

DISPOSITIF DE PERFORMANCE DANS LE BUDGET PROGRAMME : UN OUTIL CLE DE LA REDEVABILITE DANS L'ESPACE UEMOA

**PERFORMANCE MECHANISM IN THE PROGRAM BUDGET: A KEY
TOOL FOR ACCOUNTABILITY IN THE WAEMU AREA.**

– **AUTEUR 1** : VOKOUMA Patindé Téléphore Evariste,

(1): PhD en Sciences Economiques et de Gestion – Université de Lisala/RDC.



Conflit d'intérêt : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêt.

Pour citer cet article : VOKOUMA Patindé Téléphore Evariste (2026) «

**DISPOSITIF DE PERFORMANCE DANS LE BUDGET
PROGRAMME : UN OUTIL CLE DE LA REDEVABILITE DANS
L'ESPACE UEMOA**»,

IJAME : Volume 02, N° 20 | Pp: 131 – 155.



DOI : 10.5281/zenodo.20399403
Copyright © 2026 – IJAME

Résumé

Cette recherche analyse l'effectivité du budget programme comme outil de pilotage de l'action publique dans les Etats membres de l'UEMOA. Depuis la fin des années 1990, ces pays ont engagé des réformes inspirées de la gestion axée sur les résultats et du New Public Management, consacrées par les directives communautaires de 2009. Le budget programme vise à lier l'allocation des ressources publiques à des objectifs mesurables, suivis à l'aide d'indicateurs de performance et évalués par des rapports annuels. Toutefois, l'étude met en évidence une mise en œuvre encore partielle. Les cadres juridiques nationaux demeurent insuffisamment opérationnels, les indicateurs sont majoritairement orientés vers les moyens et les activités, et la cohérence entre objectifs, indicateurs et résultats reste relativement faible. En outre, l'utilisation des informations de performance est essentiellement formelle et peu intégrée à la prise de décision stratégique. Néanmoins, certaines expériences plus avancées observées dans des pays comme le Sénégal et le Burkina Faso offrent des perspectives de bonnes pratiques transférables au niveau régional.

Mots clés : Budget programme – Performance – Redevabilité – UEMOA – Transparence budgétaire.

1 Introduction

1.1.Contexte

Depuis le début des années 1997¹, les Etats membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) se sont engagés dans une réforme de leurs systèmes de finances publiques, inspirée des principes de la gestion axée sur les résultats² et du New Public Management³. Cette dynamique s'est traduite par l'adoption progressive du budget programme, consacré par les directives communautaires relatives au cadre harmonisé des finances publiques, avec pour ambition de renforcer l'efficacité de l'action publique, la transparence budgétaire et la reddition des comptes.

Le budget programme repose sur une logique de résultat, dans laquelle l'allocation des ressources budgétaires est étroitement liée à des objectifs clairement définis, mesurés à l'aide d'indicateurs de performance, et évalués à travers des rapports annuels de performance. Dans cette perspective, ces outils ne constituent pas de simples supports d'information, mais devraient être de véritables instruments de pilotage stratégique, permettant d'éclairer la prise de décision budgétaire, d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et de renforcer la responsabilité des gestionnaires publics.

1.2.Problématique

Malgré un cadre institutionnel et normatif harmonisé au niveau communautaire, la mise en œuvre effective du budget programme dans les Etats membres de l'UEMOA révèle de nombreuses préoccupations. Plusieurs constats empiriques suggèrent que les indicateurs de performance demeurent souvent basés sur les moyens ou les activités, que la cohérence entre objectifs, indicateurs et résultats est parfois limitée, et que les informations produites sont insuffisamment exploitées dans les processus décisionnels. Dans ce contexte, le risque est que le budget programme se réduise à un exercice de conformité formelle, sans réel apport de valeur ajoutée dans la gestion publique.

Dès lors, se pose la question centrale de l'effectivité réelle du budget programme en tant qu'outil de gouvernance publique dans la zone communautaire. En effet, il s'agit de s'interroger sur la qualité des cadres institutionnels, la pertinence des indicateurs de performance, la cohérence des dispositifs de suivi des résultats, ainsi que sur l'usage effectif des informations de performance dans la prise de décision budgétaire et stratégique. Par ailleurs, l'hétérogénéité des pratiques entre

¹ Une 1^{ère} génération de six (06) Directives ont été adoptées entre 1997 et 2000 avant leur relecture en 2004 pour obtenir la 2^{ème} génération de directive (2009 à 2012)

²² OECD / DAC (2002, 2010) - *Managing for Development Results*

³ Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Etats membres invite à explorer l'existence de bonnes pratiques à partager, susceptibles de renforcer l'efficacité globale du pilotage par la performance au sein de l'Union.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente recherche, qui vise à analyser, à partir des indicateurs de performance et des rapports annuels de performance, dans quelle mesure le budget programme constitue un outil effectif de gestion publique.

1.3. Questions de recherche

❖ Question Générale

Dans quelle mesure le budget programme, tel qu'opérationnalisé à travers les indicateurs de performance et les rapports annuels de performance, constitue-t-il un outil effectif de gestion dans les pays de l'UEMOA ?

❖ Questions spécifiques

1. Dans quelle mesure le cadre institutionnel et normatif régissant la mise en œuvre du budget programme, intègre-t-il des exigences claires en matière de performance et de reddition des comptes ?
2. Dans quelle mesure les indicateurs de performance utilisés dans les budgets-programmes sont-ils pertinents, mesurables et alignés sur les objectifs des programmes budgétaires ?
3. Existe-t-il une cohérence entre les objectifs des programmes, les indicateurs de performance retenus et les résultats présentés dans les rapports annuels de performance ?
4. Les résultats issus des indicateurs de performance influencent-ils la prise de décision budgétaire et stratégique ?
5. Quelles bonnes pratiques peuvent être identifiées et transférées entre les pays membres ?

