

Note d'orientation sur le choix des objectifs et des indicateurs

Cadre général

La promulgation de la nouvelle loi organique du budget (LOB) le 13 février 2019 a institué un nouveau mode de gestion des finances publiques **axé sur la performance**, il s'agit plus précisément de la gestion de budget par objectifs.

Cette loi organique du budget vise notamment l'amélioration de la performance des politiques publiques (programmes).

D'ailleurs, la notion de la performance a été consacrée pour la première fois au niveau **de l'article premier** de cette nouvelle LOB de 2019.

Se basant sur cet article, la performance est définie comme la capacité d'une administration à **réaliser des objectifs prédéfinis dans le cadre d'une stratégie déterminée et dans la limite des moyens alloués et autorisés** au regard **des attentes exprimées** par les citoyens, usagers et contribuables. Ces objectifs sont **mesurés par des indicateurs de performance**.

La concrétisation de cette performance se fait par le biais **d'un ensemble des objectifs et des indicateurs opérationnels**.

Cette note d'orientation vise à **appuyer les unités GBOs sectorielles ainsi que les responsables des programmes dans la définition des objectifs et des indicateurs au niveau stratégique et opérationnel**.

A cet effet, ces acteurs devraient être capables **de différencier la performance stratégique de la performance opérationnelle**.

Cette note permet aussi de présenter la démarche adoptée pour définir les deux niveaux en se basant sur des critères précis et des exemples concrets.

Il est à préciser que les exemples présentés dans cette note sont cités à titre indicatif et permettent de mieux cerner les concepts clés et les critères de choix ainsi que la démarche adoptée.

Partie 1 : La performance stratégique: Stratégie-objectifs stratégiques et indicateurs de performance

La performance stratégique se traduit par la définition de **la stratégie, des objectifs stratégiques et leurs indicateurs de performance**. Ces éléments constituent le **cadre de performance d'un programme**, inscrit au niveau du **projet annuel de performance**. Ce dernier constitue un document qui traduit les engagements des responsables des programmes en contrepartie des crédits alloués.

1. Comment définir une stratégie d'une mission /d'un programme ?

La stratégie représente **une réflexion globale pluriannuelle** (à horizon de 3 à 5 ans) qui définit **la finalité** et les priorités de **la mission / programme**.

En effet, la stratégie exprime l'intention de la mission / du programme.

Sans vision, la stratégie n'a pas de sens.

« Une vision stratégique est une représentation du futur souhaité, à la fois rationnelle et intuitive, englobante et prospective » (Caron et Martel, 2005 :6)

Une vision stratégique annonce les intentions d'une communauté/d'une administration quant à ce qu'elle entend accomplir .Elle représente un certain idéal à atteindre (la finalité, la cible).

Une telle vision met en évidence la stratégie qui mène à des actions par la suite.

Les éléments constituant la stratégie sont :

1. La finalité de la mission / programme

Définition de la finalité : c'est un bénéfice ou un changement socio-économique à long terme d'une politique publique sur les citoyens, usagers et contribuables ; c'est l'expression de l'impact socio-économique d'une mission ou d'un programme donné sur les bénéficiaires finaux.

Exemples:

Finalité de la mission de la santé : Offrir à tous les citoyens et les citoyennes à tout âge des services de santé **accessibles, de meilleure qualité et à des coûts abordables** permettant **de préserver leur état de santé.**

Finalité du programme "infrastructure routière" : Offrir une infrastructure accessible, sûre et à des coûts abordables adaptée aux exigences de la vie économique et sociale en vue de faciliter la mobilité des usagers et de contribuer à la promotion des investissements dans toutes les régions du pays.

Finalité du programme "enseignement supérieur" : Former des étudiants et des étudiantes compétents, cultivés, autonomes, en adéquation aux besoins du marché de travail en vue de faciliter leurs insertions ainsi de favoriser leurs employabilités.

