

**Le Programme de l'Union Européenne en Tunisie**

**Assistance technique pour la mise en place  
d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme  
(CDMT) et l'élaboration d'indicateurs de  
performances pour la Gestion Budgétaire  
par Objectifs (GBO).**

**Mission d'appui à la mise en place des  
indicateurs de performance - Rapport de  
mission**

**PROJET NO : 2008/154877**

**Contrat-Cadre EuropeAid: 119860/C/SV/multi Lot 11  
Macro économie, finances publiques et aspects réglementaires**



Ce projet a été initié par  
l'Union Européenne



Ce projet a été réalisé par  
ADE s.a.



## Table des matières

Introduction	2
I Etat des lieux et plan d'action à court terme	3
A Plan d'action 2009	3
B Le système d'information	4
II Les indicateurs Précisions méthodologiques	7
A Stratégie, objectifs et indicateurs du programme	7
B Objectifs	9
C Les indicateurs	11
Les choix des indicateurs	13
Choix du type d'indicateur	13
Les qualités d'un indicateur	14
Spécifications d'un indicateur	15
La fiche de présentation de l'indicateur	16
D Les documents de la Performance	17
Le Projet Annuel de Performance	17
Le Rapport Annuel de Performance	21
ANNEXE I Présentation stratégique du programme	23
ANNEXE II Présentation détaillée du Programme et des actions	25
ANNEXE III Présentation des objectifs et des indicateurs	32
ANNEXE IV Le système d'information	34

## Introduction

Cette première mission de l'expert a pris place du 17 au 30 mai 2008. Elle s'inscrit dans le cadre de l'appui au ministère des finances ainsi qu'aux ministères pilotes pour la définition d'indicateurs de performances correspondant aux objectifs, programmes et actions de chacun de ces ministères, dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2009. Dans le cadre de la circulaire budgétaire initiant la préparation du budget 2009, il est demandé à ces ministères de préciser la présentation de leur budget 2009 par programmes et par actions, les objectifs correspondants et de la compléter par des indicateurs de performances, présentés dans un cadre logique développé par l'Unité de Gestion par objectifs du ministère des finances.

A la demande des autorités, une grande partie de la mission a été consacrée à des séances de formation et de discussions méthodologiques sur les concepts du suivi de la performance. Ces séances ont concerné dans un premier temps les cadres du ministère des finances et des corps de contrôle, et dans un deuxième temps ceux des départements pilotes : santé, enseignement supérieur et recherche, agriculture et hydraulique, enseignement professionnel. Elles ont permis de répondre à un certain nombre de questions méthodologiques, et de confirmer une base conceptuelle commune nécessaire pour la poursuite des travaux entre les divers intervenants.

L'état des lieux, un des objets des termes de référence devra se poursuivre lors de la prochaine mission. En effet, les arrêtés de nomination des unités GBO dans les départements pilotes n'ont pas encore été pris, et les responsables de programmes ne sont pas nommés. Une nomenclature de programmes a bien été identifiées par les quatre départements, mais, comme dans les cas similaires, peut être susceptible d'une révision à la marge, une fois nommés les responsables de programmes.

Le présent rapport se compose deux parties. La première partie décrit les informations très partielles recueillies lors de la mission et trace une proposition de plan de travail pour la mise en place des cadres de performance des quatre départements pilotes. La deuxième partie reprend les concepts discutés lors des séances de formation de façon à en faire un précis méthodologique à la disposition des équipes chargées de développer leur propre système.

## **I Etat des lieux et plan d'action à court terme**

Lors de la mission, les arrêtés ministériels désignant les membres des cellules GBO des ministères pilotes n'avaient pas encore été pris. Ce qui fait que le travail initial consistant à confirmer la structure de programmes, faire la cartographie des services administratifs et des activités du ministère dans les programmes, identifier les objectifs et les indicateurs qui leur sont liés. Ce travail préliminaire est indispensable pour permettre un travail d'assistance à l'amélioration du cadre de suivi. Dans les circonstances présentes, l'expert pourra lors de sa deuxième mission assister les équipes des pilotes dans les tâches qui viennent d'être évoquées. L'objectif étant pour les ministères de préparer un premier Projet Annuel de Performance (PAP) dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2009 on étudiera d'abord la séquence des travaux à accomplir dans cette perspective. Une section suivante sera consacrée aux questions concernant le système d'information, domaine crucial pour le cadre de performance.

### **A. Plan d'action 2009**

Le travail à accomplir par les pilotes en 2009 ne consiste pas seulement à établir un budget par programmes et à préparer le PAP correspondant. Il consiste avant tout à mettre en place le système de suivi de la performance, c'est-à-dire un travail d'investissement structurel consistant à identifier pour la première fois les objectifs, les indicateurs, les sources d'information, le circuit de l'information et les responsables de la production de l'information, de sa synthèse, de sa certification, et les procédures à mettre en place. C'est un travail qui d'ordinaire demande une à deux années. Toutefois, l'exercice consistant à préparer des PAP pour 2009 est une excellente introduction à cette démarche. Simplement les résultats obtenus lors de cet exercice relativement devront par la suite être remis en chantier de façon à établir un système pérenne qui réponde aux exigences de qualité.

Séquence d'actions :

- Arrêter la structure de programmes et d'actions
- Etablir la cartographie des programmes dans l'organigramme
- Retraduire les projets de budget 2008 et 2009 dans la nomenclature de programmes
- Identifier les activités de chaque programme/action
- Travail par programme
  - Présentation stratégique du programme
  - Identifier les objectifs du programme
  - Choisir les indicateurs relatifs à chaque objectif
  - Préciser les sources d'information nécessaires pour servir les indicateurs
  - Etablir les fiches de présentation des indicateurs
  - Préparer le PAP
- Etablir le schéma directeur du système d'information nécessaire au suivi de la performance.

Les informations méthodologiques nécessaires figurent en partie II de ce rapport. On consultera également le document « Etablissement des nomenclatures de programme et présentation budgétaire – projet de guide méthodologique – juin 2007 ». Les éléments méthodologiques relatives à l'utilisation et l'aménagement du système d'information figurent en annexe IV du présent rapport. Le choix des indicateurs et l'établissement du

schéma directeur de l'information sont deux travaux interdépendants : pour choisir les indicateurs, on tient compte en premier lieu des informations disponibles. Ce n'est qu'à la marge qu'on va adapter le système d'information pour permettre l'utilisation de certains indicateurs qui apparaissent indispensables au bon suivi de la performance. Il est crucial d'intégrer un responsable du service des études et de la programmation, qui en général gère le service d'information, dans l'équipe qui va élaborer le système de suivi de la performance

## B. Le système d'information

Pour l'établissement des indicateurs on utilisera en priorité le système d'information existant<sup>1</sup>. Celui-ci comprend :

- Les informations « métier » relatives aux activités des différents programmes. Ces informations sont recueillies au niveau d'une Direction Générale technique, ou sont rassemblées par une Direction Générale des Etudes, de la Planification et de la Programmation ou d'un service analogue.
- On peut assimiler aux informations ci-dessus celles résultant d'enquêtes annuelles systématiques comme celles effectuées dans les systèmes d'éducation
- Les informations du système de gestion
- Les systèmes statistiques sectoriels produisant des annuaires ou autres produits comparables à ce que produit le Centre National de la Statistique (CNS)
- Les indicateurs déjà produits par le ministère, dans le cadre de projets, de conventions, de comparaison internationales
- Les informations produites par des sources externes au ministère : Plan, CNS, Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications (ONEQ), enquêtes internationales, etc.

Ce travail d'inventaire reste à faire pour chacun des pilotes. Ce devrait être une priorité de la prochaine mission. Au cours de la présente mission on a pu recueillir les indications suivantes, qui sont nécessairement sommaires, compte tenu des raisons évoquées précédemment:

### Ministère de la Santé :

Il existe un système d'information sanitaire qui produit des informations systématiques basées sur l'activité des structures de santé. Il reste à travailler ces informations pour en tirer des informations de synthèse utilisables pour produire des indicateurs de performance au niveau national. Il existe des indicateurs au niveau des différents services. D'autres existent dans le cadre des contrats objectifs moyens avec les hôpitaux. Les avancées dépendront des progrès de la mise en place de l'organisation de la GBO au ministère.

### Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques

La Direction des statistiques et Conjoncture Agricoles centralise une partie des informations et pilote des enquêtes telles que l'enquête sur la structure des exploitations agricoles, les enquêtes par spéculation (tomate, pomme de terre, céréales, dates, etc.), l'enquête pêche. Il y a des données qui proviennent de l'Observatoire National de l'agriculture

---

<sup>1</sup> Des précisions méthodologiques sur l'analyse et l'utilisation du système d'information sont fournies en annexe IV

Chaque Direction Générale a son système d'informations, qu'il s'agisse de l'activité du ministère ou de la vie du sous-secteur agricole concerné. On attend les décisions relatives à la mise en place des structures GBO pour effectuer le travail de recensement des informations et de leur triage pour mettre en place le système d'indicateurs GBO.

### Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, et de la Technologie:

La Direction des Etudes, de la Planification et Programmation fait d'ores et déjà un travail important de centralisation, de traitement et de publication des informations. L'outil d'information principal est l'enquête sur les établissements effectuée en novembre de chaque année et qui donne des informations sur les effectifs des étudiants par filière pour l'année scolaire  $n/n+1$ , les résultats du baccalauréat de l'année  $n$ , ainsi que les diplômes universitaires obtenus l'année  $n$ , c'est-à-dire correspondant à l'année scolaire  $n-1/n^2$ . Cette enquête est complétée par une enquête spécifique sur les foyers et les restaurants universitaires. Il existe des données sur les bourses provenant de la Direction Générale des Affaires Estudiantines. La Direction collecte également des données sur le taux de réussite, d'abandon et de redoublement.