1.4. Objectifs de recherche

❖ Objectif général

Analyser, à partir des indicateurs de performance et des rapports annuels de performance, dans quelle mesure le budget programme constitue un outil effectif de gestion dans les Etats membres de l'UEMOA

❖ Objectifs spécifiques

1. Examiner le cadre institutionnel et normatif du budget programme ;
2. Analyser la qualité et la pertinence des indicateurs de performance ;
3. Évaluer la cohérence entre objectifs, indicateurs et résultats ;
4. Apprécier l'utilisation effective des indicateurs de performance dans la gestion publique ;
5. Comparer les pratiques de mise en œuvre du budget programme entre les Etats membres.

1.5. Hypothèses de recherche

❖ *Hypothèse générale*

Le budget programme constitue un outil de gestion des finances publiques encore partiellement effectif dans les Etats membres de l'UEMOA, en raison de limites liées au cadre institutionnel, à la qualité des indicateurs de performance et à leur faible utilisation effective dans la prise de décision publique

❖ *Hypothèses spécifiques*

1. Malgré le cadre harmonisé de gestion des finances publiques, les exigences relatives à la performance et à la reddition des comptes restent insuffisamment opérationnalisées dans les textes nationaux.
2. Une proportion significative des indicateurs de performance utilisés dans les budgets programmes est davantage orientée vers les moyens et les activités que vers les impacts.
3. La cohérence entre objectifs des programmes, indicateurs de performance et résultats rapportés est globalement faible à moyenne.
4. L'utilisation des indicateurs de performance reste principalement formelle et répond davantage à des exigences de conformité qu'à une logique managériale.
5. Certains Etats membres présentent des pratiques plus avancées en matière de pilotage par la performance, susceptibles de servir de références pour les autres Etats membres.

2. METHODOLOGIE

2.1.Approche méthodologique

La recherche relève d'une analyse qualitative et quantitative mixte, centrée sur l'évaluation de la mise en œuvre du budget programme au sein de l'Union Communautaire. Elle combine :

- ✓ Analyse documentaire : textes juridiques et rapports annuels de performance.
- ✓ Analyse des indicateurs de performance : pertinence, mesure, alignement avec les objectifs.
- ✓ Entretiens semi-directifs avec les responsables de la mise en œuvre (ministères, Responsables de programme budgétaire, experts en budget programme).
- ✓ Études comparatives entre les Etats membres pour identifier les bonnes pratiques.

L'analyse porte à la fois sur des aspects institutionnels (qualitatifs) et des indicateurs chiffrés (quantitatifs), nécessitant une triangulation des données pour valider les hypothèses.

2.2.Population et échantillon

❖ *Population cible*

- ✓ Ministères en charge du budget, Chaînes managériales des programmes budgétaires.
- ✓ Corps de contrôle et de suivi de la performance.
- ✓ Documents officiels : lois de finances, guide des gestion, rapports annuels de performance des programmes.

❖ *Echantillonnage*

Pays : sélectionner les 8 pays de l'UEMOA pour la comparaison, ou un sous-échantillon représentatif si nécessaire.

Programmes : choisir les principaux programmes stratégiques dans chaque pays pour l'analyse

Personnes de ressources : responsables du suivi budgétaire, experts en budget programme.

De ce qui précède, nous avons mené notre recherche sur un échantillon représentatif d'une population non exhaustive en utilisant la formule de GIEZENDANNER F.D.

La formule donnant la taille « n » minimum de l'échantillon est la suivante⁴ :

- $n = \frac{t^2 p(1-p)}{e^2}$
- Où :
- **n** : taille de l'échantillon
- **t** : coefficient de marge déduit du seuil de confiance
- Ce coefficient est obtenu après calcul du seuil de confiance.
- Le seuil de confiance est établi après identification du risque alpha (α) fixe à 5% (s = 95%)
- Nous obtenons ainsi notre coefficient de marge déduit du seuil de confiance $t = 1,96$
- **p** : proportion estimée de la population qui présente la caractéristique
- **e** : marge d'erreur fixée à 8,9% ($e = 0,089$)
- A partir de cette formule, nous dégageons la taille de notre échantillon comme suit :
- $n = \frac{1,96^2 * 0,5(1-0,5)}{0,089^2}$
- **n = 120**

Nous venons de trouver que l'échantillon de notre étude sera constitué de **120** individus et ces derniers seront enquêtés afin de nous permettre d'arriver à présenter nos résultats.

Les programmes budgétaires retenus dans chaque Etat membre (Nbre : 15) se présentent comme suit :

- 2 dans le secteur rural ;
- 2 dans le secteur de l'éducation ;
- 2 dans le secteur de la recherche et de l'innovation ;
- 2 dans le secteur de la formation professionnelle ;
- 2 dans le secteur de pilotage de l'économie ;
- 3 dans le secteur de la santé ;

⁴ <http://www.ifres.fr/medias/files/formule-de-giezendanner-pour-determiner-la-taille-de-l-echantillon.pdf>

- 2 dotations au sein d'Institutions constitutionnelles⁵.

Le choix de ces programmes budgétaires est fondé sur la nature de leur secteur qui sont porteur de l'économie. En effet, ce sont des secteurs à fort impact économique et social parce qu'ils contribuent directement à la croissance économique durable en favorisant la création d'emplois, le renforcement du capital humain avec des effets multiplicateurs sur les autres secteurs de l'économie.

2.3.Méthodes de collecte de données

La méthode utilisée pour la collecte des données est résumée comme suit :

SOURCE	TYPE DE DONNEES	METHODE DE COLLECTE
Cadres normatifs, lois et directives	Qualitative	Analyse documentaire, codification des exigences en matière de performance et reddition de comptes
Rapports annuels de performance	Quantitative et qualitative	Extraction des indicateurs, analyse de leur pertinence et cohérence avec les objectifs
Entretiens semi-directifs	Qualitative	Guide d'entretien centré sur l'utilisation des indicateurs et la prise de décision
Données comparatives entre pays	Qualitative et quantitative	Benchmarking et classement des pratiques avancées

Méthodologie de collecte

Observation : les données qualitatives permettront d'évaluer les cadres institutionnels et la formulation et l'usage des indicateurs, tandis que les données quantitatives permettront de mesurer la pertinence et la cohérence des indicateurs.

