

NOTE CONCEPTUELLE SUR LES INDICATEURS

INTRODUCTION

La gestion budgétaire par objectifs s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale des finances publiques et se traduit essentiellement par le passage de la méthode classique basée sur la logique des moyens à une méthodologie moderne de gestion publique basée sur la logique de la performance.

Il s'agit de définir pour chaque programme un cadre de performance, qui consiste en la fixation d'une stratégie traduite en objectifs stratégiques et auxquels sont associés des indicateurs de performance pour mesurer leur degré de réalisation.

Bien que les indicateurs de performance prennent tout leur sens par considération des objectifs dont ils mesurent leur réalisation, ils revêtent toutefois une grande importance dans ce système. Ils sont considérés comme une boussole qui permet de mesurer l'incarnation réelle de la performance souhaitée et qui permettent de donner une idée plus claire sur les facteurs qui peuvent affecter leur réalisation et d'acquérir une connaissance plus approfondie des améliorations futures à apporter.

C'est ainsi que la présente note d'orientation s'attache à développer un cadre de référence pour les indicateurs, principalement en ce qui concerne leur définitions, leur importances et leur caractéristiques, ainsi que la distinction entre les différents typologies, pour finir par la présentation du contenu de la fiche indicateur.

1. DEFINITION ET UTILITE DE L'INDICATEUR

L'indicateur est une représentation quantitative ou qualitative chiffré, qui permet de mesurer la réalisation de l'objectif et d'apprécier le niveau d'atteinte de la performance souhaitée le plus objectivement possible et ce en :

- mesurant objectivement les résultats obtenus au cours d'une période donnée.
- Prenant conscience des obstacles et des faiblesses constatées et les mesures nécessaires à prendre pour y remédier.
- Justifiant les crédits alloués au programme.

L'indicateur est également l'un des outils de consécration des principes de la transparence et de la redevabilité et un moyen de communication et d'enrichissement du dialogue de gestion.

2. CLASSIFICATIONS DES INDICATEURS

Les indicateurs peuvent être différenciés soit par leur nature c'est-à-dire du point de vue du bénéficiaire et de ses attentes (citoyen, contribuable, usager du service public) soit par leur type c'est-à-dire selon le type de résultat qu'ils mesurent au niveau de la chaîne des résultats.

2-1 Classification des indicateurs par nature

Le choix des indicateurs doit prendre en compte le « point de vue ». En effet, la nature de l'indicateur diffère selon qu'on se place du point de vue de l'utilisateur du service public, du citoyen en général (au nom duquel le gouvernement définit la politique publique), le contribuable (envers qui on est redevable d'un emploi judicieux des fonds publics).

Trois types d'indicateurs peuvent être distingués selon leur nature, c'est-à-dire du point de vue des attentes des bénéficiaires :

- **Indicateur d'efficacité socio-économique** Cette catégorie d'indicateur permet de mesurer la réalisation des objectifs liés aux résultats attendus ou aux effets des politiques publiques sur le citoyen.

Exemple :-Taux de réussite au baccalauréat.

-Pourcentage de prise en charge des femmes victimes de violences dans les centres de prise en charges.

- **Indicateur de la qualité du produit ou des services** : permet de mesurer les objectifs relatifs à la qualité requise des produits et services publics fournis aux usagers.