Un arrêté d'avril 2008 a institué 13 observatoires régionaux dont le rôle principal sera de systématiser le suivi des diplômés (déjà débuté), et de faire des enquêtes sur les débouchés, les besoins en qualifications, la satisfaction des employeurs, etc. Ces travaux sont effectués en relation avec l'ONEQ. Le travail pour 2009 ne pourra pas bénéficier de ces observatoires, mais il faudra en tenir compte pour la conception du système pérenne de suivi de la performance. Il convient de noter que toutes les enquêtes doivent avoir l'aval du CNS, une contrainte à prendre en compte dans l'établissement du système de suivi de la performance.

L'expérience du ministère en matière CDMT lui a permis d'acquérir une expérience en matière d'établissement d'indicateurs et possède déjà des indicateurs utilisables pour la GBO. Le Ministère publie également une batterie de « 50 indicateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche » ainsi que, sur internet, « Indicators of Tunisian Higher Education, Scientific Research, and Technology ». Les indicateurs accompagnant les programmes de réforme appuyés par la Banque mondiale ou l'Union européenne, entre autres, sont également des sources d'indicateurs dans un stade avancé de préparation et d'adéquation au suivi de la performance.

### Formation Professionnelle

Les informations de ce département sont spécialisées par programme. Les informations du programme de formation continue sont essentiellement de nature administrative, puisque le plus clair de l'activité consiste à instruire des dossiers de financement. Un travail de prospection sera nécessaire pour définir des indicateurs de résultats allant au-delà des rapports entre l'institution et les entreprises.

---

<sup>2</sup> La question s'est posée de savoir dans quel RAP faire figurer les diverses données, sachant que l'année scolaire est à cheval sur l'année calendaire. La réponse a été de faire figurer dans le RAP pour l'année  $n$  les résultats des examens (année scolaire  $n-1/n$ ) et les données de l'enquête de novembre (année scolaire  $n/n+1$ ).

Pour la Formation Initiale, des indicateurs d'insertion similaires à ceux de l'enseignement supérieur pourront être mis en place. Il manque pour le moment une structure de synthèse des informations relatives aux trois programmes, et qui sera nécessaire pour monter un système de suivi de la performance équilibré



## **II Les indicateurs – Précisions méthodologiques**

Les pages qui suivent ont pour objet d'apporter des précisions<sup>3</sup> sur les façons de choisir et utiliser les indicateurs de performance, afin d'aider les ministères pilotes dans la préparation du cadre de performance dans le cadre de l'exercice pilote lié à la préparation du budget 2009. Cet exercice concerne la santé, l'enseignement supérieur et recherche, agriculture et ressources hydrauliques, et enseignement professionnel. Il devrait se matérialiser pour ces départements par la préparation d'un Projet Annuel de Performance (PAP) annexé à la proposition de budget pour 2009.

La notion d'indicateur n'est pas nouvelle, en particulier dans l'information et la gestion sectorielles. Il existe notamment :

- Des indicateurs « statistiques » sur l'état du secteur, par exemple les taux de prévalence de certaines maladies, le pourcentage de la population accédant à l'enseignement supérieur, la production agricole par spéculation, ou des indicateurs socio-économiques plus généraux tels que le taux de fécondité de la population, l'espérance de vie, l'évolution du revenu par habitant, etc. Produits par des systèmes d'enquêtes et publiés dans des annuaires statistiques généraux ou sectoriels (ou dans d'autres publications), ces indicateurs sont à usage diversifié et ne sont pas liés à une procédure d'évaluation ou de gestion particulière.
- Des indicateurs de performance des projets d'investissement des ministères. Destinés à évaluer la réussite du projet, ils sont liés à la vie du projet, et disparaissent après leur achèvement.

Dans la gestion budgétaire par objectifs, les indicateurs de performance ont une signification originale, qui est d'aider à évaluer la performance des programmes et à améliorer leur gestion. Dans la GBO, le programme représente l'unité fondamentale de spécialisation budgétaire, de présentation budgétaire et de gestion. Le cadre de performance va donc naturellement s'établir autour du programme. La démarche proposée vise donc un traitement de la performance programme par programme<sup>4</sup>. Contrairement aux projets caractérisés par une date de début et de fin, les programmes expriment la continuité des politiques publiques, en caractérisant les finalités permanentes. Les indicateurs de performance des programmes ne visent pas à marquer une échéance précise dans le futur mais à mesurer, année après année, les progrès accomplis.

### **A Stratégie, objectifs, et indicateurs du programme**

Les indicateurs prennent tout leur sens par considération des objectifs dont ils mesurent la réalisation. Les objectifs eux-mêmes découlent du cadre stratégique du programme. L'expression de la stratégie, la présentation des objectifs et des indicateurs qui lui sont liés, constituent le cadre de performance du programme.

---

<sup>3</sup> Elles préfigurent les mises à jour à apporter au projet de guide méthodologique de l'établissement des nomenclatures de programme et de présentation budgétaire

<sup>4</sup> Bien qu'il soit envisageable d'assortir les actions d'un programme d'objectifs et d'indicateurs, le choix est fait dans cet exposé de réserver le cadre de performance au niveau du programme. Pour le cas où on déciderait de définir objectifs et indicateurs au niveau des actions, l'exposé qui suit s'appliquerait également *mutatis mutandis* au niveau des actions.

## Stratégie

La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le Projet Annuel de Performance (PAP), en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

La formulation de la stratégie, telle qu'elle figure pour chaque programme dans le PAP est un exercice indispensable pour identifier les priorités, situer et articuler les objectifs et exprimer les résultats attendus. Elle permet de confirmer la cohérence d'ensemble des objectifs du programme. Les sources de la présentation stratégique du programme sont à trouver dans les documents officiels (Programme Présidentiel, Plan, déclaration de politique générale du gouvernement, stratégie sectorielle, textes définissant les attributions du ministère, etc.). L'existence d'une stratégie sectorielle ou d'un document équivalent est donc le point de départ de la formulation d'une stratégie, mais il est important de reconnaître la nécessité d'un travail de passage de la stratégie sectorielle à la stratégie d'activités et de dépenses du ministère. La stratégie sectorielle va considérer toute l'économie du secteur, y compris les dispositions relatives au secteur privé, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture. Toutes les dispositions de la stratégie ne donnent pas lieu à des programmes dans la mesure où certaines dépendent essentiellement de décisions politiques se traduisant par des actes réglementaires peu consommateurs d'activité et/ou de dépenses budgétaires de la part du ministère. Enfin, les éléments de la stratégie vont être ventilés par programme pour permettre la composition de la présentation stratégique du programme.

La présentation stratégique du programme a essentiellement pour but d'expliquer la réflexion stratégique qui a présidé au choix des objectifs retenus pour le programme. Elle analyse la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, des usagers, des contribuables, des autres parties prenantes, les ressources disponibles, les marges de manœuvre existantes. On présente également les réformes et autres instruments à partir desquels on compte améliorer la performance du programme. La présentation stratégique articule les objectifs, identifie les priorités, et exprime les résultats obtenus. Elle met en avant la cohérence globale des objectifs. L'encadré 1 nous montre un extrait de la présentation stratégique du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » du Ministère de l'Agriculture (Loi de finances française de 2008). L'annexe I présente un exemple de texte complet présentation stratégique d'un programme « Vie étudiante » du ministère français de l'enseignement supérieur.

## Encadré 1 : Stratégie du programme Gestion durable de l'agriculture

Alain MOULINIER

Directeur général de la forêt et des affaires rurales

Responsable du programme n° 154 : Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural

Dans le domaine agricole et rural, le programme vise à accompagner l'agriculture dans ses évolutions en conciliant la viabilité économique des exploitations, l'équilibre écologique et la vitalité des territoires ruraux. Les interventions viennent en grande partie en complément des soutiens communautaires en faveur du développement rural, mais portent principalement sur les axes prioritaires suivants :

- l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole par un soutien à la modernisation et à la transmission des exploitations,
- la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et la gestion des espaces ruraux,
- le renforcement de l'attractivité des territoires et l'amélioration de la qualité de vie en zone rurale.

Quatre objectifs ont été fixés pour la réalisation de ces axes :

- concilier activités économiques et préservation des milieux,
- favoriser l'attractivité des territoires ruraux,
- mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service,
- mettre en œuvre les actions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

.....

Dans le cas figurant dans l'encadré, on voit que le responsable a d'abord identifié les priorités stratégiques du programme avant d'en déduire sa structure d'objectifs.

## **B Objectifs**

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.

*[Point de méthode : on a choisi de privilégier la définition d'un objectif sous une forme non quantifiée, défini comme une formulation indiquant la direction générale attendue. Le chiffrage de cet objectif se fait par les indicateurs. C'est la cible de l'indicateur qui va préciser ce que l'on vise. Dans le plan, suivant une convention différente, la notion d'objectif combine à la fois l'objectif, l'indicateur, et sa cible (exemple : objectif d'augmentation de la production agricole de x% d'ici 2012)].*

Le choix des objectifs doit également prendre en compte le « point de vue ». En effet, les objectifs peuvent ne pas être les mêmes selon qu'on se place du point de vue de l'utilisateur du service public (les patients fréquentant un centre de santé, ou plusieurs catégories d'utilisateurs tels que les élèves et les parents d'élèves), les citoyens en général (au nom desquels le gouvernement définit la politique publique), le contribuable (envers qui on est redevable d'un emploi judicieux des fonds publics), les spécialistes qui ont leur mot à dire (les médecins par exemple), les agents publics dont dépend la mise en œuvre des politiques publiques, et éventuellement d'autres parties prenantes (collectivités locales, associations, partenaires, etc.). Il n'est pas demandé d'élaborer une structure d'objectifs qui rassemble

systématiquement tous les différents points de vue de façon équilibrée. En fin de compte c'est l'Etat, en la personne du responsable de programme, qui choisit les objectifs. Mais il importe de considérer que quand on fait ce choix, on prend en compte implicitement ces différents points de vue. C'est dans le Projet Annuel de Performance que les objectifs sont décrits, une première fois dans la présentation stratégique du programme (comme on vient de le voir), une deuxième fois dans la présentation détaillée des objectifs et des indicateurs (voir les PAPs ci-après).

