centre de l'action publique, la gestion budgétaire, au moyen de budgets programmes, dans lesquels l'allocation des crédits budgétaires est opérée au profit d'actions à mener dans le cadre des politiques publiques constitue la nouvelle approche budgétaire.

**Les points ci-après sont abordés dans cette partie :**

- la structuration du budget en programmes ;
- la démarche de performance ;
- les cadres de performance;
- les prévisions financières pluriannuelles ;
- la reddition des comptes ;
- la préparation des PAP et des RAP.

### **I.1. Structuration du budget en programmes**

#### **I.1.1. Le programme**

**2. L'article 43 de la LOFIP définit ainsi le programme :** « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance ». Suivant les prescrits de la LOFIP, les crédits du budget sont votés par ministère ou institution et par programme au niveau central (article 85) et par programme au niveau des provinces et entité territoriale décentralisées (article 183).

**3. Un programme budgétaire regroupe des dépenses ayant des finalités communes quelles que soient leur nature économique et leur source de financement.** L'ensemble des programmes d'un ministère constitue un recouvrement complet du budget des ministères. Etant donné que le programme correspond à une politique publique, sa durée de vie est permanente, sauf abandon par l'Etat de la politique publique concernée. 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 identifiées et à durée de vie prédéfinie, sans que l'ensemble du budget d'un ministère soit nécessairement structuré en programmes. Le RProg est responsable de la préparation du PAP et du RAP de son programme.

**4. Il est distingué dans un ministère : (i) les programmes opérationnels, ou de politique publique, qui regroupent les activités relatives à la mise en œuvre des politiques publiques ; (ii) un programme d'administration générale** qui regroupe les activités transversales de pilotage politique (activités du Cabinet) et de support (Secrétariat général, DEP, inspections, etc.). Le programme d'administration générale ne constitue pas un « fourre-tout ». En principe les dépenses de personnel, relatives aux personnels mettant en œuvre des politiques publiques doivent être rattachées aux programmes de politique publique, pas au programme d'administration générale.

## I.1.2. La démarche pour structurer le budget en programmes

### *Etapas*

**5. La structuration du budget en programmes comporte cinq étapes suivantes :** (i) l'identification des principales missions du ministère ; (ii) formulation des programmes du ministère et de leurs objectifs ; (iii) identification des actions conduites dans le cadre de chaque programme ; (iv) préparation de la cartographie administrative des programmes, c'est-à-dire l'identification des administrations et opérateurs mettant en œuvre chaque programme ; et (v) identification du responsable de programme (RProg).

**6. La structuration du budget d'un ministère en programmes se fonde sur les politiques publiques.** L'analyse des missions (ou attributions) du ministère concerné est en général le point de départ de la structuration du budget d'un ministère en programmes. Cette analyse devra figurer au début des PAP du ministère de manière à mieux comprendre le bien-fondé de la structuration du budget du ministère en programmes. Les stratégies nationales et sectorielles peuvent également aider à structurer le budget d'un ministère en programmes, ou du moins à définir les objectifs des programmes. L'encadré 1 donne un exemple de rappel des missions d'un ministère, qui pourrait figurer dans un PAP ministériel.

### **Encadré 1**

#### **Présentation des attributions du ministère des Affaires foncières-RDC**

Les attributions du ministère des affaires foncières, fixées par les ordonnances n°12/007 du 11 juin 2012 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités pratiques de collaboration entre le président de la république et le gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement, et n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères, dégagent les missions principales suivantes : (i) l'application et vulgarisation de la législation foncière et immobilière, (ii) le notariat en matière foncière et cadastrale, (iii) la gestion et l'octroi des titres immobiliers, (iv) le lotissement en collaboration avec le ministère ayant en charge l'urbanisme et l'habitat et (v) l'octroi des parcelles de terre en vue de la mise en valeur. Le ministère des affaires foncières s'occupe du domaine privé de l'Etat. Le domaine public est géré par le ministère en charge de l'urbanisme.

Le ministère dispose d'un seul secrétariat général. Le ministère envisageait de moderniser son cadre juridique (loi foncière) qui date des années 60, ainsi que le code foncier qui a été révisé en 1980. Il comporte au niveau du Secrétariat général des directions supports (Services généraux et personnel, DEP) permettant de coordonner l'action des neuf directions métiers : direction des Titres Immobiliers, Direction du Cadastre foncier, Direction du Contentieux foncier et immobilier, Direction de l'Ecole nationale du Cadastre et des titres immobiliers, Direction du Cadastre fiscal, Direction du fonds de promotion, Direction des biens sans maître, Direction de l'inspection. Le ministère dispose de services déconcentrés dans les provinces appelés Services urbains et provinciaux. Il gère et rémunère ces personnels provinciaux, qui peuvent également travailler pour le compte des gouvernements provinciaux.

*Source : Compte-Rendu de la troisième mission d'assistance technique sur la structuration des programmes budgétaires. AFRITAC. Décembre 2014.*

### ***Permettre la gestion budgétaire sur la base du programme***

**7. La structuration du budget d'un ministère ou d'une institution en programmes doit tenir compte des impératifs liés à la gestion budgétaire.** Un programme budgétaire est construit de manière à ce qu'il soit aisé de définir et de gérer son budget. Ainsi, les axes stratégiques ou les programmes des stratégies ne sont pas toujours mécaniquement transposables en programmes budgétaires.

Les axes des stratégies sectorielles peuvent couvrir plusieurs secteurs ou plusieurs ministères ou institutions (Par ex. la politique du genre concerne un grand nombre d'activités, pas seulement les activités du ministère du genre, enfant et famille).

**8. Dans ces situations, la liaison entre les programmes budgétaires et les axes des stratégies s'effectue par la déclinaison des objectifs des stratégies dans les programmes budgétaires.** Ainsi, il est possible d'établir le budget d'un programme de politique publique « Enseignement primaire » et lui définir des objectifs sur la qualité, l'accès et la promotion du genre. En revanche, il ne serait pas possible de répartir les dépenses de personnel de l'enseignement primaire entre ces trois objectifs.

**9. Le rôle du RProg est essentiel.** Le périmètre d'un programme lui permet l'exercice effectif de sa fonction. Le guide sur le dialogue de gestion présente les responsabilités du RPROG. Pour remplir ses fonctions le RPROG dispose des responsabilités managériales dans un champ cohérent d'activités.

### *Quelques principes pour structurer un budget en programmes*

**10. Pour une gestion budgétaire ordonnée, la structure du budget en programmes doit être stable dans le temps.** Pour éviter une gestion lourde et une trop grande dispersion des responsabilités, le nombre de programme doit être relativement réduit (par exemple, en moyenne 4 à 5 programmes par ministère). L'encadré 2 résume quelques bons principes pour l'établissement d'une classification programmatique.

#### **Encadré 2**

##### **Structurer le budget en programme : quelques bons principes**

- Le programme regroupe un ensemble cohérent d'activités auxquels sont associés des objectifs communs. Il regroupe les dépenses indépendamment de leur nature économique. En particulier, les dépenses de personnel et d'investissement devront être regroupées de la même manière que les dépenses de biens et services concourant à la même finalité.
- Pour la responsabilisation et la gestion courante, le programme doit être défini au sein des ministères.
- Chaque programme doit correspondre à un regroupement clairement défini de directions ou services, projets d'investissement et transferts. Une grille de passage entre la structure administrative et le programme doit être établie.
- On n'utilisera pas de clef de répartition et on ne fera pas de comptabilité analytique pour structurer le budget en programmes. Dans ces conditions :
  - les dépenses non affectables à un programme opérationnel particulier sont regroupées dans un programme d'administration générale ;
  - un membre du personnel est affecté à un seul programme.
- La structure programmatique doit être relativement stable pour assurer une continuité dans la gestion.
- Le nombre de programmes par ministère sera limité (4 à 5 en moyenne).

*Source : Adapté de « guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA. Annexe 2. La démarche de performance. »*

### **Programme et organisation administrative**

**11. La structuration du budget en programmes ne reproduit pas nécessairement l'organisation administrative du ministère ou de l'institution.** Une même mission d'un ministère peut être assurée par différentes directions ou directions générales. Dans ce cas, il est souhaitable de les regrouper dans un même programme.

Par exemple, en RDC, la mission de mobilisation des recettes publiques est assurée au sein du ministère des finances par trois directions générales, la direction générale des impôts (DGI), la direction générale des douanes et accises (DGDA) et la direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD). Un programme « mobilisation des recettes » devrait regrouper ces directions générales pour renforcer la cohérence dans la mise en œuvre de la politique de mobilisation des recettes.

**12. Un programme regroupe toutes les dépenses relatives à la politique publique dont il a la charge, quelle que soit leur nature économique ou leur source de financement.** Si des dépenses relatives à une politique publique précise sont inscrites dans le budget d'une direction du programme d'administration générale, l'application de ce principe nécessite de transférer ces dépenses dans le budget du programme relatif à cette politique publique. Par exemple, les dépenses relatives aux constructions d'écoles devront être inscrites dans le budget du programme « enseignement primaire » plutôt que dans le budget d'une direction de la construction couvrant toutes les constructions du ministère. Les salaires des personnels mettant en œuvre une politique publique doivent être inscrits dans le budget du programme relatif à cette politique publique.

**13. L'encadré 3 présente la problématique de l'ancrage de la construction des budgets de programme dans la structure administrative existante.** La construction, en 2014-2015, des maquettes budgétaires en RDC, présentant la structure en programmes du budget des ministères, a suivi cette problématique.

### Encadré 3

#### Ancrage de la maquette budgétaire dans la structure administrative existante

**Au plan conceptuel, la construction des programmes budgétaires s'inscrit dans une logique d'efficacité socio-économique.** Elle résulte d'une analyse fine des politiques publiques portées par le ministère et non de la reproduction des structures organiques existantes dont la création ne répond pas toujours à un souci d'efficacité. La tentation de calquer les programmes budgétaires sur l'organigramme a été souvent observée dans la plupart des pays africains qui se sont lancés dans la démarche de BP au cours de ces dernières années. Le fait est que les acteurs ont encore de la peine à se départir des habitudes du budget de moyens pour s'inscrire dans la nouvelle logique qui met en avant les politiques publiques. *Les politiques publiques ont vocation à demeurer stables alors que l'organisation administrative peut évoluer, et particulièrement dans le cadre de la réforme administrative.*

**Cependant, il serait irréaliste de construire des programmes sans se soucier des structures ministérielles qui doivent les mettre en œuvre.** Du fait qu'il est un centre de responsabilité managériale, un programme budgétaire qui n'a pas d'ancrage au sein de l'administration ne pourra pas être mis en œuvre de manière efficiente. Il s'agit donc au moment de la structuration des programmes de bien identifier la ou les structures chargées de sa mise en œuvre. Cet exercice peut, dans un souci de pragmatisme, conduire à redimensionner les programmes au début du processus pour faire en sorte qu'un service ne soit éparpillé entre plusieurs programmes ou alors à revisiter les organigrammes. Cette deuxième alternative est celle qui cadre avec les bonnes pratiques, le principe étant de faire évoluer à terme les structures administratives vers celles des programmes.

**Dans un contexte d'implantation du BP, il est conseillé d'éviter, dès le départ, de proposer le changement d'organigramme,** au risque de susciter le rejet de la réforme par les autorités politiques dont le soutien reste une condition fondamentale pour la réussite de la réforme. Toujours est-il qu'avec le temps, la budgétisation par programme peut permettre d'identifier certaines corrections ou améliorations à apporter aux organigrammes.

*Source : Compte-rendu : la première mission d'assistance technique sur la structuration des programmes budgétaires. AFRITAC. Mai-juin 2014*

## *L'exhaustivité du PAP et du RAP*

14. **La mise en place du budget de programme doit s'accompagner de mesures permettant à renforcer l'exhaustivité de la documentation budgétaire.** Cette documentation n'est exhaustive que dans la mesure où les documents budgétaires transmis aux organes délibérants couvrent l'ensemble des activités de l'administration publique. Conformément aux normes internationales, définies notamment dans le manuel de statistiques de finances publiques du FMI, les établissements publics, au sens de la loi n° 08/009 du 7 Juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics font partie de l'administration publique.

15. **Les recettes propres et les dépenses sur recettes propres de certaines entités publiques, inscrites par ailleurs dans le budget général devraient figurer dans les PAP et RAP.** Ce point concerne plus particulièrement les universités et les hôpitaux. Leurs recettes et dépenses, qui sont présentés dans les documents budgétaires sous la rubrique « budgets annexes », devraient être intégrées dans le budget général, comme le sont les autres opérations de ces services. La procédure des attributions de produit prévue à l'article 72 de la LOFIP permettrait à ces établissements de disposer de l'usage de leurs recettes propres, même si celles-ci sont inscrites dans le budget général. Dans l'immédiat et sans attendre leur intégration dans le budget général, ces recettes propres et ces dépenses sur recettes propres devraient figurer dans les PAP et RAP sous une rubrique spécifique, par soucis de transparence.

### *Les « opérateurs publics »*

16. **Outre les services administratifs d'un ministère, des « opérateurs publics » participent à la réalisation des objectifs du programme.** Un « opérateur public », au sens d'un budget programme, est une entité publique à personnalité juridique propre à laquelle est confiée la mise en œuvre totale ou partielle d'une politique publique. Un « opérateur », au sens du budget programme, ne doit pas être confondu avec un prestataire de services, public ou privé, qui exécute des projets du programme contre rémunération. Les opérateurs d'un programme sont en général des établissements publics qui, comme précisé par la loi n° 08/009 du 7 Juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics remplissent des missions de service public. Ces établissements sont traités comme « opérateur public » du programme remplissant les missions auxquelles ils concourent. Leurs données financières sur la performance sont présentées dans le PAP et le RAP de ce programme. La présentation dans les PAP et RAP des opérations financières de tous ces établissements renforcera l'exhaustivité de la documentation budgétaire, dont l'exigence a été soulignée ci-dessus.

17. **Outre les établissements publics, des entreprises publiques, voire des entités privées, qui remplissent des missions de service public, par délégation de l'Etat, peuvent aussi être considérées comme opérateur d'un programme, si certaines conditions sont remplies.** En particulier, leurs activités doivent être effectivement contrôlées par l'Etat et leurs missions de service public doivent être clairement précisées dans des contrats de performance, ou dans des documents similaires, conclus avec l'Etat. Les fournisseurs et prestataires de services qui exécutent des marchés publics ne sont pas des opérateurs au sens du budget de programme. Lorsqu'elles conduisent des activités commerciales, les entreprises publiques ne sont pas des opérateurs publics au sens du budget programme.

### *La cartographie administrative des programmes*

18. **La cartographie administrative des programmes permet d'identifier les entités (directions, opérateurs, etc.) mettant en œuvre le programme.** Le tableau 1 donne un exemple de cartographie d'un ministère en RDC, telle qu'élaborée en 2014.

Pour faciliter la gestion budgétaire des programmes, il est souhaitable, au moins dans un premier temps, qu'une direction ou un établissement public ne soit affecté qu'à un seul programme.

**19. Afin de pouvoir clairement identifier les responsabilités, le PAP et le RAP devront présenter le responsable et le périmètre de chaque programme.** Un exemple est présenté dans l'encadré 4.

**Tableau 1**

**Cartographie des programmes du Ministère de l'économie nationale et du commerce extérieur, RDC 2014**

Programme	Actions	Services	Opérateurs
Administration générale	Pilotage de la stratégie ministérielle	Cabinet, Secrétariats généraux et structures d'appui rattachées	
	Coordination administrative de l'Economie		
	Coordination administrative du commerce		
Régulation de l'économie	Protection du consommateur	DACC ; DEI ; DLCEI ; DIECI, DIOE ; CPCE	
	Amélioration de la compétitivité et du climat des affaires		
	Diversification de l'économie		
	Promotion de l'entrepreneuriat national		
Commerce extérieur	Promotion des échanges extérieurs	ICN ; DRC ; DAC ; CRASCOM ; Centre de référence ; DOC ; Forum national	Office congolais de contrôle ; Foire internationale de Kinshasa

*Source : Compte rendu de la deuxième mission d'assistance technique sur la structuration des programmes budgétaires. AFRITAC. Août 2014.*

**Encadré 4**

**Exemple de présentation du périmètre d'un programme agriculture/Gabon**

Le programme agriculture renferme les activités de production agricole dont l'objectif est le renforcement de la sécurité alimentaire, la réduction significative des importations des produits alimentaires et enfin la contribution à la diversification de notre économie à travers le nouveau mode opératoire de l'agriculture.

Le programme agriculture est mené par la direction générale de l'agriculture dont le responsable de programme est M. Jean René Nzambamombo. Ce programme est opérationnel grâce à trois directions techniques que sont : la direction de la pédologie, la direction de la semence, la direction de la production et de la protection des végétaux.

Le domaine agricole comprend trois grandes filières : la ceinture périurbaine de sécurité alimentaire regroupant la production des fruits et légumes tels que l'ananas, la papaye ; la filière des cultures

vivrières tels que le riz nerica, le maïs, le soja ; la filière agroindustrielle encore peu développée n'étant représentée que par quelques entreprises privées (OLAM SIAT, SUCAF) respectivement dans la production d'hévéa culture, du palmier à huile et de la canne à sucre.

Les opérateurs suivants contribuent à la réalisation du programme agriculture : Office de Recherche d'Introduction d'Adaptation du Matériel Végétal (ORIAM), Office National des Laboratoires Agricoles (ONALA), l'Agence Gabonaise de Sécurité Alimentaire (AGASA), l'Agence de Collecte et de Commercialisation des Produits Agricoles (ACCOPA).

Le programme Agriculture est subdivisé en cinq actions que sont : caractérisation et sécurisation des zones agricoles, introduction production certification et diffusion des semences, production des végétaux, transformation et commercialisation des produits agricoles, sécurité alimentaire.

*Source : PAP 2015. Programme agriculture/Gabon.*

**20. La classification programmatique du budget d'un ministère comprend plusieurs niveaux.** Ces niveaux sont, entre autres, le programme et l'action qui est une division du programme qui peut, par exemple, correspondre à une division administrative du ministère concerné, ou un groupe de divisions administratives, responsables de la mise en œuvre d'un segment du programme, à un groupe particulier de bénéficiaires du programme, ou à un groupe de projets d'investissement. Pour la gestion interne au sein des ministères, des niveaux plus détaillés peuvent être définis, mais les documents transmis au Parlement doivent mettre en relief les politiques publiques de manière claire et lisible, et éviter l'excès de détail.