2. Le contexte général de la mission/ programme de l'année en cours en explicitant davantage la situation économique et sociale dont laquelle la mission/ programme évolue et en se référant aux orientations du gouvernement/du secteur (plan quinquennal, documents stratégiques, plan économique et social) et aux engagements internationaux (les objectifs du développement durable ODD,)

3. Les principaux outputs d'un diagnostic approfondi de l'environnement interne et externe. Un diagnostic permettant de dégager les principaux points forts/ les opportunités et les principaux points faibles / les menaces,

En outre, le diagnostic va permettre d'orienter l'action de la mission/ programme et **de définir les choix stratégiques à retenir**

4. Les axes stratégiques et orientations stratégiques à retenir

Définition de l'axe stratégique : C'est une orientation majeure soutenue par la mise en œuvre des leviers d'actions qui engagent la mission/programme sur le long terme et d'une façon stable afin d'atteindre un ou plusieurs objectifs.

A cet effet, l'axe stratégique n'est pas un objectif, il peut englober plusieurs objectifs.

Exemples :

Axe stratégique 1 : Promotion de la situation de la femme et consolidation de son intégration dans le développement socio-économique

-Objectif Stratégique 1 :promouvoir l'autonomisation socio-économique des femmes

-Objectif stratégique 2 :protéger les femmes contre toutes formes de discrimination et de violences

Axes stratégique 2 : Contribuer à l'Employabilité des diplômés et ouverture sur l'environnement

-Objectifs stratégique 1 : Renforcer l'adéquation Formation-emploi

Ainsi les priorités sont traduites au niveau des objectifs stratégiques

4. Les principaux leviers d'actions à entreprendre et à caractère stratégique permettront de concrétiser cette stratégie

Les leviers d'action sont les actions nécessaires à entreprendre ayant un caractère stratégique et n'ayant pas d'incidence financière. En complément avec les activités, ils permettent de concrétiser la performance du programme.

Exemple des leviers d'action :

Pour concrétiser l'objectif 1: " Promouvoir l'autonomisation de la femme ", il faut :

- Actualiser la cadre législatif et réglementaire et suivre son application
- Elaborer une base de données des femmes bénéficiaires des projets d'autonomisation
- Coordonner avec les parties prenantes dans ce domaine
-

A intégrer l'approche genre lors de la définition de la stratégie en précisant les inégalités qui touchent les bénéficiaires de la politique publique et en proposant des actions à entreprendre pour y remédier.

La stratégie étant orientée aux utilisateurs de l'information qui sont principalement les citoyens, la société civile, les parlementaires et les chercheurs **elle doit être formulée de manière concise (Maximum deux pages) , précise et claire:**

A éviter

- Le style de rédaction narrative / trop de littérature
- Les informations non pertinentes (trop d'information tue l'information)
- Les informations d'ordre opérationnel
- La redondance
- Les mots techniques/incompréhensible par tous
- La non articulation entre les idées /et les parties du document

Un dialogue de gestion entre les différents acteurs intervenants devrait être mené tout en long du processus de définition de la stratégie

La définition de la stratégie de la mission / du programme est une phase indispensable pour le choix des objectifs.

2. Comment définir les objectifs stratégiques d'un programme

Les objectifs stratégiques sont **les buts à atteindre**. Ils traduisent un changement d'une situation donnée.

Le choix des objectifs stratégique devrait répondre **aux éléments suivants** :