2.4.Méthodes d'analyse des données

❖ *Analyse documentaire*

- ✓ Codification des textes pour identifier les exigences sur la performance et la reddition des comptes ;
- ✓ Comparaison entre les pays et par rapport aux directives communautaires ;
- ✓ Classement selon le niveau de formalisation et d'opérationnalisation.

❖ *Analyse des indicateurs de performance*

- ✓ Critères : pertinence, mesurabilité, alignement avec les objectifs pour lesquels ils sont définis, orientation résultats vs moyens ;
- ✓ Méthode : tableau comparatif par programme et par pays, notation (ex. faible, moyenne,

⁵ Article 14 - [Directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA](#)

forte) pour évaluer la qualité des indicateurs.

❖ **Analyse de cohérence**

✓ Vérification de la cohérence entre :

- Objectifs des programmes ;
- Indicateurs de performance ;
- Résultats présentés dans les rapports annuels.

✓ Méthode : matrice de cohérence avec codes couleur pour identifier les écarts ou incohérences.

❖ **Analyse de l'utilisation des indicateurs dans la décision**

✓ Analyse des entretiens pour comprendre si les résultats des indicateurs :

- Influencent l'allocation des ressources budgétaires ;
- Guident les priorités stratégiques ;
- Servent principalement à des fins de conformité.

❖ **Benchmarking et identification des bonnes pratiques**

✓ Comparer les pratiques entre pays sur la base de critères : pertinence des indicateurs, utilisation effective, transparence, réalisation des cibles.

✓ Identifier les pays les plus avancés et les pratiques à partager.

2.5. Validation des hypothèses

❖ **Hypothèse générale** : vérifiée si l'ensemble des analyses révèle des limites structurelles ou fonctionnelles du budget programme comme outil de pilotage.

❖ **Hypothèses spécifiques** : validées ou infirmées selon :

1. Le degré d'opérationnalisation des exigences communautaires (codification et entretiens) ;
2. L'orientation résultats vs moyens des indicateurs (analyse des Projets annuels de performance) ;
3. La cohérence objectifs-indicateurs-résultats (matrice de cohérence) ;
4. L'usage réel des indicateurs dans la décision (entretiens et cas concrets) ;
5. La comparaison entre pays pour identifier les pratiques avancées (benchmarking).

3. REVUE DE LITTÉRATURE

3.1. Fondements juridiques du cadre de performance dans l'UEMOA

Le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques repose sur un ensemble de directives adoptées en 2009, dont :

- ✓ La Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, qui établit les principes généraux de transparence, de légalité et d'information du public applicables à toutes les autres directives financières ;
- ✓ La Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, qui constitue la loi organique-type pour les Etats membres et encadre le contenu, la présentation, l'élaboration, l'adoption, l'exécution et le contrôle des lois de finances, notamment en fixant la structure du budget programme, les programmes, les objectifs et les indicateurs de performance
- ✓ Les autres directives portant « nomenclature budgétaire », « Comptabilité publique », « Plan comptable » et « Tableau des opérations financières (TOFE) », qui assurent l'opérationnalisation du cadre nouveau cadre harmonisé.

Dispositions clés des directives relatives au cadre de performance

La disposition centrale en matière de budget programme figure dans la Directive n°06/2009/CM/UEMOA, qui dispose en son article 12-al 2, que : « ...À l'intérieur des ministères, les crédits sont décomposés en programmes. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. À ces programmes sont associés des objectifs précis et des indicateurs de performance qui font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à des rapports de performance. »

Cette disposition juridiquement contraignante fait du programme l'unité structurante de la réforme budgétaire, introduisant une rupture avec l'approche traditionnelle axée sur les moyens. Cet article annonce la notion de performance dans la gestion budgétaire et indique également que le dispositif de performance d'un programme budgétaire comprend des objectifs, des indicateurs et des cibles. La triade : objectifs – indicateurs – cible sont à la base de la mesure des résultats. C'est par la combinaison de l'objectif, de l'indicateur et de la cible qu'on exprime le résultat attendu.

3.2. Concepts théoriques sur le cadre de performance

❖ *La performance*

La performance d'une organisation est sa capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés. Elle se traduit par les progrès réalisés dans la mise en œuvre des actions. Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, place la performance au cœur de l'action publique

(le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats) ;

La performance dans le budget programme revêt trois (03) dimensions du point de vue de la population :

✓ La performance du point de vue du citoyen

Elle est matérialisée par « efficacité » c'est-à-dire la capacité des administrations à atteindre des objectifs socio-économiques préalablement fixés.

Par exemple : Réduire le taux de prévalence du SIDA.

✓ La performance du point de vue du contribuable

Elle est matérialisée par « efficacité » de la gestion qui consiste pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques.

Par exemple : Réduire les coûts de l'accès aux soins de santé

✓ La performance du point de vue du client (usager)

Elle est matérialisée par « qualité » de la gestion qui consiste à mieux spécifier les produits ou prestations en vue de satisfaire les clients ou usagers.

Par exemple : Réduire les délais de délivrance des actes d'état civil.

❖ **La Triade Objectifs – Indicateurs- Cibles**

Notion d'objectif

L'objectif peut être défini comme le but qu'une organisation se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée. Il exprime les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme.

L'objectif caractérise la politique publique réalisée à travers le programme et doit répondre au problème central que le programme se propose de résoudre,

Exemple : « Améliorer l'accès à l'eau potable dans les zones rurales ».

La définition des objectifs doit par conséquent se faire dans une démarche de résolution de problèmes. On distingue en général deux (02) méthodes de formulation des d'objectifs :

- La formulation dite « directe » qui inclue l'indicateur, la cible et l'horizon temporel
- *Ex : Réduire à 20% la mortalité infantile au Sénégal d'ici à 2050.*
- La formulation dite « indirecte » qui n'inclue ni l'horizon temporel, ni la cible.
- *Ex : Réduire la mortalité infantile au Sénégal*

La notion d'indicateur

A chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs permettant d'apprécier les résultats de l'action ou du programme considéré.