**21. Le PAP doit présenter une description des actions.** Des exemples de présentation des actions sont proposés dans l'encadré 5.

#### Encadré 5

#### Exemples de présentation d'actions

##### **Maroc : Programme Mines**

##### **Projet ou Action 2.2 : Promotion minière et appui aux activités minières et pétrolières**

Ce projet concerne les activités suivantes :

- Les activités de recherche et exploration minière et pétrolière de l'ONHYM ;
- Le lancement d'une étude permettant de subdiviser la région minière de Tafilalet et de Figuig (région CADETAF d'une superficie de 60 000 km<sup>2</sup>) en zones à promouvoir auprès des investisseurs et ce conformément aux dispositions de la nouvelle loi n° 74-15 régissant cette région ;
- Le renforcement de la promotion minière et de la communication sur les atouts du secteur minier national en particulier et du Maroc en général ;
- L'amélioration des outils de gestion du patrimoine minier à travers l'adaptation de l'application informatique relative au patrimoine minier aux nouveautés de la nouvelle réglementation minière (loi 33-13 relative aux mines) ;
- La conception d'une application informatique relative à la gestion des statistiques minières ;
- La mise en place d'un système d'information (SIG) permettant de mettre en avant les atouts du secteur minier national ;
- Le renforcement des moyens techniques et logistiques des services chargés du contrôle et du suivi des activités minières sur le terrain ;
- La réorganisation de l'archivage des documents relatifs à l'activité minière.

***France : Programme « sécurités »***

L'action 02 « Sécurité et paix publiques » regroupe :

- les missions de **lutte contre la délinquance** (prévention et répression des crimes et délits, activités de surveillance et d'assistance, sauvegarde des personnes et sauvegarde des biens) ;
- L'exercice de **la police administrative**, hormis dans les domaines de la sécurité routière et des étrangers qui font, l'un et l'autre, l'objet d'une action séparée ;
- **les fonctions d'accueil et de contact avec les usagers**, en particulier les victimes. Les services participant à l'action regroupent les forces de sécurité publique et de la préfecture de police ainsi que les compagnies de service général des CRS.

**L'action 02 « Sécurité et paix publiques »** regroupe 47 024 équivalent temps plein travaillé (ETPT) sur des fonctions de lutte contre la délinquance générale et d'accueil des citoyens. Ces effectifs sont composés de : 33 086 ETPT pour la sécurité publique ; 11 787 ETPT pour la préfecture de police (en particulier de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne) ; 2 149 ETPT pour les CRS

- Cette répartition indicative des effectifs est issue des données restituées par la main courante informatisée en ce qui concerne la sécurité publique et la préfecture de police et sur la base de données du système WinSG s'agissant des CRS.

**Sources :** *Projet de performance 2017. Ministère des Mines et Energie. Maroc*

- *PAP 2018 mission ministérielle Sécurité. France*

## I.2. Démarche de performance

### I.2.1. Notion de performance

#### 22. La performance dans la conduite des activités publiques a trois dimensions :

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

23. **La démarche de performance est un dispositif de pilotage des administrations pour l'atteinte des résultats prévus.** Elle vise les objectifs suivants : (i) renforcer la transparence pour mieux informer le Parlement sur les objectifs escomptés et les résultats obtenus ; (ii) améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique et la qualité du service rendu aux citoyens tout en garantissant ainsi un service public de qualité à moindre coût ; et (iii) accroître la responsabilisation des gestionnaires quant à leurs obligations de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats<sup>1</sup>.

#### 24. L'importance relative des dimensions de la performance peut être associée à différents « points de vue » :

- Le citoyen s'attachera à l'efficacité des politiques publiques, et donc aux résultats socio-économiques ;
- Le contribuable soucieux d'éviter un gaspillage des deniers publics s'attachera à l'efficience ;
- Pour l'usager des services publics, la qualité des prestations est importante.

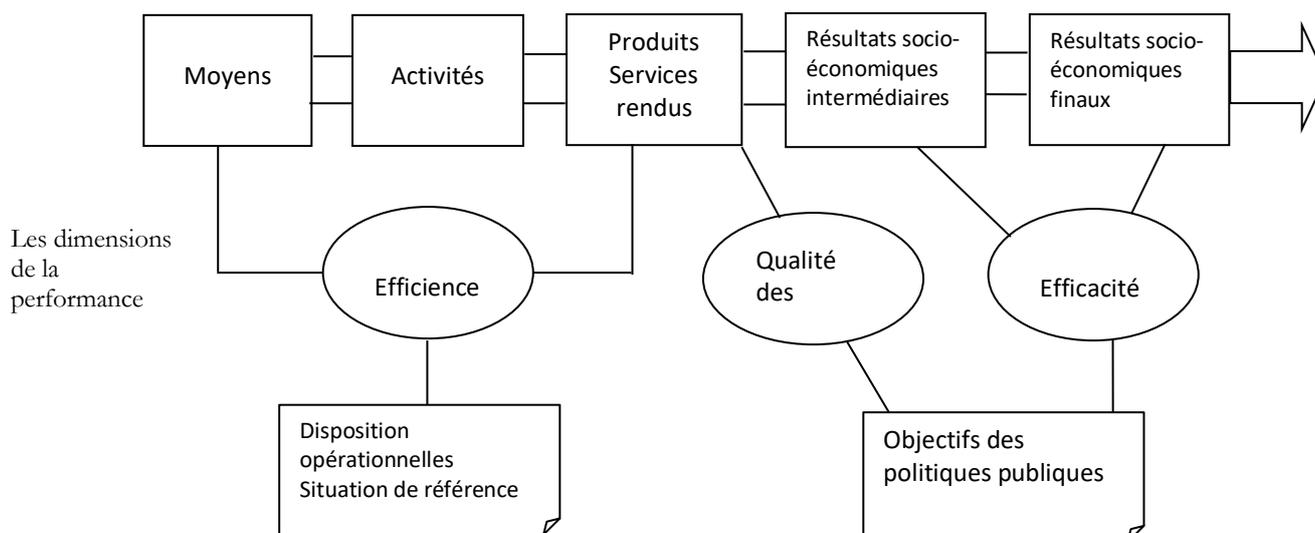
25. **Les activités publiques consistent à transformer les ressources (les moyens) en produits (les services rendus) qui induisent des résultats socio-économiques,** c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social. Les résultats socio-économiques comprennent : (i) les résultats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

---

<sup>1</sup> Guide de la performance du Maroc

## Diagramme 1

### Le processus de production des services publics (« chaîne des résultats ») et les dimensions de la performance



*Source : Guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA. Annexe 2. La démarche de performance.*

#### I.2.2. Documents de performance

26. Les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) sont des éléments essentiels dans la nouvelle approche budgétaire introduite par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP). Cette nouvelle approche vise à promouvoir la performance dans la conduite de l'action publique, la transparence et la redevabilité. L'objectif est de passer d'une gestion budgétaire basée uniquement sur une logique de moyens à une gestion prenant en compte les résultats, tout en renforçant la discipline budgétaire et macroéconomique.

27. Les principaux éléments d'une approche budgétaire orientée vers la performance comprennent, entre autres :

- L'introduction d'une classification des opérations budgétaires par programme, afin de renforcer le lien entre le budget et les politiques et de fournir une base sur le suivi de la performance ;
- La mise en place d'un suivi de performance, en particulier à travers la production des PAP et RAP par les ministères et institutions<sup>2</sup> ;
- La mise en place de nouveaux modes de gestion budgétaire responsabilisant les gestionnaires. Cet aspect est examiné dans le guide sur le dialogue de gestion, le présent guide se limitant à l'examen de la préparation des PAP et RAP.

<sup>2</sup> Dans la LOFIP l'approche programmatique concerne à la fois les ministères et institutions. Dans le présent guide les termes « ministère » et « ministériel » couvrent à la fois les ministères et les institutions, même lorsque le terme « Institution » n'est pas mentionné.

**28. Le PAP présente la performance et les résultats attendus.** Ce document est préparé en même temps que le projet de budget annuel. Il est annexé au projet de loi de finances (PLF). Un PAP ministériel comprend : (i) une présentation du ministère ou de l'institution et (ii) présentation de chaque programme.

**29. La présentation du ministère ou de l'institution comprend :**

- L'organisation du ministère ou de l'institution ;
- La stratégie du ministère (ou de l'institution), qui présente le ministère, ses enjeux, et, lorsque pertinent, les réformes des politiques publiques engagées par le ministère. Des commentaires sont nécessaires pour permettre au P-IIk.3lecteur d'identifier l'impact de la stratégie sur les autorisations de crédits. A cela s'ajoutent la présentation de l'évolution envisagée des indicateurs les plus représentatifs de la politique du ministère ;
- Les objectifs et les indicateurs représentatifs de la politique du ministère ou de l'institution ;
- L'évolution des crédits du ministère (réalisations des années n-2, n-1 et prévisions pluriannuelles n+1, n+2, n+3) ;
- Les prévisions des effectifs du ministère ou de l'institution.

**30. La présentation du programme comprend :**

- La présentation du programme et de ses acteurs (directions, services, opérateurs, ...), les éventuels changements du périmètre du programme par rapport à l'année précédente ;
- La stratégie de chaque programme, qui comprend une présentation des faits marquants, une présentation des objectifs principaux, les enjeux et les perspectives ;
- Le degré de réalisation attendu des objectifs de chaque programme, qui est mesuré par des indicateurs de performance pour lesquels des valeurs à atteindre, ou cibles, sont définies. Ces valeurs à atteindre sont définies pour l'année du budget en préparation et deux années cibles postérieures. Les cibles de performance et les prévisions budgétaires doivent être cohérentes. Les cibles doivent être réalistes et atteignables sous la contrainte financière donnée par le budget du programme ;
- La description des principales actions du programme ;
- Le tableau de l'évolution des crédits commenté ;
- Le tableau des AE/CP commenté ;
- Le tableau de l'évolution des effectifs commenté ;
- Les opérateurs concourant à la réalisation du programme ;
- Les fiches des indicateurs.

**31. Le RAP présente les résultats atteints.** Il est le pendant du PAP. Le RAP d'un ministère ou d'une institution est élaboré en fin de gestion par ses entités. Conformément à l'article 82 de la LOFIP, ce rapport accompagne le projet de loi portant reddition des comptes de l'exercice concerné. Le RAP permet d'améliorer les informations transmises au Parlement. Il répond aux obligations de redevabilité sur les résultats en matière de performance.

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

### **I.2.3. Cadres de performance**

#### ***Définir les orientations stratégiques***

**33. Le point de départ d'une approche visant la performance est la présentation des orientations stratégiques du ministère.** Les éléments permettant de préparer cette présentation stratégique existent en général, sous différentes formes, telles que le Plan National stratégique de Développement, la stratégie sectorielle, la revue des politiques sectorielles, etc.

**34. La stratégie d'un ministère ou d'un secteur vise la mise en œuvre des objectifs de la politique publique conduite par le gouvernement.** Elle repose sur une analyse des forces et faiblesses du ministère ou du secteur et définit les axes stratégiques visant à capitaliser ses forces et à combler ses faiblesses. Elle est réaliste et prend en compte les contraintes financières. L'encadré 6 donne un exemple de présentation stratégique à introduire dans le PAP d'un ministère.

**35. Dans le PAP et le RAP, la stratégie du ministère sera illustrée par la présentation des objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la politique du ministère.** Certains de ces objectifs et indicateurs, jugés les plus représentatifs, peuvent être des objectifs et indicateurs de performance des programmes (présentés plus loin). Mais, ils peuvent aussi concerner des indicateurs dits d'impact, qui dépendent souvent des actions de plusieurs programmes, et souvent de facteurs externes à l'action publique. De tels indicateurs ne sont pas imputables à un programme donné. Ainsi, le niveau de la production agricole dépend en grande partie de facteurs climatiques, la durée de vie ne dépend pas que des seules actions du ministère de la Santé. Certaines des 169 cibles des 17 objectifs de développement durable (ODD) relèvent d'indicateurs d'impact non imputables à des programmes particuliers. Il est néanmoins important que ces indicateurs soient suivis, pour déterminer les actions publiques susceptibles d'améliorer leur évolution. Par exemple, en France, le PAP de la mission ministérielle Santé comprend un indicateur sur l'état de santé perçue et un autre sur l'espérance de vie dont l'évolution dépend de plusieurs programmes et plusieurs ministères

**36. La stratégie d'un programme analyse la finalité de la politique publique concernée par ce programme.** Elle examine l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, des usagers, des contribuables, des autres parties prenantes, les ressources disponibles, les marges de manœuvre existantes. Elle articule les objectifs, identifie les priorités, et exprime les résultats obtenus. Elle présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme.

**37. Les sources de la présentation stratégique d'un programme sont à trouver dans les documents officiels.** Ces documents peuvent comprendre un plan de développement, la stratégie sectorielle, le programme présidentiel, la déclaration de politique générale du gouvernement, les textes définissant les attributions du ministère, etc. Une stratégie sectorielle, lorsqu'elle existe, peut être un point de départ de la formulation de la stratégie des programmes. Toutefois, le passage de la stratégie sectorielle à la stratégie des programmes n'est pas automatique. Ainsi, une stratégie sectorielle considère en général tout un secteur, y compris les dispositions relatives au secteur privé, alors que le programme budgétaire porte sur les activités de l'Etat. Les encadrés 6 et 7 donnent un exemple de présentation stratégique à introduire dans le PAP d'un programme.

## Encadré 6

### Exemple : Présentation stratégique d'un ministère

#### Département de l'Énergie et des Mines (DEM). Maroc

##### Synthèse des stratégies du DEM

**Concernant le secteur de l'énergie**, et dans le but de réduire sa dépendance énergétique et de limiter les émissions de gaz à effet de serre, le Maroc a élaboré une nouvelle stratégie énergétique avec pour objectifs majeurs d'assurer la sécurité d'approvisionnement et la disponibilité de l'énergie, l'accès généralisé à l'énergie, la maîtrise de la demande et la préservation de l'environnement.

Pour atteindre ces objectifs, des orientations stratégiques ont été adoptées et déclinées en plans d'action à court, moyen et long terme. Ces orientations stratégiques prévoient un mix énergétique diversifié et optimisé, le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ainsi que le renforcement de l'intégration régionale. Dans le cadre de cette stratégie, le Maroc a fixé des objectifs ambitieux : Le raffermisssement de la part des énergies renouvelables dans le mix électrique pour atteindre 42% de la puissance installée en 2020 et 52% en 2030 ; Réduire la consommation énergétique de 12% à l'horizon 2020 et de 15% à horizon 2030.

**Quant au secteur minier**, la nouvelle stratégie adoptée vise à renforcer le positionnement de notre pays parmi les pays à vocation minière. Cette stratégie repose sur des objectifs ambitieux à l'horizon 2025 visant près du triplement du Chiffre d'affaires du secteur à plus de 15 Milliards de Dirham, la multiplication par 10 du volume d'investissement dans l'exploration et la recherche minière à près de 4 Milliards de Dirhams et le doublement des emplois générés par le secteur à plus de 30 000 emplois directs.

Les axes directeurs de cette stratégie concernent : le lancement d'un programme de mise à niveau du patrimoine minier ; la redynamisation de la production de la cartographie géologique et l'amélioration de son accessibilité ; l'incitation à l'investissement et le développement de la recherche minière ; la mise en place d'un dispositif adéquat en vue de la dynamisation de la promotion minière tant sur le marché local qu'à l'international.

**Concernant le domaine de la géologie**, et afin d'assurer la disponibilité d'une infrastructure géologique et géothématique de qualité, une feuille de route nationale pour la période 2015-2025 a été élaborée, permettant ainsi au Maroc d'améliorer son attractivité géologique en mettant en valeur ses ressources naturelles à travers la mise à disposition des sociétés minières et pétrolières d'informations probantes pour mener leurs projets d'investissement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette stratégie du DEM dans les domaines susmentionnés sera accompagnée par la rénovation du cadre institutionnel, législatif et réglementaire, l'amélioration des activités de contrôle et de suivi, l'affermissement de l'observation, le développement des systèmes d'informations et le renforcement des capacités.

*Source : Projet de performance 2017. DEM, Maroc*

## Encadré 7

### Exemple de stratégie d'un programme Programme « Habitat et encadrement du secteur »

#### Programme « Habitat et encadrement du secteur »

La Stratégie du programme est l'instauration d'un programme d'action qui englobe les actions menées pour la résorption de l'habitat insalubre ainsi élaborer un diagnostic sur l'état des lieux du secteur de l'habitat et déterminer les prévisions étalées sur le temps.

Pour la réalisation de la stratégie du programme il faut prendre en considération une gestion de l'habitat axée sur les résultats et ceci par l'éradication des bidonvilles en milieu urbain soit en les restructurant ou en les supprimant qui complètent et pilote le rôle du programme de l'habitat dans la lutte de l'habitat insalubre.

La stratégie du programme « Habitat et Encadrement du Secteur » consiste sur la mise en œuvre de l'encadrement technique susceptible de produire un logement décent respectant les normes et la réglementation en vigueur en vue d'améliorer le processus de production du logement au niveau de la sécurité, de la qualité et de la durabilité tout en veillant à l'organisation de l'environnement dans lequel exercent les professionnels notamment à travers la mise en place effective du plan législatif gouvernemental par la promulgation des textes juridiques incombant au secteur de l'habitat et de la politique de la Ville afin de lever tous les freins au développement des initiatives et fluidifier les rapports juridiques dans un cadre de sécurité et de souplesse des différentes transactions juridiques.

Ainsi, l'encadrement juridique devient l'un des piliers des stratégies de promotion de l'investissement et d'amélioration de l'attractivité, de même que sous-tend les bases d'une meilleure mise en œuvre des programmes publics.

Le programme vise également l'encadrement et la dynamisation du secteur de la promotion immobilière notamment à travers l'exécution des stratégies en matière foncière et prendre les dispositions et les mesures à même d'assurer la mobilisation du foncier nécessaire pour la réalisation de divers programmes de logements avec l'évaluation des besoins et la gestion des données spécifiques dans le domaine , assurer la coopération et la coordination avec tous les intervenants pour l'organisation du secteur de la promotion immobilière ainsi que le développement du partenariat et de l'action associative avec proposition de mesures à même de réguler le marché et de traiter le phénomène de la spéculation.