Exemple :- délai moyen d'attente en ambulatoire

- délai moyen de dédouanement des marchandises

- délai moyen de procès judiciaire

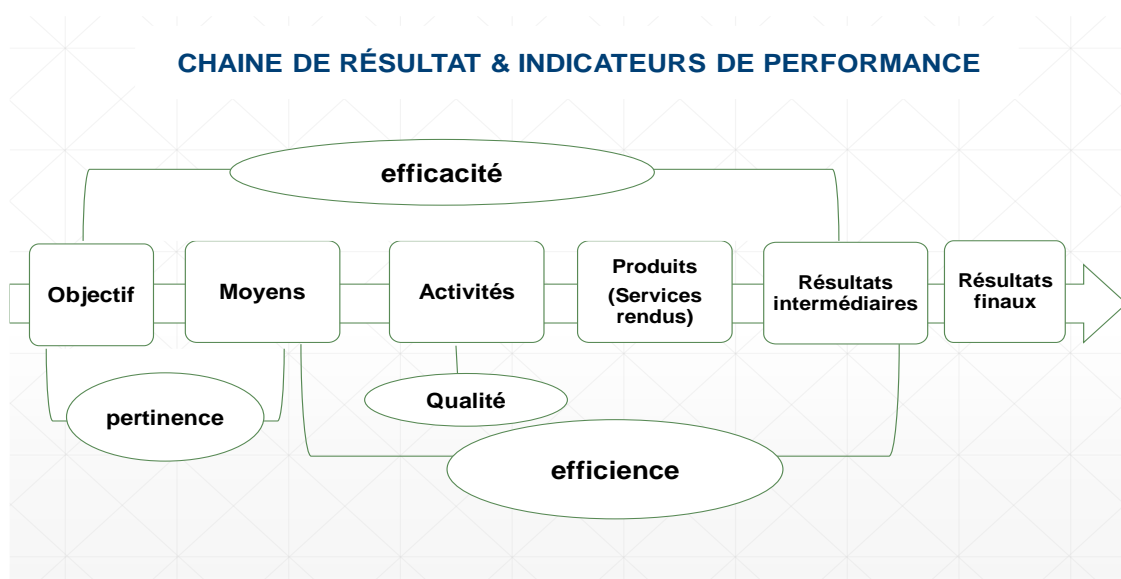
- **Indicateur d'efficacité de la gestion publique** permet de mesurer l'utilisation optimale des moyens et des capacités dont dispose le programme pour atteindre les résultats souhaités et ce de point de vue des contribuables.

Exemple :- Cout moyen d'hébergement dans les foyers universitaires
- Coût moyen d'entretien d'une voiture administrative

2-1 Classification des indicateurs par type

Les indicateurs peuvent également être distingués selon le type de résultat qu'ils mesurent au niveau de la chaîne des résultats.

Afin de clarifier davantage comment déterminer le type d'indicateur, il est important de faire appel à la « chaîne de résultats » comme illustré dans le graphique suivant :



La poursuite d'un objectif spécifique pour chaque programme passe nécessairement par un certain nombre d'étapes.

* **L'Objectif** : est le but spécifique d'une opération et reflète ce qu'on a l'intention de faire.

Exemple:- Améliorer la qualité du réseau routier

- Promouvoir la pratique du sport
- Augmenter la production agricole
- Développer l'économie numérique

- Renforcer la protection des enfants contre toutes les formes de violences .

***Les moyens ou les imputs** sont les ressources utilisées pour mener les activités nécessaires à la réalisation des objectifs du programme.

Les moyens se caractérisent principalement par leur volume ou leur coût

Exemple : - ressources financières (budget) et humaines,
- équipements
- locaux
- Matériels informatiques

***Les activités:** Ce sont les travaux qui consomment les moyens pour produire le produit ou le service public et qui conduisent ainsi à la réalisation des outputs.

Elles comprennent, pour chaque programme, les activités approuvées dans le cadre de la gestion du budget par objectifs et qui peuvent être subdivisées en sous-activités et projets.

Exemple :- Réaménagement des locaux administratifs
- Mise en place de systèmes d'informations
- formation du personnel
- Recherches et études
- Surveillance du marché
- animation socio-éducative
- Organisation des manifestations

***Le produit ou l'Output :** Les résultats immédiats de la mise en œuvre des activités, c'est-à-dire le produit ou le service public que le programme produit et par l'intermédiaire desquels il vise les résultats à atteindre.

Exemple:- Enseignement dispensé,
- patients soignés,
- Routes construites,
- personnels formés,

***Les résultats (ou les résultats intermédiaires)** se rapportent aux changements directement imputables au programme suite aux outputs des activités du programme.