Un indicateur se définit comme une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier

totalemment ou partiellemment un état, une situation et/ou l'évolution d'une action ou d'un programme. Il peut être exprimé en valeur absolue, en ratio, en pourcentage, etc

Comme il est impossible de tout suivre dans les détails, il faut être très sélectif dans le choix des indicateurs, et ne retenir que ceux qui représentent un enjeu important pour l'atteinte de l'objectif visé.

- **C** = « Clear » (clair) : suffisamment précis
- **R** = « Relevant » (pertinent) : Approprié
- **E** = « Economic » (économique)
- **A** = « Assignable » (assignable): Peut être attribué à une personne ou un groupe.
- **M** = « Monitorable » : susceptible d'être suivi.

La notion de cible

C'est la valeur (chiffre brut, ratio, pourcentage) prise par l'indicateur à une date donnée. Elle doit marquer une progression pour traduire une performance. Une bonne cible répond aux critères suivants :

- **S** = « Specific » (spécifique)
- **M** = « Measurable » (mesurable)
- **A** = « Agreed upon » (accordée)
- **R** = « Realistic » (réaliste)
- **T** = « Time-related » (fixée dans le temps)

❖ *Le Cadre de performance*

Conformément aux directives communautaires, le cadre de performance constitue l'ossature du budget programme. Il repose sur une organisation de l'action publique en missions, programmes et actions, assortie d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables.

La triade « Objectif-Indicateur-Cible » constitue la base de la mesure des résultats. C'est par la combinaison de ces « éléments qu'on exprime le résultat attendu.

Les principaux outils du cadre de performance sont :

- Les Projets Annuels de Performance (PAP), annexés aux lois de finances, qui présentent les objectifs, les indicateurs et les cibles des programmes ;
- Les Rapports Annuels de Performance (RAP), produits lors de la loi de règlement, qui rendent compte des résultats obtenus ;
- Les indicateurs de performance, alignés sur les priorités nationales et les cadres stratégiques de développement.

Ce dispositif vise à assurer une meilleure lisibilité de l'action publique et une cohérence entre les

politiques nationales et les allocations budgétaires.

Dans l'espace UEMOA, le cadre de performance permet de traduire juridiquement la responsabilité des gestionnaires publics, en liant explicitement les crédits votés aux résultats attendus. Il offre ainsi une base légale pour :

- Evaluer l'efficacité, l'efficience et l'impact des programmes publics ;
- Renforcer la redevabilité administrative vis-à-vis des autorités de tutelle ;
- Permettre aux parlements et aux juridictions financières de juger de l'exécution et de l'efficacité des budgets ;
- Améliorer la transparence et la participation citoyenne à l'analyse de la performance publique.

La redevabilité constitue un enjeu majeur de gouvernance publique. Le cadre de performance renforce cette exigence à plusieurs niveaux :

- Redevabilité administrative, en responsabilisant les gestionnaires de programmes sur l'atteinte des résultats ;
- Redevabilité politique, en permettant aux gouvernements de rendre compte devant les parlements de l'exécution des politiques publiques ;
- Redevabilité citoyenne, grâce à une meilleure transparence de l'information budgétaire et des résultats.

Le cadre de performance facilite ainsi le contrôle parlementaire, le contrôle juridictionnel exercé par les cours des comptes, ainsi que l'évaluation des politiques publiques, conformément aux principes de bonne gouvernance promus par l'UEMOA. Son intégration dans le budget programme de l'UEMOA répond à un objectif juridique et institutionnel clair : faire de la redevabilité un principe central de la gestion des finances publiques. Les dispositions des directives communautaires, notamment de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA, fournissent une base normative solide pour structurer l'action publique autour de résultats mesurables et rendre compte de façon transparente de l'utilisation des ressources publiques.

❖ *La Gestion axée sur les résultats*

La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est une approche de gestion publique qui met l'accent sur les résultats obtenus plutôt que sur les moyens mobilisés. Elle repose sur une chaîne logique liant : Intrants → activités → extrants → résultats → impacts.

Les principes clés de la GAR incluent :

- La définition d'objectifs clairs et mesurables ;
- L'utilisation d'indicateurs de performance pertinents ;
- La fixation de cibles réalistes ;

- Le recours à des données fiables pour le suivi et l'évaluation ;
- L'apprentissage et l'amélioration continue.

Dans le cadre du budget programme, la GAR constitue le socle théorique central, car elle structure la logique même du dispositif de performance.

Dans la gestion du dispositif de performance, la GAR permet d'analyser :

- La qualité de formulation des objectifs ;
- La pertinence des indicateurs (résultats et effets) ;
- La définition des cibles,
- La fiabilité des données.
- La cohérence de la chaîne de performance ;
- La capacité du système à produire une information utile pour le pilotage.

Au sein de l'union communautaire, l'adoption formelle de la GAR est avérée, mais son opérationnalisation effective reste problématique, notamment en raison de la faiblesse des systèmes statistiques et du déficit de compétences en suivi-évaluation.

Cette approche méthodologique structure le budget programme autour d'une chaîne de résultats qui consacre le passage d'une focalisation sur les activités à une focalisation sur les impacts.

3.3. Théories applicables

La notion de performance dans le secteur public s'articule autour de plusieurs cadres théoriques majeurs qui ont évolué d'une logique de moyens vers une logique de résultats et de valeur publique. Les principales théories sur la performance publique se concentrent sur le passage de la logique de moyens (procédures) à celle des résultats, intégrant des concepts comme l'[efficacité](#) (atteindre les objectifs ex: taux de réussite d'une politique), l'[efficience](#) (Maximisation des résultats pour des moyens constants (rapport coût/service rendu)), l'[économie](#) (gestion des ressources - Maîtrise des moyens mis en œuvre (coûts)), l'[efficacité](#) (qualité du service) et la [valeur publique](#) (légitimité, confiance, utilité sociale), avec des fondements venant de la [Théorie de l'Agence](#), la [Nouvelle Gestion Publique \(NGP\)](#) (inspirée du privé), la Théorie de la responsabilité, la Théorie de la Valeur Publique (Public Value) et la Théorie de l'Agence dans le secteur public, toutes cherchant à concilier l'intérêt général avec une gestion plus managériale.

