

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

Qu'entend-on par gestion axée sur les résultats en matière de développement ?

Comment les objectifs partagés et les stratégies correspondantes sont-ils mis en œuvre ?

Comment les priorités politiques sont-elles transcrites dans la réalité budgétaire ?

Qu'est-ce que la prise de décision fondée sur des données factuelles ?

Comment le fait de rendre des comptes à l'opinion publique est-il encouragé ?

Quelles sont les conditions requises pour lancer et gérer cette approche ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

En période de ralentissement de l'activité économique mondiale, les gouvernements recherchent de plus en plus activement des moyens de garantir une utilisation efficace de leurs ressources. La gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD) est devenue l'une des clés de voûte des efforts déployés à l'échelle mondiale pour améliorer l'efficacité des ressources publiques et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La GRD offre aux pouvoirs publics une philosophie et une stratégie de la gestion ainsi qu'un ensemble d'outils destinés à améliorer leur performance et à renforcer l'obligation de rendre des comptes.

Dans la plupart des pays en développement, le secteur public ne s'est pas encore doté d'une stratégie orientée vers l'obtention de résultats en matière de développement. Les activités centrées sur les résultats, s'il en existe, restent généralement exceptionnelles, distinctes, et sans lien les unes avec les autres. Toutefois, certains pays comme le Chili, l'Ouganda et le Viêtnam ont entrepris de gros efforts pour inscrire leurs politiques de développement dans une approche fondée sur les résultats. Des observations ponctuelles et des études de cas publiées donnent à penser que ces efforts sont en train de produire des effets positifs. Ces exemples permettent d'espérer le développement d'une nouvelle culture de l'élaboration des politiques publiques – une évolution vers un leadership politique qui soit capable d'engager une révision complète de l'action publique, de lancer un processus de réforme et de gérer le changement.

La présente *Synthèse* a pour objet de mettre en lumière les aspects les plus importants et les principales conséquences de la stratégie de politique publique connue sous l'appellation de gestion axée sur les résultats en matière de développement. ■

Cette Synthèse a été réalisée par l'Équipe de projet sur les orientations conceptuelles et techniques relevant de l'Activité conjointe OCDE/CAD sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, grâce à une contribution financière des États-Unis. Les membres de l'Équipe de projet sont l'Allemagne (présidence), l'Autriche, les États-Unis, l'Irlande, la Suisse et le Secrétariat du CAD.

Qu'entend-on par gestion axée sur les résultats en matière de développement ?

La gestion axée sur les résultats en matière de développement est une stratégie de gestion centrée sur les performances sur le plan du développement et sur l'amélioration durable des résultats nationaux. Elle offre un cadre pour promouvoir l'efficacité au regard du développement où les informations sur les performances servent à améliorer la prise de décision. Elle comporte aussi des outils pratiques pour la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des résultats.

Cette approche a des conséquences majeures pour les responsables nationaux, les autorités publiques, les donateurs et les citoyens. Fondamentalement, elle requiert que l'accent soit mis sur les résultats pour tous les aspects du processus de développement. De ce fait, elle intègre des principes reconnus de bonne gouvernance, à savoir des objectifs clairs, une prise de décision fondée sur des données factuelles, la transparence et progrès continue. Dans le contexte actuel, la GRD recouvre également toute une série de questions de fond, comme les normes et les objectifs internationaux, l'appropriation locale, l'harmonisation et l'alignement des efforts consentis par les donateurs, l'obligation de rendre des comptes sur les résultats en matière de développement et la participation de la société civile.

Les tenants de la bonne gouvernance voient dans cette approche un moyen d'obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes à leurs propres citoyens et les personnes donateurs. Ceux qui sont favorables à un accroissement des niveaux d'aide considèrent la GRD comme un élément central autour duquel ils peuvent galvaniser l'engagement national et international pris à l'égard de l'utilisation efficace de l'aide au développement.

Quatre caractéristiques distinguent cette approche de l'administration publique traditionnelle (voir l'encadré 1), à savoir des objectifs partagés et des stratégies communes ; la budgétisation axée sur les performances ; la prise de décision fondée sur des données factuelles ; et l'obligation de rendre des comptes au public. Chacune de ces caractéristiques a des conséquences importantes pour l'action des pouvoirs publics, pose des problèmes complexes et requiert une hiérarchie déterminée. ■

Comment les objectifs partagés et les stratégies correspondantes sont-ils mis en œuvre ?

