

Chapitre 15 : Les niveaux de politique

Plan

Objectifs et indicateurs stratégiques

La stratégie globale et les stratégies sectorielles

Les objectifs et indicateurs du millénaire

Objectifs et indicateurs budgétaires

La loi relative aux lois de finances

L'information du Parlement

Objectifs et indicateurs opérationnels

Les modalités d'exécution des politiques publiques

Les objectifs et indicateurs des directions et opérateurs

Les trois niveaux de politique, stratégique, budgétaire et opérationnel sont à nouveau considérés, du point de vue des objectifs et indicateurs qui leur sont associés.

Objectifs et indicateurs stratégiques

Les objectifs et indicateurs de la stratégie globale et des stratégies sectorielles sont proposés avant que ne soient présentés les objectifs et indicateurs du millénaire (les OMD), qui peuvent être considérés comme participant à une normalisation internationale des objectifs et indicateurs stratégiques.

La stratégie globale et les stratégies sectorielles

L'établissement de la stratégie globale et celui des stratégies sectorielles ne sont pas séquentiels. Le principe selon lequel le gouvernement élabore une stratégie globale, puis les ministères sectoriels, des stratégies sectorielles, est une simplification de la réalité. Dans les faits, les travaux sectoriels démarrent en même temps que ceux de l'établissement de la stratégie globale, voir avant. La stratégie globale est donc, en partie, une agrégation de stratégies sectorielles ; elle inclut bon nombre d'O et I sectoriels, tant dans la stratégie proprement dite que dans son plan d'action. A l'issue de la validation de la stratégie globale, les ministères reprennent souvent leurs travaux pour les compléter et affiner les plans d'action sectoriels. Les travaux d'établissement des deux niveaux de stratégie – globale et sectoriel – obéissent donc à un processus itératif.

Il existe donc un important recouvrement entre les objectifs et indicateurs de la stratégie globale et ceux des stratégies sectorielles. Néanmoins, il est commode, aux fins d'analyse, de distinguer les deux niveaux.

Objectifs et indicateurs du niveau stratégique global. Les objectifs et indicateurs de la *stratégie globale* entrent dans les catégories des objectifs et des indicateurs (O et I) d'*impact* et des objectifs et indicateurs d'*effet*. A ce niveau, on trouve plus souvent des O et I

d'*effet socio-économique* et de *qualité de service* que d'*efficience*. Pour les raisons évoquées dans le chapitre précédent, les O et I de *produit* ne sont pas exclus.

Objectifs et indicateurs du plan d'action de la stratégie globale. Le plan d'action de la stratégie globale peut ne pas exister dans la mesure où les plans d'action des stratégies sectorielles peuvent sembler mieux adaptés. Lorsqu'il existe, les O et I sont, de préférence, *opérationnels*.

Objectifs et indicateurs du niveau stratégique sectoriel. Les objectifs et indicateurs des *stratégies sectorielles* entrent dans les catégories des objectifs et des indicateurs (O et I) d'*impact* et des objectifs et indicateurs d'*effet*, avec une place réservée aux O et I d'*impact* moins importante que dans le cas de la stratégie globale. Pour les raisons évoquées plus haut, les O et I de *produit* ne sont pas exclus.

Mesures de la pauvreté et des inégalités

Incidence. La détermination de l'incidence suppose que, au préalable, ait été défini le seuil absolu de pauvreté. L'incidence est le pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté.

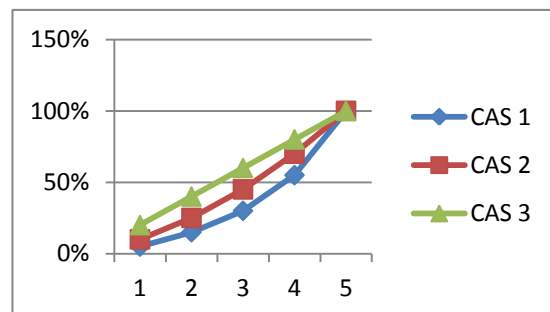
Profondeur. La profondeur est la distance entre la valeur moyenne de la dépense en dessous du seuil de pauvreté et le seuil.