- **Des objectifs en cohérence avec la stratégie du programme .**

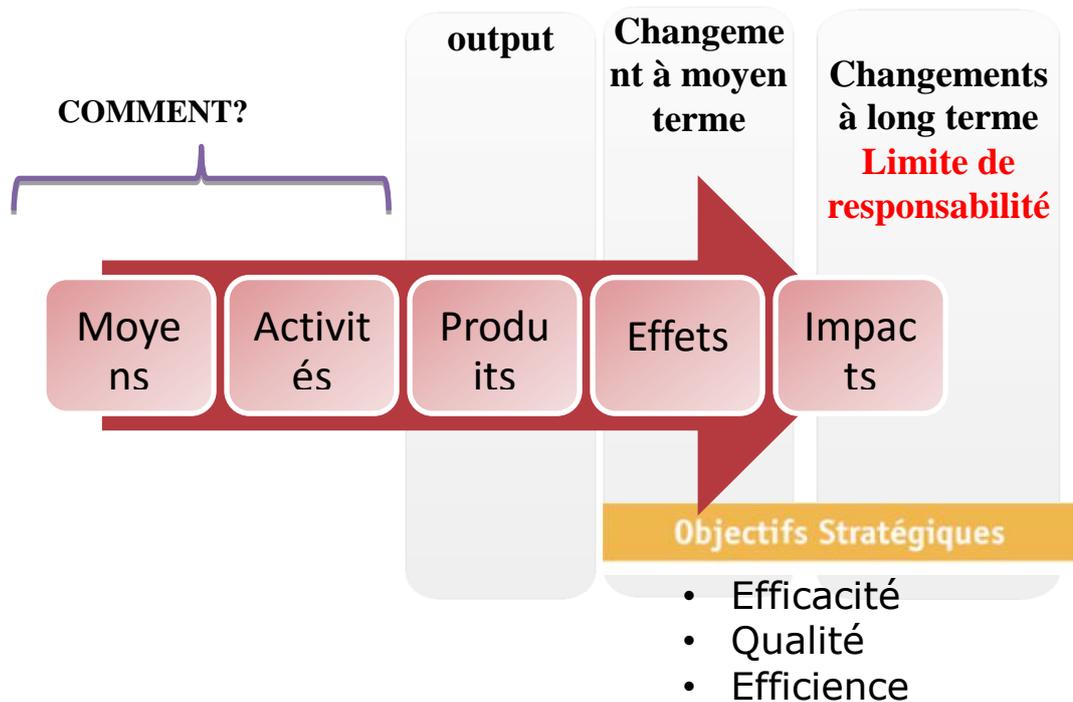
En effet, les objectifs stratégiques traduisent **les orientations stratégiques** et plus particulièrement **les priorités** de chaque programme qui sont définies compte tenu le contexte et **en articulation avec la stratégie de la mission définie .**

- **Une sélection des objectifs, il s'agit de choisir un nombre limité d'objectifs les plus prioritaires**

En effet, Il s'agit **des priorités les plus consommatrices des crédits** ou bien celles qui **présentent les enjeux de politique publique jugés les plus importants en terme socio-économique.**

A cet effet, il est conseillé de ne pas dépasser **trois à quatre objectifs au maximum par programme.**

- **Un choix d'objectifs qui traduit** de manière équilibrée, **les trois dimensions de la performance:**



-La **première dimension**, de point de vue du citoyen, on parle d'**efficacité socio-économique** qui doit traduire les **finalités** et **les effets** attendus d'un programme à moyen et long terme au profit des bénéficiaires tout en répondant à cette question « **Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs retenus ?** »

- La **deuxième dimension** est de point de vue de l'utilisateur, on parle alors de la **qualité** des services rendus.

Elle correspond au niveau de satisfaction **des besoins des usagers obtenus** par rapport **aux résultats obtenus**.

La **troisième dimension** concerne les contribuables et on parle alors de **l'efficience**, on cherche plutôt l'optimisation des **moyens** tout en répondant à ces questions « Quels moyens ont effectivement été mobilisés ? les effets obtenus sont-ils en adéquation avec les moyens mobilisés ? aurait-on pu atteindre les mêmes résultats à moindre coût ? »

On gagne en efficacité lorsqu'on améliore ses résultats **avec une meilleure allocation des moyens disponibles (dans la limite de budget alloué)** ou au **moindre coût**.

- **Un objectif dont on dispose des leviers d'action**

Exemple : Réduire le taux de mortalité routière

La réalisation de cet objectif n'est pas la seule affaire du programme "transport terrestre" et il ne traduit pas sa seule action. Ce résultat est partagé avec d'autres programmes relevant de la mission de l'intérieur et de la mission de l'équipement.