- ❖ **Le New Public Management (NPM)** Le New Public Management (NPM)⁶ est un courant théorique apparu dans les pays anglo-saxons, visant à introduire dans le secteur public des méthodes inspirées du secteur privé. Ses principes majeurs sont :

⁶ Christopher Hood (1991, 1995); *A Public Management for All Seasons?*

- La décentralisation de la gestion ;
- La responsabilisation des gestionnaires ;
- La fixation d'objectifs de performance ;
- La mesure et la comparaison des résultats ;
- L'efficacité et l'efficacite de l'action publique.

Le budget programme s'inscrit dans la logique NPM par la responsabilisation des gestionnaires (responsables de programme), l'autonomie managériale conditionnée aux résultats et la mesure de la performance.

Le NPM permet d'analyser :

- La relation entre autonomie managériale et performance ;
- Le rôle des indicateurs comme outils de pilotage ;
- L'utilisation de la performance dans l'allocation des ressources ;
- Les mécanismes d'incitation et de sanction.

Dans le contexte de l'UEMOA, le NPM éclaire les difficultés liées à :

- La faible autonomie réelle des gestionnaires ;
- La persistance d'une culture administrative légaliste ;
- La faible utilisation de la performance dans les arbitrages budgétaires.

Plusieurs Auteurs comme Dunleavy et al. (2006) dans « Limites du NPM dans les administrations complexes » ; Hood & Peters (2004) dans « Risque de fragmentation et de perte de cohérence », ont critiqué le NPM et les reproches les plus pertinents pour notre étude sont :

- Risque de technicisation excessive de la performance ;
- Transposition incomplète de modèles exogènes ;
- Inadéquation entre les principes du NPM et les capacités institutionnelles locales.

❖ *La théorie de l'accountability(responsabilité)*

Selon les Auteurs Mark Bovens (2007), Andreas Schedler (1999) et Behn, R. (2001) l'accountability est centrale dans la gestion publique moderne et renvoie à l'obligation pour les gestionnaires publics de :

- Rendre compte de l'utilisation des ressources ;
- Justifier leurs résultats ;
- Assumer les conséquences de leur action.

Elle repose sur trois dimensions :

- Obligation de rendre compte ;
- Existence de sanction ou de récompense ;
- Transparence.

Le cadre de performance du budget programme est un instrument central de cette redevabilité à travers les rapports annuels de performance (RAP), élaborés par les Responsables de programmes budgétaire.

La responsabilité reste souvent formelle, en raison de la faiblesse des audits de performance et de la capacité limitée des parlements à exploiter les données de performance.

❖ *La Théorie des Trois « E »*

La performance budgétaire est traditionnellement évaluée selon trois dimensions complémentaires :

- Économie : Acquérir les ressources (humaines, matérielles) au meilleur coût.
- Efficacité : Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés (les objectifs sont-ils atteints ?).
- Efficience : Rapport entre les produits obtenus (outputs) et les ressources utilisées (inputs). Il s'agit d'optimiser le coût unitaire de la prestation.

Bien que conceptuelle, cette théorie a été formalisée par des institutions comme la Banque Mondiale et l'OCDE (notamment via les travaux de Peter Drucker sur le management par objectifs). Dans cette même logique, le référentiel INTOSAI précise que « L'audit de performance examine si les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité sont respectés dans la gestion des ressources publiques. »⁷.

❖ *La Théorie de la Valeur Publique (Public Value)*

Émergée en réaction aux limites du NPM, cette approche considère que la performance ne se limite pas à l'efficience financière ou technique. Son objectif est de créer une "valeur" pour le citoyen et la société dans son ensemble.

Mark H. Moore dans « *Creating Public Value : Strategic Management in Government* (1995) » considère que la « Valeur Publique (Public Value) » est un concept élargi de la performance, intégrant la légitimité de l'action publique, la confiance des usagers et la production de bénéfices sociaux. La satisfaction de l'utilisateur, la légitimité démocratique et l'équité sociale deviennent des critères de réussite centraux.

Développée par Mark Moore, cette théorie soutient que la performance ne doit pas être uniquement comptable ou managériale. Elle doit créer de la "valeur" pour le citoyen. La performance se mesure ici par l'impact réel sur la société (exemple : réduction du taux de chômage, amélioration de la santé publique) plutôt que par la simple activité administrative.

⁷ INTOSAI (2019). *ISSAI 300 – Principes fondamentaux de l'audit de performance*.

❖ ***Théorie de l'Agence dans le secteur public :***

Utilisée pour structurer le contrôle de la performance entre les différents acteurs (exemple : Etat-stratège et administrations-opératrices), cette théorie repose sur la réduction de l'asymétrie d'information par le contrôle et les incitations pour s'assurer que l'agent agit conformément aux objectifs fixés.

Développée par Michael Jensen et William Meckling dans “*Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure (1976)*”, cette théorie se caractérise par :

- Contrat de performance : Le budget devient un contrat liant le politique (mandant) au gestionnaire (mandataire) ;
- Réduction de l'asymétrie d'information : Le reporting et les audits sont essentiels pour que le politique puisse contrôler l'action du gestionnaire.

4. RESULTATS

L'analyse du cadre juridique (directives communautaires et leurs implémentations à l'échelle nationale dans les Etats membres), des Projets Annuels de Performance (PAP) et Rapports Annuels de Performance (RAP) des programmes budgétaires parcourus dans ces différents Etats, révèle que, malgré l'adoption des directives communautaires, le budget programme reste un outil de pilotage partiellement efficace. Les textes nationaux, bien que conformes aux normes communautaires, manquent souvent de mécanismes opérationnels clairs pour garantir la performance et la reddition des comptes. Les indicateurs de performance existants sont souvent insuffisamment définis et peu reliés aux objectifs des programmes, limitant ainsi leur capacité à orienter les décisions de gestion. De plus, l'usage des indicateurs reste principalement formel, destiné à répondre aux obligations administratives plutôt qu'à soutenir la prise de décision stratégique. Cette situation explique l'efficacité limitée du budget programme comme instrument de gestion des finances publiques.

