

Chapitre 14 : Objectifs et indicateurs

Plan

Objectifs et indicateurs : définitions et classifications

Quels objectifs et indicateurs pour quel niveau d'élaboration et d'exécution

Correspondance entre niveau de politique et catégorie d'indicateur

Effets ou produits

Les objectifs: principes d'élaboration

Les indicateurs

Vocabulaire

Les types de mesure de performance

Les indicateurs de second rang

Les caractéristiques d'un bon indicateur de performance

Les valeurs cibles

Indicateurs et autres informations

Retour sur la classification des objectifs et indicateurs

Le cadre logique

L'approche du cadre logique

La matrice du cadre logique

Il existe plusieurs niveaux d'objectifs, et donc d'indicateurs, qui correspondent aux différents niveaux d'élaboration et d'exécution des politiques publiques, tels qu'ils ont été analysés dans le module précédent. Une définition et une classification des objectifs et des indicateurs sont proposées avant de croiser la seconde avec les niveaux de politique. Les problèmes que pose le choix des objectifs et des indicateurs sont analysés avant que ne soit proposé un complément aux catégories usuelles d'objectifs et d'indicateurs. Enfin, la méthodologie du cadre logique, qui est un mode particulier de présentation des objectifs et des indicateurs, est analysée.

Objectifs et indicateurs : définitions et classification

Les objectifs et les indicateurs qui leur sont associés peuvent faire l'objet de deux classifications successives. Le tableau 1, *Classification des objectifs et des indicateurs*, en rend compte.

Premier niveau de classification

Le premier niveau de classification correspond, comme il sera précisé plus loin, à la hiérarchie des niveaux stratégique / budgétaire / opérationnel, avec d'importants recouvrements :

– objectifs et indicateurs d'impact ;

- objectifs et indicateurs d'effet ; (on réserve parfois l'expression "de performance" à cette seule catégorie) ;
- objectifs et indicateurs opérationnels (ou intermédiaires).

Deuxième niveau de classification

A l'intérieur des *objectifs et indicateurs d'effet* sont classiquement distingués :

- objectifs et indicateurs socio-économiques ;
- objectifs et indicateurs de qualité du service rendu ;
- objectifs et indicateurs d'efficience.

A l'intérieur des *objectifs et indicateurs opérationnels* sont classiquement distingués :

- objectifs et indicateurs de produit ;
- objectifs et indicateurs de moyens.

Tableau 1 – *classifications des objectifs et des indicateurs*

OBJECTIFS ET INDICATEURS D'IMPACT

CATEGORIE D'OBJECTIF	DEFINITION DE L'OBJECTIF	CATEGORIE D'INDICATEUR	DEFINITION DE L'INDICATEUR	EXEMPLE
Objectif d'impact (ou général)	Obtenir une modification de la réalité économique et sociale qui n'est qu'en partie imputable au programme car - 1. elle dépend aussi d'autres facteurs non maîtrisés par le responsable du programme (autres programmes, autres collectivités publiques, agents privés, contexte, ...) - 2. elle ne s'obtient que dans un assez long délai	Impact		<ul style="list-style-type: none"> • Taux de chômage de catégories de la population • Taux de croissance du PIB • Taux de scolarisation

OBJECTIFS ET INDICATEURS D'EFFET

CATEGORIE D'OBJECTIF	DEFINITION DE L'OBJECTIF	CATEGORIE D'INDICATEUR	DEFINITION DE L'INDICATEUR	EXEMPLE
Efficacité socio-économique (ou efficacité finale)	Assurer à l'ensemble des citoyens ou à un groupe de citoyens un bénéfice de l'action de l'Etat	Effet (<i>outcome</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs issus d'enquêtes statistiques Indicateurs issus des systèmes de gestion internes 	<ul style="list-style-type: none"> Résultats à l'évaluation à l'entrée en 6^{me} en français et en mathématiques Taux d'insertion des jeunes diplômés Taux de paiement spontané des impôts par les contribuables Taux de prévalence d'une maladie
Qualité de service	Assurer une bonne qualité de service à l'utilisateur	Qualité	<ul style="list-style-type: none"> Taux de satisfaction des usagers (mesuré par enquête) Mesures objectives de qualité : délais, fiabilité, disponibilité, ... Taux de conformité à un référentiel de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de remplacement des maîtres absents Taux de délivrance des renseignements dans un délai déterminé
Efficiences (ou efficacité de la gestion)	Optimiser l'utilisation des moyens dans la production des biens ou services (internes ou externes)	Efficiences (ou efficacité de la gestion)	<ul style="list-style-type: none"> Produit/moyens en volume ou en monnaie Dispersion du ratio précédent 	Nombre de dossiers gérés par agent