Pour illustrer le passage des objectifs aux indicateurs, il peut être intéressant de faire appel à la « chaîne des résultats ». Celle-ci est illustrée par l'encadré 2

**Encadré 2 : la chaîne des résultats**

OBJECTIFS	MOYENS "inputs"	PRODUITS "output"	RESULTATS "outcome"	
But déterminé d'une action. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs	Les ressources humaines, organisationnelles et physiques utilisées par le programme	Ensemble des productions, des réalisations d'un programme	Résultats intermédiaires directement imputables au programme.	Résultats finals (ou impacts) Non entièrement attribuables au programme

La poursuite de l'objectif dans un programme se caractérise par un certain nombre d'étapes plus ou moins proches du but poursuivi :

Les moyens qu'il faut rassembler pour atteindre l'objectif. Ces moyens sont fournis essentiellement par le budget du programme. Ces moyens sont caractérisés par leur volume ou leur coût. Il peut s'agir de personnel, de matériels, de véhicules, de locaux, de matériel informatique, de matériel de communication, etc.

Le programme consiste à générer des produits par l'intermédiaire desquels il vise les résultats à atteindre : enseignement dispensé, malades soignés, routes construites, jugements, enquêtes policières, séances de vulgarisation agricole, passeports délivrés, etc.

Entre moyens et produits on distingue souvent un résultat intermédiaire qui est l'activité, donnée souvent plus facile à saisir que le produit : dans certain ministères, il peut être difficile de définir les produits, par contre les activités sont bien connues.

Les résultats obtenus correspondent à l'objectif. Deux sortes de résultats peuvent être distingués : les résultats intermédiaires qui concernent les changements directement imputables au programme, et qui correspondent à ses objectifs spécifiques (par exemple, le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, le taux de réussite aux examens), et les résultats finals ou d'impacts qui concernent les changements qui ne peuvent être entièrement

attribuables à un seul programme : par exemple, le taux de mortalité sur la route, dont l'évolution dépend aussi d'autres programmes (amélioration du réseau routier, campagnes pour la sécurité, amélioration des interventions d'urgence, etc.).

On a privilégié dans cette présentation les objectifs stratégiques car c'est bien ceux-ci qui correspondent à la mise en œuvre de la stratégie du programme. Il est possible toutefois de recourir à des objectifs n'ayant pas d'impact direct sur l'extérieur comme par exemple « améliorer la qualification des agents » si l'on considère que c'est une dimension stratégique essentielle. Pour un tel objectif de type « interne » on peut également distinguer des moyens, activités et résultats.

### C Les indicateurs

Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à un indicateur 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. On va distinguer les indicateurs en premier lieu selon le type de résultat qu'ils mesurent. On a ainsi une « chaîne des indicateurs » composée d'indicateurs de moyens, d'activités, de produits, de résultats intermédiaires, de résultats finals (voir tableau 1 ci-dessous). Il ne s'agit pas de retenir un indicateur dans chaque catégorie, mais de sélectionner l'indicateur ou la batterie de 2 ou 3 indicateurs qui permette de traduire le mieux possible le progrès vers l'objectif. Le tableau ci-après donne quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs de diverses catégories qui leur sont liés.

**Tableau 1 : la chaîne des indicateurs**

OBJECTIFS	MOYENS "inputs"	PRODUITS "output"	RESULTATS "outcome"	
<b>But déterminé d'une action. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs</b>	<b>Les ressources humaines, organisationnelles et physiques utilisées par le programme</b>	<b>Ensemble des productions d'un programme</b>	<b>Résultats intermédiaires directement imputables au programme.</b>	<b>Résultats finals (ou impacts) Dépendent parfois d'autres facteurs ou d'autres programmes</b>
Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire	Aide à la formation des enseignants	Nombre de formations dispensées	Nombre d'enseignants formés	Taux de rétention dans l'enseignement secondaire
Améliorer l'offre des soins de santé de base	Réhabilitation des formations sanitaires de base	Nombre de formations réhabilitées	Taux de fréquentation des centres réhabilités	Taux de couverture sanitaire
Améliorer la sécurité routière	Campagne préventive sur les dangers de la vitesse	Nombre de messages diffusés dans les medias	Nombre de délits pour excès de vitesse	Nombre de morts sur la route
	Réhabilitation du réseau routier	Kilométrage de routes réhabilitées	Nombre d'accidents sur le réseau réhabilité	Nombre de morts sur la route
Favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail	Nombre de formations initiales dispensées	Nombre d'élèves diplômés	Taux d'insertion des diplômés	Taux d'emploi des jeunes
Favoriser la lutte contre l'habitat insalubre	Offre de terrains viabilisés à bas prix	Nombre de lots attribués	Degré de valorisation des lots par les ménages	Réduction du nombre de ménages en bidonvilles
Améliorer le rendement du réseau d'irrigation	Subventions en faveur des associations	Longueur du réseau réhabilité	Taux de rendement des réseaux d'irrigation	Taux de croissance de la production agricole

## Les choix des indicateurs

Un indicateur ne peut pas à lui seul capturer toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif et à la contribution du programme à ce résultat. Un indicateur d'impact (diminution du nombre de morts sur les routes) correspond à l'objectif, mais ne renseigne pas directement sur la contribution du programme «résorption des points noirs» sur ce résultat. Il faut choisir l'indicateur ou les indicateurs les plus appropriés en acceptant que cela ne donne qu'une image partielle, une indication. Ainsi pour un programme «prévention» (budget français de la santé), on trouve des indicateurs relatifs au tabagisme et à l'alcoolisme, mais on n'a pas fait figurer d'indicateurs relatifs à la prévention du diabète ou du cholestérol. On a sélectionné les indicateurs les plus importants, en acceptant de n'avoir qu'une image partielle des résultats du programme. On sélectionnera des indicateurs en fonction du type d'indicateurs, de leurs qualités, et de leur spécification. L'existence des informations correspondantes, ou la possibilité d'acquies ces informations sont de fait un facteur de choix important.

## Choix du type d'indicateur

Les Projets Annuels de Performance n'ont pas vocation à comporter l'ensemble des indicateurs décrivant une politique ou un service public. Ils doivent privilégier les résultats, c'est-à-dire ce qui intéresse le public et non les moyens ou le processus pour les atteindre qui relèvent de la responsabilité des services de l'administration. On privilégiera le suivi des indicateurs de produits et de résultats intermédiaires qui permettent plus aisément d'identifier les mesures visant à améliorer la performance, plutôt que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs étrangers au programme. Un indicateur de résultat ou de produit n'est pas nécessairement relatif au volume de ce produit, mais peut décrire d'autres caractéristiques de ce produit ou résultat. Un indicateur intéressant est l'indicateur de qualité de services ; on rangera celui-ci dans la catégorie des résultats intermédiaires.

### *Exemples d'indicateurs de produits :*

- Nombre de raccordements hydrauliques
- nombre de formations dispensées
- Longueur de routes mises au niveau
- nombre de personnes accueillies
- nombre de contrôles effectués
- enquêtes réalisées
- Surfaces reboisées

### *Exemples d'indicateurs de résultats intermédiaires :*

- Nombre de personnes complétant une formation
- Taux d'utilisation de la ceinture de sécurité
- Qualité du service:
  - Délais de fourniture du service

- Accessibilité et qualités pratiques:
  - o Emplacement
  - o Horaires
  - o Disponibilité du personnel
- Courtoisie des prestataires
- Satisfaction des usagers

*Exemples d'indicateurs de résultat final :*

- Taux de prévalence d'une maladie
- Amélioration des connaissances des élèves
- Taux de criminalité
- Nombre de ménages vivant dans des logements décents
- Revenus net des ménages

### Les qualités d'un indicateur

*Un indicateur doit être pertinent :*

Un indicateur doit être *spécifique*, c'est à dire se rapporter à un objectif et seulement à cet objectif. Il doit permettre de mesurer les résultats réellement obtenus en relation avec l'objectif auquel il se réfère. Pour cela, il doit y avoir un lien logique entre l'indicateur et l'objectif qu'il est censé illustrer.

Un indicateur doit être *représentatif*, autrement dit, il doit rendre compte de manière substantielle du résultat attendu. Associé aux autres indicateurs, il doit parvenir à couvrir l'essentiel de l'objectif visé. Mais il faut garder à l'esprit le fait que les interventions de l'administration sont complexes, qu'elles reposent sur de nombreuses variables interactives qu'il n'est pas toujours aisé de représenter à travers un très petit nombre d'indicateurs quantitatifs. Il faut donc accepter le principe qu'un nombre limité d'indicateurs ne puisse pas parvenir à donner une image totalement exhaustive de la situation décrite.

*Un indicateur doit être pratique.*

Un indicateur doit être compris par tous, y compris par les non spécialistes, ce qui signifie qu'il doit être énoncé clairement, dans un langage *simple* et *compréhensible*. Il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou sinon faciles à obtenir.