L'encadrement du secteur met en exergue la participation et l'élaboration du cadre juridique et réglementaire pour faciliter l'accès à la propriété et au logement destiné à la location et veille simultanément à suivre la production des unités d'habitation réalisées par les secteurs publics et privés ainsi que par les partenaires de L'Etat dans le domaine de la production de logement.

*Source : Projet de performance 2017. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville. Maroc*

**38. A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement.** Pour garantir une bonne lisibilité des politiques publiques, ces objectifs doivent être en nombre limité (par exemple, de l'ordre de 2 à 3 par programme). Ces objectifs doivent traduire les dimensions de la performance jugées les plus importantes pour le programme considéré.

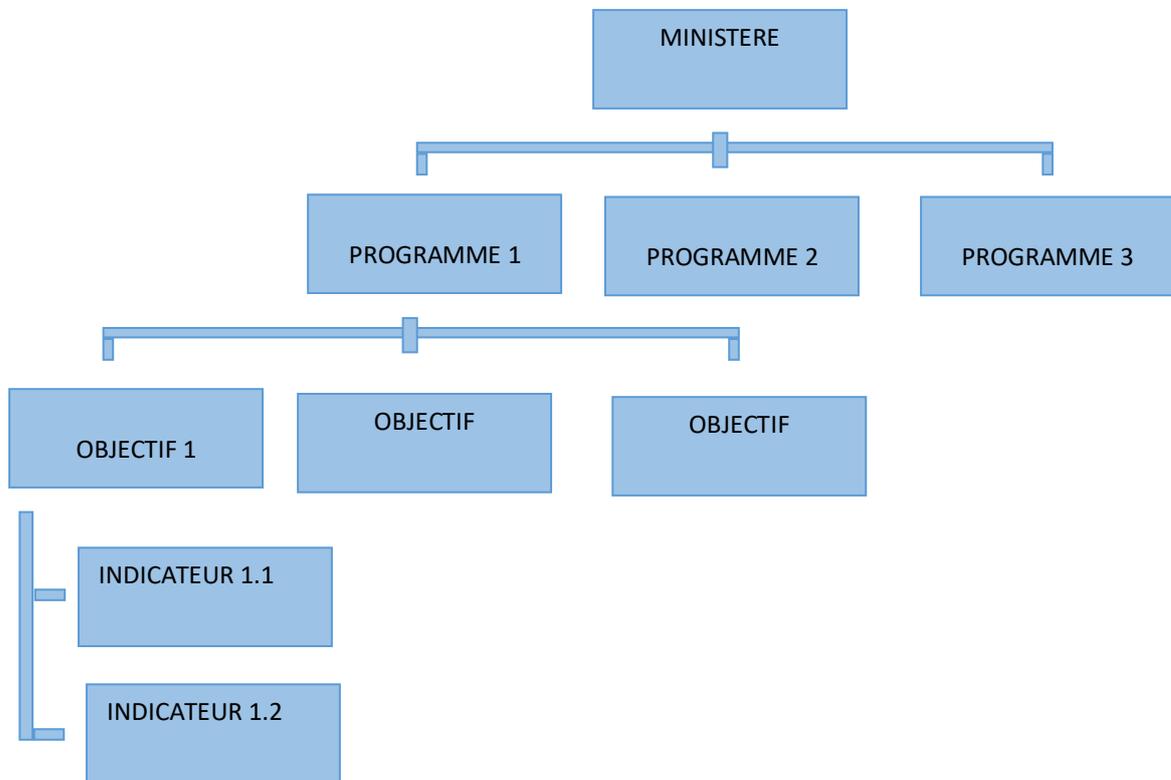
**39. A chaque programme, action ou service est associé un ou plusieurs objectifs opérationnels (personnel mobilisé, détail des services rendus, etc.), qui encadrent les activités à conduire pour répondre aux objectifs stratégiques.**

Toutefois, ces objectifs opérationnels formulés pour la gestion interne n'ont pas à être repris dans les projets et rapports de performance communiqués au Parlement. Ces documents doivent se focaliser sur les questions stratégiques. L'encadré 8 donne un exemple de présentation d'un objectif dans le PAP.

**40. La mesure des objectifs se fait à l'aide des indicateurs de performance.** La définition d'un objectif est présentée sous une forme non quantifiée, selon une formulation indiquant la direction générale attendue. C'est la cible de l'indicateur qui précise ce qui est visé. Les indicateurs de performance d'un programme sont examinés en détail plus loin. Deux ou trois indicateurs par objectif semblent réalistes pour mesurer l'atteinte de l'objectif. Chaque indicateur est pourvu d'une cible chiffrée pluriannuelle, cohérente avec les prévisions budgétaires pluriannuelles. Le diagramme 1 illustre au sein d'un ministère la hiérarchie programme-objectifs-indicateurs.

**Diagramme 2**

**Programme, objectifs et indicateur**



## Encadre 8.

### Exemple de présentation d'un objectif ministère de la sante

#### Programme « lutte contre les maladies épidémiques et endémiques »

##### *Les indicateurs de la chaîne des résultats*

**OBJECTIF 1** : Assurer la surveillance épidémiologique des maladies endémiques, épidémiques et des maladies non transmissibles.

La surveillance épidémiologique est une des faiblesses du programme mentionnées ci-dessus. Il convient de renforcer cette surveillance épidémiologique à tous les niveaux (équipes cadres des zones de Santé, cadres de divisions provinciales de la Santé). Cela implique le renforcement des capacités des équipes d'interventions rapides pour la réponse aux urgences et catastrophes ainsi que le pré positionnement des kits dans les différentes provinces pour permettre une réponse prompte aux éventuelles urgences et catastrophes dans l'ensemble du pays.

Le progrès dans la surveillance épidémiologique est mesuré par deux indicateurs : (i)

Indicateur 1.1 : proportion d'épidémies investiguées dans les 48 heures après la notification ; (ii)

Indicateur 1.2 : taux de complétude des rapports hebdomadaires MAPEPI (maladies à potentiel épidémique).

*Adapté du projet de PAP 2016 et du PAP 2018 du Ministère de la Santé RDC*

**41. A chaque étape de la chaîne des résultats illustrée par le diagramme 1, il est associé des indicateurs.** On distingue des catégories d'indicateurs ci-après :

- **Les indicateurs de moyens** décrivent le volume (unités physiques) ou la valeur des moyens mis en œuvre, la disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, etc.), des locaux, les quantités ou les valeurs des intrants (livres scolaires distribués). Pris isolément sans être comparés aux produits, les indicateurs de moyens ne permettent pas de mesurer une des dimensions de la performance d'un programme.
- **Les indicateurs d'activités** sont relatifs au processus de mise en œuvre, par exemple si le produit est le nombre d'élèves diplômés, l'indicateur d'activité sera le nombre de formations dispensées. En pratique la distinction entre les indicateurs d'activités et de produit est souvent tenue.
- **Les indicateurs de produits** (ou services rendus) décrivent les productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés, etc.).
- **Les indicateurs de qualité** spécifient la qualité attendue de la prestation rendue à l'utilisateur. Par exemple, un indicateur de qualité de service associé à un éventuel programme « justice judiciaire » serait : « réduction du délai de réponse judiciaire de 10 jours ».
- **Les indicateurs de résultats socio-économiques** mesurent le niveau de réalisation des objectifs socio-économiques du programme. On distingue en général : (i) les résultats socio-économiques intermédiaires, ou effet, qui peuvent être imputables à un programme particulier ; (ii) les résultats socio-économiques finaux, ou impacts dont l'évolution dépend souvent de plusieurs programmes, voire de facteurs externes à l'action de l'administration publique.

**42. Ces indicateurs ou leur combinaison, permettent de suivre les trois dimensions de la performance d'un programme :**

- *L'efficience*, mesurée en comparant le rapport entre indicateurs de moyens et de produits aux objectifs d'efficience du programme ou à une autre situation de référence ;
- *La qualité des prestations de services publics*, mesurée par les indicateurs de qualité ;
- *L'efficacité*, appréciée en comparant les indicateurs de résultats socio-économiques à des cibles prédéfinies.

**43. Le choix des indicateurs doit privilégier les indicateurs imputables au programme considéré.** Le suivi des indicateurs de produits et de résultats intermédiaires permet plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, que celui des indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme. Ainsi, l'évolution du taux de rendement des réseaux d'irrigation peut être en grande partie imputée à un programme de gestion et réhabilitation des périmètres irrigués. En revanche, le taux de croissance de la production agricole dépend de plusieurs programmes et de facteurs externes à l'action publique.

**44. Pris isolément, les indicateurs de moyens ne sont pas des indicateurs de performance.** Ils sont importants pour appuyer la gestion interne et peuvent être rappelés dans les descriptifs d'activités, mais ils n'ont pas à figurer en tant que tels parmi les indicateurs de performance inscrits dans les projets annuels de performance (PAP) transmis au Parlement (sauf à figurer comme dénominateur d'un taux visant à mesurer l'efficience).

**45. Les indicateurs de performance doivent nourrir le dialogue entre les différentes parties prenantes dans la gestion budgétaire.** Ils doivent permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs et de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles. Sauf exceptions, le rôle d'un indicateur n'est pas de punir ou de récompenser, mais d'aider à comprendre, analyser les réalisations et orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance.

**46. Il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à permettre l'analyse et l'interprétation de leur signification.** L'existence de bases de données et la mise au point de procédures de mise à jour régulière de ces bases de données, par des données fiables, est une condition nécessaire pour un suivi efficace de la performance. Des actions visant à améliorer les systèmes de collecte de l'information existants seront souvent nécessaires pour établir un système robuste de suivi de la performance. Les services producteurs doivent disposer d'une documentation à jour sur les méthodes de collecte, de synthèse et de contrôle des informations, de manière à pouvoir la fournir aux auditeurs qui seront amenés à certifier la sincérité de l'indicateur. Les ministères devraient procéder à une documentation de leur système de suivi des indicateurs qui devrait comprendre : (i) Un répertoire des indicateurs ; (ii) une cartographie du système d'information qui décrit l'ensemble des sources utilisées et établit les liens entre chaque indicateur et ses sources d'information ; et (iii) un mécanisme de traçabilité de l'information qui prévoit les responsables de la collecte de l'information, du traitement et de la certification.

**47. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique.** Cette fiche explicite les conditions d'élaboration de l'indicateur (mode de collecte des données de base, mode de calcul de l'indicateur, clés de lecture, etc.) et désigne l'organisme en charge de la collecte et de la centralisation des données. Les limites ou les biais de l'indicateur doivent être impérativement signalés. Lorsque les indicateurs sont issus de données d'enquêtes, la méthodologie doit être explicitée (nature du questionnaire, échantillonnage, etc.).

Il faut également mentionner les solutions aux problèmes statistiques rencontrés. Par exemple, pour les indicateurs provenant de l'agrégation de données déconcentrées, il faut indiquer le mode de traitement des données manquantes ou des données erronées. Un exemple de fiche signalétique d'indicateur est donné dans l'encadré 9.

### Encadré 9.

#### Exemple de fiche-indicateur : Santé Québec

<b>MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX</b>	
<b>Priorités ministérielles</b>	
<b>Services d'urgence</b>	
<b>Fiche n° 1.1.1.</b>	
<b>Nom de l'indicateur : pourcentage de séjour de 24 heures ou plus en urgence</b>	
<b>Définition :</b>	Pourcentage de la clientèle reçue sur des civières au cours d'une période et dont le séjour est ou plus grand que 24 heures
<b>Utilisation/Interprétation</b>	Par rapport à un objectif de séjour de 8 à 12 heures sur des civières dans les salles d'urgence, le séjour de 24 heures représente un dépassement qu'il est nécessaire de surveiller.
<b>Mise en garde</b>	Cet indicateur s'applique à presque tous les services d'urgence des centres hospitaliers (CH) de la province.  Quelques CH de moins de 100 lits ne sont inscrits dans le registre de la salle d'urgence (J56)
<b>Méthode de calcul</b>	Séjour excessif = $(N_{24 \text{ heures}}/N) * 100$ N = Nombre total de personnes qui ont occupé une civière N 24 heures = Nombre de personnes qui ont occupé une civière à l'urgence pendant 24 heures ou plus
<b>Ventilation(s)</b>	Par période et par année financière Par région de soins et par installation D'autres ventilations sont également disponibles
<b>Source d'informations</b>	Registre de la salle d'urgence
<b>Périodicité de recueil des données</b>	Indicateur produit par période (13 par année) et par année financière. Il est habituellement disponible 6 semaines après la fin de la période.
<b>Données disponibles depuis :</b>	Les établissements ont accédé graduellement au Registre depuis mars 1987
<b>Période couverte :</b>	Année financière 1999-2000
<b>Attentes signifiées :</b>	Le pourcentage de séjours de 24 ou plus de la clientèle reçue sur des civières ne devrait pas excéder 15%
<b>RESPONSABLE</b>	Etablissements
<b>Alimentation production et analyse de l'indicateur (conception)</b>	

Source : [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide\\_indicateur.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_indicateur.pdf)

**48. Pour être utile, un indicateur doit être suivi de manière efficiente.** En règle générale, un indicateur est disponible annuellement, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le cycle budgétaire. Il est produit à temps de manière à être utilisé lors de la préparation budgétaire. Sa définition tient compte des ressources humaines et financières disponibles. Le coût de suivi d'un indicateur doit être raisonnable c'est-à-dire qu'il ne doit pas absorber des ressources au détriment de la fourniture des prestations de service public, et donc entraver la performance. L'utilisation des données et système de suivi existants sera privilégiée. Ces systèmes comprennent, entre autres, les bulletins statistiques, les divers registres tenus par l'administration, le suivi effectué dans le cadre de projets/programmes appuyés par les partenaires techniques et financiers.

**49. Un bon indicateur doit être pertinent, clair et mesurable.** Il doit être spécifique à l'objectif concerné et combiné à d'autres indicateurs, il doit couvrir l'essentiel de cet objectif. L'indicateur doit être compris par tous les lecteurs des documents sur la performance. Il convient d'éviter l'usage d'indicateurs composites, qui sont des agrégats pondérés d'indicateurs individuels. La cible de performance de tels indicateurs est délicate à définir, puisque dépendant du poids donné aux indicateurs individuels et leur évolution est difficile à interpréter. Les indicateurs sont le plus souvent quantitatifs (par exemple, taux de scolarisation dans l'enseignement primaire). Les indicateurs qui visent à apprécier la qualité des services rendus (par exemple, l'appréciation de la qualité des soins par les usagers d'un centre de santé) sont exprimés à travers une échelle de valeur (par exemple, de 1 mauvais à 5 excellent).

**50. Il est souvent recommandable d'exprimer les indicateurs sous la forme d'un pourcentage ou d'un taux.** Ces taux peuvent être un pourcentage de la population cible (taux de scolarisation, taux d'accès à l'irrigation), ou un taux de réalisation (d'une route, d'un aménagement), ou un taux de respect d'une norme (délai de réponse), etc. Ces présentations sont beaucoup plus parlantes pour les décideurs qu'un nombre absolu. Les indicateurs en valeur absolue, peuvent être biaisés dans un contexte évolutif. Par exemple, le nombre absolu de diplômés peut augmenter simplement du fait de l'accroissement du nombre des candidats. Ce nombre ne permet pas d'apprécier l'efficacité de l'enseignement, contrairement au taux des diplômés (nombre de diplômés sur le nombre de candidats). L'information sur les valeurs absolues (nombre de diplômés, kilomètres de routes construites) peut figurer dans les descriptifs d'activité. Lorsque jugée nécessaire pour mieux informer le lecteur du PAP et du RAP, la présentation dans le tableau des indicateurs du taux, de son numérateur et de son dénominateur permet de fournir l'information sur les valeurs absolues. (cfr. Tableau 3 plus loin).

### *La présentation des indicateurs dans le PAP*

**51. Dans le PAP, un tableau commenté présente pour chaque objectif d'un programme donné, les indicateurs de performance permettant de suivre les progrès dans la réalisation de l'objectif considéré.** Il convient de renseigner les résultats atteints les deux années précédentes, les résultats attendus l'année en cours et les cibles pour au moins les trois années à venir. Des commentaires doivent expliquer les cibles de performance, montrer leur lien avec les objectifs des stratégies, et leur cohérence avec les projections financières pour la période de projection. Les difficultés que posent éventuellement les contraintes financières pour la réalisation des objectifs des stratégies seront mentionnées. Le mode de calcul des indicateurs devra être précisé. Par exemple, si l'indicateur est un taux il conviendra d'indiquer quels sont le numérateur et le dénominateur de ce taux. Les sources, le mode de collecte des données, les limites de l'indicateur devront être rappelées. L'encadré 10 présente un exemple tiré d'un projet de performance du Maroc.

## Encadré 10

### Exemple de présentation des indicateurs de performance

**Programme :** « Préservation et valorisation de l'environnement et promotion de la transition vers une économie verte »

**Objectif :** « Préserver l'environnement et améliorer le cadre de vie des citoyens »

#### Indicateur .3.1.1 : Taux de traitement des eaux usées

UNITE	2014 (réalisation)	2015 (réalisation)	2016 (réalisation)	2017 (projet)	2018 (projection)	2019 (projection)	Valeur cible	Année de référence
Taux de traitement des eaux usées traitées	38,90 %	41,80 %	43,80 %	49,00 %	52,00 %	56,00 %	60%	2020

#### Précisions méthodologiques :

**Définition :** Cet indicateur permet de renseigner sur le taux de traitement des eaux usées annuellement.

#### Méthode de calcul :

Numérateur : Volume des eaux traitées

Dénominateur : Volume total des eaux usées

**Sources des données** Secrétariat d'Etat chargé du Développement Durable, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau, DGCL/DEA et ONEE

#### Précisions méthodologiques :

Cet indicateur est le rapport entre le volume des eaux traitées par rapport au volume total des eaux usées.