Une mesure des inégalités : la courbe de Lorenz. La courbe de Lorenz place sur l'axe horizontal les quantiles de population par ordre croissant d'une variable pertinente, par exemple le revenu par tête, et sur l'axe vertical, les parts des quantiles dans le revenu total de la population concernée. Le tableau 1 et le graphique 1 qui en est issu fournissent un exemple de la courbe de Lorenz dans trois cas de figure. Les inégalités sont réduites du cas 1 au cas 3. Ce dernier correspond à une répartition parfaitement égalitaire puisque les cinq quintiles sont identiques tant en terme de nombre d'individu que de revenu.

Tableau 1 – Distribution du revenu par quintile : différents cas

Quantile	Distribution du revenu			Distribution du revenu cumulé		
	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 1	Cas 2	Cas 3
1	5%	10%	20%	5%	10%	20%
2	10%	15%	20%	15%	25%	40%
3	15%	20%	20%	30%	45%	60%
4	25%	25%	20%	55%	70%	80%
5	45%	30%	20%	100%	100%	100%

Graphique 1 – Courbe de Lorenz : différents cas



Objectifs et indicateurs des plans d'action des stratégies sectorielles. Les O et I sont, de préférence, des indicateurs *opérationnels*.

Parmi les O et I d'*impact*, peuvent être cités à titre d'exemple :

- Incidence de la pauvreté ;
- Profondeur de la pauvreté ;
- Coefficient de Gini ;
- Taux de croissance ;
- Taux de chômage ;
- Variabilité de la consommation alimentaire ;
- Variabilité des revenus ;
- Prévalence de la malnutrition ;
- Taux de mortalité due à la violence.

Les trois premiers indicateurs ci-dessus sont classiques en matière de mesure de la pauvreté et des inégalités. L'encadré *Mesures de la pauvreté et des inégalités* précise le contenu de ces mesures.

Les objectifs et les indicateurs du millénaire

Les *Objectifs* du Millénaire pour le Développement (OMD) et les *cibles* correspondantes sont ceux de la Déclaration du Millénaire, signée en septembre 2000 par les dirigeants de 189 pays, et d'un autre accord auquel sont parvenus les Etats membres lors du Sommet Mondial de 2005. Des indicateurs ont, à la suite de la Déclaration du Millénaire et de l'accord de 2005, été associés aux cibles.

L'ensemble *objectifs, cibles* et *indicateurs* est proposé dans le tableau 4.

Les objectifs du millénaire ont donné lieu, dans presque tous les pays en développement, à des travaux de chiffrage des coûts impliqués par l'atteinte des cibles. Ces chiffrages ont souvent été qualifiés de Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), de façon impropre, le CDMT étant un exercice budgétaire, sous contrainte de financement. Le chiffrage des OMD conduit en général à des montants de financement sur fonds propres ou sur fonds de l'aide extérieure tout à fait hors de portée.

Les objectifs, cibles et indicateurs du Millénaire présentent trois caractéristiques.

1. Les objectifs du millénaire ne sont pas spécialisés par pays. Les pays en développement ont souvent considéré que ces objectifs s'appliquaient sans adaptation à leur situation ; ce qui a conduit, dans de nombreux cas, aux chiffrages évoqués ci-dessus.

2. Les cibles associées aux objectifs ont été établies sans chiffrage préalable.

3. La logique objectifs, cibles, indicateurs n'est pas la logique standard dans la mesure où les cibles ont été établies avant les indicateurs, ce qui est reflété dans la présentation (*objectif, cibles, indicateurs* et non *objectif, indicateurs, cibles*). A titre d'exemple, une présentation standard de l'objectif 4 (voir le tableau 4) ne serait pas :

Objectifs et cibles	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 4A: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 4.2 Taux de mortalité infantile 4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole

mais plutôt :

Objectifs et indicateurs	Valeurs cibles des indicateurs
Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Indicateur 4.1 : Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Cible 4.1 : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
Indicateur 4.2 : Taux de mortalité infantile	Cible 4.2 : à définir
Indicateur 4.3 : Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole	Cible 4.3 : à définir