Le programme "transport terrestre" contribue comme les autres programmes dans la réalisation à travers des activités qui sont à sa portée.

Un bon objectif de performance doit être:

-Un objectif clair, L'énoncé de l'objectif devrait être simple, précis, facile à comprendre par tous.

-Un objectif qui s'exprime par un verbe d'action et qui exprime un engagement effectif : éviter, limiter, réduire, minimiser, maintenir, soutenir, promouvoir, améliorer

-Un objectif que l'on peut quantifier par des indicateurs chiffrés d'une manière précise et avec une échéance ferme

-Un objectif réaliste accessible et raisonnable dont le progrès est facile à mesurer.

En effet , avec un objectif réaliste , on parvient plus rapidement aux résultats et les efforts sont ainsi récompensés.

Cependant l'objectif ambitieux , son progrès est plus lent et présente un handicap qui entrave son réalisation.

A Eviter

- **Les objectifs dont la réalisation dépend trop fortement** de l'évolution de l'environnement socio-économique (**facteurs exogènes**) ou dont le programme ne dispose pas de tous les leviers d'actions pour le réaliser (**les objectifs d'impacts**).

Exemples / Réduire le déficit budgétaire, Améliorer le taux d'emploi des jeunes diplômés, Réduire la mortalité routière, éliminer la pauvreté

- **Un objectif visant un impact trop éloigné**

Exemples / lutter contre le réchauffement climatique, promouvoir les énergies renouvelables

- **Un objectif très vaste et complexe**

Exemple

Objectifs1 " Améliorer la compétitivité et renforcer le développement durable du secteur touristique

L'objectif proposé est un objectif complexe et trop vaste qui évoque deux notions différentes, la compétitivité et le développement durable qui sont d'ordre stratégique.

-La notion de la compétitivité touristique selon l'OCDE

" La compétitivité du tourisme pour une destination donnée correspond à **la capacité du lieux à optimiser son attractivité pour les résidents et les non-résidents**, afin de proposer aux consommateurs **des services touristiques de qualité, novateurs et attrayants (bon rapport qualité-prix)** et de **gagner des parts de marché sur le marché intérieur et mondial**, tout en garantissant que les ressources disponibles à l'appui du tourisme sont employées de manière efficiente et durable.

-La notion de développement durable -tourisme fait référence à 4 notions basiques à savoir éco-tourisme, tourisme équitable, tourisme solidaire, tourisme sociale

- **Un objectif formulé d'une manière implicite** car ça peut générer un contresens et sembler ainsi équivoque pour certains. Ainsi il est conseillé **d'éviter les**

mots techniques et complexes utilisés par les professionnels d'un secteur donné . **Il est à éviter aussi les abréviations , les sigles au niveau des intitulés**

3. Comment définir des indicateurs de performance ?

Un indicateur de performance est une présentation chiffrée permettant d'apprécier d'une manière objective l'atteinte d'un objectif donné.

Un indicateur est **une aide à la prise de décision** pour les acteurs responsables de la performance du programme vu sa capacité de produire l'information à leurs profits.

Un indicateur de performance devrait être:

- **Un indicateur pertinent cohérent avec l'objectif.**

L'indicateur retenu doit présenter **un lien logique et clair** avec l'objectif fixé . Il doit permettre de mesurer spécifiquement sa réalisation.

- **Un indicateur permettant d'apprécier **au moins** une des trois dimensions de la performance (efficacité, qualité, efficience)**

Il est à privilégier **les indicateurs des résultats**, ceux qui intéressent le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration.