OBJECTIFS ET INDICATEURS OPERATIONNELS

CATEGORIE D'OBJECTIF	DEFINITION DE L'OBJECTIF	CATEGORIE D'INDICATEUR	DEFINITION DE L'INDICATEUR	EXEMPLE
Produit	Produire des biens et services (externes ou internes)	Produit (<i>output</i>)	Volume de biens ou services produits	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de jugements rendus Nombre de dossiers traités Nombre d'actes médicaux Nombre de redressements fiscaux
Moyens	Assurer la disponibilité, l'affectation, la consommation ou la répartition des ressources	Moyens	Volume (unités physiques) ou coût des ressources rendues disponibles, affectées, consommées ou réparties	<ul style="list-style-type: none"> Nombre d'enseignants Nombre de classes Nombre de médecins Nombre de vaccins

Quels objectifs et indicateurs pour quel niveau d'élaboration et d'exécution

Le choix des objectifs et des indicateurs en fonction du niveau de politique se pose à deux points de vue : quelle est la correspondance entre le niveau de politique et la catégorie

d'indicateur ? faut-il privilégier systématiquement les indicateurs d'effets sur les indicateurs de produit ?

Correspondance entre niveau de politique et catégorie d'indicateur

Ainsi qu'il a été évoqué, le premier niveau de classification correspond en gros à la hiérarchie des niveaux stratégique / budgétaire / opérationnel (S/B/O), mais avec d'importants recouvrements qu'il convient de préciser par l'analyse de trois niveaux. Le schéma 1 *Niveaux d'élaboration et d'exécution et première classification des objectifs et indicateurs* et le schéma 2 *Etapas d'élaboration et d'exécution et première classification des objectifs et indicateurs* illustrent ce point.

Schéma 1 – *Niveaux d'élaboration et d'exécution et première classification des objectifs et indicateurs*

<i>Les trois niveaux d'élaboration et d'exécution de la dépense publique</i>	<i>La première classification des objectifs et indicateurs</i>
Stratégique	Objectifs et indicateurs d'impact
	Objectifs et indicateurs d'effet
Budgétaire	
Opérationnel	Objectifs et indicateurs opérationnels

Schéma 2 – *Etapes d'élaboration et d'exécution et première classification des objectifs et indicateurs*

Les étapes d'élaboration et d'exécution de la dépense publique	La première classification des objectifs et indicateurs
Stratégique global	Impact
	Effet (opérationnels si effet non disp.)
Plan d'action de la stratégie global	Opérationnels
Stratégique sectoriel	Impact
	Effet (opérationnels si effet non disp.)
Plans d'action des stratégies sectorielles	Opérationnels
Budgétaire / CDMT	Effet (opérationnels si effet non disp.)
Opérationnel	Opérationnels

Effets ou produits

Les effets sont préférables aux produits, mais plus difficiles à mesurer et à gérer. La frontière entre produit et effet est parfois ténue. Les produits peuvent être présentés sous la forme de groupe de produits.

Les effets sont préférables aux produits, mais plus difficiles à mesurer et à gérer

Les *effets* sont, aux niveaux *stratégique* et *budgétaire*, conceptuellement préférables aux *produits* ; ils mesurent, en aval des produits, les effets sur le bien-être de la société ou de groupes sociaux. Cependant plusieurs considérations conduisent à ne pas écarter les objectifs et indicateurs de produit et, parfois, à les privilégier :

- Les effets sont difficiles à mesurer (plus coûteux que les produits) et à rendre opérationnels.
- Les effets sont souvent dépendants de causes multiples.
- Le lien est plus fort entre ressources et produits, qu'il ne l'est entre ressources et effets.
- La gestion pour les effets est hors de portée des capacités de beaucoup de gouvernements.

Deux approches extrêmes peuvent être proposées, au niveau *budgétaire* :

- privilégier les produits parce que le responsable de programme peut en être tenu responsable ; les effets sont présentés, mais ne sont pas la base des allocations budgétaires ;
- privilégier les effets comme base des allocations budgétaires ; la prise en compte des effets est généralement accompagnée d'évaluations simples des politiques.

La frontière entre les produits et les effets est parfois ténue

A titre d'exemple, on peut considérer l'enseignement primaire, dont un certain nombre de produits et d'effets sont figurés au schéma 3. Le nombre d'heures dispensées dans ce niveau d'enseignement est un produit mesuré partiellement puisque la prise en compte de la qualité est omise. Le produit complet réunit les deux mesures de quantité et de qualité.

Les effets de l'enseignement (sur la population) peuvent être définis différemment selon que l'on se réfère au degré d'instruction reçu ou, selon une définition plus large, à l'adaptabilité de la formation au marché du travail (ou à tout autre objectif, par exemple, dans le cas des filles, leur capacité à soigner leurs enfants à venir, ...).

L'écart qui sépare un produit d'un effet est parfois ténu. A titre d'exemple, le nombre d'heures dispensé dans l'enseignement primaire est un produit mesuré partiellement (par les seules quantités) dans lequel la satisfaction de la population n'intervient pas. La division par le nombre d'heures par classe et la multiplication par l'effectif d'une classe conduit au nombre d'élèves instruit, qui est un effet, mesuré partiellement, puisqu'aucune indication de qualité de l'enseignement n'y est incluse.