**Sources de données :** Service Assainissement Liquide/DP/DPR ;

### *Nature des objectifs et des indicateurs selon les programmes*

52. La performance des programmes de politique publique sera suivie par des indicateurs traduisant la combinaison d'objectif d'efficience, de qualité et d'efficacité. L'importance relative donnée à ces trois dimensions de la performance dépendra de la nature des activités du programme. Un programme recouvrant des activités administratives (par exemple, recouvrement des recettes) aura à mettre l'accent sur l'efficience et la qualité du service rendu. Un programme délivrant des services publics à la population aura aussi à définir des indicateurs d'efficacité. Le tableau 2 donne quelques exemples, tirés des PAP annexés au PLF 2018.

Tableau 2

Programmes de politique publique Exemples d'objectifs et indicateurs de performance

Programme	Objectif	Indicateur
Gestion des retraites et rentiers	<u>Qualité</u> . Assurer la pension et la rente	Paie effective des retraités et rentiers au plus tard le 25 du mois
Enseignement pré- primaire, primaire et secondaire	<u>Efficacité</u> . Assurer le suivi de l'accès et de l'équité à tous les niveaux du cycle.	Taux d'achèvement des filles dans le primaire
	<u>Qualité</u> . Assurer le suivi de la qualité et de la pertinence de l'enseignement.	Nombre de manuel/élève
Lutte contre les maladies épidémiques et endémiques	<u>Efficacité</u> . Assurer la surveillance épidémiologique des maladies épidémiques et endémiques	Proportion d'épidémies investiguées dans les 48 heures

Source : Annexe 8 au PLF 2018. RDC.

**53. Il existe deux sortes d'écueils dans la formulation des indicateurs de performance pour les programmes de politique publique.** Le premier écueil consiste à formuler des indicateurs d'impact qui ne sont pas imputables à un programme donné. Par exemple le taux de croissance de la production vivrière et industrielle est un indicateur d'impact qui ne dépend pas des seules actions du programme de développement des filières végétales. Le maintien de tels indicateurs au niveau du programme nécessiterait d'identifier, voire chiffrer, la part relative de la contribution du programme à son évolution, parmi les autres déterminants du niveau de la : production vivrière et industrielle. Il a été suggéré plus haut que les indicateurs d'impact jugés les plus importants soient présentés dans le tableau du PAP donnant les indicateurs jugés les plus représentatifs du ministère, plutôt que parmi les indicateurs de performance d'un programme.

**54. Le second écueil consiste à présenter des indicateurs décrivant les activités plutôt que des indicateurs de performance stricto-sensu.** Des indicateurs de produits, comme le « linéaire du réseau routier bitumé », renseignent sur les activités du programme « routes et voiries », mais ils ne renseignent ni sur l'efficacité (quelle serait l'amélioration de la desserte ou du trafic ?), ni sur l'efficience (comment évolue le coût du kilomètre bitumé ?). L'information sur les produits, comme le kilomètre de routes bitumé, est très utile. Toutefois, elle doit être complétée par d'autres informations comme le coût total de ce bitumage pour donner un ratio de mesure de l'efficience (par exemple coût du kilomètre de route construite). Comme suggéré plus haut, l'information sur le nombre de kilomètres de routes construites peut figurer dans les descriptifs d'activité. Une autre solution, si jugé nécessaire pour mieux informer le lecteur, serait de présenter dans le tableau des indicateurs, l'indicateur d'efficience avec son numérateur, le nombre de kilomètres construits, et son dénominateur, le coût total (voir le tableau 3 pour ce mode de présentation).

**Tableau 3.**

**Présenter produits, moyens et indicateurs d'efficacité**

Année/Indicateur		n-2	n-1	N	n+1	n+2	n+3
		Réalizations		Prév.	Cible		
Efficiéce	Million CDF						
Coût du km de routes bitumé							
Produit	Km						
Nombre de km bitumés							
Moyens	Million CDF			<b>Budget</b>	<b>PLF</b>		
Coût total du bitumage							

**55. Les programmes d'administration générale regroupent les fonctions transversales de pilotage et de support (appelées aussi fonctions de soutien) d'un ministère.** Ces fonctions comprennent :

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

**56. Les objectifs des programmes d'administration générale sont, le plus souvent, soit des objectifs d'efficacité, soit des objectifs de qualité du service rendu.** Le tableau 4 ci-dessous donne, à titre indicatif, des exemples d'objectifs et indicateurs pour certaines fonctions transversales.

**Tableau 4.**

**Exemples d'indicateurs de performance du programme d'administration générale**

Fonction	Objectif	Indicateur
Gestion des ressources humaines	Optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines	Nombre moyen de personnel affectés à la gestion des ressources humaines par rapport à l'effectif total.
Formation	Améliorer l'application des acquis de la formation	Taux de satisfaction de la hiérarchie relatif à la formation continue

Gestion immobilière		Ratio d'occupation des surfaces.
Achat	Renforcer l'efficacité de la fonction achat	Gains relatifs aux achats (par exemple par comparaison avec une situation antérieure).
Système d'information	Améliorer le développement de projets informatiques	Proportion de projets informatiques ayant un retard de plus de 6 mois.
Gestion budgétaire	Améliorer la gestion des marchés	
	Améliorer la gestion ressources budgétaires	

*Tiré de guide de la performance (2017). Maroc ; guide de la performance (2009) Tunisie ; PAP de la RDC (PLF 2018)*

### ***Des prévisions financières pluriannuelles***

**57. La mise en œuvre des stratégies et la budgétisation doivent être placées dans un cadre pluriannuel :**

- Une approche pluriannuelle permet de programmer dans le temps les réallocations de ressources en fonction de nouvelles priorités. Dans le cadre du budget annuel, les inflexions pouvant être apportées aux politiques budgétaires sont marginales. Placer le budget dans une perspective pluriannuelle permet ainsi de définir le sentier de réalisation progressive des objectifs stratégiques ;
- Il convient de s'assurer que l'impact budgétaire futur des politiques publiques est compatible avec les possibilités financières de l'État et en adéquation avec le cadre macroéconomique à moyen-terme.

**58. Ainsi, afin de définir une trajectoire des finances publiques soutenable, l'article 13 de la LOFIP prévoit l'établissement, chaque année, d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).** Ce CBMT triennal donne une prévision de l'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques, du solde qui s'en dégage ainsi que de l'endettement. Il est adopté en Conseil des ministres au plus tard le 1<sup>er</sup> juin. L'article 78 de la LOFIP précise que les prévisions budgétaires et les projections des dépenses triennales des institutions et ministères sont annexées au projet de loi de finances (PLF) de l'année, tandis que l'article 76 précise qu'elles sont conformes au CBMT lequel est joint au PLF. Les prévisions pluriannuelles figurant dans les PAP doivent donc être conformes au CBMT.

### ***Les prévisions financières et d'emplois***

**59. Afin de s'assurer que les politiques mises en œuvre respectent la trajectoire des finances publiques, le PAP présente des prévisions triennales de dépenses budgétaires par programme.** Ces prévisions sont ventilées par titres. Elles distinguent les dépenses sur financement intérieur des dépenses sur financement extérieur. Afin de bien identifier les évolutions de la politique budgétaire, les données comprennent : (i) les réalisations de deux années antérieures à l'année courante ; (ii) les prévisions du budget de l'année courante (année n) ; (iii) les prévisions du PLF n+1 et (iv) les prévisions pour les années n+2 et n+3. Les prévisions de recettes et de dépenses des établissements publics, opérateurs du programme, sont présentées dans le PAP du programme concerné. Si des entreprises publiques financent des obligations de service public, le coût de ces obligations sera présenté dans le PAP et dans le RAP.

**60. Le PAP présente les autorisations d'engagement (AE) inscrites au PLF et l'impact financier futur des AE pluriannuelles.** La LOFIP précise que le budget comprend des AE, en sus des crédits de paiement annuels (CP). Les AE constituent la limite supérieure du montant des marchés et contrats pouvant être engagés au cours de l'exercice budgétaire. Les AE peuvent constituer des engagements pluriannuels ou annuels. Lorsqu'elles sont annuelles elles sont égales aux CP qui sont annuels par définition (cas des engagements juridiques exécutés au cours d'un seul exercice budgétaire).

**61. Les AE portent sur le montant total d'une opération, constituant une unité fonctionnelle homogène, pouvant être mise en service sans adjonction.** Par exemple : La réalisation d'un pont et de ses voies d'accès ne peut être fractionnée en plusieurs AE. En revanche, un projet « construction de deux hôpitaux » fait l'objet de deux AE. En général, les AE ne sont distinctes des CP que pour les projets pluriannuels des titre VII et VIII (dépenses d'investissement), mais la LOFIP n'interdit pas des AE pluriannuelles pour les autres titres.

**62. La LOFIP dispose que des plafonds d'emplois sont établis par ministère.** Ces plafonds sont présentés dans le PAP et ventilés à titre indicatif par programme. Le PAP examinera la cohérence entre ces prévisions et les activités programmées. En particulier, il analysera l'adéquation des effectifs avec la mise en œuvre de la stratégie du programme, tant sur le plan du nombre que des qualifications.

### *Reddition de compte*

**63. L'exécutif rend compte des résultats en matière de performance à travers le RAP.** Il doit se créer entre le RAP de l'exercice n-1 et le PAP de l'exercice n+1 un chainage vertueux. L'analyse des résultats de l'année n-1, effectuée dans le RAP au cours de l'année n, alimente la préparation du PAP de l'année n+1. Ce chainage vertueux est illustré par l'encadré 11

**64. Le RAP est un document annexe à la loi de reddition des comptes qui permet de comprendre la qualité de l'exécution budgétaire.** Toutefois, le RAP ou les éléments principaux du RAP doivent être disponibles bien avant le projet de loi de reddition des comptes. En effet, pour impacter le budget, le RAP du budget n-1 doit être disponible pour le démarrage de la préparation du budget n+1.

**65. Le RAP a pour but de présenter les résultats, leur explication, et leur évaluation.** Le RAP est une forme de rapport d'activité, comme les ministères et les directions ont coutume de le faire. Tout comme le rapport d'activité, une part importante du rapport est consacrée à la description de l'activité. Mais, la dimension nouvelle est l'importance accordée aux résultats en matière de performance et à leur interprétation. La présentation et l'analyse chiffrée des résultats et des indicateurs occupent une place importante du rapport.

**66. Le RAP d'un ministère souligne les faits marquants et les résultats les plus importants, présente l'exécution du budget et quelques indicateurs stratégiques au niveau du ministère.** Un exemple de bilan ministériel est donné dans l'encadré 12.

**67. Le RAP présente et commente l'exécution financière du budget du ministère de l'année n-1 par titres et par programmes.** Les écarts entre le budget initial et les réalisations y sont expliqués. Les difficultés rencontrées dans l'exécution du budget sont identifiées et commentées. Les taux d'exécution sont calculés à partir de la loi de finances initiale (LFI). Les raisons d'un faible taux d'exécution sont identifiées, en distinguant dans les commentaires les différents titres et les sources de financement des dépenses (financement intérieur versus financement extérieur).

En cas de loi de finances rectificative (LFR), les réalisations sont aussi comparées aux prévisions contenues dans ladite loi. Cette analyse sera synthétique des détails complémentaires étant présentés au niveau des RAP des programmes.

**68. Le RAP présente par programme :**

- Un bilan stratégique du programme. Ce bilan est le pendant de la présentation stratégique du programme présenté dans le PAP auquel le RAP se rapporte. Il vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques. (Un exemple est donné dans l'encadré 13).
- Un tableau synthétique des résultats (objectifs et indicateurs). Ce tableau constitue le cœur du RAP ; il synthétise les « résultats » du programme en matière de performance. Il suit un format analogue à celui du tableau correspondant du PAP (un exemple est donné dans l'encadré 14).
- Une analyse détaillée et des explications des résultats. Les résultats sont comparés aux cibles fixées dans le PAP, et les écarts sont expliqués. Ces résultats sont désagrégés par province et/ou entité territoriale décentralisée (pour le démembrement géographique des programmes) et par opérateur. Pour des résultats particulièrement médiocres il est indiqué de fournir des explications idoines.
- Une analyse de l'exécution financière du programme. L'analyse effectuée au niveau du ministère est complétée par la revue de points particuliers relatifs au programme, notamment l'état d'exécution des projets d'investissement de grande taille.

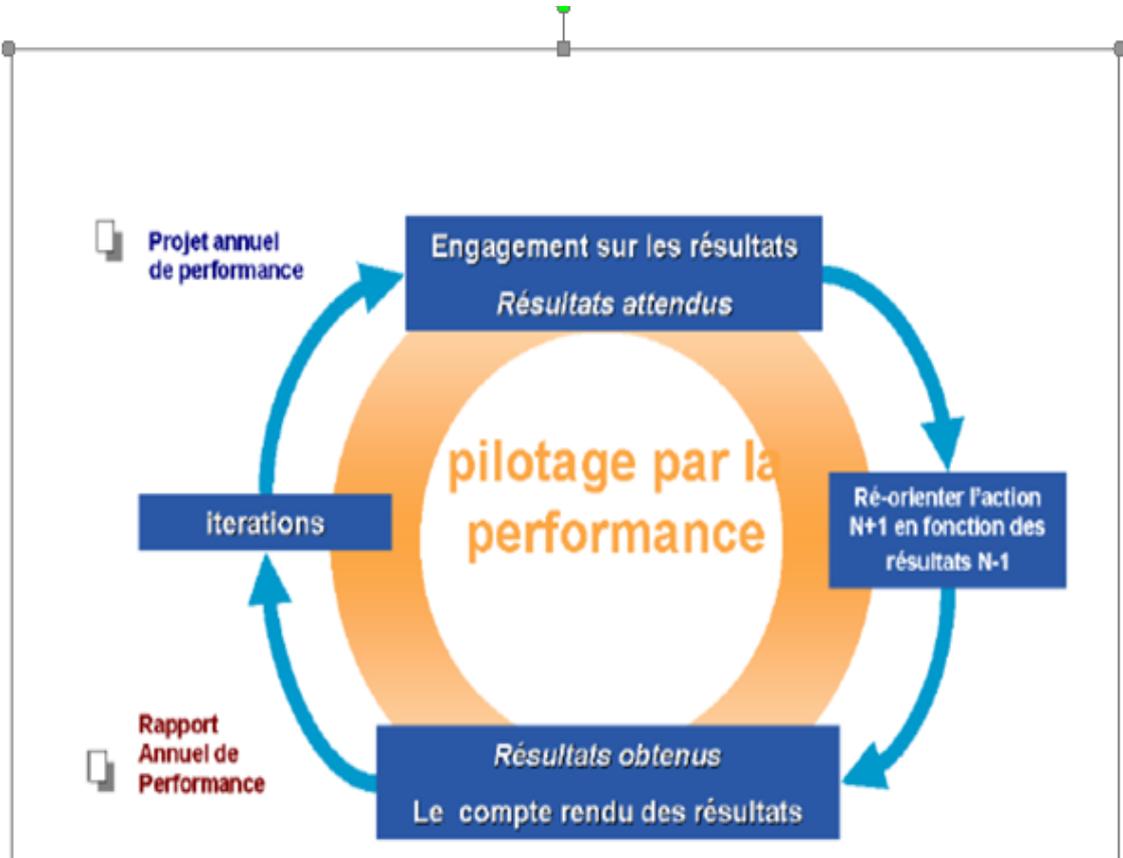
**Encadré 11**

**Le chaînage vertueux entre l'exercice RAP (n-1) et le PAP (n+1)**

La démarche de performance repose sur un « cycle vertueux » fondé sur la confrontation entre ce qui a été annoncé dans les PAP en termes de résultats attendus (prévisions, cibles) et les résultats constatés (réalisés) à l'occasion de la présentation des RAP. Ce bouclage permet de procéder entre les deux exercices à des ajustements et à revalider régulièrement la pertinence du système de pilotage de la performance en analysant les écarts entre les objectifs et les résultats, avec deux types d'ajustement possible :

- Boucle de régulation : il s'agit ici de s'efforcer de réduire un écart constaté entre objectif et résultat en intensifiant le plan d'action engagé ou bien en révisant les objectifs fixés initialement ;
- Boucle d'apprentissage : l'action corrective porte ici sur le modèle de performance qui sous-tend l'objectif. Sur la base d'une évaluation plus approfondie de la politique publique engagée, l'action peut être en partie ou totalement réorientée ;
- Une revue de l'exécution des actions.

Diagramme 3



Source : Guide de la performance. Mars 2014. France

## Encadré 12

### Exemple de présentation d'un bilan ministériel annuel

Cet encadré présente un extrait du bilan stratégique et des réformes du RAP 2017 de la Justice en France

#### **BILAN STRATEGIQUE**

Le ministère de la justice, auquel correspond le périmètre de la mission « Justice », comporte trois programmes « métier » qui concourent, respectivement, à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, des services pénitentiaires et des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Deux programmes transversaux soutiennent d'une part la politique de l'accès au droit et à la justice, d'autre part les fonctions d'état-major, législatives et support. Enfin, un programme dédié au Conseil supérieur de la magistrature met en œuvre la disposition votée par le législateur organique visant à assurer l'autonomie budgétaire de cette institution.

Ministère du droit, le ministère de la justice contribue à l'élaboration de la loi tant en interne, en lien avec l'ensemble des départements ministériels, qu'au niveau international. Il prépare en particulier les textes de loi et de règlement en matière de droit pénal et de justice civile.

Il prend en charge les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire : personnes placées sous-main de justice, mineurs délinquants ou en danger.

Enfin, il a pour mission de fournir aux juridictions et aux services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse les moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de leur mission.

Le ministère de la justice, tout en prenant sa part dans l'effort collectif de redressement budgétaire des comptes publics, a bénéficié d'une augmentation des moyens dédiés à la mise en œuvre de ses réformes et à l'application de ses politiques publiques. S'agissant des crédits, le budget adopté en LFI 2017 s'élevait à 8 542,95 M € et présentait ainsi une hausse de 4,3 % par rapport à la LFI 2016 (+5 % pour les crédits de titre 2 hors CAS et +3,4 % pour les crédits hors titre 2), traduisant la priorité accordée à la justice.