Un indicateur doit être disponible *annuellement*, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire. Il doit également être produit à temps, c'est-à-dire que le temps requis pour recueillir les données doit être compatible avec le calendrier annuel de suivi de la performance. L'annualité est une véritable contrainte qui implique : un fonctionnement annuel du processus de mesure de l'indicateur et une *sensibilité* de l'indicateur telle que les principales évolutions de sa valeur d'une année sur l'autre puissent être considérées comme significatives.



Un indicateur doit être produit à un *coût raisonnable*, c'est-à-dire compatible avec les bénéfices qu'on attend de son usage. Son élaboration doit tenir compte des moyens disponibles, et ne pas se faire au détriment de la qualité des prestations fournies par les services.

*Un indicateur doit être quantifiable.*

De préférence, un indicateur doit être *chiffré, fiable et vérifiable*. Il peut parfois être souhaitable de définir des indicateurs permettant d'apprécier non seulement la quantité mais aussi la qualité des prestations fournies. Dans ce cas, l'indicateur peut être exprimé à travers une échelle de valeur.

La qualité des données doit garantir que les informations obtenues sur les performances sont significatives et valides, ce qui suppose qu'un indicateur doit toujours être vérifiable. Il doit être *précis*, avec une plage d'incertitude aussi réduite que possible. Il doit être *prévisible*, c'est-à-dire qu'il doit être possible d'estimer, même en ordre de grandeur, sa valeur au cours des prochaines années.

Un indicateur ne doit *pas être manipulable*. Pour cela, il doit être *bien défini*. Sa méthodologie de construction et de production doit être clairement énoncée, et connue de tous, de manière à pouvoir l'analyser et l'interpréter en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit être soigneusement documenté, et faire l'objet d'une fiche signalétique explicitant ses conditions d'élaboration.

### Spécifications d'un indicateur

Il est préférable de proscrire les indicateurs en valeur absolue, qui peuvent être biaisés dans un contexte évolutif : par exemple, le nombre absolu de diplômés peut augmenter simplement du fait de l'accroissement du nombre des candidats. Il ne permet pas d'apprécier l'efficacité de l'enseignement, contrairement au taux des diplômés (nombre de diplômés sur le nombre de candidats). Lorsqu'un indicateur est exprimé en valeur absolue, il doit être associé à une échelle de valeur.

A l'opposé, il est recommandé d'exprimer les indicateurs sous la forme d'un pourcentage, beaucoup plus parlant pour les décideurs et pour ceux qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion du programme : pourcentage de la population cible (taux de scolarisation, taux d'accès à l'irrigation, ), taux de réalisation (d'une route, d'un aménagement), taux de respect d'une norme (délai de réponse), etc.

Un cas particulier d'indicateurs spécifiés en pourcentage concerne les indicateurs de type efficacité : La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier *l'efficience* dans la conduite des activités (est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ?). C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative, autrement dit du rapport entre les ressources consommées et l'activité ou le produit réalisé. La comparaison des indicateurs de résultats aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier *l'efficacité* de l'activité administrative. La comparaison des coûts d'obtention des moyens permet de construire un indicateur d'*économie*, caractérisant la performance de la fonction achat.

Il faut privilégier l'usage d'indicateurs simples et éviter les indicateurs complexes, tels que les indicateurs composites (obtenus en pondérant différentes variables) et proscrire ceux reposant sur des constructions sophistiquées, difficilement interprétables.

### La fiche de présentation de l'indicateur

Il est essentiel que les indicateurs soient bien documentés, de manière à pouvoir analyser et interpréter leur signification en toute connaissance de cause. Chaque indicateur doit faire l'objet d'une fiche signalétique (Cf. encadré 3 suivant) explicitant ses conditions d'élaboration (mode de collecte des données de base, mode de calcul de l'indicateur, clés de lecture,...) et désignant l'organisme en charge de la collecte et de la centralisation des données. Les limites ou les biais de l'indicateur doivent être impérativement signalées. Lorsque les indicateurs sont issus de données d'enquêtes, la méthodologie doit être explicitée (nature du questionnaire, échantillonnage,...). 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.

#### **Encadré 3**

#### **Fiche de présentation-type d'un indicateur**

##### Intitulé du programme

##### Intitulé / définition de l'indicateur / nature de l'indicateur

##### Objectif auquel il se rattache

##### Sources de données

- *Mode de collecte des données : administrative, enquêtes,....*
- *Service responsable de la collecte des données de base*
- *Service responsable de la synthèse des données*

##### Valeur de l'indicateur

- *Unité de mesure*
- *Périodicité*
- *Dernière valeur connue*
- *Cible fixée*
- *Cible ODM, le cas échéant*

##### Interprétation et limites de l'indicateur

- *Préciser la signification et les modalités d'interprétation*
- *Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur*
- *Justifier son choix*

##### Commentaires

## **D Les documents de la performance**

Les informations sur la stratégie, les objectifs, les indicateurs, et leurs valeurs vont être rassemblées dans deux documents étroitement liés au calendrier budgétaire : le Projet Annuel de Performance (ou PAP) et le Rapport Annuel de Performance (ou RAP)

### **Le Projet Annuel de Performance**

Le PAP accompagne le projet de budget de l'année n+1. Dans sa forme finale il constitue une annexe à la loi de finances<sup>5</sup>. Le PAP est préparé par chaque ministère. On prépare un PAP par mission, donc en général un PAP par ministère. La présentation du PAP suit un découpage de l'activité du ministère par programmes, avec les objectifs et les indicateurs de performance correspondants. Chaque programme doit faire ainsi l'objet d'une analyse séparée dans le PAP ; on parle en fait de PAP par programme (voir sommaire du PAP du programme dans l'encadré 4 ci-joint). Les rubriques du PAP sont les suivantes :

*La présentation stratégique du programme* : elle doit être décrite de manière concise, en structurant, les objectifs opérationnels qui la sous-tendent. La stratégie doit justifier le choix des priorités de l'action publique sur la base d'un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment de son articulation avec les autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées, et des moyens disponibles (voir en Annexe 1 un exemple de présentation stratégique de programme).

---

<sup>5</sup> On peut envisager soit de faire du PAP un document indépendant annexé à la loi de finances, soit de le rendre partie intégrante du CDMT. Cette option n'est envisageable que si le développement des CDMTs et des cadres de performance dans les ministères suivent un rythme parallèle.

**Encadré 4**

## Projet Annuel de Performance PAP

**Ministère** .....  
**Programme** .....

**Présentation stratégique**

*Référence aux axes stratégiques de la politique publique. Expression des priorités Présentation de la cohérence globale des objectifs retenus et justification de leur choix*

**Résumé des objectifs et indicateurs**

**Objectif 1**

Indicateur 1.1  
Indicateur 1.2

**Objectif 2**

Indicateur 2.1

**Présentation du programme et des actions**

*Détail du contenu des actions et des principales activités du programme*

Crédits du programme par actions	2006 Exéc.	2007 Exéc.	2008 bud. voté	2009 Budget	2010 proj.	2011 proj.
Action 1						
Action 2						
Action 3						
Action 4						
Total programme						
Indicateurs de Performance	2006 Réal.	2007 Réal.	2008 proj.	2009 cible	2010 proj.	2011 proj.
Indicateur 1.1						
Indicateur 1.2						
Indicateur 2.1						
Indicateur 2.2						
Indicateur ...						

**Présentation détaillée des objectifs et des indicateurs**

*Explication et analyse des objectifs*

*Précisions sur les indicateurs et leurs modes de calcul*

*Sources de l'information*

*Le résumé des objectifs et indicateurs du programme* : il s'agit d'un tableau synthétique présentant l'ensemble des objectifs et indicateurs du programme. Un exemple est donné dans l'encadré 5 :

#### **Encadré 5**

##### Programme : Lutte contre les maladies non transmissibles Présentation des objectifs et des indicateurs

- **OBJECTIF 1 : Accroître l'implication des citoyens dans la définition, la mise en oeuvre et le suivi de la politique de santé publique**
  - INDICATEUR 1.1 : Taux de participation des associations aux instances auxquelles elles doivent participer.
- **OBJECTIF 2 : Réduire les consommations à risque**
  - INDICATEUR 2.1 : Consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans.
  - INDICATEUR 2.2 : Pourcentage de la prévalence du tabagisme quotidien dans la population (par sexe ; pour les jeunes)
  - INDICATEUR 2.3 : Taux de reconnaissance des campagnes de prévention
- **OBJECTIF 3 : Réduire l'exposition des populations à certains risques environnementaux**
  - INDICATEUR 3.1 : Rendement du dépistage du saturnisme chez les enfants mineurs.
  - INDICATEUR 3.2 : Nombre d'épisodes d'intoxication au monoxyde de carbone.

*Présentation du programme et des actions* : On présente les finalités générales du programme, le contexte dans lequel il s'inscrit, les acteurs chargés de son pilotage, ses modalités de gestion, ses opérateurs, la politique réglementaire et fiscale qui lui est liée, ainsi que sa structuration en actions. On effectue ensuite pour chaque action une présentation complémentaire explicitant la finalité de chaque action et son mode opératoire. On trouvera en annexe II un exemple de présentation issue du budget français pour 2008.