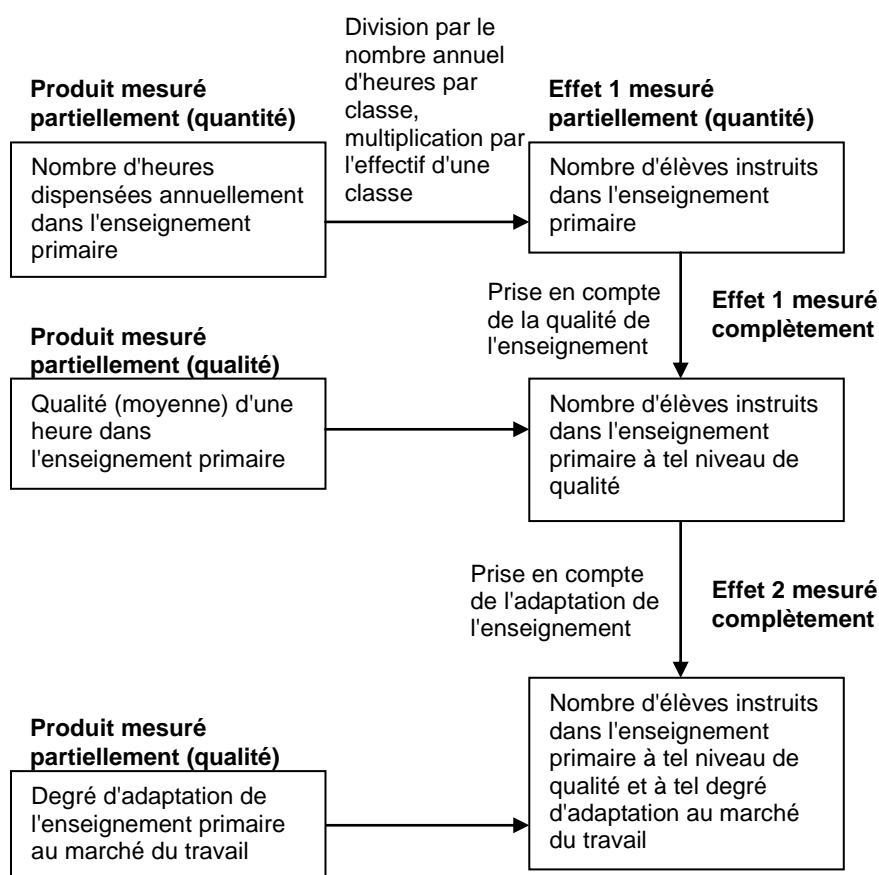
On pourrait considérer que le nombre annuel d'heures par classe et l'effectif d'une classe sont des caractéristiques de la fonction de production du produit enseignement et que le nombre d'élèves instruits est alors le produit de l'enseignement (en dehors de toute considération de qualité).

Dans cette optique, il existe une frontière où se rejoignent les produits et les effets. Un produit peut être en lui-même une source de bien être pour la population, comme une place de théâtre est à la fois un produit et une satisfaction pour le spectateur, sauf à distinguer la représentation théâtrale et la satisfaction qu'en retire le spectateur.

Il existe des cas où le produit et l'effet sont nettement distincts. Il en va ainsi de la vaccination et du taux de prévalence d'une maladie. La vaccination ne procure pas, en elle-même une satisfaction à celui qui la reçoit, l'évitement de la maladie, si.

Le critère d'un classement, en produit ou en effet, d'un produit à la frontière des produits et des effets peut être la réponse à la question : est-ce qu'un produit procure à la population, **directement**, une satisfaction (l'enseignement) ou **indirectement** (la vaccination). Dans le premier cas, le produit-effet peut être classé en effet.

Schéma 3 – Enchaînement et complétude des produits et effets



Les produits peuvent être présentés sous la forme de groupe de produits.

La définition du produit comme un bien ou un service au sens de l'analyse économique ne préjuge pas du niveau d'agrégation auquel on le considère. Ainsi, une classe (construction) est un produit, dix classes, un produit, dix classes plus le mobilier et les kits scolaires, encore un produit, ...

Objectifs : principes d'élaboration

Afin que les objectifs puissent traduire de façon efficace la stratégie de l'Etat, il importe de respecter les points suivants :

- Les objectifs sont élaborés sur un horizon de moyen terme, entre trois et cinq ans en règle générale. En effet, les programmes constituent la traduction stratégique de l'action de l'Etat qui a vocation à être formulée sur plusieurs années. Les programmes ne sont pas glissants, mais s'intègrent dans un calendrier avec une date de début et une date de fin, permettant d'en faire le bilan.

- Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance doit être strictement **limité** : un maximum de 5 à 10 objectifs par *programme* et 2 indicateurs en moyenne par objectif. Les objectifs doivent par conséquent refléter les priorités stratégiques du ministère. Ils peuvent donc ne pas couvrir la totalité des activités du programme, dès lors qu'ils concernent les politiques publiques les plus mobilisatrices de crédits ou présentant les enjeux les plus importants.

- Les objectifs doivent autant que possible traduire de manière équilibrée les **points de vue** respectifs du citoyen (objectifs d'efficacité socio-économique), de l'utilisateur (objectifs de qualité de service) et du contribuable (objectifs d'efficacité de la gestion).
- Les objectifs doivent pouvoir être énoncés en des termes **concrets, mesurables**.
- Les objectifs doivent pouvoir être **atteints avec les moyens du programme**. Le résultat atteint doit pouvoir être imputé, pour l'essentiel, à l'action financée avec les moyens du programme. Ce n'est pas le cas lorsque l'effet est trop éloigné par rapport à l'action financée, notamment lorsqu'il dépend davantage de l'action d'autres acteurs ou de facteurs exogènes.
- Les objectifs des programmes doivent, autant que possible être **transversaux aux sous-programmes** et traduire les priorités du responsable du programme. Ils doivent être spécifiques au programme, ils doivent rendre directement compte du contenu du programme. Chaque service participant au programme doit se reconnaître dans au moins un de ces objectifs.

Les indicateurs

Les indicateurs mesurent la performance réalisée dans l'atteinte des objectifs. Quelques éléments de vocabulaire sont précisés avant que ne soient présentés les différents types de mesure de performance et, compte tenu de la difficulté de mesure de la performance, le recours à des indicateurs de second rang. Les caractéristiques d'un bon indicateur sont analysées. En aval de ces considérations se trouve la question cruciale de la détermination des valeurs cibles.

Vocabulaire

Mesures de performance et *indicateurs de performance* sont pratiquement synonymes. Ils indiquent dans quelle mesure une entité atteint ou se rapproche de ses objectifs.

Une *cible* [target] est un niveau de performance que l'entité a pour objectif d'atteindre.

Un *standard* est soit le niveau de performance acceptable minimal, soit le niveau attendu.

Un *système d'informations de performance* est un ensemble de mesures de performance ainsi que le processus de production de cette information.

L'activité gouvernementale est souvent, aux fins d'analyse, décomposée en intrants ou moyens [*inputs*], produits [*outputs*], et résultats [*outcomes*].

– *intrants* ou *moyens* : biens et services qui contribuent à la production des biens ou la délivrance des services.

– *produits* : biens et services produits par une entité.

– *résultats* : *effets* (ou à un niveau plus global, *impacts*) sur la population de l'action du gouvernement.

Par exemple, dans le cas du secteur de la santé :

– *intrants* : médecins, infirmières, appareils médicaux.

– *produits* : actes médicaux, traitements, opérations.

– *résultats* : plus longue espérance de vie, meilleure santé.

Les indicateurs de performance ont pour objet d'identifier les performances au trois niveaux, des *intrants*, des *produits* et des *résultats*, ainsi que les performances dans la relation entre les trois niveaux.

Les *résultats* sont les objectifs que les entités cherchent à atteindre. Idéalement, ce sont eux qui doivent faire l'objet de la mesure de performance. Cependant, il n'est pas possible de limiter la mesure de performance aux seuls résultats. Il peut y avoir un délai important entre les produits et les résultats. De plus, un résultat peut ne pas être attribuable uniquement à une entité.

Dans ces conditions, il est nécessaire de connaître les liens entre d'un côté les intrants et les produits, et, de l'autre côté les résultats. La connaissance de ces liens permet d'identifier les intrants et les produits qu'il est important de mesurer. Elle permet également d'évaluer si un résultat est obtenu au moindre coût.

Les types de mesure de performance

L'*économie de coûts* [economy] se réfère à la minimisation des coûts d'achat des intrants d'un programme. Indicateurs du type :

$$\frac{\text{intrants}}{\text{ressources}}.$$

L'*efficience*, ou *efficience de la gestion*, ou *efficacité de la gestion* [efficiency] se réfère au rapport entre les produits obtenus et les moyens mis en œuvre (intrants). Indicateurs du type :