En exécution, les crédits dépensés en 2017 s'élèvent à 8 375,27 M€, 6 698,29 M€ hors CAS, dont 5 260,18 M€ de dépenses de titre 2 (3 583,2 M€ de titre 2 hors CAS) et 3 115,09 M€ de dépenses hors titre 2. La hausse globale est de 4,1 % (3,9 au total hors CAS, +4,6 % pour le titre 2 hors CAS et +3,1% pour les crédits hors titre 2) par rapport à l'exécution 2016. La progression est légèrement moins importante en exécution qu'en budgétisation du fait notamment de recrutements plus tardifs que prévu, ainsi que des annulations de crédits survenues en cours et en fin de gestion pour un montant total de 197 M€ hors titre 2.

Le plafond d'emplois autorisés en loi de finances, qui s'élevait à 83 216 équivalents temps plein travaillé (ETPT), a été consommé à hauteur de 82 204 ETPT, soit une sous-consommation du plafond limitée à 1,2 % (1012 ETPT), en baisse par rapport à 2016. La LFI 2017 prévoyait la création de 2 100 emplois, dont 1 406 dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, ce qui représente un effort budgétaire conséquent en faveur de ce ministère. La consommation globale du schéma d'emplois se situe à 1 841 ETP, dont 1 256 ETP dans le cadre de la lutte antiterroriste.

La sous-exécution du schéma d'emplois provient à titre principal d'un recrutement de personnels de surveillance moindre qu'escompté, même s'il est en forte progression en 2017.

#### **BILAN DES REFORMES [Extraits]**

**Contribuer activement à la lutte contre le terrorisme** [... environ 1/2 page ...]

## **Simplifier les organisations et les procédures pour rendre la justice plus**

L'institution judiciaire a connu des évolutions importantes à la suite de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle :

- le divorce par consentement mutuel a été déjudiciarisé ;
- les compétences des tribunaux d'instance ont été recentrées sur les petits litiges de la vie quotidienne et sur les tutelles, avec le transfert du tribunal de police et du contentieux relatif aux dommages corporels au tribunal de grande instance ;
- la préparation de l'intégration des tribunaux des affaires sociales (TASS), du contentieux de l'incapacité (TCI) et les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) s'est poursuivie ;
- les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) dans les tribunaux ont été généralisés ; 342 services ont ainsi été implantés sur le territoire cette année. Le SAUJ sera complété par un portail accessible en ligne permettant de suivre sa procédure. Le développement de cet outil s'est poursuivi en 2017 et aboutira en 2018.

La réforme des conseils de prud'hommes a été mise en œuvre afin de favoriser la professionnalisation du contentieux, la réduction des délais de jugement et la diminution du taux d'appel.

### **Faire progresser le fonctionnement de l'institution judiciaire [... 1/2 page ...]**

#### **Améliorer l'accès à la justice**

L'exécution de l'aide juridictionnelle s'établit à 342,4 M€, en hausse de 12,2 % par rapport à l'exécution 2016 (305,2 M€). La réforme de l'aide juridictionnelle a été poursuivie par le ministère de la justice, en concertation avec les représentants de la profession d'avocat, avec une importante revalorisation de l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats permettant une augmentation de rémunération entre 12 et 21 % selon les barreaux, la suppression de la modulation géographique de cette rétribution, un ajustement des barèmes suivant les procédures pour tenir compte notamment de l'introduction du divorce par acte d'avocats, et l'extension du périmètre de la contractualisation entre juridictions et barreaux à d'autres matières que la défense pénale.

#### **Aider les victimes [... 1/3 page ...]**

#### **Poursuivre l'effort sur l'immobilier judiciaire et pénitentiaire [... 1/3 page ...]**

#### **Moderniser le ministère [... 1/3 page ...]**

#### **Améliorer la situation des agents [... 1/4 page ...]**

#### **Engager une réforme profonde de la Justice [... 1/4 page ...]**

**Source :** <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2017/projet-loi-reglement-rap-2017-mission-justice#resultat>

## Encadré 13 :

### Bilan stratégique d'un programme

Cet encadré présente un extrait du bilan stratégique du programme « administration pénitentiaire » du ministère de la Justice en France

#### **STEPHANE BREDIN**

**Directeur de l'administration pénitentiaire**

**Responsable du programme n°107 : Administration pénitentiaire**

Les missions du service public pénitentiaire sont fixées à l'article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées ».

Ce service public est assuré par l'administration pénitentiaire avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées (article 2-1)

Par ailleurs, la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales renforce le rôle d'accompagnement de l'administration pénitentiaire pour favoriser la réinsertion des condamnés, limiter les sorties dites « sèches » et prévenir la récidive.

L'efficacité des politiques en matière d'insertion est étroitement liée à celle des partenaires extérieurs ; ainsi, l'enseignement en prison est dispensé par des enseignants de l'Éducation nationale, la prise en charge sanitaire des personnes détenues relève du personnel médical, la formation professionnelle des détenus est de la compétence des régions, etc.

S'agissant des crédits, le budget adopté en LFI 2017 à 3 614,32 M€ en crédits de paiement présentait une hausse de 4,3 % par rapport à la LFI 2016 (+5,8 % pour les crédits de titre 2 hors CAS et +1,9 % pour les crédits hors titre 2).

En exécution, les crédits dépensés en 2017 s'élèvent à 3 532 M€, 2 719,4 M€ hors CAS, dont : 2 335,8 M€ de dépenses de titre 2 (1 523,2 M€ de titre 2 hors CAS) et 1 196,1 M€ de dépenses hors titre 2. La hausse globale est de 5,7 % (+5,4 % au total hors CAS, +5,8 % pour le titre 2 hors CAS et +4,9 % pour les crédits hors titre 2) par rapport à l'exécution 2016.

Le plafond d'emplois autorisés en loi de finances, qui s'élevait à 39 197 équivalents temps plein travaillé (ETPT), a été consommé à hauteur de 38 762 ETPT, soit une sous-consommation du plafond limitée à 1,1 % (435 ETPT).

La LFI 2017 prévoyait la création de 1.255 emplois. La consommation globale du schéma d'emplois se situe à 1.049 ETP.

L'année 2017 a été marquée par une importante réorganisation de la direction de l'administration pénitentiaire, visant à favoriser et améliorer l'efficacité des missions qui lui sont dévolues. Ainsi, une sous-direction de la sécurité pénitentiaire, comprenant en son sein le bureau central du renseignement pénitentiaire, a été créée en vue d'améliorer la performance de la direction. Trois sous-directions dites « métiers » couvrent désormais les champs de la prise en charge des personnes placées sous-main de justice, les pratiques professionnelles et la sécurité pénitentiaire. Ces missions sont soutenues par deux sous-directions support, l'une en charge des ressources humaines, l'autre de la synthèse budgétaire du programme 107 et des fonctions logistiques.

Cette réorganisation, guidée par des priorités de politique publique qui ont alimenté à l'automne 2017 les réflexions conduites dans le cadre des chantiers de la justice, s'articule ainsi autour des axes stratégiques fixés à l'administration pénitentiaire :

- 1) Favoriser la réinsertion ;

- 2) Améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires ;
- 3) Renforcer la sécurité.

#### 1. Favoriser la réinsertion

Le service public pénitentiaire poursuit en 2017 sa mission pour soutenir les aménagements de peine et favoriser les alternatives à l'incarcération dans un contexte de forte surpopulation en maison d'arrêt et d'augmentation du nombre de détenus en détention provisoire.

La part de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou s'établit à 20,9 % en moyenne pour l'année 2017.

Les outils mis à disposition des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été renforcés avec la finalisation du référentiel des pratiques opérationnelles (RPO), qui clarifie leur domaine et les modalités d'intervention, notamment sur le plan de l'évaluation du public. Cette doctrine s'appuie sur les règles européennes de probation (REP), qui garantissent les obligations et droits fondamentaux de la personne prise en charge.

Les activités sont fondamentales dans un parcours de détention pour préparer la réinsertion et prévenir la récidive. L'effort consacré à leur développement sera amplifié grâce aux moyens supplémentaires dédiés à cet objectif prioritaire dans le cadre du budget pluriannuel, pour proposer 5 heures d'activité par jour et par personne détenue.

Le processus de décentralisation de la formation professionnelle des personnes détenues prévu par la loi du 5 mars 2014 a été achevé en concertation avec l'Association des régions de France (ARF) et avec l'appui de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP). L'année 2018 permettra de dresser un premier bilan qualitatif de ce transfert aux régions d'une compétence essentielle dans le parcours des personnes détenues.

Enfin, les chantiers de la justice lancés par le Premier ministre et la garde des sceaux, et plus particulièrement celui consacré au sens et à l'efficacité des peines, ont fortement mobilisé l'administration pénitentiaire pour nourrir les réflexions sur la peine, ses alternatives et ses aménagements et contribuer à l'élaboration du projet de la loi de programmation pour la justice. La diversification des peines, la dynamisation de leur aménagement et la limitation du recours à la détention pour les courtes peines constituent un levier fondamental pour améliorer la performance en termes de réinsertion et d'amélioration des conditions de détention.

2. Améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires [environ 1 page]
3. Renforcer la sécurité [environ 1 page]

## Encadré 14.

### Objectifs, indicateurs et résultats

#### OBJECTIF N° 2

Améliorer les conditions de détention des personnes sous main de justice et les conditions de travail des personnels pénitentiaires

#### INDICATEUR 2.1 mission

Taux d'occupation des places en maison d'arrêt

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée PAP 2018	2017 Réalisation	2017 Cible PAP 2017
Taux d'occupation des places en maison d'arrêt	%	134	136	132	139	137,7	131

#### Commentaires techniques

**Mode de calcul :** le taux d'occupation comprend au numérateur le nombre de détenus en maison d'arrêt et quartiers maison d'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N + le nombre de détenus en maison d'arrêt et quartiers maison d'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N +1. Le dénominateur est calculé en prenant le nombre de places (capacité opérationnelle) en maison d'arrêt et en quartiers maison d'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N + le nombre de places en maison d'arrêt et en quartiers maison d'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N+1.

**Source des données :** agrégation de données mensuelles du bureau de l'immobilier et du bureau des statistiques et des études

**Fréquence :** mensuelle

#### ANALYSE DES RÉSULTATS

##### INDICATEUR 2.1 : Taux d'occupation des places en maison d'arrêt

Le taux moyen d'occupation de l'ensemble des maisons d'arrêt (MA) et quartiers maison d'arrêt (QMA) passe de 136 % en 2016 à 137,7 % en 2017.

Cette augmentation est notamment liée à la croissance en 2017 du nombre de personnes prévenues en détention (+4,6 %), cette catégorie de personnes ne pouvant être détenue qu'en maison d'arrêt. Le nombre de places opérationnelles (+15 places en moyenne par rapport à l'année précédente) s'accroît moins vite que le nombre de détenus en maison d'arrêt (+954 détenus en moyenne par rapport à l'année précédente), dans l'attente de la mise en œuvre du programme immobilier pénitentiaire et des impacts de la réforme pénale projetée.

#### *Modalités de préparation des PAP et des RAP*

69. Le calendrier et les procédures de préparation des PAP et RAP s'appuient sur les principes suivants :

- Les PAP sont joints au projet de loi de finances tandis que les RAP sont annexés au projet de loi de reddition des comptes.
- L'analyse des résultats de l'année n-1 effectuée dans l'année n alimente la préparation du PAP de l'année n+1.
- Les prévisions financières des PAP respectent les contraintes financières indiquées par le CBMT. Les cibles de performance doivent être atteignables sous ces contraintes financières.
- Au sein des ministères la préparation des PAP et RAP se réalise sur base du dialogue de gestion.

**70. La préparation des PAP et RAP donne lieu à un dialogue de gestion.** Ce dialogue comprend des échanges entre le RProg et les entités participant au programme (« dialogue de gestion vertical ») et entre le RProg et les services du programme d'administration générale (« dialogue de gestion horizontal »). Au sein d'un programme le RProg travaille avec les responsables du niveau opérationnel du programme, en l'occurrence les unités administratives et les opérateurs. La charte de gestion répartit, entre les différents acteurs, les tâches pour la préparation des PAP et RAP. Ces tâches concernent, entre autres, la gestion budgétaire (par ex. production des rapports d'exécution pour alimenter les RAP) et la tenue de base de données (données sur le personnel, les indicateurs, les projets d'investissement, etc.).

**71. Le RProg est responsable de la préparation du PAP et du RAP de son programme.** Pour ce faire, il est appuyé par le contrôleur de gestion, la Direction Administrative et financière (DAF), la Direction des Etudes et Planification (DEP) et la Direction des ressources humaines (DRH). A cet effet, au sein des commissions budgétaires constituées dans les ministères, un groupe de travail « programmation et performance » est chargé d'examiner ces documents et préparer leur synthèse ministérielle. Ces travaux se font sous la coordination de la DEP. Les modalités de création et de fonctionnement de ce groupe de travail sont fixées dans la charte de gestion.

### *La préparation des RAP ministériels*

**72. Le premier trimestre de l'année est consacré à dresser le bilan de l'année et à préparer le RAP du ministère (ou de l'institution).** Dans sa dernière version, le RAP accompagne la loi portant reddition des comptes. Toutefois, il ne pourra appuyer la préparation du PAP que si les résultats sont disponibles suffisamment tôt dans le cycle de préparation du budget.

**73. Les travaux préliminaires de la préparation du RAP ont lieu de janvier à février. Ils comprennent les activités ci-après :**

- La transmission au RProg, par les responsables du niveau opérationnel du programme, de comptes rendus d'activités et d'un rapport de suivi des indicateurs ou de composantes des indicateurs, dont la charge du suivi leur aura été préalablement confiée. En même temps, le RProg et les responsables engagent un dialogue aux fins de préparer le PAP de l'année n+1, de réexaminer les priorités, d'identifier les activités à maintenir, à élaguer ou à redimensionner ainsi que les activités nouvelles pour le PLF n+1.
- La transmission au RProg, par les services du programme d'administration générale, des données et états dont la production leur a été préalablement confiée dans un protocole/charte de gestion.

**74. Sur la base des travaux préliminaires, le RProg prépare un projet de RAP,** qui est examiné, fin mars-début avril, au niveau du ministère par le groupe de travail dédié. A la suite de cet examen, les RAP des programmes sont revus et leur synthèse ministérielle élaborée (première partie du RAP d'un ministère). Le groupe de travail examine aussi des propositions préliminaires pour le PAP et le PLF de l'année n+1.

**75. Les RAP des ministères sont examinés en « conférences de performance et revue des dépenses » au cours de la deuxième quinzaine d'avril.** Ces conférences présidées par la Direction Générale de Politique et Programmation Budgétaire du ministère du Budget (DGPPB) sont tenues par ministère (ou institution), elles regroupent les RProg du ministère concerné, des cadres chargés des affaires financières et de planification dans ce ministère, des cadres du ministère du Plan, de la DGPPB et du ministère des Finances.

**76. L'objectif de ces conférences est de :**

- Examiner l'exécution du budget de l'année précédente (n-1) et les projets de RAP n-1 du ministère afin d'en tirer les enseignements pour la préparation du prochain budget ;
- Revoir les programmes, objectifs et indicateurs et éventuellement de proposer des améliorations, en limitant les propositions de changement au strict indispensable pour éviter de bouleverser le format du PAP et du RAP ;
- Revoir les cibles des indicateurs pour tenir compte des résultats atteints ou des difficultés rencontrées ;
- Formuler toute proposition jugée nécessaire pour la préparation du PAP et du budget ;
- Réexaminer les priorités, identifier les activités à maintenir, à élaguer ou à redimensionner ainsi que les activités nouvelles pour le PLF n+1.

A la suite de ces conférences les RAP des ministères sont finalisés et transmis au ministère des finances pour être annexés au projet de loi de reddition des comptes (courant mai).

**77. Les travaux préliminaires de la préparation du PAP ont lieu en mars et sont menés conjointement avec ceux du RAP.** Ils comprennent les activités suivantes :

- Avec les responsables du premier niveau opérationnel du programme, les RProg dressent la liste des modifications à apporter à la composition des programmes, comprenant éventuellement l'identification de nouveaux projets ou activités, d'une part ; et identifient les ajustements à apporter aux cibles de performance, en tenant compte des travaux effectués dans le cadre de la préparation du RAP de l'année précédente, d'autre part.
- L'examen des propositions des responsables des programmes au niveau ministériel lors des réunions du groupe de travail « programmation et performance » fin mars-début avril.
- Tenue des « conférences de performance et revue des dépenses » au cours de la deuxième quinzaine d'avril, pour réexamen des priorités, identification des activités à maintenir, à élaguer ou à redimensionner ainsi que les activités nouvelles pour le PLF n+1. Un des objectifs de cet examen est d'identifier les projets d'une taille significative nouveaux ou à redimensionner, ces projets pouvant fortement affecter la répartition intersectorielle des ressources. Cette identification facilitera la préparation du CBMT.

**78. La Direction en charge de la préparation du budget établit le CBMT** ; la répartition par ministère et institution des plafonds pluriannuels de dépense totale se fait au travers du CDMT, au cours du mois de mai. Conformément à l'article 13 de la LOFIP, le CBMT est adopté en conseil des ministres au plus tard le 1<sup>er</sup> juin. Les plafonds triennaux de dépense par ministère sont communiqués aux ministères sectoriels et aux institutions au début du mois de juin.

**79. Une fois les plafonds de dépenses notifiés, les ministères et institutions engagent la préparation conjointe de leur avant-projet de budget et de leur PAP pour l'année n+1 :**

- Au sein des ministères, des réunions du groupe de travail « programmation et performance » procèdent à la répartition de ces plafonds de dépenses couvrant l'année du PLF en cours de préparation et les deux années suivantes (début juin).
- Le RProg répartit, à son tour, les enveloppes financières qui lui sont attribuées entre les différentes entités du niveau opérationnel du programme et propose, éventuellement, des

révisions des cibles de performance, voire de certains indicateurs, pour assurer la cohérence entre les cibles de performance et les enveloppes financières (début juin).