De façon spécifique, les résultats de notre étude se présentent comme suit :

4.1.Hypothèse spécifique 1

Malgré le cadre institutionnel et normatif globalement harmonisé en matière de budget programme, conformément aux directives communautaires, les exigences relatives à la performance et à la reddition des comptes restent insuffisamment opérationnalisées dans les textes nationaux.

- ❖ **Résultat :** L'étude des textes législatifs et réglementaires montre que la plupart ont intégré les principes du budget programme, notamment la hiérarchisation par programmes et la définition d'indicateurs de performance. Cependant, les mécanismes concrets pour assurer

le suivi de la performance et la reddition des comptes restent peu détaillés. Les textes nationaux précisent rarement les procédures d'évaluation, les responsabilités exactes des gestionnaires publics ainsi que les mécanismes de responsabilisation en cas de contre-performance. Cette faiblesse institutionnelle est comparable aux analyses de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, selon lesquelles les dispositifs de gestion axée sur les résultats produisent des effets limités lorsque les responsabilités managériales, les mécanismes d'imputabilité et les systèmes d'évaluation ne sont pas clairement définis dans les cadres institutionnels (Pollitt & Bouckaert, 2017). Cette lacune institutionnelle limite la capacité des administrations à utiliser les budgets-programmes comme véritables outils de pilotage.

Conclusion : L'hypothèse 1 est confirmée. Le cadre institutionnel existe, mais il n'est pas suffisamment opérationnel pour garantir un pilotage basé sur la performance.

4.2.Hypothèse spécifique 2

Une proportion significative des indicateurs de performance utilisés dans les budgets-programmes est davantage orientée vers les moyens et les activités que vers les impacts.

❖ **Résultat** : L'analyse des indicateurs des budgets-programmes montre que la majorité se concentre sur la mesure des intrants (budgets consommés, personnel mobilisé) et des activités réalisées (nombre de formations dispensées, nombre de projets exécutés), tandis que les indicateurs de résultats et d'impact (amélioration du bien-être des populations, réduction de la pauvreté, qualité des services publics) restent peu nombreux ou peu précis. Cette orientation « moyens/activités » limite la capacité des décideurs à évaluer l'efficacité réelle des programmes et à ajuster les politiques publiques sur la base de résultats concrets. Ce constat est plus accentué au niveau des programmes budgétaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation avec :

- ✓ Environ 65-70% des indicateurs mesurent des moyens ou des activités (ex : nombre de formations dispensées, nombre de routes construites) ;
- ✓ Moins de 30-35% mesurent des résultats ou impacts (ex : taux de scolarisation, amélioration de l'accès aux services de santé).

Conclusion : L'hypothèse 2 est confirmée. Les indicateurs sont majoritairement orientés vers les moyens et activités.

4.3.Hypothèse spécifique 3

La cohérence entre objectifs des programmes, indicateurs de performance et résultats rapportés est globalement faible à moyenne.

❖ **Résultat** : L'évaluation des budgets-programmes montre que, dans de nombreux cas, les objectifs des programmes sont formulés de manière générale et ne sont pas toujours alignés

sur les indicateurs choisis. Par exemple, un programme visant « l'amélioration de l'accès à l'éducation » peut être suivi par un indicateur limité au nombre de bâtiments scolaires construits, sans mesurer l'impact sur le taux de scolarisation ou la qualité de l'enseignement. Cette incohérence entre objectifs, indicateurs et résultats rapportés réduit la capacité des gestionnaires publics à interpréter correctement les performances et à prendre des décisions éclairées pour améliorer l'efficacité des programmes. Les statistiques ressorties de cette analyse de cohérence se présente comme suit :

- ✓ 40% des programmes montrent une cohérence satisfaisante (objectifs alignés avec indicateurs et résultats) ;
- ✓ 60% présentent des écarts, avec des indicateurs qui ne reflètent pas directement les objectifs ou les résultats annoncés ;
- ✓ Exemple : un programme de santé peut viser la réduction de la mortalité infantile mais se limiter à suivre le nombre de vaccinations effectuées.

Conclusion : L'hypothèse 3 est confirmée. La cohérence reste faible à moyenne dans la majorité des programmes.

4.4.Hypothèse spécifique 4

L'utilisation des indicateurs de performance reste principalement formelle et répond davantage à des exigences de conformité qu'à une logique managériale.

- ❖ **Résultat :** Les entretiens avec les gestionnaires et l'analyse documentaire révèlent que les indicateurs de performance sont souvent compilés pour répondre aux obligations réglementaires ou aux audits, sans être exploités pour l'optimisation de la gestion.

Les données collectées ne sont que rarement analysées pour corriger les écarts ou ajuster les stratégies. Ainsi, le budget programme est plus perçu comme un instrument de contrôle formel que comme un outil de pilotage dynamique, ce qui limite son impact sur la performance réelle des politiques publiques. A titre d'illustration l'enquête auprès des responsables de programmes révèle que 70% des indicateurs sont compilés et transmis dans les rapports annuels sans réelle analyse décisionnelle. Les responsables admettent que les données servent surtout à justifier les dépenses devant les autorités supérieures ou les partenaires financiers. Peu de cas observés où les indicateurs servent à réorienter les stratégies ou améliorer la performance. Cette observation rejoint les analyses de Allen Schick, qui estime que plusieurs réformes budgétaires axées sur la performance restent dominées par une logique procédurale et comptable, limitant leur capacité à améliorer concrètement l'efficacité des politiques publiques (Schick, 2003). Dans le même sens, Organisation for Economic Co-operation and Development souligne que l'absence d'utilisation effective des données de performance dans la prise de décision constitue l'une des principales

limites des dispositifs de budget programme dans plusieurs pays en développement (OECD, 2018).

Conclusion : L'hypothèse 4 est confirmée. L'usage managérial des indicateurs reste marginal.

4.5.Hypothèse spécifique 5

Certains pays de l'UEMOA présentent des pratiques plus avancées en matière de pilotage par la performance, susceptibles de servir de références pour les autres Etats membres.