$$\frac{\text{produits}}{\text{intrants}}.$$

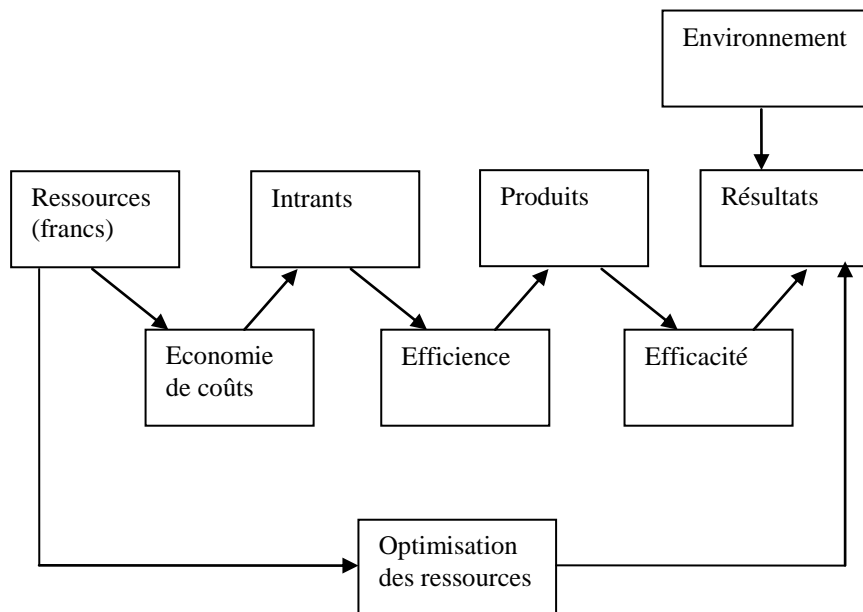
L'*efficacité* [effectiveness] se réfère au rapport entre les résultats désirés et les produits obtenus. La mesure de l'efficacité d'un programme suppose, lorsque des facteurs extérieurs influencent les résultats, que l'effet attribuable au programme puisse être mesuré. Indicateurs du type :

$$\frac{\text{résultats}}{\text{produits}}.$$

La mise en rapport direct des résultats et des intrants, *résultats/intrants*, peut être qualifiée de mesure de l'*efficience*.

Un indicateur plus synthétique mesure le rapport entre les *ressources monétaires* mises à la disposition d'une entité et les *résultats*. Il peut être qualifiée d'indicateur d'*optimisation des ressources* [cost effectiveness ou value for money], c'est-à-dire de la recherche conjointe de l'*économie*, de l'*efficience* et de l'*efficacité* dans l'utilisation des ressources disponibles.

Le graphique 1 résume les différents concepts ainsi que les liens qui les relient. Il fait apparaître l'ensemble des éléments extérieurs à l'entité susceptibles d'affecter les résultats ou la façon dont l'entité opère, l'*environnement* ou *contexte*.

Graphique 1 – Les différentes mesures de performance

L'*efficience*, au sens *produits/intrants*, est un concept proche de celui de *productivité*. Il peut être exprimé sous la forme d'un rapport entre unités physiques (nombre de dossiers/magistrat, nombre de jours×hommes d'une maintenance informatique, ...).

L'*efficience* est une notion relative dont l'appréciation ne peut être effectuée que de manière dynamique, par comparaison entre une période et une autre, ou bien entre une activité et une autre. Son appréciation suppose la définition d'un référentiel.

Les *cibles de performance* sont des valeurs auxquelles seront comparées les valeurs prises par les indicateurs. Les cibles de performance sont associées aux objectifs de moyen terme. Des cibles de performance annuelles peuvent être définies afin de rendre compte des progrès à réaliser pour atteindre les cibles finales.

Les cibles de performance sont fixées sur le fondement de référentiels étayés.

La difficulté de mesurer la performance et le recours à des indicateurs de second rang

La performance est mesurée par un rapport entre numérateur et un dénominateur, ce dernier mesurant les moyens mis en œuvre pour atteindre le premier. C'est ce qui est écrit ci-dessus. L'obligation de mesurer à la fois le numérateur et le dénominateur, et de les mesurer de façon cohérente, rend leur calcul difficile. En particulier, il faut être capable d'isoler au dénominateur ce qui est relatif au numérateur. Par exemple, dans le cas de l'indicateur

$$\frac{\text{résultats}}{\text{produits}},$$

si les résultats sont le taux de prévalence d'une maladie, il faudra être capable de mesurer les actes médicaux, traitements, ... relatifs à cette maladie.

Aussi a-t-on souvent recours aux indicateurs de second rang que sont les composantes des indicateurs de performance, et non ces indicateurs eux-mêmes :

- *intrants* ;
- *produits* ;
- *résultats*.

Dans la pratique, on recourt à des indicateurs de second rang, par ordre de préférence, de *résultats*, de *produits*, et d'*intrants*.

Les caractéristiques d'un bon indicateur de performance

Un des problèmes posés par la mesure de performance survient lorsque plusieurs entités concourent à la réalisation d'un même résultat. Il est alors nécessaire qu'elles partagent les mêmes indicateurs et que la part de chacune d'elles soit évaluée.

Un bon indicateur de performance doit être pertinent, éviter les effets pervers, attribuable, bien défini, disponible en temps utile, fiable, comparable, et vérifiable.

Pertinent. Un indicateur doit être pertinent au regard des objectifs de l'organisation.

La facilité de collecte peut conduire à passer à côté de la mesure de la réalisation d'un objectif (exemple : nombre de lettres auxquelles il est répondu, sans considération de la rapidité de réponse ni de la qualité des réponses). Les indicateurs retenus doivent rendre compte de **l'ensemble des objectifs** assignés au programme. Ils doivent être **complémentaires**. Ils doivent rendre compte de l'action de l'ensemble des services participant au programme.