Exemple :- Evolution du pourcentage de prise en charge des femmes victimes de violence dans les centres de prise en charge
- Pourcentage de la couverture postale
- Evolution du nombre de licenciés sportifs
- Evolution de projets pérennes financés par le programme
- Evolution du taux de réussite au baccalauréat

***Impacts ou résultats finaux:** Se sont les changements à moyen ou à long terme sur la vie socio-économique du citoyen et sont souvent liés à d'autres facteurs

qui dépassent le périmètre du programme et qui ne lui sont pas entièrement attribués.

Exemple :-Le taux de mortalité routière : son évolution dépend de l'intervention de plusieurs programmes tels que l'amélioration du réseau routier (Mission équipement), les campagnes de sensibilisation à la sécurité routière (mission des affaires intérieures), l'amélioration de la réponse aux urgences (mission de la santé).

-La réduction de la violence à l'égard des femmes n'est pas seulement attribuable au programme Femme et famille.

-La réduction de la pauvreté n'est pas le résultat uniquement du programme affaires sociales.

Chaque niveau de la chaîne de résultats décrite ci-dessus correspond à un type d'indicateur spécifique qui permet de mesurer les résultats attendus en fonction de leur niveau sur la « chaîne de résultats ».

On peut ainsi parler d'une chaîne des indicateurs composées principalement d'indicateurs :

- de moyens
- d'activités
- de produits
- de résultats intermédiaires
- d'impacts ou de résultats finaux

Tableau 1
Typologie et caractéristiques des indicateurs

TYPE	DEFINITION	CARACTERISTIQUES
<p style="text-align: center;">Indicateurs de moyen</p>	<p>Ce sont les indicateurs qui se rapportent à la mesure des moyens mis en œuvre pour produire le produit ou le service public, et qui permettent de décrire le volume ou le coût de ces moyens. Ils reflètent la disponibilité, l'affectation ou la consommation des ressources humaines, matérielles ou financières pour mener à bien une activité.</p> <p>Exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Pourcentage d'ingénieurs du total du personnel. -Pourcentage de crédits alloués. -Evolution du nombre de jours ouvrés 	<p>Ces indicateurs concernent les moyens et les activités du programme au niveau interne et n'ont pas nécessairement de relation avec les citoyens, les contribuables ou les usagers du service public.</p> <p>Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer la performance mais peuvent être utilisés pour justifier les valeurs cibles de l'indicateur de performance, notamment en décrivant les activités menées et les moyens utilisés par le responsable du programme.</p>
<p style="text-align: center;">Indicateurs d'activités</p>	<p>Ce sont les indicateurs liés à la mesure des activités du programme, c'est-à-dire qui reflètent l'activité des agents ou la production matérielle d'un service ou d'une structure.</p> <p>Exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Taux d'avancement des travaux -Evolution du nombre de sessions de formations organisées -Evolution du nombre de campagnes de sensibilisation -Evolution du nombre de visites d'inspection. 	<p>Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer la performance mais peuvent être utilisés pour justifier les valeurs cibles de l'indicateur de performance, notamment en décrivant les activités menées et les moyens utilisés par le responsable du programme.</p>
<p style="text-align: center;">Indicateurs de produits</p>	<p>les indicateurs qui permettent de mesurer le résultat matériels du processus productif d'un programme.</p> <p>Exemple</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pourcentage de routes construites - Pourcentage de patients soignés, - Pourcentage de personnels 	<p>Les indicateurs optimaux pour le suivi de la performance du programme car ils permettent de donner une idée claire sur le rôle réel du programme dans</p>