Il est à privilégier les **indicateurs des résultats intermédiaires (effet à moyens terme)** qui permettent plus aisément d'identifier par la suite les activités et ou les leviers d'actions visant à améliorer la performance, plutôt que les **indicateurs des résultats finaux (impact)**, dont l'évolution dépend en partie des facteurs exogènes au programme

A rappeler que les indicateurs sont classifiés selon leurs types et selon leurs natures

***Types de l'indicateur**, en se référant à la chaîne des résultats, on parle des indicateurs de moyens, d'activités, de produits, des résultats intermédiaires, d'impacts

***Nature de l'indicateur**, en se référant aux attentes des bénéficiaires, on parle des indicateurs d'efficacité socio-économique de point de vue citoyen, de qualité de point de vue usagers et d'efficience de point de vue contribuable

La note sur la fiche indicateur clarifie en détail des deux types de classification avec des exemples concrets.

Exemples : Couple objectifs stratégiques et indicateurs de performance

Couple objectifs /indicateurs	Objectifs stratégiques	Indicateurs de performance
Efficacité socio-économique (point de vue citoyen)	1. Améliorer l'insertion des jeunes sur le marché du travail	1.1. Taux d'insertion des diplômés
	2. Améliorer la compétitivité du secteur industriel	2.1. Taux de pérennité des entreprises PME soutenues (la survie des entreprises) 2.2. Evolution du le nombre des brevets déposés
	3. Améliorer l'offre des soins dans services sanitaires hospitaliers	3.1. Taux de couverture par des médecins spécialistes dans les régions d'intérieur 3.2. Evolution du nombre totale d'établissement de santé pour 10000 habitants
Qualité de services (Point de vue de l'utilisateur)	1. Faciliter l'accès aux services douaniers	1.1. Taux des déclarations de l'impôt effectués en ligne 1.2. Taux de paiements de l'impôt effectués en

		ligne
	2. Améliorer l'accueil dans les établissements hospitaliers	2.1.Taux des usagers satisfaits des conditions d'accueil 2.2. Taux de conformité à un standard de qualité (ISO,...))
	3.Accélérer les décisions judiciaires	3.1.Evolution de la durée moyenne des décisions rendues
Efficiene Point de vue du contribuable	1.Contribuer à la lutte contre la pauvreté	1.1. proportion des aides gérés par l'affaire sociale affectées aux familles nécessiteuses ou aux personnes vulnérable
	2.Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises publiques	2.1.Evolution du Taux des ressources propres
	3.Améliorer l'efficience du programme pilotage et appui	3.1. Evolution budgétaire du programme pilotage 3.2. Evolution du coût de fonctionnement par agent

- **Un indicateur permettant de porter un jugement.**

Il doit permettre d'apprécier l'amélioration d'une situation donnée par rapport à **une valeur cible** afin de mesurer l'atteinte de l'objectif retenu.

- **Un indicateur SMART**

Spécifique à l'objectif et aux actions à programmer pour l'atteinte du résultat escompté,

Mesurable; on peut le quantifier ou le qualifier, à indiquer des cibles à atteindre et facilement calculable

Accessibles, permettant d'identifier des progressions raisonnables

Réalisable, atteignable, acceptable et ambitieux en étant porteur de challenge de motivation

Temporel , avec une échéance précise et facile à calculer et à mettre à jour

- **Un indicateur qui implique de "l'action" ,**

Il ne s'agit pas de se contenter d'un simple "constat" qui n'induit aucune idée d'action.

Un bon indicateur de performance doit être :

* Un indicateur **clair et compréhensible** par tous

*Un indicateur **disponible** à un intervalle régulier (annuellement, exceptionnellement si l'enquête est couteuse, il peut renseigner sur un intervalle)

*Un indicateur **stable** permettant **des comparaisons** dans le temps, dans l'espace et entre les acteurs

*Un indicateur **faisable** immédiatement exploité par l'administration concernée (utilisé dans la gestion interne, servir comme outil d'aide à la décision vu qu'il y a une analyse et suivi en amont) **et avoir la capacité d'informer le gestionnaire quant aux décisions** à prendre par la suite

* **Indépendant** des aléas d'organisation

***fiable et crédible**;les données ne sont pas inventées, elles sont issues de fait

*Elaborer à **un coût raisonnable**

A Eviter

- **Les indicateurs en valeur absolue**

Lorsqu'un indicateur en valeur absolue est retenu, il est nécessaire de faire apparaître une échelle de valeur. Concrètement, il est indispensable de présenter des résultats passés et une valeur cible permettant de mettre l'indicateur en perspective

- **Un indicateur avec des effets contraires à ceux recherchés.**

L'indicateur ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble.