Dans son acception actuelle, la GRD suppose non seulement que les objectifs soient clairs et mesurables, mais aussi qu'ils correspondent à des résultats en matière de développement, comme une réduction de la mortalité infantile ou un accroissement du taux de scolarisation. Il est généralement admis que ces objectifs doivent être à la fois limités en nombre et concrets, et être assortis d'indicateurs déterminés et d'échéances précises. Cette approche s'appuie notamment sur le principe selon lequel les objectifs doivent être largement approuvés au niveau du pays, les donateurs étant tenus d'aligner leurs efforts sur ces objectifs nationaux, dans toute la mesure possible. Soucieux d'améliorer la planification, de rattacher les interventions aux résultats et de rendre plus systématique le suivi des performances, les praticiens de cette approche établissent régulièrement des chaînes de résultats. Il s'agit de diagrammes logiques représentant les stratégies et les hypothèses reliant les ressources mises en œuvre, les produits, les résultats et l'impact produit.

Convenir d'un ensemble d'objectifs et de stratégies et les hiérarchiser est une entreprise complexe aussi bien politique sur le plan que technique. D'une manière générale, il s'agit de transformer des plans en stratégies, des souhaits en priorités

et de longues listes d'indicateurs potentiels en une série limitée de mesures clés. L'un des problèmes liés aux objectifs partagés parmi les plus importants et les plus délicats, a trait aux moyens utilisés pour définir, légitimer et mesurer ces objectifs. D'un point de vue pratique, la GRD privilégie les Objectifs du Millénaire pour le développement et les objectifs définis dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté et d'autres exercices de planification nationale ou sectorielle menés en collaboration. Pour dégager un consensus national sur ces objectifs et mesures et s'assurer l'alignement de l'action des donateurs sur ces derniers, il est souvent nécessaire d'apporter des changements substantiels aux processus de planification. L'établissement et la mise en œuvre de solides mécanismes consultatifs et la hiérarchisation des objectifs sont particulièrement difficiles, compte tenu du nombre et de la diversité des parties prenantes potentielles et des nombreuses attentes placées dans les gouvernements. Ces exercices consultatifs sont particulièrement utiles lorsqu'ils sont directement rattachés à la préparation et à l'examen du budget. ■

Comment les priorités politiques sont-elles transcrites dans la réalité budgétaire ?

Le budget est un instrument essentiel qui permet de réaliser les priorités et résultats définis en matière de développement. Les objectifs et stratégies de la GRD se retrouvent aussi très clairement dans un grand nombre de politiques et réglementations, comme les politiques concernant la fixation des prix, la distribution et le secteur social qui renforcent et précisent les dotations et priorités budgétaires. L'approche requiert la mise en place de procédures et de mécanismes clairs pour transcrire les priorités politiques dans la réalité budgétaire en reliant les processus de planification et de budgétisation aux niveaux national et sectoriel. Pour ce faire, on recourt généralement à une forme ou une autre de budgétisation par programme dans lequel les ressources sont clairement associées aux résultats et aux produits à l'obtention desquels elles

Encadré 1.

MISE EN ŒUVRE DE LA GRD

Caractéristique n° 1 : Objectifs partagés et des stratégies communes

- Ciblage sur les résultats en matière de développement avec des indicateurs convenus et des échéances précises
- Large accord sur les objectifs et alignement des ressources
- Établissement de chaînes de résultats

Caractéristique n° 2 : Budgétisation axée sur les performances

- Liens existant entre les plans et les budgets
- Budgétisation par programme
- Prévisibilité des contributions des donateurs et cadres de dépenses à moyen terme

Caractéristique n° 3 : Prise de décision fondée sur des données factuelles

- Statistiques axées sur les résultats, systèmes de suivi des performances et protocoles d'évaluation
- Souplesse budgétaire et opérationnelle

- Examens annuels des performances faisant intervenir de nombreuses parties prenantes

Caractéristique n° 4 : Obligation de rendre des comptes au public

- Reddition interne de comptes et responsabilité mutuelle
- Dispositifs ouverts et transparents de partage de l'information
- Incitations fondées sur les performances