*Crédits du programme par action* : C'est un tableau résumé des crédits passés et futurs du programme, ventilés par action. Ce tableau est issu du CDMT. En l'absence de CDMT, on se contentera des crédits ventilés par action et nature de dépenses pour le budget en préparation (voir tableau 2 tiré de la LDF française de 2007)

**Tableau 2 Exemple de présentation matricielle des crédits du programme forêts, tiré de la loi de finances française pour 2007**

Numéro et intitulé de l'action	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	Total 2007
01 Développement économique de la filière forêt – bois	12 606 446		21 851 723	<b>34 458 169</b>
02 Mise en œuvre du régime forestier	153 912 500	8 800 000		<b>162 712 500</b>
03 Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	18 904 829		47 641 655	<b>66 546 484</b>
04 Prévention des risques et protection de la forêt	48 369 054			<b>48 369 054</b>
<b>Totaux</b>	<b>233 792 829</b>	<b>8 800 000</b>	<b>69 493 378</b>	<b>312 086 207</b>

*Tableau synthétique des indicateurs* : ils seront synthétisés dans un tableau retraçant les résultats passés et les projections de résultats attendus. La projection pour l'année de préparation du budget sera appelée la cible

*Présentation détaillée des objectifs et des indicateurs* : cet exposé présente en détail la logique de l'articulation des objectifs et des indicateurs retenus pour le programme. Pour chaque objectif on justifiera le choix des indicateurs associés, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Pour chaque indicateur on fournira un tableau résumant les résultats passés et les projections retenues. On justifiera le niveau choisi pour la cible. On indiquera la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques (voir l'encadré 6 pour une présentation détaillée d'un indicateur, et l'annexe III pour une présentation des objectifs et des indicateurs, issues du budget français).

## Encadré 6

### Présentation détaillée d'un indicateur

#### OBJECTIF n° 1 : Accroître l'implication des citoyens dans la définition, la mise en oeuvre et le suivi de la politique de santé publique (du point de vue du citoyen)

Cet objectif porte sur l'implication des représentants des usagers dans les instances de santé publique où la loi prévoit leur participation. Il s'agit d'atteindre un haut niveau de participation des représentants des usagers dans les structures de pilotage de la politique de santé publique. C'est une condition de meilleure adhésion de ces derniers aux objectifs de la politique de santé publique et aux actions engagées. Cela doit permettre également une meilleure adéquation des actions engagées aux besoins des populations. L'indicateur s'attache à mesurer la participation effective des représentants des associations d'usagers dans les instances de la politique de santé publique.

#### INDICATEUR 1.1 : Taux de participation des associations aux instances auxquelles elles doivent participer.

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2008 Cible
%	Non disponible	Non disponible	79	60	70	80

#### Précisions méthodologiques :

La participation effective des représentants d'usagers du système de santé (associations agréées) est mesurée par la présence effective dans les instances concernées : Conférence nationale de santé, Commission nationale des accidents médicaux, Conférences régionales de santé, Commissions régionales de conciliation et d'indemnisation, Commissions départementales des hospitalisations psychiatriques.

En 2007, l'indicateur sera encore partiel du fait de la non prise en compte de la participation des représentants d'usagers dans les instances hospitalières. La disponibilité de cette donnée nécessite de mettre en place un système de remontée des données inexistant à ce jour.

Pour l'année 2005, ce résultat correspond à des données très partielles ne recouvrant qu'une partie des instances concernées. En effet, les instances les plus importantes à la fois en effectif et en termes politiques n'étaient pas installées (CNS : installation à l'automne 2006 ; CRS : installées entre fin 2005 et avril 2006). De ce fait, le pourcentage de 79 % ne concerne que certaines instances nationales dont le Conseil d'orientation de l'Agence de biomédecine, le Comité national technique de l'échographie de dépistage prénatal, le Comité technique des infections nosocomiales et des infections liées aux soins, la Commission nationale des accidents médicaux, le Conseil d'administration de l'Office national de l'indemnisation des accidents médicaux et le Conseil d'administration de l'INPES. Il est vraisemblable que lorsque les autres résultats nationaux ainsi que ceux régionaux pourront être pris en compte, le pourcentage de participation sera constaté à la baisse ainsi qu'indiqué dans les prévisions pour 2006.

Source des données : Opérateurs de l'Etat. Services déconcentrés. Direction générale de la santé (centralisation et sources des données).

**Les orientations stratégiques du ministère (de la mission) :** Le PAP consolidé par ministère (ou par mission) peut, en outre, être accompagné, en préambule, d'une présentation des orientations stratégiques du ministère, décrivant brièvement les politiques publiques dont le ministère a la charge. Pour chacune d'elles, une présentation de la stratégie du ministère, structurée autour des principales orientations retenues, peut être faite. Énoncée en termes clairs et concis, celle-ci doit être suffisamment argumentée, s'appuyer sur un diagnostic solide, rappelant les éléments de contexte, les marges de manœuvres disponibles, et les attentes qui en découlent pour les usagers. Il s'agit d'une courte introduction à la présentation des PAPs par programme.

#### Le Rapport annuel de performance (RAP)

Le RAP est également présenté par programme et suit une présentation analogue à celle du PAP. Toutefois on se concentre toutefois sur l'exposition des résultats, leur explication, et leur évaluation. Les aspects méthodologiques du RAP seront présentés dans un autre rapport, une fois toutes les sources d'information inventoriées. Il convient de signaler qu'il n'y a pas symétrie absolue entre l'ensemble PAP/RAP et le couple Loi de Finances / Loi

de Règlement. En effet, si le PAP accompagne le projet de budget et fait partie de la Loi de Finances, le RAP doit être disponible avant la Loi de Règlement. Le RAP du budget n-1 doit être disponible pour la préparation du budget n+1, c'est-à-dire au plus tard en juin de l'année n.



## **Annexe I: Exemple de présentation stratégique de programme**

Bernard SAINT-GIRONS

Directeur général de l'enseignement supérieur

Responsable du programme n° 231 : Vie étudiante

L'amélioration de la vie étudiante constitue l'un des cinq grands chantiers ouverts par le gouvernement en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés pour définir une nouvelle politique de l'enseignement supérieur. Le chantier sur les conditions de vie étudiante a été ouvert au mois de juin et un bilan d'étape a été rendu à la mi-juillet au cours duquel la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé la mise en place d'une stratégie pluriannuelle prenant en compte tous les aspects du domaine.

La rénovation du dispositif d'aides directes s'impose néanmoins comme une priorité et, dès le budget 2008, 50 M€ de crédits supplémentaires vont permettre d'amorcer la réforme des bourses sur critères sociaux et des bourses de mérite. D'ores et déjà, une décision de revalorisation de 2,5% des taux et des plafonds de bourse à la rentrée universitaire 2007-2008 est intervenue. Des mesures importantes seront également prises en matière de santé des étudiants, de logement et restauration, de vie associative et démocratique et d'accompagnement des étudiants handicapés pour lesquels 15 millions d'euros supplémentaires sont inscrits au budget pour la réalisation des travaux d'accessibilité des bâtiments.

Le système d'aide sociale relevant de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, fondé sur le principe de responsabilité des familles à l'égard de leurs enfants, a pour objectif de donner à tous les étudiants les mêmes chances d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur.

Il s'est constitué en accompagnement de l'augmentation des effectifs étudiants qui ont doublé au cours des vingt dernières années en s'articulant, d'une part autour d'aides financières que perçoivent désormais 30 % des étudiants issus pour l'essentiel des familles les plus modestes et, d'autre part sur un ensemble de dispositifs améliorant leurs conditions de logement et de restauration, de santé, de travail et les soutenant dans leurs engagements et leur vie citoyenne.

De plus, pour permettre aux étudiants en situation de handicap de poursuivre leurs études, des moyens particuliers sont mis en œuvre dans les établissements d'enseignement supérieur. L'application des dispositions de la loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » a conduit à confier aux établissements d'enseignement supérieur la responsabilité de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des étudiants destinées à favoriser leur intégration et le bon déroulement de leurs études. En conséquence, des moyens nouveaux sont inscrits depuis 2007 et permettent de financer à la fois des aides individuelles, des aides pour des actions collectives et un appui aux mesures d'accessibilité. Cette implication directe des établissements est marquée également par l'adoption à la rentrée universitaire

2007 d'une charte «université / handicap» signée le 5 septembre 2007 par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, par le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et par la conférence des présidents d'université.

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) sont les principaux opérateurs de ce programme. Ils ont pour mission de faciliter les conditions de vie et de travail des étudiants. A ce titre, leurs principaux champs d'action sont les bourses, les aides sociales, la restauration et le logement. En matière de logement, le réseau contribue directement à la mise en œuvre des orientations définies dans le plan Anciaux en prenant en charge l'équipement et l'ameublement des nouveaux logements et en participant au financement des réhabilitations.

L'ambition clairement affichée d'amélioration de la condition étudiante doit s'accompagner d'une efficacité renouvelée de la gestion. A cet égard, l'année 2007 est marquée par des avancées significatives. Ainsi, suite à l'audit de modernisation sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, le groupe de travail relatif à « la prévision et l'exécution » a dégagé des méthodes communes de travail avec le CNOUS, en particulier dans le domaine de la fiabilisation des prévisions d'effectifs des étudiants boursiers et en conséquence de celles des besoins budgétaires. La rédaction d'un vade-mecum sur la réglementation des bourses permet une harmonisation des pratiques d'instruction des dossiers d'un CROUS à l'autre. La semi généralisation de l'interface de deux systèmes d'information APOGEE - AGLAE conduit à une mise en paiement accélérée des bourses.

Enfin, l'effort de démocratisation n'est pas réductible au système d'aides sociales et l'amélioration des conditions de démocratisation de l'enseignement supérieur nécessite d'agir sur d'autres leviers, tels que les processus d'information et d'orientation, l'amélioration des taux de réussite notamment en premier cycle, la diversification des publics accueillis en filières sélectives, toutes actions relevant du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ».

## **Annexe II Exemple de présentation détaillée du programme « Vie Etudiante »**

Le programme 231 « Vie étudiante » concourt à la promotion de l'égalité des chances, objectif majeur de l'enseignement supérieur.