Exemple Pour mesurer la réalisation de l'objectif « réduire la durée des procédures judiciaires », le seul indicateur « durée moyenne des affaires achevées dans l'année » est porteur d'effets pervers. En effet, il pourrait conduire à ne pas traiter rapidement les affaires anciennes et à ne traiter que les dossiers en cours, seules les affaires achevées étant prises en compte dans l'indicateur. Il convient donc, pour éviter cet effet pervers, de retenir un second indicateur : « ancienneté moyenne des affaires en cours au 31 décembre

- **Les indicateurs complexes, composites et difficilement mesurables**

Etant donné que le PAP est un document de communication destiné aux utilisateurs de l'information qui sont principalement les citoyens, les parlementaires, la société civile, les chercheurs, on ne doit afficher que la performance stratégique au niveau de ce document.

Partie 2 : la performance opérationnelle : Objectifs opérationnel et indicateurs opérationnels

Les objectifs opérationnels traduisent la performance des structures intervenantes dans la mise en œuvre du programme.

Ils renvoient à des objectifs de moyens, d'activités et de production.

- **objectifs relatifs aux moyens** : Ils peuvent porter sur un volume ou un taux de consommation, ou sur la répartition de certains moyens ;
- **objectifs relatifs aux activités (au sens de la chaîne de résultats l'ensemble des actions entreprises à incidence budgétaires et non budgétaire)** : ils peuvent porter sur le volume, la répartition ou la mise en œuvre de certaines actions ou de certains processus ;
- **objectifs relatifs aux produits** : ils peuvent porter sur le volume ou la répartition de certains produits.

En effet, ces objectifs opérationnels sont peu pertinents pour qualifier les résultats d'une politique **mais servent à guider les services vers la réalisation des objectifs stratégiques définis au niveau du projet annuel de performance.**

Ainsi ces objectifs opérationnels concourent à la réalisation des objectifs stratégiques.

Ces objectifs opérationnels sont mesurés par des indicateurs opérationnels qui renvoient à des indicateurs de moyens, d'activités ou de produit

Exemple d'indicateurs de moyens

- Evolution du coût de fonctionnement en %
- Evolution du nombre des équipes mobilisées pour les projets de réhabilitation du réseau d'irrigation