- Les responsables des entités du niveau opérationnel du programme engagent un dialogue avec leurs services et formulent, éventuellement, des contre-propositions de budget et cibles de performance (mi-juin).
- Les propositions du RProg et des responsables des entités du niveau opérationnel du programme sont examinées dans une conférence de gestion du programme regroupant le RProg, ses services et les responsables des entités du niveau opérationnel du programme (fin juin).
- Le RProg établit un projet de PAP et de budget pour l'année n+1. Il veille à assurer : (i) la conformité des prévisions triennales de dépenses du PAP avec la répartition par programme des plafonds de dépenses indiqués dans le CDMT ; (ii) la compatibilité entre cibles de performance et prévisions de dépenses.
- Les PAP des programmes et les projets de budget établis par les RPROG sont examinés et corrigés par le groupe de travail « programmation et performance » à la mi-juillet. Si nécessaire des arbitrages sont effectués par le ministre. A l'issue de ces travaux, les services de la DAF finalisent le PAP du ministère et son avant-projet de budget.
- Les conférences budgétaires examinent, conjointement les projets de budget des ministères et les PAP, au mois d'août.
- Les PAP sont ensuite corrigés par les ministères concernés sur la base des décisions prises lors de conférences budgétaires. Les prévisions pluriannuelles de dépenses des PAP présentés au parlement sont conformes aux prévisions du CBMT.

## PARTIE II : CANEVAS DE PRESENTATION DES PAP

Ce canevas comprend :

- **des modèles de tableaux de présentation de PAP.** Ces tableaux sont numérotés conformément au numéro de la section dans laquelle ils sont insérés, précédé de la lettre P pour indiquer qu'il s'agit du PAP ;
- **des graphiques.** Il est indiqué de présenter des diagrammes et graphiques dans le PAP pour mieux illustrer les commentaires. Toutefois, le choix des graphiques doit se faire en fonction des évolutions ou des résultats jugés les plus importants.

## II.1. Présentation du ministère

Monsieur XXXXX ministre de YYYYYYYY

### II.1.1. Organisation du ministère

80. **L'organisation des ministères est présentée brièvement.** Elle peut être illustrée par un organigramme.

### II.1.2. Présentation de la stratégie du Ministère

81. **Le PAP comprend une présentation des orientations stratégiques du ministère.** Cette présentation comporte les éléments suivants :

- **Une brève description des missions du ministère**, c'est-à-dire les politiques publiques dont le ministère a la charge. Cette description est basée sur les attributions du ministère présentées dans l'ordonnance fixant les attributions des ministères (une illustration est présentée dans l'encadré 1 : Présentation des attributions du ministère des Affaires foncières-RDC ci-dessus) ;
- **La stratégie du ministère** contenant les éléments essentiels suivants : (i) un diagnostic du secteur dont le ministère a la charge, en identifiant les points faibles que le ministère doit résoudre pour remplir ses missions ; (ii) les attentes (de la population ou des autres services administratifs, selon le secteur dont est chargé le ministère) par rapport aux services que doit rendre le ministère ; (iii) les principales orientations retenues pour résoudre les faiblesses susmentionnées et/ou répondre aux attentes ; (iv) les marges de manœuvre disponibles et les contraintes pour la mise en œuvre de ces orientations stratégiques. L'encadré 6 illustre la présentation stratégique du département de l'Energie et des Mines (DEM) du Maroc.

### II.1.3. Objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la politique du ministère

82. **La présentation de la stratégie du ministère est complétée par la présentation des objectifs et indicateurs jugés les plus représentatifs de la politique du ministère.** Le nombre de ces objectifs et indicateurs « emblématiques » est limité (trois objectifs au plus et, de préférence, un seul indicateur par objectif). Cela ne limite en rien le nombre total des objectifs et indicateurs de performance qui sont présentés plus loin dans les PAP de chaque programme.

83. **Les objectifs et indicateurs jugés les plus représentatifs peuvent être :**

- des objectifs et indicateurs des programmes présentés dans les sections relatives aux programmes, qui sont jugés particulièrement représentatifs de la politique du ministère ;
- des objectifs et indicateurs socio-économiques finaux (indicateurs dits d'impact) relatifs à la stratégie ministérielle ou sectorielle, mais non imputables à un programme particulier ou à la seule action du gouvernement. Certains indicateurs socio-économiques d'un plan de développement relèvent de cette catégorie d'indicateurs. Par exemple, l'évolution de la production agricole dépend de beaucoup de facteurs ne relevant pas de l'action de l'Etat. Elle n'est pas directement imputable à un programme particulier, mais le suivi de son évolution est essentiel pour guider la formulation des politiques publiques. De même, en France, le PAP comprend au niveau de la mission ministérielle Santé, un indicateur sur l'état de santé perçue et un autre sur l'espérance de vie dont l'évolution dépend de plusieurs programmes et plusieurs ministères

**Tableau P-I.3.**

**Objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la politique ministérielle**

*(L'année n est l'année courante ; l'année n+1 est celle du projet de loi de finances)*

Ref PAP  (* )	Objectif et Indicateur	Unité de mesure	n-2	n-1	N	n+1	n+2	n+3
			Réalizations		Prévisions			
	Objectif M1 .....							
	Indicateur M1.1 ....							
	Indicateur M1.2 ....							
	Objectif M2: ....							
	Indicateur M2.1							
	Indicateur M2.1							
	Objectif M3 .....							
	Indicateur M2.1 .....							
	Indicateur M2.1 .....							

*(\*) Colonne « Ref. PAP » : pour les objectifs et indicateurs compris dans les PAP des programmes, indiquer le numéro du programme et celui de l'objectif et de l'indicateur figurant dans le PAP du programme. Cette colonne ne concerne pas les objectifs et indicateurs non imputables à un programme donné.*

**II.1.4. Evolution des crédits de paiement du budget de l'Etat.**

**84. Des tableaux présentent l'évolution des crédits de paiement par programmes et par titres (cfr. Tableau P-I.4.2 et P-I.4.3). Ces tableaux couvrent :**

- L'exécution de crédits de deux années passées (années n-2 et n-1) ;
- Le budget de l'année courante (année n). Les crédits sont ceux de la loi de finances initiale (LFI) et ceux de la loi de finances rectificative, si un collectif budgétaire a été voté ;
- Les prévisions de crédits de paiement des années n+1 à n+3. Ces prévisions sont cohérentes avec les plafonds de dépense communiqués par le ministère chargé du budget. Les évolutions présentées dans ce tableau seront commentées.

**85. L'évolution de la répartition des crédits par programme est mise en relation avec les orientations stratégiques du ministère.** Il sera indiqué si cette évolution est conforme aux priorités du ministère. Si ce n'est pas le cas, les raisons en seront données.

Les commentaires tiennent compte des modifications éventuelles du périmètre des programmes ou du ministère. De même, l'évolution de la répartition des crédits par titre sera mise en relation avec les orientations du ministère notamment en matière de politique du personnel et d'investissement. Les contraintes et difficultés rencontrées dans ces domaines seront mentionnées.

**86. La présentation de graphiques et leur commentaire peut faciliter l'analyse.** A titre purement illustratif, un exemple est donné ci-dessous (graphique P-I.4). Mais le choix des graphiques s'effectue en fonction des éléments jugés les plus importants, dans le contexte du ministère et du programme considéré.

**Graphique P-I.4.1.**

**Evolution des crédits de paiement par programme**

*Unité : million CDF*

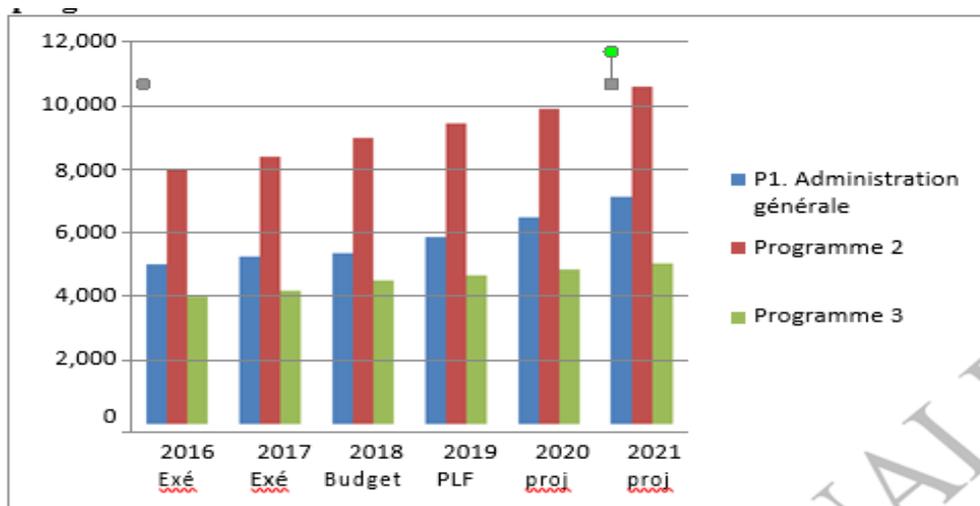


Tableau P-I.4.2.

Réalisations et prévisions des crédits de paiement par programmes

(L'année n est l'année courante ; l'année n+1 est celle du projet de loi de finances)

Unité : million CDF (1)

Titres	Année n-2	Année n-1	Année n		Année n+1	n+2		n+3
			Réalisations	LFI		LFR	PLF	
Programme 1. Administration générale								
Programme 2. « .... »								
Programme 3. « .... »								
<b>Total</b>								

(1) Le PAP n'est pas un document destiné au contrôle, c'est un document analytique destiné au Parlement.

Tableau P-I.4.3.

## Prévisions des crédits de paiement par titres

Titres	Année n-2	Année n-1	Année n		Année n+1	n+2	n+3
	Réalizations		LFI	LFR	PLF	Prévisions	
III. Dépenses de Personnel							
IV. Biens et matériels							
V. Dépenses de prestations							
VI : Transferts et interventions de l'Etat							
VII. Equipements - sur financement intérieur - sur financement extérieur							
VIII. Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrages et édifices, acquisition immobilière - sur financement intérieur - sur financement extérieur							
Total							

### II.1.5. Autorisations d'Engagement (AE) par programme

92. Les AE pluriannuelles ont une incidence sur la soutenabilité de la politique budgétaire. Une analyse des AE liées aux opérations/projets d'un montant significatif est effectuée plus loin au niveau de chaque programme. Un tableau simplifié (tableau P-I.5) sera présenté dans cette section, mais l'analyse devra résumer les commentaires effectués pour les projets les plus importants par programme.

Tableau P-I.5.

AE de l'année n+1 et besoins futurs de CP liés aux AE pluriannuelles de l'année n+1

Unité : million CDF

Programme	Année n+1		n+2	n+3	Cumul au-delà
	AE	CP	Besoin de CP liés aux AE de l'année n+1		

### II.1.6. Prévisions des effectifs

93. L'évolution des effectifs entre l'année courante et le projet de loi de finances (PLF) est présentée et commentée. Ces prévisions sont cohérentes avec les prévisions de crédits de paiement. Les personnels non enregistrés à la Fonction publique, payés par des primes, sont présentés dans une rubrique spéciale. Les prévisions sont commentées. Si des recrutements sont prévus, il conviendra, d'une part, d'identifier les programmes pour lesquels les recrutements sont prévus ainsi que la catégorie de personnel concerné et, d'autre part, d'examiner la cohérence de la politique de recrutement avec la stratégie du ministère.

94. Afin de mieux analyser la politique de dépenses de personnel, les principaux déterminants de leur évolution sont présentés. Il s'agit notamment : (i) des départs à la retraite ; (ii) les actions nouvelles (principalement les recrutements), et (iii) les facteurs déterminant de la masse salariale comme illustré par le tableau P-I.6. Les projections détaillées sont indispensables dans des documents de travail mais les documents publiés sont plus synthétiques

Tableau P.I.6

Ventilation des effectifs globaux du ministère

Grade	Emplois				Crédits de masse salariale année n+1			
	Emplois année n (1)	Départ retraite (2)	Actions Nouvelles (3)	Projection Emplois (4) = (1-2+3)	Barème /Base (1)	Glissement vieillesse technicité (2) (*)	Revalorisation indiciaire (3)	Total masse salariale (4) = (1+2+3)
<b>I. Traitements de base</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauts Fonctionnaires</li> <li>• Cadres Supérieurs</li> <li>• Agents de Collaboration</li> <li>• Agents d'exécution</li> </ul> <b>Sous-Total I</b>								
<b>II. Primes permanents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauts Fonctionnaires</li> <li>• Cadres Supérieurs</li> <li>• Agents de Collaboration</li> <li>• Agents d'exécution</li> </ul> <b>Sous-Total II</b>								
<b>Total Général</b>								

(\*) *Le glissement vieillesse technicité combine l'effet de l'ancienneté et des avancements*

**II.2. Les PAP des programmes**

*Une section par programme*

**II.2.1. PAP du programme k [intitulé du programme]**

**Responsable du programme : xxxxxx ; fonction : yyyyyy**

**II.2.1.1. Périmètre du programme k**

**95. Le périmètre d'un programme comprend l'ensemble des unités administratives et des autres entités qui concourent aux objectifs spécifiques du programme et qui sont couvertes par le budget du programme.** Ces entités comprennent des directions, des services publics, des établissements publics et des sociétés commerciales (selon le classement défini par les lois 08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques et 08/009 du 07 juillet portant dispositions générales applicables aux établissements publics).

Les éventuels changements de périmètre par rapport à l'année précédente, dus par exemple à une réorganisation de la structure gouvernementale sont présentés également. L'encadré 4 en page 13 illustre le périmètre d'un programme, cas « Programme agriculture » en république Gabonaise.

### II.2.1.2. La stratégie du programme k

96. **La présentation de la stratégie du programme a pour but d'expliquer la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs retenus pour le programme.** Elle analyse la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle sera mise en œuvre, les attentes des citoyens, des usagers, des contribuables, des autres parties prenantes, les ressources disponibles et les marges de manœuvre existantes. On présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. Cette présentation articule les objectifs, identifie les priorités et exprime les résultats attendus. Elle met en avant la cohérence globale des objectifs. Un exemple de présentation stratégique de programme est proposé dans l'encadré 7 ci-dessus.

### II.2.1.3. Les objectifs du programme k et les indicateurs de performance

97. **Un tableau récapitule les objectifs et les indicateurs du programme** (un exemple de tableau récapitulatif est proposé dans l'encadré P-II.k.3 ci-dessous). Des sous-sections par objectif présentent chaque objectif et ses indicateurs de performance.

#### Encadré P-II.k.3.

#### Programme prévention, Sécurité sanitaire et offre des soins

Récapitulation des objectifs et indicateurs de performance	
<b>Objectif 1</b>	<b>Améliorer l'état de santé de la population et réduire les inégalités territoriales et sociales de la santé</b>
Indicateur 1.1 :	Taux de couverture vaccinale contre la grippe chez les personnes de plus de 65 ans
Indicateur 1.2 :	Taux de participation au dépistage organisé du cancer colorectal pour les personnes de 50 à 74 ans
Indicateur 1.3 :	Prévalence du tabagisme quotidien en population de 15 à 75 ans
<b>Objectif 1</b>	<b>Prévenir et maîtriser les risques sanitaires</b>
Indicateur 1.1 :	Pourcentage d'unités de distribution d'eau potable présentant des dépassements des limites de qualité microbiologiques
Indicateur 1.2 :	Pourcentage de signalements traités en 1h
Indicateur 1.3 :	Délai de traitement des autorisations de mise sur le marché (AMM)

98. **Des sous-sections par objectif présentent chaque objectif et ses indicateurs de performance.**

#### *Par objectif du programme k*

#### *Présentation de l'objectif m du programme k et de ses indicateurs de performance*

99. **La présentation des objectifs du programme montre leur contribution à la stratégie du programme et présente les indicateurs de performance liés à chaque objectif.** Elle précise le mode de calcul de chaque indicateur. Elle présente les indicateurs et explique leurs cibles. Cette présentation est d'un à deux paragraphes. L'encadré 8 présente un exemple de présentation d'un objectif.

100. Un tableau présente les indicateurs permettant de suivre les progrès dans la réalisation des objectifs. Ce tableau est accompagné de commentaires expliquant les cibles de performance, montrant leur lien avec les objectifs des stratégies et leur cohérence avec les projections financières pour la période considérée. Les difficultés que posent éventuellement les contraintes financières pour la réalisation des objectifs des stratégies y sont mentionnées. Le mode de calcul des indicateurs doit être précisé. Par exemple, si l'indicateur est un taux, il conviendra d'en indiquer le numérateur et le dénominateur. Le tableau P-II.k.3.m présente la maquette du tableau à introduire dans le PAP.

101. Pour faciliter la formulation des indicateurs et leur suivi, une fiche par indicateur doit être établie. La maquette de cette fiche est présentée ci-dessous en annexe du PAP.

**Tableau P-II.k.3.m**

*(Un tableau par objectif du programme)*

**Programme ...../Objectif m.....**

**Indicateurs de performance**

*L'année n est l'année courante ; l'année n+1 est celle du projet de loi de finances*

Objectif m									
Indicateur		Unité de mesure		n-2	n-1	N	n+1	n+2	n+3
N°	Libellé	Réalizations			Prév.	Cibles			
1.1									
	<i>Source :</i>								
1.2									
	<i>Source :</i>								
1.3									
	<i>Source :</i>								
Précisions méthodologiques									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicateur 1.1. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Définition :</li> <li>– Méthode de calcul :</li> <li>– Commentaires :</li> </ul> </li> </ul>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicateur 1.2. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Définition :</li> <li>– Méthode de calcul :</li> <li>– Commentaires :</li> </ul> </li> </ul>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicateur 1.3. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Définition :</li> <li>– Méthode de calcul :</li> <li>– Commentaires :</li> </ul> </li> </ul>									

#### II.2.1.4. Description des principales actions du programme k

**102. Le PAP présente une description des principales actions et des projets d'investissement ou groupes de projets les plus importants.** Cette description vise à expliquer leur contribution à la réalisation des objectifs du programme. Cette section permet de comprendre la manière dont fonctionne le programme ; les moyens mis en œuvre ; les principales activités ; le lien entre les moyens, les activités, les produits et les résultats.

**103. Les tableaux sur les indicateurs de performance se focalisent sur l'efficacité, la qualité et l'efficacités.** Cette section présente également des données sur les produits prévus et les moyens utilisés, afin de mieux décrire les actions. L'encadré 5 ci-dessus donne deux exemples de présentation d'actions.