	<p>formés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de logements construits 	<p>l'atteinte des résultats et d'en mesurer l'aspect tangible par les citoyens, les contribuables ou les usagers du service public.</p>
<p>Indicateurs de résultats intermédiaires s (Résultats socio-économiques)</p>	<p>permettent de mesurer la réalisation des objectifs liés aux résultats attendus ou aux effets des politiques publiques sur le citoyen et qui sont directement imputables au programme.</p> <p>Exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Taux de couverture de la demande en logements universitaires -Pourcentage de prise en charge des patients atteints de maladies chroniques -Taux d'emploi de nouveaux diplômés dans trois ans après d'obtention du diplôme -Le pourcentage de numérisation des services administratifs. 	
<p>indicateurs de résultats finaux ou d'impact économique et sociale</p>	<p>permettent de mesurer les effets sociaux économiques à moyen ou à long terme sur le citoyen et sur la société en général, et qui ne sont pas nécessairement totalement liés aux résultats du programme.</p> <p>Exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Taux de chômage -Taux de pauvreté -Evolution du nombre de femmes victimes de violences. -Taux de prévalence de la maladie 	<p>Ces indicateurs ne donnent pas une idée claire sur le rôle réel du programme dans l'obtention du résultat final car ils sont liés à d'autres facteurs externes sans rapport avec le programme</p>

Se sont les indicateurs de résultats intermédiaires qui doivent être utilisés pour mesurer les objectifs stratégiques au niveau du PAP notamment, pour garder le caractère stratégique de la présentation des projets annuels de performance.

Il est également légitime de recourir à ce niveau aux indicateurs de qualité du produit ou du service fourni, étant donné qu'ils peuvent être

classés dans la catégorie des résultats intermédiaires, c'est-à-dire ce que le programme propose et intéresse le bénéficiaire.

Il est également impératif pour ce document stratégique (PAP) d'éviter d'adopter :

- des indicateurs opérationnels tels que les indicateurs de moyens et des activités avec la possibilité de recourir à ce type d'indicateurs (activités et moyens) lors de la déclinaison de la performance du programme à d'autres niveaux opérationnels tels que les sous-programmes et les unités opérationnelles.
- des indicateurs d'impact ou de résultats finaux dont l'évolution dépend d'autres facteurs externes au périmètre du programme.

Pour illustrer le passage des objectifs aux indicateurs, il peut être intéressant de faire appel à la « chaîne des résultats ».

Le tableau 2 illustre quelque exemple d'objectifs et d'indicateurs

NB les exemples sont des exemples hypothétiques et ne reflètent pas toujours les choix effectifs des missions

Tableau 2
Exemples de chaînes d'indicateurs

Objectif	Indicateur de moyens	Indicateur d'activités	Indicateur de produits	Indicateur de résultat intermédiaire	Indicateur d'impact ou résultat final
Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire	pourcentage de crédits alloués à la formation des enseignants	pourcentage de d'exécution du plan de formation au profit des professeurs	Nombre moyen de formations pour chaque professeur	Pourcentage d'enseignants formés	Taux de d'abandon scolaire au cycle secondaire
Améliorer la sécurité routière	Evolution du nombre d'agents de sécurité routière.	Evolution du nombre de campagnes de sensibilisation sur les dangers de la vitesse.	Evolution du nombre de messages diffusés dans les médias	nombre de délits aux excès de vitesse enregistrés	Taux de mortalité sur la route
Développer la prévention des maladies graves	L'évolution du nombre d'infirmières	Evolution du nombre de séances de vaccination	Evolution du nombre de personnes vaccinées	Pourcentage de couverture du besoin en vaccination	Pourcentage de prévalence de la maladie
Promouvoir l'offre des logements sociaux aux familles	coût de la main d'œuvre utilisée	Taux d'avancement de la construction de logements	pourcentage de logements sociaux achevés	Pourcentage de familles nécessiteuses bénéficiant de logements	Évolution du nombre de familles bénéficiant d'un

nécessiteuses à bas prix		sociaux		sociaux	logement convenable
-----------------------------	--	---------	--	---------	------------------------

4. Caractéristiques de l'indicateur

La présentation des différents types d'indicateurs ci-dessus ne signifie pas qu'un indicateur de chaque type doit être nécessairement retenu pour mesurer le degré de réalisation d'un objectif spécifique. Il s'agit plutôt de sélectionner un indicateur ou un ensemble d'indicateurs (2-3 au maximum) pour chaque objectif qui permettent de mesurer au mieux les progrès vers l'atteinte de l'objectif.