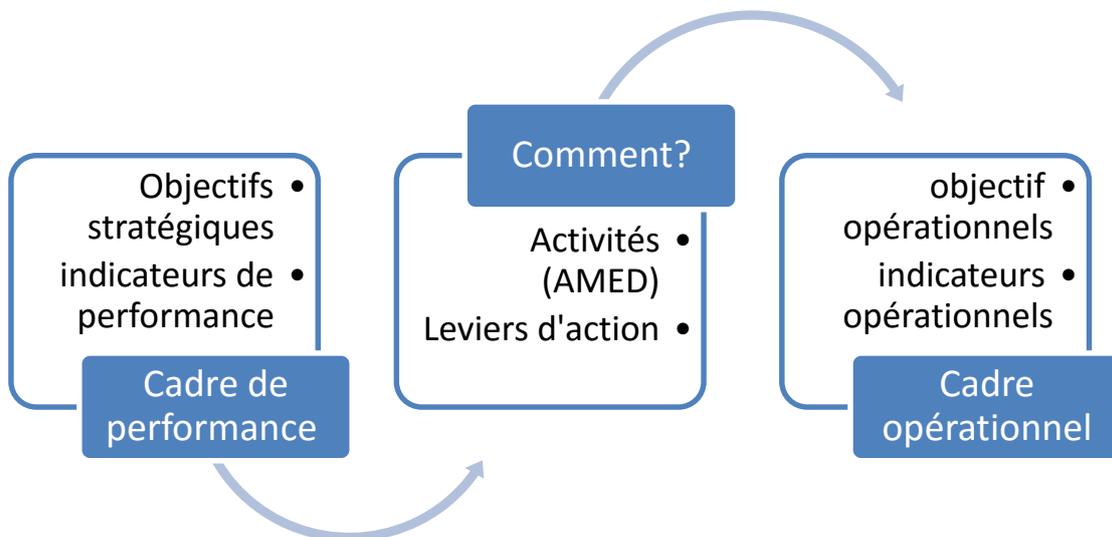
Exemple d'indicateurs d'activités

- Taux de réalisation d'un plan de formation
- Evolution du nombre des jours de formation reçus par agent par an
- Evolution du surface des bureaux réhabilités
- Evolution des campagnes préventives sur les dangers de la vitesse
- Taux d'avancement des projets de réhabilitation

Exemple d'indicateurs de produits:

- Taux de raccordement hydraulique
- Taux cumulé des pistes rurales aménagées et revêtues
- Taux d'élèves diplômés
- taux des lots attribués
- Taux de couverture du contrôle (inspection de travail, contrôle économique, contrôle fiscal...)

La démarche d'élaboration des objectifs opérationnels



Exemple 1:

Pour concrétiser l'Objectif stratégiques 1 « Renforcer la prévention contre les maladies chroniques et non transmissibles »,

Cet objectif se concrétise via:

A 3/ Prévention et prise en charge des maladies (Inscrit au niveau AMED) et les leviers d'action suivants:

- protéger les jeunes contre le tabagisme (interdire de fumer dans les espaces publics, adaptation du cadre juridique.....)
- Promouvoir une alimentation saine et équilibré (Lutte contre l'obésité.....)
- Prévention contre les maladies rares
- Etudes sociaux économique en matière des maladies non transmissibles
- Actualisation des données épidémiologiques des maladies non transmissibles /surveillance des maladies non transmissibles
- organisation des structures de prise en charge
- Qualité de prise en charge / accueil / SI
-
-

Ces activités et leviers d'action seront traduits en objectifs opérationnels.

A cet effet, ces objectifs opérationnels servent à concrétiser l'objectif stratégique dont on note:

-Objectif opérationnel 1 « Renforcer la prévention contre les maladies chroniques»

- Objectif opérationnel 2 « Améliorer la qualité de prise en charge des maladies chroniques et des maladies non transmissibles» (prise en charge des maladies d'hypertensions, diabète,)

Objectif opérationnel 3 « Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des personnes » (via lutte contre le tabagisme, alimentation saines, prévention contre les risques environnementale et alimentation, obésité,)

-Objectif opérationnel 4 « Améliorer la gouvernance des structures hospitalières dédiées (Groupement, Hôpitaux de circonscriptions» (mise à niveau des structures

dédiés, disponibilité des médicaments, développement des compétences des personnels, pilotage et coordination, sensibilisation,)

Chaque objectif opérationnel est mesuré par des indicateurs opérationnels (moyens, activités, produits)

Exemple 2:

Ces objectifs opérationnels peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif stratégique « Développer les acquis des élèves » à savoir

- **Objectif opérationnel 1:** "Développer les programmes et les curriculums pédagogiques"
- Objectif opérationnel 2:** "Développer la vie scolaire"
- Objectif opérationnel 3:** "Développer les compétences des cadres enseignants"
- Objectif opérationnel 4 :** "Développer l'information et la communication "
- **Objectif opérationnel 5 :** "Assurer le suivi et l'évaluation des établissements primaires"
- **Objectif opérationnel 6 :** "Développer le pilotage et la gestion du cycle primaire"

Les objectifs opérationnels ainsi que les indicateurs de performance vont servir à alimenter d'autres documents internes à l'administration notamment la charte de gestion, le système d'information de suivi de la performance.

Synthèse