Un ensemble d'aides favorisant l'accès à l'enseignement supérieur, le déroulement des études mais aussi les conditions de vie des étudiants, comme celles de la réussite de leur insertion professionnelle, est dédié à cet objectif.

Ainsi, l'effort des pouvoirs publics porte, d'une part sur la mise en place d'un système d'aide sociale performant et juste visant à aider en priorité les étudiants issus des familles les plus modestes, d'autre part sur la mise en œuvre de moyens permettant aux étudiants handicapés de poursuivre leurs études.

Par ailleurs, ce programme promeut un suivi sanitaire efficace de la population étudiante et encourage le développement des pratiques des activités sportives et culturelles et l'engagement dans la vie démocratique associative.

Les moyens consacrés à l'aide sociale en faveur des étudiants inscrits dans les filières relevant de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (y compris les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs) se décomposent en deux parties :

- les moyens financiers alloués directement aux étudiants : bourses, secours d'études et prêts d'honneur.
- les moyens finançant des services destinés aux étudiants : actions menées en faveur du logement, de la restauration des étudiants et des aides médicales et socio-éducatives.

### **Opérateurs**

Les principaux opérateurs de ce programme sont le centre national ainsi que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS, établissements publics à caractère administratif) et les établissements d'enseignement supérieur (principalement les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel).

Ainsi, le CNOUS et les CROUS ont pour mission :

- d'améliorer et de faciliter les conditions de vie et de travail des étudiants qui fréquentent les établissements d'enseignement supérieur en France ;
- d'accueillir les étudiants étrangers et de favoriser la mobilité en Europe.

Les principaux champs d'action de ces établissements sont : le logement, la restauration, les bourses et les aides sociales, la culture, les emplois temporaires et l'ouverture sur l'international. Les CROUS gèrent notamment le dossier social étudiant (DSE) qui permet aux étudiants d'effectuer simultanément leur demande de bourse et de logement en accédant à un guichet unique sur internet.

La prévention dans le domaine de la santé ainsi que les activités sportives, culturelles et associatives sont développées au sein des établissements d'enseignement supérieur.

### **Pilotage**

Le pilotage repose notamment sur les contrats entre l'État et ses opérateurs. Ils précisent les objectifs et les engagements des parties. Des indicateurs associés permettent d'en suivre la réalisation.

Le responsable du programme est le directeur général de l'enseignement supérieur.

### **RECAPITULATION DES ACTIONS**

- ACTION n° 01 : Aides directes
- ACTION n° 02 : Aides indirectes
- ACTION n° 03 : Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives
- ACTION n° 04 : Pilotage et animation du programme

## Présentation des actions

### ACTION n° 01 77,1 % Aides directes

Le dispositif d'aides sociales est destiné à permettre aux étudiants d'entreprendre des études du baccalauréat au master auxquelles ils auraient été contraints de renoncer sans l'existence de ces aides. Il est principalement fondé sur une logique de rattachement de l'étudiant à sa famille et d'aide complémentaire à celle que la famille est en mesure d'apporter.

Toutefois, pour répondre aux critiques récurrentes sur le caractère complexe du dispositif des aides, sa refonte a été programmée et des études et travaux sont engagés dans le cadre du chantier lancé par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les conditions de vie étudiante. Les réflexions s'appuient notamment sur le rapport « Les aides aux étudiants » rendu en 2006 par le député Laurent Wauquiez.

- **Les bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux** sont attribuées en fonction des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal appréciées par rapport à un barème national. Elles sont actuellement réparties en 6 échelons (de 0 à 5). L'objectif de la réforme du dispositif est de le rendre plus lisible et plus équitable et de mieux prendre en compte les classes moyennes à revenus modestes. Il doit notamment conduire à diminuer les effets de seuil induits par les échelons qui ont pour effet d'entraîner des différences de traitement entre étudiants.

- **Les bourses de mérite** : dans le cadre de la démocratisation de l'enseignement supérieur, les bourses de mérite ont été créées afin de permettre aux étudiants les plus méritants et issus de milieux modestes d'accéder dans de bonnes conditions à certaines formations supérieures : école nationale d'administration (ENA), école nationale de la magistrature (ENM), grandes écoles scientifiques, études médicales (1er et 2nd cycle). Actuellement, les bénéficiaires doivent être titulaires du baccalauréat mention «très bien» à la session immédiatement antérieure à l'inscription dans l'enseignement supérieur et être éligibles à une bourse sur critères sociaux.

Afin de donner un nouvel élan à cette politique d'égalité des chances, un programme plus ambitieux est étudié pour la rentrée 2008 : il aura pour effet de renforcer l'équité du dispositif tout en lui conservant l'objectif de la promotion de l'excellence pour les étudiants de condition modeste.

- **Les bourses sur critères universitaires** sont accordées en fonction de critères universitaires et sociaux. Elles sont attribuées aux étudiants préparant les diplômes de master recherche et professionnel (3ème et 4ème semestres) ou l'agrégation.

Il est rappelé que les bourses de service public sont remplacées à la rentrée 2007, par les allocations pour la diversité dans la fonction publique destinées à encourager et aider les jeunes particulièrement méritants à préparer les concours administratifs et techniques de la fonction publique. Ces aides sont désormais inscrites sur le programme 148 du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

- **Les allocations d'études** permettent de répondre à des situations particulières, notamment des situations de rupture familiale, qui ne peuvent être prises en compte dans le cadre du dispositif boursier traditionnel.

- **Les aides au transport** : voyages de port à port pour les étudiants boursiers des DOM et les bourses de voyage.

- **L'allocation unique d'aide d'urgence** englobe le fonds de solidarité universitaire (FSU) et la part sociale du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). Dans le cadre de la mission confiée aux Œuvres Universitaires d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants, l'allocation unique d'aide d'urgence apparaît comme un outil privilégié permettant d'apporter rapidement une aide financière personnalisée à des étudiants momentanément en difficulté.

- **Les prêts d'honneur** sont accordés aux étudiants non boursiers. Exempts d'intérêt, remboursables au plus tard dix ans après la fin des études, ils sont attribués par un comité académique spécialisé selon la situation sociale du candidat dans la limite des crédits prévus à cet effet.

#### **ACTION n° 02 12,1 %** Aides indirectes

Cette action concerne essentiellement le logement étudiant, la restauration universitaire, le réseau des œuvres universitaires et scolaires étant un des principaux acteurs de la politique du logement étudiant et de la restauration universitaire :

- **La restauration universitaire** poursuit une mission de service public et de santé publique en offrant des prestations équilibrées à prix réduit. A ce titre, elle intéresse l'ensemble de la communauté universitaire et contribue à la qualité de vie sur les sites. Les étudiants issus de tous les milieux ont la possibilité de prendre à l'extérieur de chez eux deux repas par jour pour un prix par repas de 2,80 € (prix du ticket des restaurants universitaires de la rentrée 2007).

- **Le logement étudiant** : la question du logement étudiant s'inscrit principalement dans un contexte de développement de la mobilité (intra-nationale) des étudiants, de l'objectif d'accueil d'un nombre accru d'étudiants étrangers et des enjeux de l'aménagement du territoire universitaire. La politique menée en faveur du logement étudiant, définie à la suite du Plan « Anciaux », s'appuie sur des programmes de construction de résidences nouvelles et de réhabilitation des cités universitaires traditionnelles gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

<b>ACTION</b>	<b>n°</b>	<b>03</b>	<b>7,1 %</b>
<b>Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives</b>			

La santé des étudiants constitue une dimension importante de l'intégration et de la réussite universitaires. Il convient donc d'assurer dans les meilleures conditions possibles le suivi sanitaire de la population étudiante, incluant une approche médico-psycho-sociale.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'efforce d'apporter des réponses aux difficultés d'adaptation et de santé que les étudiants peuvent rencontrer au cours de leur scolarité. A cet effet, les services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS) prennent une part de plus en plus active dans la réalisation de campagnes de prévention et d'éducation sanitaire portant sur le SIDA, les MST, le tabagisme et autres toxicomanies, la contraception, l'information dans les domaines de la nutrition et de la diététique.

Qui plus est, les SMPPS conduisent des actions souvent intégrées à l'enseignement visant à favoriser l'adaptation des étudiants en situation de difficultés psychologiques et proposent des prestations, individuelles (consultations médico-psychologiques...) ou collectives, de prise en charge du stress, de l'anxiété et de l'isolement.

En raison de leur diversification et de leur enrichissement, la refonte des missions statutaires des SMPPS définies par le décret du 3 mai 1988 relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé a été engagée.

L'intégration et la réussite des étudiants handicapés représentent également un enjeu de première importance qui se traduit par la mise en œuvre de moyens permettant d'assurer de meilleures conditions d'accueil et un suivi personnalisé de ces étudiants.

Par ailleurs, le temps des études doit être aussi celui de l'enrichissement de la personnalité et de l'exercice autonome de la citoyenneté : ainsi, il est important d'aider les étudiants à devenir acteurs de la vie culturelle universitaire en accompagnant notamment leurs projets artistiques et à développer les pratiques sportives. A ce titre, les établissements d'enseignement supérieur sont dotés de service d'activités physiques et sportives qui offrent de plus en plus une palette d'activités collectives ou individuelles très variées et correspondant aux attentes actuelles des étudiants. De même, il convient de susciter l'engagement des étudiants dans la vie associative et démocratique des établissements d'enseignement supérieur et des CROUS et de les encourager à y consacrer du temps.

Afin de mener à bien ces actions, les établissements d'enseignement supérieur, comme le réseau des œuvres universitaires et scolaires, disposent de crédits du ministère chargé de l'enseignement supérieur qui sont regroupés sur cette action.