Tableau 4 – Objectifs, cibles et indicateurs du Millénaire

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	
Objectifs et cibles (énoncés dans la Déclaration du Millénaire)	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 1: Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1A: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.1 Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) 1.2 Indice d'écart de la pauvreté 1.3 Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 1B: Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	1.4 Taux de croissance du PIB par personne occupée 1.5 Ratio emploi/population 1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour 1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée
Cible 1C: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 2A: D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux net de scolarisation dans le primaire 2.2 Proportion d'élèves ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire 2.3 Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes
Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 3A: Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	3.1 Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 3.2 Proportion des femmes salariées dans le secteur non agricole 3.3 Proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national
Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 4A: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 4.2 Taux de mortalité infantile 4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5: Améliorer la santé maternelle	
Cible 5A: Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	5.1 Taux de mortalité maternelle 5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Cible 5B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015	5.3 Taux de contraception 5.4 Taux de natalité parmi les adolescentes 5.5 Couverture des soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites) 5.6 Besoins non satisfaits en matière de planification familiale
Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 6A: D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	6.1 Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 24 ans 6.2 Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque 6.3 Proportion de la population âgée de 15 à 24 ans ayant des connaissances exactes et complètes au sujet du VIH/sida 6.4 Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans
Cible 6B: D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida	6.5 Proportion de la population au stade avancé de l'infection par le VIH ayant accès à des médicaments antirétroviraux
Cible 6C: D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle	6.6 Incidence du paludisme et taux de mortalité due à cette maladie 6.7 Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide 6.8 Proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints de fièvre traités aux moyens de médicaments antipaludéens appropriés 6.9 Incidence, prévalence de la tuberculose et taux de mortalité due à cette maladie 6.10 Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre d'un traitement direct à court terme et sous observation

Objectif 7: Assurer un environnement durable	
Cible 7A: Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	7.1 Proportion de zones forestières 7.2 Emissions de CO ₂ (total, par habitant et pour un dollar du PIB, en parité du pouvoir d'achat) 7.3 Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone 7.4 Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains 7.5 Proportion de ressources d'eau totales utilisées 7.6 Proportion de zones terrestres et marines protégées 7.7 Proportion d'espèces menacées d'extinction
Cible 7B: Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte	
Cible 7C: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base	7.8 Proportion de la population utilisant une source d'eau potable améliorée 7.9 Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées
Cible 7D: Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	7.10 Proportion de citoyens vivant dans des taudis
Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
Cible 8A: Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire	<i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites Etats insulaires en développement</i> <u>Aide publique au développement (APD)</u> 8.1 Montant net de l'ADP totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) 8.2 Proportion de l'ADP bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) 8.3 Proportion de l'ADP bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée 8.4 ADP reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut 8.5 ADP reçue par les petits Etats insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut <u>Accès aux marchés</u> 8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits 8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement 8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut 8.9 Proportion de l'ADP allouée au renforcement des capacités commerciales <u>Viabilité de la dette</u> 8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) 8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) 8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international	
Cible 8B: Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés	
Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	
Cible 8C: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale)	
Cible 8D: Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme	
Cible 8E: En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement	8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement
Cible 8F: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous	8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants 8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants 8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants

Les objectifs et indicateurs budgétaires

Les objectifs et indicateurs budgétaires sont prévus par la plupart des lois relatives aux lois de finances et en particulier par les Directives relatives aux lois de finances de l'UEMOA et de la CEMAC. Ils sont destinés à l'information du Parlement. Ils ne prennent tout leur sens que dans l'hypothèse d'une budgétisation programmatique.

La loi relative aux lois de finances

Dans le cas des deux zones UEMOA et CEMAC, objectifs poursuivis et indicateurs associés sont présentés dans les *Projets annuels de performance* (PAP) des programmes qui accompagnent les annexes explicatives jointes au projet de loi de finances.

L'article 46 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMAO en précise le contenu :

La loi de finances de l'année est accompagnée :

- ...

- d'annexes explicatives :

1. développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme qui précise :

a) la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;

b) ...

...

L'article 45 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 reprend le contenu de l'article 46 de la Directive UEMOA à un moindre degré d'exigence, arrêté au niveau du programme et non de l'action (sous-programme dans le vocabulaire standard).

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1) ...

...

6) Des annexes explicatives ... Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performance de chaque programme précisant les objectifs poursuivis et les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs d'activité et de résultat ;

...