Exemple :

– politique publique : "développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt. Elle inclut l'entretien des forêts, le débroussaillage, le développement et l'entretien des infrastructures de lutte contre le feu, la surveillance, ... L'indicateur "taux d'extinction des feux de forêts naissants" est-il pertinent ? Ou un indicateur de prévention ne serait-il pas préférable, qui pourrait porter sur le débroussaillage ?

Eviter les effets pervers. L'indicateur doit éviter d'encourager des comportements non désirés ou du gaspillage. Un indicateur peut conduire à des comportements cohérents avec l'indicateur, mais non avec l'objectif.

Exemple :

– la rapidité de réponse au courrier sans mesure de la qualité des réponses ;
– le taux de prévalence d'une maladie est un objectif qui peut conduire à délaisser les autres maladies.

Les indicateurs qui portent directement sur l'objectif sont les mieux à même d'éviter les effets pervers. L'indicateur doit capturer pleinement un objectif et ne pas capturer des activités non souhaitées.

Attribuable. L'indicateur doit dépendre des actions de l'organisation. Idéalement, la mesure devrait permettre d'indiquer quelle part de la variation de l'indicateur est attribuable à l'organisation.

Exemple :

– le nombre de plainte reçu peut refléter la qualité d'un service, mais aussi la confiance des plaignants quant à la suite qui sera donnée à leur plainte ;
– le taux de scolarisation résulte de l'action de plusieurs ministères : éducation, infrastructures (routes d'accès aux écoles), santé, ...

Bien défini. L'indicateur doit être défini clairement, sans ambiguïté, de telle sorte qu'il soit facile à comprendre et à utiliser par les parties intéressées, et que les données nécessaires à son calcul soient collectées de façon cohérente avec l'indicateur.

Une note technique peut accompagner une définition simple.

Les indicateurs doivent être connus et compris des services déconcentrés et des opérateurs chargés de mettre en œuvre le programme. Ils doivent être compris des partenaires de l'administration et de la population ou de ses représentants.

Exemple :

– "coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale" ; il faut définir :

– le poste de travail, par exemple les conditions matérielles qui permettent à un agent de travailler, bureau, siège, connexions téléphoniques et informatiques ;

– les dépenses immobilières ; le loyer si l'immeuble est loué, un loyer fictif s'il ne l'est pas ; le loyer, réel ou fictif inclut-il la part des surfaces communes, telles que celles de la documentation, de la cafétéria, ...

– les dépenses immobilières incluent-elles seulement l'entretien courant du bâtiment (peinture) ou également le gros entretien (réfection de la toiture) ?

– les dépenses d'entretien journalier incluent-elles seulement le nettoyage ou également le gardiennage ?

Mesurable. Un indicateur conceptuellement parfait mais difficilement mesurable est de peu d'utilité.

Exemple :

– le Taux net de scolarisation, *Effectif des inscrits du groupe ayant l'âge officiel de fréquenter un niveau d'éducation exprimé en pourcentage de la population correspondante*, est difficile à mesurer dans la mesure où il est difficile de repérer dans les inscrits d'un niveau d'enseignement ceux qui ont l'âge officiel ; aussi a-t-on recours au Taux brut de scolarisation, *Total des inscriptions dans un niveau spécifique d'éducation, sans distinction d'âge, exprimé en pourcentage de la population officiellement scolarisable au même niveau pour une année scolaire donnée*.

Disponible en temps utile. Les données qui entrent dans le calcul de l'indicateur doivent être produites avec une fréquence suffisante et suffisamment rapidement. La fréquence souhaitable dépend de la rapidité avec laquelle les politiques peuvent être infléchies. Elle dépend aussi de la substitution qui existe entre la qualité des données et leur rapidité, ainsi que du coût de la collecte.

Exemple :

– le "taux d'enfants atteint de malnutrition" n'est pas un indicateur disponible en temps utile pour évaluer une politique d'aide alimentaire ; les "quantités distribuées", malgré les défauts de tout indicateur de produit, sont ici, un indicateur préférable.

Fiable. L'indicateur doit être adapté à son usage et réactif aux évolutions. Il doit refléter fidèlement ce qu'il a pour but de représenter. Il doit être statistiquement significatif.

Exemple :

– une politique de lutte contre l'alcoolisme au volant ; l'indicateur "nombre de conducteurs dépistés positifs" n'est pas un indicateur fiable car il peut varier dans un sens ou dans un autre sans que l'on puisse en tirer une conclusion ; ainsi, au début de la campagne de dépistage, le nombre de conducteurs dépistés positifs augmente, par la suite, par crainte des contrôles, il diminue. Ceci d'autant plus que la lutte contre l'alcoolisme conduit à déplacer les contrôles vers des zones proches des lieux de consommation.