**ACTION n° 04 3,7 %**  
**Pilotage et animation du programme**

Les moyens de cette action sont ceux du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Ils correspondent au fonctionnement :

- **du CNOUS**, à savoir les rémunérations de ses personnels administratifs ainsi que son fonctionnement propre.

Le CNOUS et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ont établi un contrat d'objectifs pour la période 2004-2007. Les axes stratégiques de ce contrat sont les suivants : amélioration et simplification du dispositif des aides sociales, renforcement des pôles logement et restauration et de la politique d'accueil international.

Dans ce cadre,

-les CROUS ont engagé des démarches qualité qui permettent de préciser les engagements réciproques du CROUS et de ses usagers en vue d'une amélioration des services offerts et d'une labellisation progressive des services ;



-des contrats spécifiques ont été conclus entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur. Ils figurent en annexe aux contrats quadriennaux passés par les établissements d'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ;

-le CNOUS, tête de réseau assurant des fonctions de pilotage, impulse sur l'ensemble du réseau une modernisation de la gestion. Elle doit avoir pour conséquence la rénovation des outils informatiques de manière à obtenir de véritables instruments d'analyse permettant la mise en place d'un contrôle de gestion efficace ;

Un nouveau contrat d'objectifs sera négocié dans le courant de l'automne 2007 après une phase d'évaluation des résultats obtenus par le CNOUS et le réseau des CROUS.

- **de l'observatoire de la vie étudiante (OVE)** : cette instance, adossée au CNOUS, a pour mission de donner une information aussi complète et aussi détaillée que possible sur les conditions de vie des étudiants et sur leur rapport avec le déroulement des études, de manière à éclairer la réflexion politique et sociale et à aider à la prise de décisions.

## Annexe III Exemple de présentation détaillée des objectifs et des indicateurs (extrait)

### France Loi de Finances 2007

#### Ministère de l'Agriculture

Extraits de la fiche du programme Forêts

#### Objectifs et indicateurs de performance

#### OBJECTIF n° 4 : Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt

Cet objectif répond à l'un des critères européens d'Helsinki « maintien et amélioration appropriée des fonctions de protection de la gestion des forêts ».

L'une des composantes de l'objectif relève de la politique nationale de prévention des incendies de forêt afin de contenir les départs de feux, de limiter la propagation des feux déclarés, de réduire les risques d'atteinte aux biens et aux personnes. Elle recouvre l'aménagement judicieux de l'espace rural, l'entretien des forêts, le respect des obligations de débroussaillage, la mise en place et l'entretien des infrastructures permettant la lutte active, la mise en place de patrouilles de surveillance en période à risque. Le traitement des feux « naissants » est un bon indicateur de réactivité de cette politique.

#### INDICATEUR 4.1 : Taux d'extinction des feux de forêt « naissants ».

Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2009 Cible
%	79	77		77	77	78

#### Précisions méthodologiques :

- L'indicateur représente le nombre de départs des feux qui ont été éteints avant de dépasser la surface d'un hectare, sur le nombre total de départs de feux déclarés. Il tient compte uniquement des feux de forêt et non des feux de l'espace rural et périurbain. De plus, il ne prend pas en compte les reprises de feu. Enfin, les feux à objectif de prévention : brûlage dirigé, feux tactiques ne sont pas comptabilisés.

Les départs de feux de forêt qui nécessitent l'intervention des services de secours sont répertoriés et décrits dans les bases de données tenues par les ministères chargés de l'intérieur et de l'agriculture.

Ces feux sont statistiquement répartis en classes de surface : moins de 1 ha, de 1 à 10 ha, de 10 à 100 ha, plus de 100 ha.

Les feux de moins d'un hectare représentent la catégorie des « petits feux », ou feux « naissants », éteints avant de prendre de l'ampleur.

• **Sources des données** : Base de données nationale « feux de forêts » du MAP, alimentée par les DDAF et l'ONF.

## ANNEXE 4

### LE SYSTEME D'INFORMATION

---

Les données qui alimentent le suivi de la performance proviennent d'un système d'information. Celui-ci observe la réalité, puis la traduit en données, qui sont à leur tour rassemblées, vérifiées, synthétisées, transmises et présentées, de telle sorte qu'elles restituent au mieux les produits et les résultats de l'action de l'organisme considéré.

La fiabilité du système d'information, ses particularités, ses techniques, le soin qu'il apporte à la définition et à la collecte de l'information, conditionnent la qualité des données produites. C'est pourquoi il devra faire l'objet d'une attention systématique afin de mesurer sa capacité à restituer une information fiable, de qualité, qui réponde bien aux qualités exigées pour l'élaboration des indicateurs de performance.

#### 1. Inventaire des informations existantes

##### • Le système statistique

L'information collectée par le système statistique provient principalement de deux sources : les enquêtes et les recensements.

*Les enquêtes*, qui portent sur des échantillons représentatifs de la population, permettent de couvrir toutes les couches de la population, y compris celles qui échappent au décompte des services administratifs. Leur méthodologie, très généralement inspirée par les standards internationaux, permet de comparer la situation à celle des autres pays. Leur niveau de désagrégation facilite les comparaisons spatiales.

*Les recensements* sont plus exhaustifs que les enquêtes. Les chiffres tirés du recensement de la population, tels que les effectifs de personnes par unité géographique, par sexe et par âge, peuvent servir à estimer des taux : proportion de femmes d'une certaine tranche d'âge d'un ressort géographique donné fréquentant les centres de planning familial, proportion d'enfant vaccinés, proportion d'enfants atteints par une maladie. De nombreux indicateurs sont construits à partir de ces données.

La collecte des données à partir de recensements ou d'enquêtes est cependant *complexe* et *coûteuse* et par conséquent ne peut pas être répétée trop souvent. Les recensements sont lancés environ tous les dix ans, et les chiffres qui en sont issus ne retracent les évolutions qu'avec retard. Certaines enquêtes lourdes peuvent cependant avoir lieu selon une périodicité plus courte, de cinq années.

*Mais les données issues de ce système ne peuvent constituer que des mesures indirectes des produits et résultats des programmes.* Il s'agit le plus souvent d'agrégats, qui mesurent des résultats finals ne pouvant être entièrement attribuables à un seul programme. En outre, ces informations ne sont pas toujours fournies sur une base

annuelle, ce qui complique leur emploi, mais ne l'interdit pas forcément. En effet, faute de mieux, le suivi de la performance devra peut être s'en servir, au moins pour la fixation d'objectifs de résultat à moyen terme, sachant que la mesure de la réalisation correspondante ne se fera pas annuellement, sauf à trouver d'autres moyens d'estimation.

- **Le « système administratif »**

L'expression « système administratif » est utilisée par pour qualifier la collecte d'information à partir des actes élémentaires réalisés par les services de terrain. Ces données, qui mesurent essentiellement les produits des administrations, présentent de nombreux avantages : elles permettent de connaître le type et le volume des prestations qui ont été délivrées, avec un degré de détail très fin, descendant jusqu'au niveau des services déconcentrés; les procédures et modalités de collecte étant bien rodées et uniformisées sur tout le territoire, elles permettent des comparaisons fiables entre périodes, ainsi qu'entre services analogues; leur rythme de production est par ailleurs parfaitement adapté au suivi de la performance.

Toutefois, la collecte de ces informations passe par une phase manuelle mettant à contribution des agents plus ou moins spécialisés, comme par exemple les agents d'accueil dans les hôpitaux ou, encore, le médecin du centre de soins qui remplit une ligne de cahier à l'issue de chaque consultation. La charge de travail relative au fonctionnement de ce dispositif de collecte est importante et peut parfois nuire à la qualité des éléments rassemblés en cas de surcharge du personnel.

On reproche aussi à cette façon de faire d'ouvrir la voie à des déclarations non sincères, destinées à améliorer artificiellement le score du service ou pour plaider en faveur d'un renforcement de ses moyens. Mais il ne s'agit là que d'une suspicion, qui recouvre une réalité de toute manière difficile à cerner. On peut d'ailleurs supposer que les divers défauts l'affectant, exagérations des uns, oublis des autres, probablement dans une proportion réduite, se compensent pour donner malgré tout une mesure dont les biais sont réduits et, selon toute vraisemblance, stables dans le temps.

Une autre tendance naturelle de la quasi-totalité des dispositifs administratifs consiste à vouloir rendre compte de tout, de toutes les prestations, les plus importantes comme les plus petites, les plus fréquentes comme les plus rares, celles qui se comptent relativement bien (un administré franchit la porte de la salle d'accueil) comme celles qui recouvrent des réalités très variables (dossiers de contentieux traités).

Mais la plus grosse inquiétude que suscitent de tels dispositifs est celle de la lassitude des agents amenés à fournir l'information de base. En plus du fait qu'ils peuvent se sentir sous contrôle, ils peuvent aussi finir parfois par se demander s'ils ne perdent pas leur temps. De telles réactions s'observent fréquemment lorsque l'information est à sens unique, c'est-à-dire chemine seulement de la base vers le niveau central, par paliers, sans que le moindre retour, commentaire, question, voire étonnement se manifeste de la part des destinataires. Dans des situations de ce genre, les envois se ralentissent, et la fiabilité diminue nettement. La remise à niveau du dispositif peut alors s'avérer laborieuse et même, éventuellement, nécessiter une refonte complète.