Bien qu'il est préférable d'avoir des indicateurs mesurant les trois dimensions de la performance (efficacité socio-économique, qualité du service rendu et optimisation coût).

Lors du choix de l'indicateur il faut faire en sorte à ce qu'il puisse réduire voire éliminer l'impact des facteurs exogènes externes du programme, afin que l'évolution de l'indicateur puisse être expliqué et attribué dans une large mesure aux outils contrôlables par le programme en question.

Il est également primordial, lors de la fixation de l'indicateur, de s'assurer qu'il est **SMART** :

- Simple, facile à définir et à comprendre par tous.
- Mesurable, facile à calculer et permet la comparaison
- Atteignable et acceptable
- Réaliste qui reflète la stratégie et les objectifs du programme
- temporel fixé dans le temps :

Il est d'autre part recommandé d'éviter :

- ❖ Les indicateurs complexes difficiles à mesurer et à analyser, tels que les indicateurs composites (obtenus en pondérant différentes variables) et proscrire ceux reposant sur des constructions sophistiquées, difficilement interprétables

Exemple : résultats des manifestations sportifs internationaux seniors

La valeur de l'indicateur (Formule) est mesurée en calculant le total des points obtenus comme suit :

1ère place ou médaille d'or 3 points

2eme place ou médaille d'argent, 2 points

3eme place ou médaille de bronze 1 point

Par conséquent, les résultats des manifestations sportifs internationaux officiels des seniors = $3 * (\text{nombre de médailles d'or}) + 2 * (\text{nombre de médailles d'argent}) + 1 * (\text{nombre de médailles de bronze})$.

- ❖ Les indicateurs qui ne sont pas clairs et compréhensibles et ouvrent la voix à plusieurs interprétations possibles.
- ❖ Les indicateurs avec des données non précises.
- ❖ Les indicateurs en valeur absolue qui peuvent être biaisés dans un contexte évolutif.

Exemple : Le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur

Cet indicateur ne peut pas évaluer la performance du programme enseignement supérieur, car le nombre absolu de diplômés de l'enseignement supérieur peut augmenter simplement suite à l'augmentation du nombre des inscrits. Tandis que l'indicateur pourcentage de diplômés (le nombre de diplômés sur le nombre d'inscrits) reflète la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur.

A l'opposé, il est recommandé d'exprimer des indicateurs en pourcentages plus utiles à la prise de décision et beaucoup plus parlants pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion du programme.

Exemple : - Taux de scolarisation,
- Taux de croissance de la production agricole,
- Taux de réalisation de...,
- Taux de couverture en Internet,

5. Suivi de l'indicateur

Le suivi de l'indicateur se fait selon un tableau chronologique qui permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et pour les années de projection.

Indicateur	Unité	Prévisions			N	Réalizations		
		N-3	N-2	N-1		N+1	N+2	N+3

6- limites de l'indicateur

Un indicateur ne peut pas souvent couvrir tous les aspects de la réalisation de l'objectif. Par conséquent, l'indicateur ou les indicateurs les plus appropriés sont choisis avec l'acceptation qu'ils ne donnent qu'une image ou une indication partielle des résultats du programme.

7. La fiche de présentation de l'indicateur

IL est essentiel que l'indicateur soit bien documenté de manière à pouvoir être correctement suivi, analysé et interprété en toute connaissance de cause.

Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche de données appelée fiche indicateur (voir le formulaire ci-dessous). Elle doit expliciter les caractéristiques générales de l'indicateur et expliquer ses détails techniques (méthode de collecte des données de base, méthode de calcul, détermination du responsable de la collecte des données, lecture de ses résultats.