Comparable. L'indicateur doit permettre des comparaisons dans le temps ou avec d'autres programmes similaires.

Pour être comparable dans le temps, il est nécessaire qu'un indicateur ne soit pas trop sensible à l'évolution du contexte.

Exemple :

– une politique d'appui à la production céréalière, par la distribution de semences sélectionnées. L'indicateur "quantité produite par les producteurs bénéficiaires" est trop dépendant de la climatologie pour que les comparaisons temporelles soient significatives.

Vérifiable. La construction de l'indicateur doit être clairement documentée.

Les caractéristiques souhaitables d'un bon indicateur sont souvent rassemblées sous l'acronyme anglais SMART : spécifique, mesurable, accessible, pertinent (*relevant*), et disponible en temps utile (*timely*). Comme indiqué ci-dessus, les bonnes caractéristiques d'un indicateur sont cependant plus nombreuses que SMART.

La question des valeurs cibles

La question de la détermination des valeurs cibles renvoie à nouveau à la relation *principal-agent*, paradigme fondamental de la théorie des finances publiques. A la relation *principal-agent* est généralement associée une asymétrie d'information entre le principal et l'agent, le second étant mieux informé que le premier.

Dans le cas de la détermination des valeurs cibles, le ministère sectoriel, *agent* du ministère de finances, *principal*, connaît mieux son domaine que ce dernier. Il sait mieux que lui quels efforts sont nécessaires pour atteindre telle valeur cible. Il pourrait donc être tenté de proposer des valeurs cibles facilement atteignables.

La résolution de ce problème d'asymétrie d'information est difficile. Elle passe sans doute en partie par de fortes capacités d'analyse sectorielle au sein de la Direction du budget du MF, et son organisation en bureaux sectoriels.

Retour sur la classification des objectifs et indicateurs

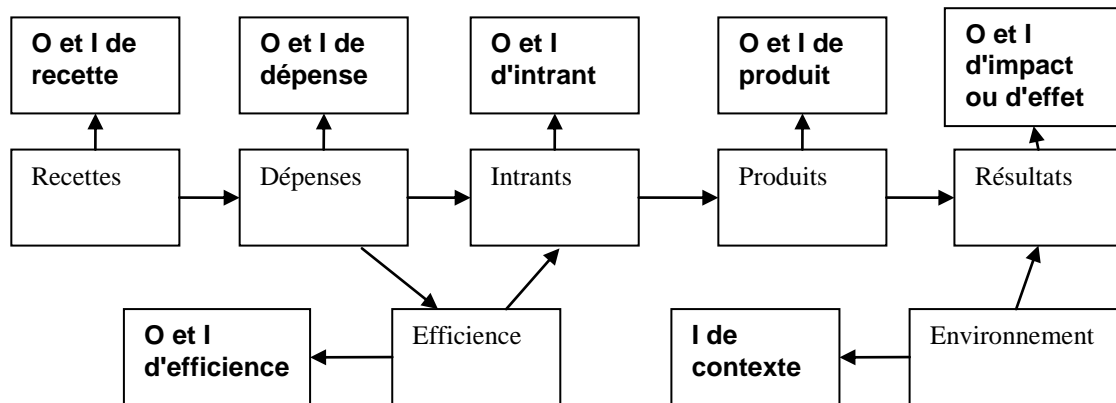
La classification des objectifs et indicateurs en trois groupes, *d'impact*, *d'effet* et *opérationnels*, pour classique et généralement admise qu'elle soit, n'est pas toujours suffisante. Il est parfois nécessaire de l'étendre. A titre d'exemple, un objectif est souvent de prévoir et d'exécuter le budget selon une structure favorisant les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé. Ou encore un objectif est d'accroître le taux de pression fiscale. On pourrait argumenter que l'exécution du budget réorienté vers les secteurs de l'éducation et de la santé conduit à un effet ou un impact en ce sens que la réorientation a un effet favorable sur le bien être de la population. De même un supplément d'impôt, en ce qu'il laisse augurer de bonnes dépenses en faveur de la population, serait bénéficiaire de la même argumentation.

On voit bien que le résultat est tellement indirect et incertain qu'il est préférable de chercher une autre voie pour qualifier ces objectifs et les indicateurs qui leur sont associés.

Pour ce faire, on peut considérer à nouveau certain élément du graphique 1, repris dans le graphique 2, qui complète la chaîne décrivant le processus de production du Gouvernement. En amont de ce processus, il y a les fonds dépensés, plus en amont encore, il y a les recettes qui permettront les dépenses. Les dépenses et les recettes, ou différentes caractéristiques qui les concernent, tel que la structure budgétaire de la dépense, ou la structure des taux de la fiscalité, bénéficient alors d'objectifs et d'indicateurs propres : objectifs et indicateurs de *dépense*, objectifs et indicateurs de *recette*.