En résumé, les systèmes de collecte de l'information administrative ont des qualités et des défauts un peu à l'inverse de ceux du dispositif statistique. Ils adoptent souvent une

fréquence élevée, parfois trop élevée (le relevé hebdomadaire revient très souvent!). Ils sont plutôt spécifiques, visant bien la population cible des programmes (alors que les statistiques portent plutôt sur de larges groupes de la population générale), parfois trop spécifiques. Par exemple, il est difficile de mesurer l'état de la population cible à l'aide des données collectées sur les seuls usagers des services, de déterminer la prévalence d'une maladie en dénombrant les seuls cas traités dans le dispositif de santé public, ou encore d'appréhender la satisfaction des besoins au travers de questions posées aux administrés dont le dossier vient d'être traité. Le plus souvent, en effet, la collecte s'effectue dans le service considéré. Elle porte surtout sur les agissements des agents plus que sur ceux des bénéficiaires. Les notions de « satisfaction » des bénéficiaires et de qualité du service rendu peinent à se forger une place dans le dispositif.

## **2. Le besoin d'informations « ad-hoc » pour le suivi de la performance**

Le volume des informations disponibles dans les ministères est abondant, la qualité des informations est généralement satisfaisante. Toutefois, les informations délivrées par le système statistique ne satisfont pas toujours aux critères requis pour le suivi de la performance (rapidité, fréquence, sensibilité). Des aménagements devront, en conséquence, être apportés aux systèmes en place.

- **Aménager le système statistique existant.**

L'aménagement des systèmes statistiques existants peut parfaitement être envisagé sous réserve qu'il soit *limité, progressif, et le moins coûteux possible*.

Certains ajustements peuvent se faire à moindre coût. Par exemple, l'ajout de nouvelles questions aux questionnaires d'enquête peut être réalisé sans frais supplémentaires. En revanche, les modifications trop coûteuses sont à proscrire. Par exemple, ce serait un non sens de vouloir annualiser les enquêtes quinquennales, compte tenu de leur coût, et du caractère structurel des évolutions qu'elles retracent.

A l'inverse, des interpolations plus ou moins réalistes peuvent s'envisager afin de mieux prendre en compte, entre deux échéances, des évolutions importantes, lorsqu'elles se manifestent. Les pays adoptent de plus en plus une méthode de recensement en continu, qui en plus d'un allègement de charge et d'un meilleur étalement dans le temps des opérations, permet des estimations plus réalistes et plus fréquentes des effectifs de population pour des unités géographiques assez détaillées.

En règle générale, les modifications du dispositif statistique souhaitées par les administrations gagneraient à ne pas être envisagées au coup par coup, ou de manière isolée. Sur ce point, on propose que les ministères qui s'engagent dans le suivi de la performance établissent d'abord la liste de leurs programmes, déterminent les principaux objectifs de chaque programme, et examinent en parallèle la question de l'information déjà disponible au regard de ces objectifs, avant d'adresser au dispositif statistique leurs demandes d'aménagement ou d'extension.

- **Mieux utiliser les données issues des administrations.**

On a vu précédemment le caractère précieux des sources issues des administrations qui, en dépit de certaines lacunes, répondent bien au besoin de mesure des produits de l'administration. Organisées directement par les services des ministères, elles sont en outre suffisamment flexibles pour être adaptées en fonction des besoins particuliers liés au suivi de la performance.

L'ambition du suivi de la performance est de faire évoluer ces systèmes, d'un rôle de contrôle administratif et de gestion vers celui de l'atteinte des objectifs.

Les aménagements proposés devront toutefois tenir compte d'un certain nombre de contraintes : (i) le dispositif de gestion fonctionne sur une base participative, qui mobilise tous les niveaux de l'administration, jusqu'aux agents de terrain ; (ii) le dispositif doit répondre aux questions que se posent les responsables à différents niveaux, les chefs de service sur le terrain, ceux des directions déconcentrées, comme ceux de l'administration centrale ; (iii) en outre, il doit servir à informer les services opérationnels sur leurs propres performances et celles d'autres services comparables.

L'aspect collectif et complexe du système de gestion fait que toute modification en profondeur prend inévitablement le caractère d'une réforme, qui ne peut passer que par des groupes de travail associant les différents professionnels concernés, avant de se traduire en notes circulaires et en formation aux nouvelles méthodes.

- **Comment définir les nouvelles informations recherchées ?**

D'une manière très générale, la mise en place d'une nouvelle information dans un service doit s'effectuer en considérant d'abord la méthodologie en vigueur dans le domaine considéré plutôt que de créer un dispositif complètement spécifique, sans comparaison possible avec des données de référence. En particulier, lorsque la variable recherchée prend ses valeurs dans une liste de modalités, il est impératif d'employer la nomenclature courante, si elle existe et si elle convient.

- **Peut-on aménager le dispositif lui-même, tout en le simplifiant, pour obtenir une information plus directement utile au suivi de la performance?**

Faire évoluer le dispositif est une occasion de le simplifier, de le centrer sur les axes dominants, de rechercher les catégories globales lorsque le détail infinitésimal n'apporte rien de particulier. On observe aussi la tendance à adopter des classifications extrêmement détaillées, par exemple une nomenclature à deux chiffres plutôt que son regroupement à un seul chiffre, comme pour se ménager la possibilité d'une observation intéressante, sans savoir laquelle, croyant ainsi améliorer la qualité de l'information. En réalité, au regard du coût payé en temps passé et des erreurs dues à la complexité, ces avantages sont souvent illusoire.

- **S'appuyer sur les enquêtes**

Bien qu'étant relativement exhaustive, l'information administrative laisse de côté toute une frange de la population, notamment celle qui ne fréquente pas le service. Par exemple, l'information sanitaire est construite exclusivement à partir des patients qui fréquentent l'hôpital, les centres de santé, ou les maternités, négligeant ceux qui sont en dehors du système.

L'enquête peut être un moyen privilégié de pallier ces insuffisances et d'approcher un groupe cible négligé par l'information issue du système administratif. Par exemple, lorsqu'il s'agit de mesurer le taux de desserte (proportion de personnes visées pouvant réellement accéder au service), ou encore le taux de connaissance (proportion de personnes visées sachant que le service leur est proposé), ou encore l'appréciation qualitative (% de mécontents et % de satisfaits parmi les usagers et les non usagers, raisons du non-usage parmi les personnes desservies). Il est bien entendu indispensable que l'enquête puisse être réalisée au moins selon un rythme annuel, et sur la base d'une méthode stable, pour être adaptée au suivi de la performance.

L'enquête ne constitue cependant pas la seule réponse au besoin de compléter l'information nécessaire au suivi de la performance. Par exemple, pour répondre aux besoins d'informations de nature plus qualitative, il peut être fait appel aux techniques de panels, c'est-à-dire à des groupes de personnes désignées qui expriment de temps à autres la vision qu'elles ont sur les sujets relatifs à l'organisme et à ses missions. De même, les épidémiologistes utilisent parfois une cohorte, c'est dire un groupe de sujets suivis pendant une période assez longue permettant de noter divers paramètres supposés être des causes de la maladie pour les rapprocher de la survenue ou non de la maladie dans une phase ultérieure.

#### • **Jusqu'où faut-il aller dans la recherche d'informations nouvelles ?**

Dans tous les domaines de l'action publique, l'envie d'en savoir plus, d'expliquer davantage, de mieux maîtriser les politiques menées est souvent présente. Mais l'information à un coût (en investissement et fonctionnement), et il est impératif de trouver un juste équilibre entre l'intérêt attaché à une information nouvelle et son coût marginal. D'où l'impératif de bien sélectionner le nombre des indicateurs de performance.

Il est recommandé de faire un inventaire des indicateurs de performance envisageables pour un programme donné, qu'ils soient d'ores et déjà accessibles ou susceptibles de le devenir. La liste ainsi obtenue sera ensuite ordonnée en fonction de l'intérêt de chaque indicateur, qui se juge par son rattachement direct à un objectif majeur du programme considéré.

Le coût fixe correspondant à la mise en place d'un nouveau dispositif, ou à l'aménagement d'un ancien dispositif, peut être abaissé si l'aménagement considéré permet la production de plusieurs indicateurs d'un seul coup. L'aménagement d'un dispositif doit être aussi l'occasion de sa remise à plat. Dans ce cas, le coût supplémentaire correspond à la totalité des charges de fonctionnement du dispositif une fois rénové.

Pour un programme donné, on estime qu'à partir d'une dizaine, les indicateurs de performance saturent la capacité de suivi. Ce chiffre d'une dizaine est un maximum pour



faciliter la compréhension et le dialogue entre les différents responsables, que ce soit au niveau central, ou déconcentré.

Pour les cas complexes, ceux pour lesquels les indicateurs ont un coût élevé, on peut mettre en place un mode de décision explicite. Pour cela, les indicateurs souhaitables et réalistes sont confrontés les uns avec les autres, classés par priorité dans un tableau comportant leurs coûts respectifs. Le choix tient compte du budget disponible pour la mise en place et de la charge maximum jugée supportable en routine par les agents concernés à la base. Pourtant souhaitables dans l'absolu, certaines informations non encore en place pourront ne pas être retenues, en raison de leur coût disproportionné.

- **Quelle structure de recherche des informations sur la performance ?**

Le suivi de la performance est un processus complexe, faisant appel à de multiples sources, et qui implique de nombreux acteurs. Il doit être confié à une unité de synthèse au sein de l'organisme considéré (ministère, direction déconcentrée ou établissement public). Ce pourrait être une unité spécialisée de type « Suivi et Evaluation », pour reprendre un libellé déjà utilisé.

Il est impératif que les unités en charge de mettre en place le suivi de la performance s'associent systématiquement avec le service statistique du ministère. La collaboration avec ce service est cruciale pour inventorier sa production et celles des services voisins, examiner avec lui l'information susceptible d'être employée, en approfondissant tout particulièrement la nature de l'information ainsi que la question de son coût.