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.

Les données requises doivent être incluses dans cette importante fiche avec toute l'exactitude et le soin nécessaires pour assurer la force et la solidité de l'indicateur

Cette fiche est d'une grande importance dans la préparation des documents à caractère budgétaire et de performance ainsi que dans le pilotage du programme.

Elle constitue également un élément d'aide à l'appréciation de la performance par le Parlement, la Cour des comptes ou tout autre organe concerné par l'évaluation et la contrôle.

FICHE INDICATEUR :

L'intitulé de l'indicateur doit être explicite (non technique), synthétique et communicant.

Code de l'indicateur : n °programme /n° sous programme /n° objectif/ n° indicateur

Caractéristiques générales de l'indicateur

1. Objectif auquel l'indicateur est rattaché : Indiquer le numéro et l'intitulé de l'objectif auquel l'indicateur est associé.

2. Définition de l'indicateur :

Il est à préciser que la définition de l'indicateur :

- est un champ texte qui a pour vocation d'expliquer l'indicateur
- n'est pas la formule de calcul de l'indicateur.
- permet de comprendre l'indicateur, d'argumenter sur sa pertinence
- Le langage utilisé doit être avant tout compréhensible par des non initiés.

3. Type de l'indicateur: peut être

- * pour le niveau opérationnel soit un indicateur de moyen, d'activité ou de produit
- * pour le niveau du niveau stratégique un indicateur de résultat.

4. Nature de l'indicateur : Indicateur d'efficacité socio-économique, d'efficacité ou de qualité de services

Détails techniques de l'indicateur:

1. Mode de calcul de l'indicateur : A préciser la formule de l'indicateur en distinguant chaque élément du calcul. En cas de pourcentage à distinguer entre le numérateur et le dénominateur.

2. Unité de mesure : Ratio, pourcentage, jour, nombre, montant, km, heure...

3. Source des données de base pour le calcul de l'indicateur :

Détermination de la source de collecte des données, soit un système d'information interne, soit une structure externe qui produit les données....

4. Date de disponibilité de l'indicateur : la date prévue pour que l'indicateur soit disponible ou la date à partir duquel l'indicateur est déjà disponible.

La date doit être clairement indiquée et non pas l'échéance.

5. Valeur cible de l'indicateur: C'est-à-dire la valeur que le responsable du programme s'engage à atteindre à moyen terme (trois ans ou plus), en indiquant l'année au cours de laquelle la valeur cible devrait être atteinte.

6. Responsable de l'indicateur: Il s'agit de mentionner le nom du responsable de l'indicateur et non pas de la structure c'est-à-dire l'agent qui sera responsable de veiller au respect du calendrier de remontée des informations pour le calcul de l'indicateur selon la périodicité demandée par le responsable du programme et de veiller à la qualité de ces données et à leurs conformités.

Exemple : Mr (X) Structure ou direction Numéro de téléphone
E-mail.....

Lecture des résultats de l'indicateur :

1. Séries des résultats et des prévisions de l'indicateur : Il convient de citer les résultats obtenus (réalisations) pour les trois dernières années et ceux estimés pour les trois prochaines années.

Indicateur	Unité	Prévisions			N	Réalizations		
		N-3	N-2	N-1		N+1	N+2	N+3

2. Analyse et interprétation des résultats et des prévisions de l'indicateur :

Ce paragraphe ne doit pas se limiter à l'indication des valeurs atteintes. Un texte succinct doit être inclu dans lequel les résultats devraient être analysés et les activités qui ont été menées pour obtenir les résultats obtenus devraient être citées.

Il est également possible d'indiquer les facteurs qui ont contribué à atteindre la valeur souhaitée de l'indicateur et ceux qui ont constitué un obstacle à sa réalisation, et de préciser les orientations futures proposées à prendre en fonction des résultats obtenus.

3. Principales limites de l'indicateur : préciser les limites et les biais connus de l'indicateur et justifier son choix malgré ces limites.