❖ **Résultat** : L'étude comparative révèle que certains pays, comme le Burkina Faso et le Sénégal, ont commencé à intégrer des indicateurs axés sur les résultats et l'impact, à renforcer la cohérence entre objectifs et indicateurs, et à instaurer un suivi régulier impliquant les décideurs. Ces pratiques avancées permettent de mieux orienter les ressources publiques et d'améliorer la reddition de comptes. Elles constituent un potentiel modèle pour les autres Etats membres, illustrant qu'une mise en œuvre rigoureuse du budget programme peut transformer cet outil en véritable instrument de pilotage et d'amélioration de la performance publique. A titre d'illustration, certains pays, comme le Sénégal et le Burkina Faso, ont développé des systèmes de suivi plus structurés, avec des indicateurs centrés sur les résultats et des rapports analytiques utilisés dans la planification budgétaire. Ces pratiques permettent une meilleure allocation des ressources et un suivi plus effectif de l'impact des programmes.

Conclusion : L'hypothèse 5 est confirmée. Certaines expériences peuvent servir de modèles pour la région.

Pays	Cadre institutionnel opérationnel (%)	Indicateurs orientés résultats (%)	Cohérence objectifs-indicateurs-résultats (%)	Utilisation managériale des indicateurs (%)	Notes / pratiques avancées
Bénin	70	35	40	30	Cadre harmonisé mais usage formel des indicateurs
Burkina Faso	89	63	71	45	Bon suivi analytique dans certains programmes (référence régionale)
Côte d'Ivoire	81	52	49	25	Indicateurs surtout de moyens, utilisation formelle
Guinée-Bissau	60	32	38	20	Faible capacité institutionnelle et cohérence limitée
Mali	70	49	55	30	Cadre harmonisé mais peu de prise en compte des résultats
Niger	65	30	35	25	Usage formel, indicateurs centrés sur activités

Sénégal	80	72	67	38	Pratiques avancées : suivi analytique et utilisation managériale
Togo	65	55	64	30	Indicateurs orientés moyens, usage formel

Analyse du dispositif de mesure de performance par pays

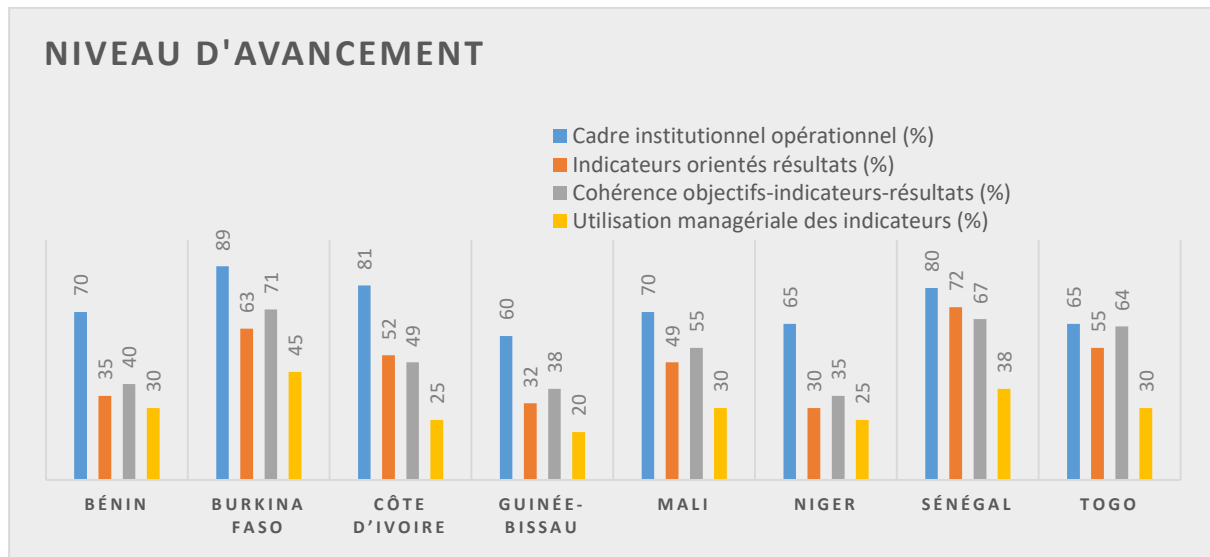


Tableau comparatif des indicateurs de performance des budgets-programmes dans l'UEMOA

Complément qualitatif aux données statistiques

Les entretiens réalisés dans le cadre de la présentation des pratiques montrent que les dispositifs de suivi de la performance sont appliqués de manière inégale selon les programmes analysés. Dans la plupart des cas, les programmes budgétaires disposent bien d'un cadre harmonisé de suivi des résultats. Cependant, dans la pratique, les indicateurs sont souvent utilisés de façon plutôt formelle. Ils servent davantage à suivre les ressources mobilisées et les activités réalisées qu'à mesurer réellement les résultats obtenus et les impacts produits à moyen ou long terme. Plusieurs répondants estiment ainsi que les indicateurs actuels ne reflètent pas suffisamment la performance réelle des programmes, car ils restent principalement centrés sur les réalisations de court terme plutôt que sur les changements durables recherchés. Cette tendance rejoint les critiques formulées par Robert Kaplan et David Norton, qui rappellent que les systèmes de performance centrés uniquement sur les outputs immédiats ne permettent pas d'apprécier pleinement la création de valeur publique ni les transformations durables recherchées par les politiques publiques (Kaplan & Norton, 1996). Dans le même sens, Organisation for Economic Co-operation and Development souligne que plusieurs pays engagés dans les réformes budgétaires axées sur les résultats rencontrent des difficultés à développer des indicateurs orientés vers les outcomes et les impacts

de long terme (OECD, 2019).