L'information du Parlement

Les objectifs et indicateurs budgétaires sont destinés à l'information du Parlement et, par là, à la population, après relais par les médias. Ils concernent aussi les gestionnaires publics du niveau opérationnel dans la mesure où les ministères ont en charge d'exécuter la loi de finances votée par le Parlement. Le projet de loi de finances inclut les montants de dépense du budget, mais aussi, généralement à titre d'annexe, les *objectifs*, les *indicateurs*, et les *valeurs cibles* des indicateurs.

Les O et I les mieux adaptés aux programmes et aux sous-programmes sont les O et I d'*effet*. Bien que les programmes et les sous-programmes participent, pour leur part, à l'exécution de la stratégie du Gouvernement, leur rôle est trop limité pour pouvoir donner lieu à la mesure de la contribution à un *impact*. Leurs finalités sont bien celles qui correspondent aux trois sous-catégories des O et I d'*effet*. Les *produits* ne sont pas exclus du niveau budgétaire en substitution à des *effets* difficiles à mesurer. Cependant, les indicateurs opérationnels ne figurent pas en tant que tels parmi les indicateurs budgétaires dans la mesure où ces derniers sont plus orientés vers les résultats des politiques publiques (*impacts* et, surtout *effets*), indépendamment de leur mise en œuvre.

Les programmes et sous-programmes *support* disposent, comme les programmes et sous-programmes dits "opérationnels", d'O et I. Dans la mesure où ils sont orientés vers les

services rendus en interne aux directions du ministère, les O et I appropriés sont de la sous-catégorie *efficience* des O et I d'effet, ou des O et I de *produit*.

Objectifs et indicateurs opérationnels

Pour comprendre la nature des objectifs et indicateurs opérationnels, il faut, dans un premier temps, préciser les modalités organisationnelles d'exécution des politiques publiques.

Les modalités d'exécution des politiques publiques

Les politiques publiques peuvent, en schématisant à l'extrême, être exécutées selon deux modalités organisationnelles principales.

Dans un premier cas, les ministères exécutent eux-mêmes les éléments des politiques publiques qui sont à leur charge. Les directions centrales ou décentralisées sont les maîtres d'ouvrage de l'exécution ; elles font naturellement appel à des entreprises auxquelles elles achètent des fournitures, des travaux ou des services, mais ces entreprises n'interviennent que comme fournisseurs de biens et services.

Dans un deuxième cas, les ministères délèguent l'exécution des politiques publiques à des *opérateurs de l'Etat*, entités qui bénéficient, relativement au ministère de tutelle d'une autonomie plus grande que les directions. L'encadré *Les opérateurs de l'Etat* propose quelques précisions.

Les opérateurs de l'Etat

La définition de la catégorie des opérateurs de l'Etat peut être la suivante : une entité est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une *activité de service public*, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat ;
- un *financement assuré majoritairement par l'Etat*, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ;
- un *contrôle direct par l'Etat*, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Parmi les opérateurs de l'Etat, il convient de noter les deux catégories les plus répandues : les *établissements publics* et les *projets*.

Les objectifs et indicateurs des directions et opérateurs

Les objectifs et indicateurs opérationnels sont spécifiques des directions et des opérateurs, compte tenu du fait que c'est à ce niveau seulement que s'exécutent les étapes opérationnelles des politiques publiques, c'est-à-dire la production de biens et services.

Les objectifs et indicateurs opérationnels sont, classiquement, des indicateurs de *produit* et d'*intrant*. Ainsi qu'il a été discuté dans le chapitre *Objectifs et indicateurs*, lorsque cela est possible, un véritable indicateur de performance est le rapport *produit / intrants*, à condition que l'on puisse associer à un produit les intrants correspondants, ce qui est rarement le cas.

Cependant, si les objectifs et indicateurs opérationnels sont spécifiques aux directions et opérateurs, ils ne sont pas exclusifs, à ce niveau d'exécution, d'objectifs et indicateurs d'effet. Ceci provient du fait que certains effets, s'ils sont des objectifs du ministère, ne sont pas nécessairement des objectifs transversaux à plusieurs directions, mais spécifiques à une direction particulière.