Enfin, et il faut alors quitter le champ des indicateurs de performance, il peut être utile de mesurer le contexte (l'environnement) sous la contrainte duquel sont poursuivis les objectifs des politiques publiques. Les indicateurs de *contexte* mesurent alors le degré des contraintes susceptibles d'influer sur les performances. Leur évolution dans le temps est un facteur explicatif de l'évolution de la performance.

Graphique 2 – Objectifs et indicateurs complémentaires



Le cadre logique

L'approche du cadre logique (ACL) est une méthode d'élaboration et de suivi de l'exécution des politiques publiques, des programmes et des projets, même si elle s'applique mieux, dans toutes ses dimensions, aux programmes et aux projets. La matrice du cadre logique est au cœur de l'approche du cadre logique.

L'approche du cadre logique

L'approche du cadre logique (ACL) est une approche ancienne (fin des années 60) utilisée par de nombreuses institutions dans le cadre de la prise de décision (institutions internationales, administrations locales, ...).

L'ACL est une méthode d'analyse destinée à faciliter l'analyse d'une idée de projet ou de programme. L'analyse selon l'ACL conduit à la matrice du cadre logique (MCL) constituée de quatre colonnes et quatre lignes (tableau 2).

L'ACL est utilisé à toutes les étapes du cycle, mais plus particulièrement au cours de l'identification et de la formulation. Au cours de ces deux étapes sont mise en œuvre deux types de travaux : l'*analyse* et la *planification*. Ces deux méthodologies ne recoupent pas exactement les deux étapes ; l'identification inclut une analyse de premier niveau et, éventuellement une planification sommaire, la formulation nécessite une analyse approfondie et une planification complète.

Tableau 2 – La matrice du cadre logique

Description du projet	Indicateurs	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs globaux (OG) – contribution du projet aux objectifs (impact) d'une politique ou d'un programme	Comment les OG vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	Comment l'information va-t-elle être collectée, quand et par qui ?	
Objectif spécifique (OS) – avantages directs destinés au(x) groupe(s) cible(s)	Comment l'OS va-t-il être mesuré en matière de quantité, qualité et délai ?	Idem	Si l'objectif spécifique est atteint, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'OG?
Résultats – produits ou services tangibles apportés par le projet	Comment les résultats vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	Idem	Si les résultats sont obtenus, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'objectif spécifique?
Activités – tâches à réaliser pour obtenir les résultats souhaités			Si les activités ont été effectuées, quelles hypothèses doivent être confirmées pour obtenir les résultats?

La planification conduit à la matrice du cadre logique, ainsi que au calendrier des activités, des moyens et des coûts. Dans le cas où sont analysés de façon simultanée et cohérente plusieurs niveaux d'intervention publique – politique publique, programme, et projet – les cadres logiques de ces différents niveaux peuvent être articulés en cascade.

La matrice du cadre logique

La matrice résulte de l'ensemble des analyses précédentes.

Les activités peuvent être décrites séparément dans un plan d'action, permettant une description plus détaillée et un chiffrage des coûts.

L'ordre de remplissage de la matrice peut être le suivant :

Description du projet	Indicateurs	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs globaux 1	8	9	
Objectif spécifique 2	10	11	7
Résultats 3	12	13	6
Activités 4			5

Première colonne. Les projets peuvent être décomposés par composantes. A chaque composante peuvent être associés plusieurs résultats. A chaque résultat peuvent être associées plusieurs activités.

La subdivision d'un projet en composantes peut reposer sur des critères techniques, géographiques, de responsabilités de gestion, de structure d'organisation, de partage en activités, ...

L'objectif spécifique peut être remplacé par plusieurs objectifs spécifiques (éventuellement un par composante). Il peut être créé des objectifs par composante.

Quatrième colonne. Les hypothèses ont trait aux facteurs externes qui peuvent influencer sur les liaisons *activités/résultats*, *résultat/objectif spécifique*, et *objectif spécifique/objectifs globaux*.

Les hypothèses sont identifiées lors des analyses des parties prenantes, problèmes, objectifs et stratégies.

Seules les hypothèses qui ont une probabilité suffisante de se concrétiser sont conservées dans la matrice du cadre logique. Elles sont suivies et intégrées à la gestion des risques.

Deuxième et troisième colonnes. Aux objectifs et aux résultats peuvent être associés des indicateurs qui, selon les cas, sont des indicateurs d'*impact*, d'*effet* ou de *produit*.

Cadre logique en cascade

Une cascade de cadres logiques permet de lier les objectifs et résultats d'une politique, d'un programme sectoriel et d'un projet.

Politique	Programme	Projet
Objectifs globaux		
Objectif spécifique	Objectifs globaux : <i>contribue à l'objectif spécifique de la politique</i>	
Résultat	Objectif spécifique : <i>contribue au résultat de la politique</i>	Objectifs globaux : <i>contribue à l'objectif spécifique du programme</i>
	Résultat	Objectif spécifique : <i>contribue au résultat du programme</i>
		Résultat