#### II.2.1.5. L'évolution des crédits de paiement du programme k

**104. Le PAP du programme présente les projections triennales de crédit de paiement du programme par titres et actions.** Ces projections sont présentées dans deux tableaux dont le format est indiqué ci-dessous (tableaux P-II.k.5.1 et P-II.k.5.2). Ces tableaux couvrent une période de six années comportant : (i) les réalisations de deux années passées ; (ii) les prévisions budgétaires de l'année en cours ; (iii) les projections de trois années suivantes. Ces tableaux doivent être commentés et, le cas échéant, illustrés par des graphiques pour faciliter leur lecture (Cfr. exemple fourni ci-dessous, graphique P-II.k.5).

**105. Les commentaires expliquent, sur la base de la stratégie du programme, les changements prévus dans la structure du programme par titre et par action.** Les explications sur l'évolution des crédits par actions et par titres par rapport aux réalisations de l'année n-1 distingueront, dans la mesure du possible les éléments ci-après : (i) les effets de l'inflation ; (ii) les effets des décisions antérieures (par exemple, les charges récurrentes de projets achevés, les décisions budgétaires des années antérieures) et ; (iii) les changements de priorités. Outre les dépenses sur financement intérieur, l'analyse couvre les dépenses sur les aides-projets.

#### II.2.1.6. Les dépenses d'investissement et les AE du programme k

**106. Une attention particulière porte sur les dépenses d'investissement et en particulier sur les projets d'une taille significative.** D'une part, ces dépenses sont des facteurs clés pour le développement. D'autre part, les projets de grande taille peuvent affecter la soutenabilité de la politique budgétaire. Pour mieux appuyer l'analyse du budget, Le PAP présente par programme et action les coûts totaux et les prévisions des coûts annuels des projets d'investissement d'une taille significative<sup>3</sup>.

**107. Le tableau P-II.k.6 donne les coûts totaux des projets d'investissement et évalue l'impact financier des autorisations d'engagement.** Ces autorisations d'engagement concernent en général les titres VII et VIII. Ce tableau sera commenté. Une attention particulière sera portée sur les projets d'investissement d'une taille significative (d'un coût total supérieur à 10 millions de US dollars), qui sont présentés individuellement.

---

<sup>3</sup> Les outils d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) et de l'investissement (PIMA) examinent si les coûts totaux des projets d'investissement sont publiés dans la documentation budgétaire (indicateur 11 du PEFA et « institution » 6 du PIMA).

Graphique P-II.k.5.

Programme .....

Crédits de paiement par nature économique

Unité : million CDF

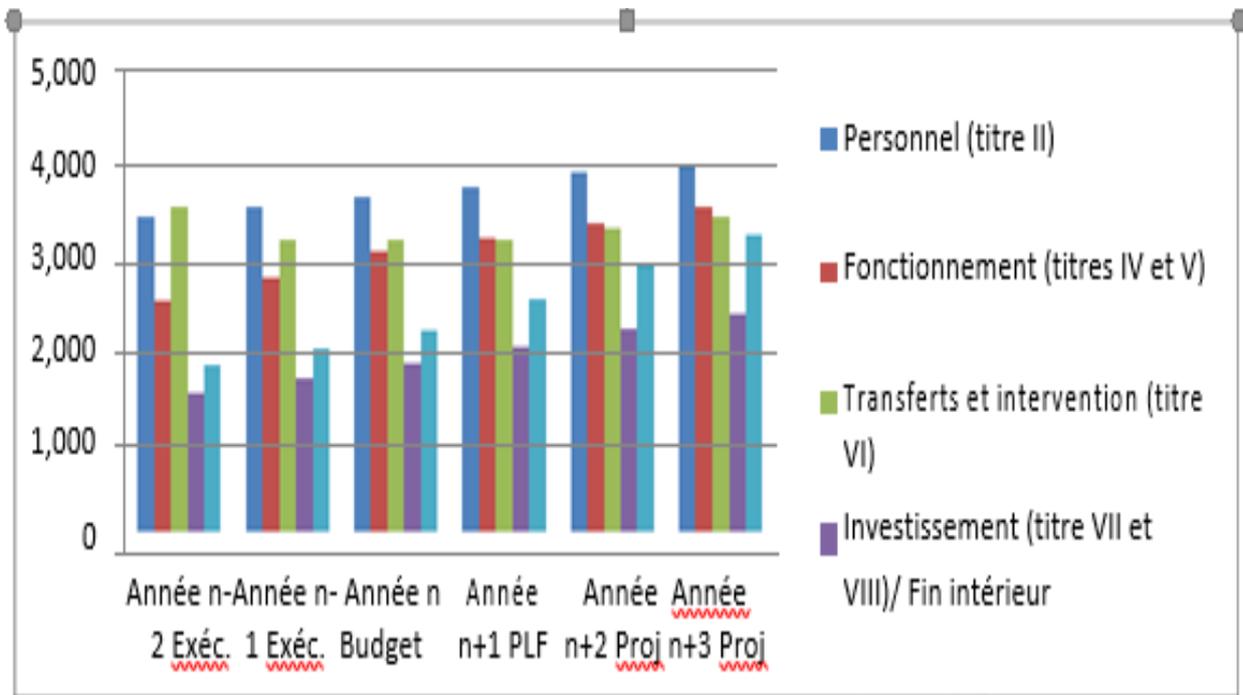


Tableau P-II.k.5.1

Evolution des crédits de paiement du programme k ... par titres

(L'année n est l'année courante ; l'année n+1 est celle du projet de loi de finances)

Unité : million CDF

Titres	Année n-2	Année n-1	Année n	Année n+1	Année n+2	Année n+3
	Exécution	Exécution	LF (1)	PLF	Prévisions	Prévisions
III. Personnel						
IV. Biens et matériels						
V. Dépenses de prestations						
VI. Transferts et interventions						
VII. Equipements						
- sur financement intérieur						
- sur financement extérieur						
VIII. Construction, réfection, réhabilitation, acquisition immobilière.						
- sur financement intérieur						
- sur financement extérieur						
<b>Total</b>						

- Titres VII et VIII sur financement. Ext						
---	--	--	--	--	--	--

(1) Préciser loi de finances initiale (LFI) ou loi de finances rectificative (LFR)

Tableau P-II.k.5.2

Evolution des crédits de paiement du programme k ... par action (facultatif (2))

(L'année n est l'année courante ; l'année n+1 est celle du projet de loi de finances).

Unité : million CDF

Actions	Année n-2	Année n-1	Année n	Année n+1	Année n+2	Année n+3
	Exécution	Exécution	LF (1)	PLF	Prévisions	
<b>Action k.1</b>						
Dépenses de personnel (titres III)						
Autres dép. (titres IV, V, VI)						
Dépenses d'invest. (titres VII et VIII)						
- Financement intérieur						
- Financement extérieur						
<b>Action k.2</b>						
Dépenses de personnel (titres III)						
Autres dép. (titres IV, V, VI)						
Dépenses d'invest. (titres VII et VIII)						
- Financement intérieur						
- Financement extérieur						
.....						

(1) Préciser loi de finances initiale (LFI) ou loi de finances rectificative (LFR)

(2) Dans une première phase, l'effort sera porté sur les projets d'un montant significatifs, ce tableau ne sera rempli que si la répartition des dépenses du programme par action est aisément disponible.

**Tableau P-II.k.6**

**Programmation financière des projets de grande taille**

*Projets ou opérations pluriannuelles d'un coût total supérieur à 10 millions de dollars*

*Unité : million CDF*

Actions/Projets	Coût total et AE	Paicments antérieurs		Année n	Année n+1	Année n+2	Année n+3	Au-delà
		Exécution	LF					
Action								
Projet .....	Coût total							
Engagés avant année n	Tranche Engagée avant année n							
Engagement année n	AE année n							
Engagement année n+1	AE PLF n+1							
Engagement ultérieurs	Non encore engagé							
Projet .....								
Engagés avant année n								
Engagement année n								
Engagement année n+1								
Engagement ultérieurs								

## II.2.1.7. L'évolution des effectifs du programme k

108. Le PAP présente les effectifs du programme et leur évolution pour l'année du PLF (cf. tableau P-II.k.7). L'évolution des effectifs s'examine au regard de la stratégie du programme. Les difficultés éventuelles (sous ou sur effectifs) y seront identifiées.

Tableau P-II.k.7

### Evolution des effectifs du programme pour l'année du PLF

Grade	année n	année n+1
	LF	Prév.
<b>I. Traitement de Base</b>		
Hauts Fonctionnaires		
Cadres Supérieurs		
Agents de Collaboration		
Agents d'exécution		
<b>Sous-Total I</b>		
<b>II. Primes permanentes</b>		
Hauts Fonctionnaires		
Cadres Supérieurs		
Agents de Collaboration		
Agents d'exécution		
<b>Sous-Total II</b>		
<b>Total Général</b>		

## II.2.1.8. Les opérateurs publics concourant à la réalisation du programme k

### *Les établissements publics*

109. Tout établissement public sous tutelle d'un ministère est affecté à un programme relatif à la mission dont il relève. Les données financières de cet établissement (réalisations et prévisions) sont présentées dans le PAP du ministère. Il convient d'inclure dans le PAP du programme, par établissement public :

- Une présentation succincte de l'établissement public décrivant ses principales missions (1 à 2 paragraphes).
- un tableau donnant les ressources et dépenses réalisées les années n-2 et n-1 et les prévisions pour l'année courante et les années n+1 à n+3, et faisant apparaître clairement les besoins en subvention de l'Etat (cf. tableau P-II.k.8.1.j).

### Tableau P-II.k.8.1.j

(Un tableau par établissement)

#### Ressources et dépenses de l'établissement public j.

*L'année n est l'année courante*

Unité : million CDF

	Année n-2	Année n-1	Année n	Année n+1	Année n+2	Année n+3
	Réalisation		Budget	Prévisions		
<b>Ressources</b>						
Subvention de l'Etat						
Autres ressources						
<b>Dépenses</b>						
Personnel						
Fonctionnement						
Investissement						

#### *Les missions de service public des autres entités*

**110.** Cette sous-section traitera des entités ne relevant pas de l'administration publique, comme les entreprises publiques, qui remplissent des obligations ou des missions de service public. Un tableau commenté (cf. tableau P-II.k.8.2) présentera les éléments suivants : (i) l'entité (par exemple l'entreprise) ; (ii) la nature de la mission ou de l'obligation (desserte d'une zone isolée, réduction tarifaire pour certaines catégories d'usagers, etc.) ; (iii) le coût des activités liées à la mission et leur financement. Les commentaires présenteront, entre autres, les dispositions réglementaires ou contractuelles qui définissent et gouvernent ces missions de service public.

### Tableau P-II.k.8.2.

#### Les mission ou obligations de service public des entités n'appartenant pas à l'administration publique

*L'année n est l'année courante*

Entité	Nature de la mission et activités	Coût (million CDF)					
		Année n-1 Réalisation		Année n Prévision		Année n+1 Prévision	
		Total	Financé par le budget de l'Etat	Total	Financé par le budget de l'Etat	Total	Financé par le budget de l'Etat

## II.2.1.9. Recettes propres et dépenses sur recettes propres des services

111. Cette section concerne les recettes propres et dépenses sur recettes propres des entités budgétaires, du programme, qui ne sont pas inscrites dans le budget général à la différence des autres opérations de ces entités. Il s'agit en général d'opérations figurant dans la documentation budgétaire en tant que budget annexe. Cette section concerne essentiellement les établissements d'enseignement supérieur et de santé. Les établissements seront présentés groupés en quelques catégories, pour éviter des tableaux excessivement longs.

**Tableau P-II.k.9.**

### **Recettes propres et dépenses sur recettes propres des services**

*Unité million CDF*

Type de service	Recettes propres			Dépenses sur recettes propres		
	Réalisations	Budget	Prévision	Réalisations	Budget	Prévision
	Année n-1	Année n	Année n+1	Année n-1	Année n	Année n+1

## Annexe I – Fiche des indicateurs

Une fiche par indicateur est établie sur le plan interne. Le tableau P-A-1 présente une fiche-type d'indicateur.

**Tableau P-A-1.  
Fiche de l'indicateur**

<b>Ministère</b>	
<b>Programme</b>	
<b>Objectif du programme auquel se rattache l'indicateur</b>	
<b>Intitulé de l'indicateur</b>	
<b>Définition de l'indicateur</b>	
<b>Nature de l'indicateur (1)</b>	
<b>Méthode de calcul</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unité de mesure</li> <li>• Formule de calcul</li> <li>• Périodicité</li> </ul>	
<b>Ventilation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Par région <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autre mode de ventilation</li> </ul> </li> <li>Source des données</li> </ul>	
<b>Source des données</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Service responsable de la collecte des données de base</li> <li>• Mode de collecte des données (administrative, enquêtes,)</li> <li>• Service responsable de la synthèse des données</li> <li>• Délai de disponibilité</li> </ul>	
<b>Interprétation et limites de l'indicateur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Préciser la signification et les modalités d'interprétation</li> <li>• Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur</li> <li>• Justifier le choix de l'indicateur et des cibles</li> </ul>	
<b>Commentaires et précisions jugés nécessaires</b>	

## PARTIE III. CANEVAS DE PRESENTATION DES RAP

### III.1. Présentation du ministère

Ministre : xxxxxxxxxx

#### III.1.1. Aspects majeurs de l'activité du ministère pendant l'année

112. Le RAP met en évidence les faits marquants qui vont éclairer les résultats, les principales actions du ministère, le principal évènement extérieur qui ont eu une influence sur les résultats du ministère. Ce bilan est de deux à quatre pages. Un exemple de bilan ministériel est présenté ci-dessus dans l'encadré 12.

#### III.1.2. Objectifs et indicateurs les plus représentatifs : résultats atteints

113. Le RAP renseigne sur les résultats atteints pour les indicateurs les plus représentatifs de la politique du ministère présentés dans le PAP. Comme indiqué ci-dessus, ces indicateurs peuvent être des indicateurs d'un programme ou des indicateurs d'impact non imputables à un programme donné. Le tableau R-I.2 présente la maquette du tableau présentant ces objectifs et indicateurs. Les commentaires de ce tableau portent sur les divers facteurs expliquant les réalisations et l'écart entre les prévisions et les réalisations.

**Tableau R-I.2**

#### Objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la politique ministérielle

Réf PAP (* )	Objectifs et Indicateurs	Unité de mesure	n-3	n-2	n-1	
			Réalizations		Prév.	Réal.
	Objectif M1 .....					
	Indicateur M1.1 ....					
	Indicateur M1.2 ....					
	Objectif M2: ....					
	Indicateur M2.1					
	Indicateur M2.1					
	Objectif M3 .....					

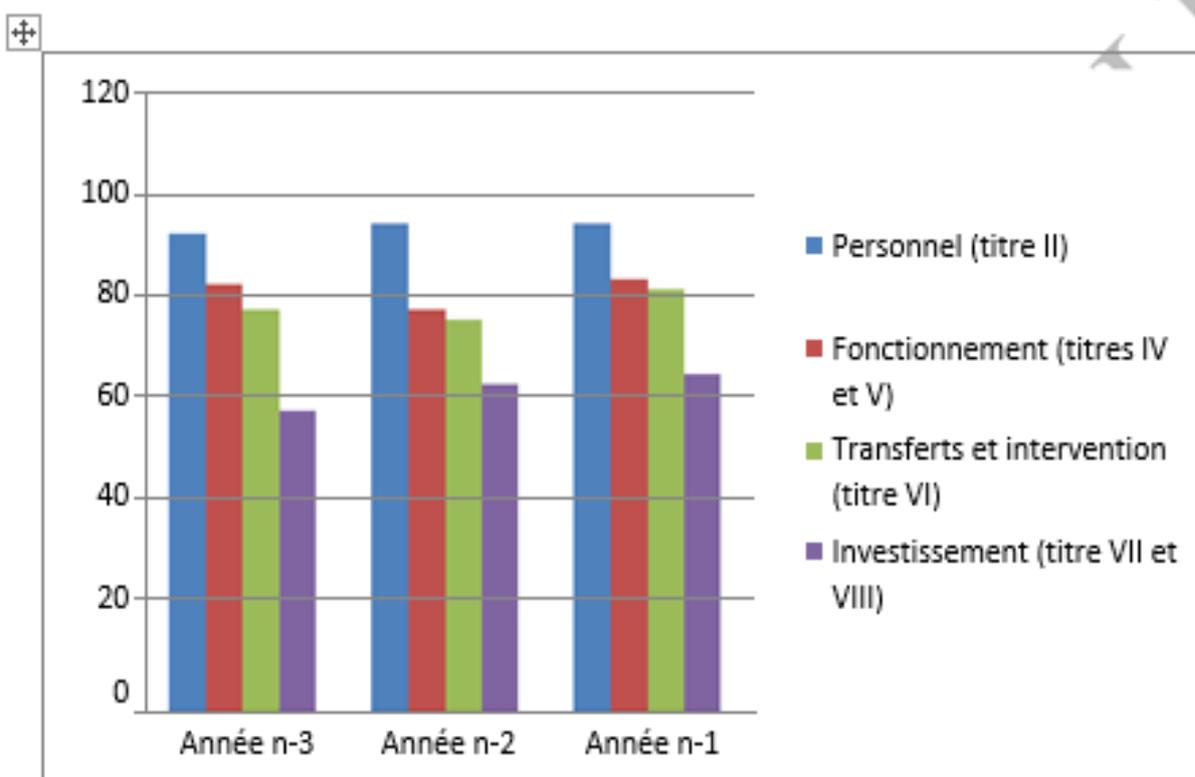
*(L'année n est l'année courante ; l'année n-1 est celle du RAP)*

### III.1.3. Exécution des crédits de paiement du budget

114. Le RAP présente et commente l'exécution financière du budget de l'année n-1 par titres et par programmes, (cf. tableau R-I.3.1 et R-I.3.2). Les écarts entre le budget initial et les réalisations y sont expliqués. Les difficultés rencontrées dans l'exécution du budget sont identifiées et commentées. Les taux d'exécution sont calculés à partir de la loi de finances initiale (LFI). Les raisons d'un faible taux d'exécution sont identifiées, en distinguant dans les commentaires les différents titres et les sources de financement des dépenses (financement intérieur versus financement extérieur). En cas de loi de finances rectificative (LFR), les réalisations sont aussi comparées aux prévisions contenues dans ladite loi. Des graphiques faciliteront la lecture (voir à titre indicatif les graphiques R-I.3.1 et R-I.3.2).

Graphique R-I.3.1.