Les échanges ont également mis en évidence certaines faiblesses institutionnelles, notamment en matière de capacités techniques et de cohérence entre les objectifs stratégiques, les actions menées et les mécanismes de suivi mis en place. Ces constats corroborent les travaux de World Bank, selon lesquels l'efficacité des systèmes de gestion axée sur les résultats dépend fortement des capacités administratives, de la qualité des systèmes d'information et de l'alignement stratégique entre planification, budgétisation et suivi-évaluation (World Bank, 2017). Les analyses de Allen Schick montrent également que les réformes budgétaires orientées vers la performance produisent des résultats limités lorsque les institutions ne disposent pas de ressources techniques suffisantes pour assurer un suivi rigoureux des programmes (Schick, 2003).

Malgré ces difficultés, certains Etats se démarquent par des pratiques plus avancées, fondées sur un suivi analytique rigoureux et une utilisation des données comme véritable outil d'aide à la décision. Ces expériences constituent aujourd'hui des références intéressantes au niveau régional.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de la mise en œuvre du budget programme au sein de l'UEMOA montre que cette réforme budgétaire offre un outil prometteur de pilotage de l'action publique, mais dont l'efficacité reste partielle. Le cadre juridique, bien qu'harmonisé au niveau communautaire, demeure insuffisamment opérationnel dans les textes nationaux, limitant la responsabilisation et la reddition des comptes. Les indicateurs de performance sont souvent basés sur les résultats de court terme plutôt que sur les résultats dans le moyen et long terme tels que les effets et les impacts. La cohérence entre objectifs, indicateurs et résultats rapportés est généralement faible ou moyenne. Leur utilisation dans la prise de décision reste essentiellement formelle, répondant davantage à des exigences de conformité qu'à une logique managériale. Néanmoins, certaines pratiques avancées observées dans quelques Etats membres offrent des opportunités de transfert et de capitalisation.

Pour renforcer l'efficacité du budget programme dans l'UEMOA, nous recommandons de :

- ✓ Consolider le cadre institutionnel et normatif en précisant les obligations en matière de performance et de reddition des comptes et en clarifiant les responsabilités des acteurs.
- ✓ Améliorer la qualité des indicateurs de performance en privilégiant les résultats et impacts, en garantissant leur mesurabilité et leur alignement avec les objectifs stratégiques.
- ✓ Assurer la cohérence entre objectifs, indicateurs et résultats par une révision régulière des programmes et une consolidation des données.
- ✓ Promouvoir l'utilisation effective des indicateurs dans la prise de décision via l'intégration systématique des résultats dans le pilotage budgétaire et stratégique et le développement d'outils de suivi accessibles aux décideurs.
- ✓ Capitaliser sur les bonnes pratiques régionales en identifiant les expériences réussies, en organisant des échanges de savoir-faire et en élaborant un référentiel régional de bonnes pratiques.

Dès lors, comment transformer le budget programme, encore largement formel, en un véritable levier de pilotage stratégique et de performance publique ?

REFERENCES

- Andreas Schedler (1999) - Conceptualizing Accountability
- Behn, R. (2001) - Rethinking Democratic Accountability
- Bouvier, M. (2018) - Finances publiques
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability. *European Law Journal*.
- Christopher Hood (1991, 1995) - A Public Management for All Seasons?
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Row.
- Ferlie, E. et al. (1996) - *The New Public Management in Action*
- Gibert, P. (2000) - *Le management public*
- Hatry, H. (2006) - *Performance Measurement: Getting Results*
- Henry Mintzberg et Lawrence & Lorsch. - *The Structuring of Organizations* (1979)
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*.
- INTOSAI (2019). *ISSAI 300 – Principes fondamentaux de l’audit de performance*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.
- Kusek, J.Z. & Rist, R.C. (2004) - *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*
- Mark Bovens (2007) - *Analysing and Assessing Accountability*
- Mark H. Moore. - *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995).
- Michael Jensen et William Meckling. - *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure* (1976).
- Guides d’élaboration du budget programme
- OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing.
- OECD (2015) - *Public Governance and Accountability*
- OECD / DAC (2002, 2010) - *Managing for Development Results*
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) - *Reinventing Government*
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017) - *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.
- Pollitt, C. (2006) - « *Performance Management in Practice* »
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform*. Oxford University Press.
- Power, M. (1997) - *The Audit Society*
- Schick, A. (2003). *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*. *OECD Journal on Budgeting*.
- UEMOA (2009). *Directives communautaires de 2009/CM/UEMOA*.

- Van Thiel, S. & Leeuw, F. (2002) - Critique de l'usage politique et symbolique des indicateurs.
- World Bank. (2017). *Results-Based Management in Public Sector Governance*. Washington, DC.
- World Bank (2006) - Results-Based Monitoring and Evaluation Handbook

ANNEXE
Modèle conceptuel de cadre de performance
Annexe 1 : PLANIFICATION –

Modèle conceptuel de Cadre de performance du programme X des années N+1, N+2 et N+3

Objectifs	Indicateurs	Référence		Année N-2	Valeurs cibles			Responsables
		Unité	Année		N+1	N+2	N+3	
Objectif stratégique	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
Action.01 :								
Objectif Opérationnel :	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
Action.02 :								
Objectif Opérationnel :	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
	Indicateur 2 :							
Action .n... :								
Objectif Opérationnel	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
Résultats majeurs attendus du programme en N+3								
Résultats majeurs		Indicateurs d'extrants			Cibles N+3			
1.								
2.								
3.								

Annexe 2 : MESURE DE RESULTATS –

Modèle conceptuel de Cadre de mesure de résultat du programme X à N+1 ; N+2 et N+3

Objectifs	Indicateurs	Année N+2 (ou N+2 ou N+3)						Responsables
		Cible	Réalisation	Ecart	Observation	Mesure d'amélioration	Coût	
Objectif stratégique	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
Action.01 :								
Objectif Opérationnel	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							
Action.02 :								
Objectif Opérationnel	Indicateur 1 :							
	Indicateur 2 :							

	Indicateur 2 :							
Action .n... :								
Objectif	Indicateur 1 :							
Opérationnel	Indicateur 2 :							
Résultats majeurs atteints du programme en N+3								
Résultats majeurs		Indicateurs d'extrants				Observation		
1.								
2.								
3.								