Exemple Exécution/LFI en pourcentage  
Taux d'exécution du budget par programmes



### Graphique R-I.3.2

#### Exemple Exécution/LFI en pourcentage

#### Taux d'exécution du budget par nature économique

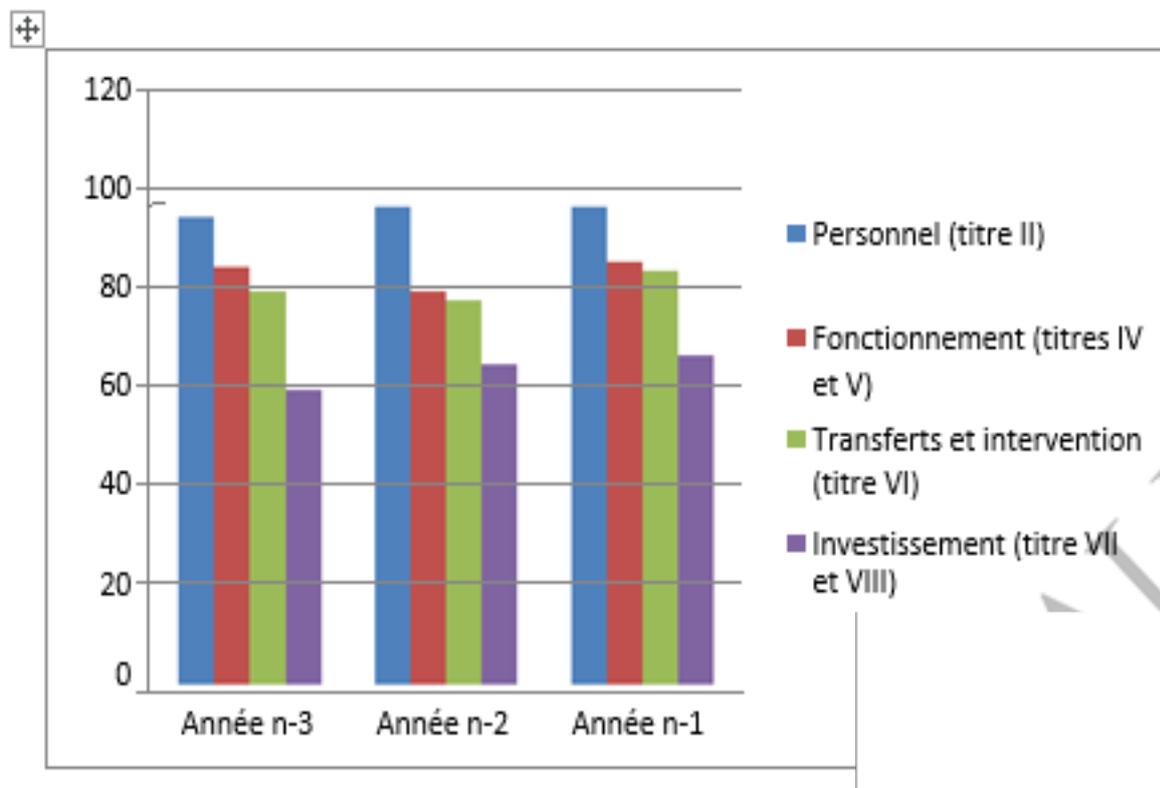


Tableau R-I.3.1.

Ministère \_\_\_\_\_

Exécution des crédits de paiement par programme

(RAP de l'année n-1, préparé l'année n)

Unité : million CDF

Programme	Année n-3		Année n-2		Année n-1					
	LFI(1)	Exécution (2)	Taux (2)/(1)	LFI (3)	Exécution (4)	Taux (4)/(3)	LFI (5)	LFR (6)	Exécution(7)	Taux (7)/(5)

Tableau R-I.3.2

Ministère \_\_\_\_\_

Dépenses par titre

(RAP de l'année n-1, préparé à l'année n)

Unité : million CDF

Titres	année n-3			année n-2			année n-1			
	LFI (1)	Exécution (2)	Taux (2)/(1)	LFI (3)	Exécution (4)	Taux (4)/(3)	LFI (5)	LFR (6)	Exécution (7)	Taux (7)/(5)
III. Personnel										
IV. Biens et matériels										
I. Dépenses de prestations										
II. Transferts et interventions										
III. Equipements :										
- sur financement intérieur										
- sur financement intérieur										
VIII. Construction, réfection, acquisition immobilière										
- sur financement intérieur										
- sur financement intérieur										
Total										
dont titres VII et VIII sur fin. ext.										

### III.1.4. Exécution des AE du budget de l'année n-1

115. Le RAP présente l'exécution des AE et le reste à payer sur les AE consommées de l'année n-1. Le tableau R-I.4 qui synthétise ces résultats est commenté. L'exécution des AE est commentée, programme par programme, pour les projets pluriannuels d'une taille significative. Les points jugés les plus importants des commentaires effectués programme par programme seront repris (par exemple, retards significatifs dans l'engagement de certains projets).

Tableau R-I.4

#### Exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

Programme	AE			CP			Reste à payer (3)-(6)
	LFI (1)	LFR (2)	Réal (3)	LFI (4)	LFR (5)	Réal (6)	

### III.1.5. Evolution des effectifs

116. Le RAP présente l'évolution des effectifs. Il compare les réalisations de l'année n-1 aux prévisions de l'année n-1 et explique les écarts (cf. maquette de tableau R-I.5).

**Tableau R-I.5**  
**Evolution des effectifs**

Grade	Année n-3	Année n-2	Année n-1		
	Réal	Réal.	LFI	Réal.	Réal/LFI %
<b>I. Traitement de Base</b>					
Hauts Fonctionnaires					
Cadres Supérieurs					
Agents de Collaboration					
Agents d'exécution					
<b>Sous-Total I</b>					
<b>II. Primes permanentes</b>					
Hauts Fonctionnaires					
Cadres Supérieurs					
Agents de Collaboration					
Agents d'exécution					
<b>Sous-Total II</b>					
<b>Total Général</b>					

## III.2. RAP des programmes

*Une section par programme*

### III.2.1. RAP du programme

Responsable de programme ... fonction ...

#### III.2.1.1. Bilan de la stratégie du programme k

117. **Cette section présente le bilan de la stratégie du programme.** Ce bilan est le pendant de la de la partie présentant la stratégie du programme dans le PAP. Ce bilan vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques du programme. Un exemple du bilan de la stratégie de programme est présenté ci-dessus dans l'encadré 13.

#### III.2.1.2. Evolution des indicateurs de performance du programme k

118. **Le RAP présente et analyse les résultats obtenus qui sont mesurés à l'aide des indicateurs de performance retenus dans le PAP.** Les résultats sont analysés indicateur par indicateur. Ils sont comparés à la cible, mais les commentaires doivent s'efforcer d'aller au-delà de cette seule comparaison. Il est souhaitable, si possible, de procéder à des traitements variés des données : désagrégation des données, par service, par région, par caractéristique des bénéficiaires, par mode d'intervention du ministère, etc. Outre la comparaison des résultats à la cible, il est **souhaitable** d'effectuer aussi d'autres comparaisons (par exemple, des comparaisons internationales lorsque c'est pertinent). Il convient d'analyser en détail les anomalies (performance inférieure ou exceptionnelle). Les tableaux montrant les résultats sont organisés de la même façon que dans le PAP (cf. tableau R-II.k.2).

**Tableau R-II.k.2**

**Programme k : .....**

**Objectifs et indicateurs**

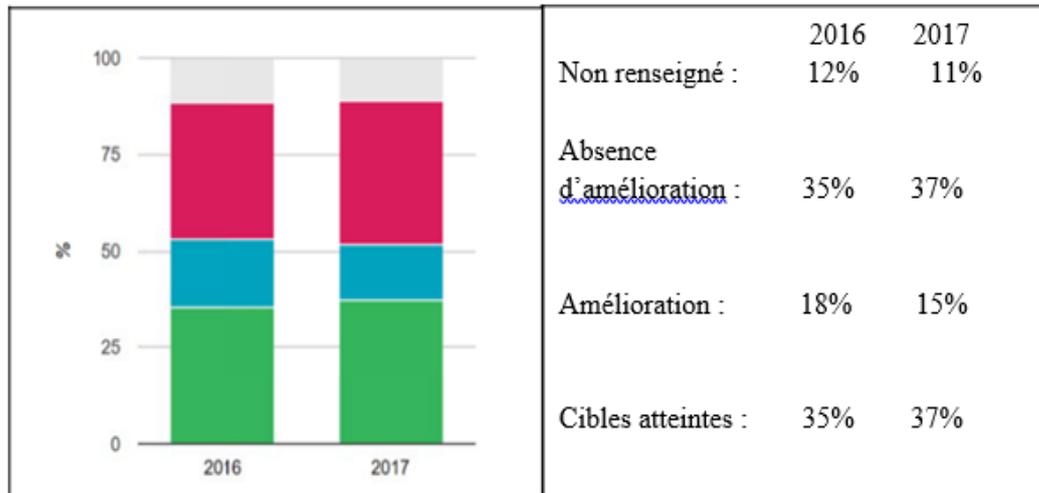
Objectif et Indicateur	Unité de mesure	n-3	n-2	n-1	n-1
		Réalizations		Prév.	Réal.
Objectif k.1					
	Indicateur k.1.1				
	Indicateur k.1.2				
Objectif k.2					
	Indicateur k.2.1				
	Indicateur k.2.2				
	Indicateur k.2.3				
Objectif k.3					
	Indicateur k.3.1				
	Indicateur k.3.2				

**119. Afin de faciliter la lecture du RAP et d'en tirer des informations claires, des graphiques peuvent illustrer le degré d'atteinte des résultats.** L'encadré R-II.k-2 donne un exemple de représentation graphique synthétisant le degré d'atteinte des cibles de performance d'un programme. Cet encadré compare pour les années 2016 et 2017 la part relative, mesurée en pourcentage du total des indicateurs du programme, des catégories d'indicateurs suivantes : indicateurs dont les cibles de performance n'ont pas renseignées ; indicateurs pour lesquels le degré d'atteinte des cibles de performance prévues dans le PAP ne s'est pas amélioré ; indicateurs pour lesquels le degré d'atteinte des cibles de performance prévues dans le PAP s'est pas amélioré et ; indicateurs pour lesquels les cibles de performance prévues dans le PAP ont été atteintes.

## Encadré R-II.k.2.

### Exemple de diagramme Programme k .....

#### Degré d'atteinte des cibles de performance.



*Source : Programme « Administration pénitentiaire » France. <https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/justice#.W6X0rriYR-F>*

#### III.2.1.3. Les actions du programme k

**120. Le RAP présente un compte rendu des réalisations par actions.** Ce compte-rendu peut comprendre des indicateurs de produits (par exemple : puissance des centrales électriques rentrées en service). Il mentionne les difficultés éventuellement rencontrées et identifie leurs causes. Référence sera faite aux tableaux d'exécution des CP. Pour les projets d'investissement d'un montant significatif, référence sera faite aux tableaux donnant l'exécution des AE (tableau R-II.k.5.1) et faisant le point sur la situation financière des grands projets (tableau R-II.k.5.2). Le RAP expliquera l'importance de ces grands projets dans la mise en œuvre de la stratégie du programme.

#### III.2.1.4. Exécution financière du programme k

**121. Les réalisations sont présentées par titres et par actions** (tableau R-II.k.4.1 et R-II.k.4.2). Les réalisations de l'année couverte par le RAP (année n-1) sont comparées aux prévisions du budget initial et de la loi des finances rectificative. Les écarts entre les réalisations et les prévisions seront expliqués action par action l'analyse de l'exécution pourra être appuyée par des graphiques et divers tableaux analysant les évolutions.

**Tableau R-II.k.4.1 (facultatif (1))**

**Exécution des crédits de paiement du programme k par action**

*Unité : million CDF*

Actions	Année n-3	Année n-2	Année n-1			
	Exécution (1)	Exécution (2)	LFI (3)	LFR (4)	Exécution (5)	Taux (5)/(3)

*(1) Dans une première phase, l'effort sera porté sur les projets d'un montant significatif, ce tableau ne sera rempli que si la répartition des dépenses du programme par action est aisément disponible*

**Tableau R-II.k.4.2**

**Exécution des crédits de paiement du programme k par titre**

*(RAP de l'année n-1, préparé l'année n)*

*Unité : million CDF*

Titres	année n-3	année n-2	année n-1			
	Exécution (1)	Exécution (2)	LFI (3)	LFR (4)	Exécution (5)	Taux (5)/(3)
<b>I. Personnel</b>						
<b>IV. Biens et matériels</b>						
<b>V. Dépenses de prestations</b>						
<b>II. Transferts et interventions</b>						
<b>VII. Equipements</b>						
- sur financement intérieur						
- sur financement intérieur						
<b>VIII. Construction,</b>						
réfection, réhabilitation,						
acquisition immobilière						
- sur financement intérieur						
- sur financement intérieur						
<b>Total</b>						
Dont titres VII et VIII sur fin. ext.						

### III.2.1.5. L'exécution des AE et des grands projets d'investissement

122. Le RAP présentera un état de l'exécution des autorisations d'engagement de l'année n-1 (tableau R-II.k.5.1). Les commentaires se focalisent sur les engagements pluriannuels. Les AE relatives à des projets ou des opérations d'un montant supérieur à 10 millions de dollars sont présentés projet par projet. Les commentaires montrent le lien entre l'exécution des AE et celle du budget d'investissement. Les raisons des écarts entre les prévisions et les réalisations sont identifiées et expliquées. S'agit-il par exemple de retard dans la passation des marchés : quelles en sont les raisons ?

123. Le RAP fait aussi le point sur l'exécution financière des grands projets d'investissement en cours (projets d'un montant supérieur à 10 millions de dollars). Il donnera leur coût total, les engagements et les paiements effectués sur ces projets.

**Tableau R-II.k.5.1.**  
**Programme k**  
**Exécution des autorisations d'engagement (0)**

	AE			CP			Reste à Payer (3)-(6)
	LFI (1)	LFR (2)	Réal (3)	LFI (4)	LFR (5)	Réal (6)	
Titre III à V							
dont opération							
Titre VII et VIII							
Projet ... (1)							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							
Projet ... (2)							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							
Projet ... (3)							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							

(0) Les AE et CP relatifs à des projets ou des opérations supérieures à un montant supérieur à 10 millions de dollars sont présentés projet par projet

**Tableau R-II.k.5.2**

**Programme k**

**Situation des grands projets en cours**

*Projets d'un montant supérieur à 10 millions de dollars*

*Unité : million CDF*

	Coût Total	Engagements contractés (1)		Paiements		Reste à payer sur engagé	Reste à engager
		Avant n-1	année n-1	avant n-1	année n-1		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(2) + (3) - (4)-(5)	(1) - (2)-(3)
Actions							
Projet .....							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							
Projet .....							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							
Projet .....							
- fin. Intérieur							
- fin. Extérieur							

(1) *Marchés ou contrats annuels ou pluriannuels*

**124.** Les colonnes 2 et 3 du tableau R-IIk.5.2 sont relatives aux contrats et marchés passés pour ces grands projets (« engagements contractés », les colonnes 4 et 5 aux paiements effectués au titre de ces marchés et contrats. La colonne « reste à payer » sur engagé correspond à la somme de la part non exécutée des marchés et contrats et de la part des marchés et contrats exécutée mais impayée.

### III.2.1.6. Exécution des prévisions d'effectifs du programme k

125. Cette section compare l'évolution des effectifs aux prévisions initiales et commente les écarts entre prévision et réalisations.

**Tableau R-II.k.6**  
**Emplois : Prévisions et réalisations**

Grade	année n-2	année n-1	
	Réal.	Prév.	Réal.
<b>I. Traitement de Base</b>			
Hauts			
Fonctionnaires			
Cadres Supérieurs			
Agents de			
Collaboration			
Agents d'exécution			
Sous-Total I			
<b>II. Primes permanents</b>			
Hauts			
Fonctionnaires			
Cadres Supérieurs			
Agents de			
Collaboration			
Agents d'exécution			
Sous-Total II			
<b>Total Général</b>			

### III.2.1.7. Les opérateurs publics concourant à la réalisation du programme k

126. Etant le pendant de PAP, les RAP donnent aussi une vue exhaustive des activités des établissements et entreprises publics. L'exécution du budget de chaque entité publique relevant du programme est présentée et comparée aux prévisions figurant dans le PAP. Le RAP commente ainsi la participation des établissements publics aux objectifs du programme

#### *Les établissements publics (Par établissement).*

##### *L'établissement public j*

127. Un bref paragraphe présente la contribution de l'établissement aux objectifs du programme. Un tableau présente l'exécution du budget de l'établissement (cf. tableau R-II.k.7.1.j). Ce tableau est commenté, les difficultés éventuelles de l'établissement sont analysées.

**Tableau R-II.k.7.1. j.**  
**[nom de l'établissement public]**  
**Exécution du budget**

*Million CDF*

	n-3	Année n-2	Année n-1		
			Exécution	Prév.	Exéc.
<b>Ressources</b>					
Subvention de l'Etat					
Autres ressources					
<b>Dépenses</b>					
Personnel					
Fonctionnement					
Investissement					

#### *Les missions de service public des autres entités*

128. Cette sous-section rendra compte des réalisations des missions de service public des entités ne faisant pas partie de l'administration publique, identifiées dans le PAP. Le tableau R-II.k.5.2 sera rempli et commenté.

Tableau R-II.k.7.2.

Les mission ou obligations de service public des entités n'appartenant pas à l'administration publique

*L'année n est l'année courante*

Entité	Nature de la mission et activité	Coût pour l'année n-1 (Million CDF)			
		Total		Financé par le budget de l'Etat	
		Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation

### III.2.1.8. Recettes propres et dépenses sur ces recettes des services

129. Cette section porte sur l'exécution des recettes propres et dépenses sur recettes propres des entités budgétaires du programme, qui ne sont pas inscrites dans le budget général à la différence des autres opérations de ces entités.

**Tableau R-II.k.8**

#### **Recettes propres et dépenses sur recettes propres des services**

*Unité million CDF*

Type de service	Recettes propres			Dépenses sur recettes propres		
	Année n-2	Année n-1		Année n-2	Année n-1	
	Réalisations	Budget	Réalisations	Réalisations	Budget	Réalisations









---

Kinshasa, juillet 2021