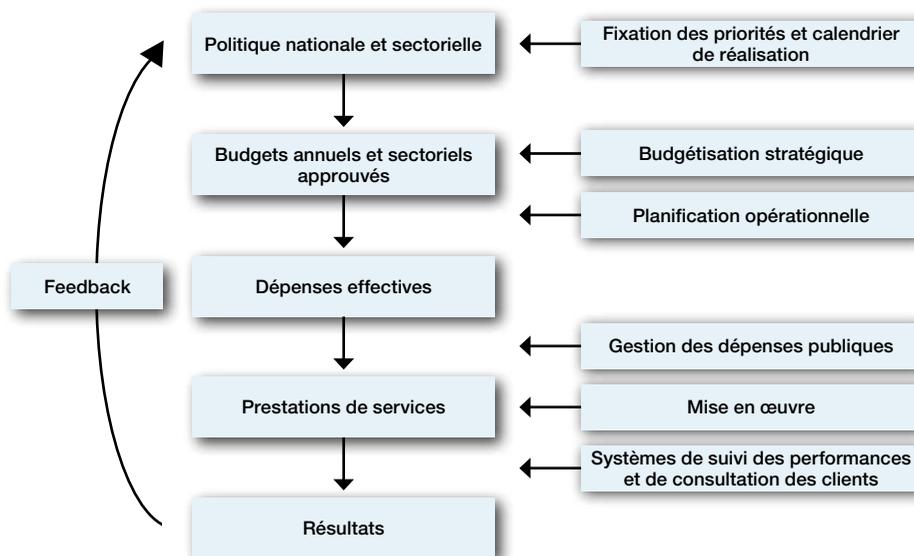
sont censées contribuer. Les résultats en matière de développement qui sont susceptibles d'être obtenus en une année seulement étant rares, il est hautement souhaitable que les gouvernements utilisent des cadres de dépenses à moyen terme et que les donateurs apportent des contributions prévisibles, sur plusieurs années.

Peu de gouvernements (voire aucun) ont pleinement mis en œuvre une budgétisation axée sur les performances, mais ils sont nombreux à avoir pris des mesures constructives pour renforcer le rôle de l'information sur les performances dans leurs processus budgétaires. Ce ne sont pas des changements faciles à opérer dans la mesure où les gouvernements se heurtent souvent aux systèmes en place, aux intérêts établis et à des obstacles constitutionnels. Dans la plupart des pays, la planification et la budgétisation sont des processus distincts relevant d'administrations différentes aux intérêts divergents. Dans l'ensemble, les pays ont du mal à prendre des engagements contraignants à un horizon plus lointain que le cycle budgétaire en cours. Une application trop mécanique de la budgétisation axée sur les performances risque aussi d'aller à l'encontre du but recherché. ■

Qu'est-ce que la prise de décision fondée sur des données factuelles ?

Si les objectifs d'action et la réalité politique influent sensiblement sur les priorités de financement, la GRD veut que ces priorités soient largement influencées par les informations sur les performances. Cette approche requiert des données et procédures crédibles pour déterminer les résultats attendus ainsi que de solides statistiques, systèmes de suivi des performances et protocoles d'évaluation pour évaluer les performances effectives et mettre à profit ces évaluations dans les cycles de planification et de budgétisation. Pour être utiles, les informations sur les performances doivent être induites par la demande et adaptées spécialement pour tenir compte des besoins et des calendriers des décideurs, comme les cycles budgétaires. Il est également essentiel que la prise

Graphique 1.
LA CHAÎNE DE RÉSULTATS DES POLITIQUES



Source : Management Systems International (2008).

de décisions sur les budgets et les opérations ménage une souplesse budgétaire et opérationnelle suffisante pour ajuster les budgets et les programmes sur la base des informations considérées et pour soutenir l'apprentissage organisationnel. Des examens annuels des performances faisant intervenir de nombreuses parties prenantes et des évaluations conjointes gouvernement-donneur se sont révélés efficaces à cet égard.

La plupart des pays ne prévoient pas de ressources suffisantes pour le suivi et l'évaluation, et n'ont pas de procédures permettant d'introduire systématiquement des données sur les performances dans les débats et décisions budgétaires. Les fonctionnaires, les ministres ou encore les législateurs ne sont guère incités à encourager l'apprentissage ou à fonder leurs décisions sur des données relatives aux performances. Les rapports sur les indicateurs de performance manquent souvent de la rigueur, de l'actualité et de la crédibilité nécessaires, et les organismes d'audit, les parlements et la société civile sont souvent dépourvus de la capacité d'analyser les informations sur les performances du gouvernement. ■

Comment le fait de rendre des comptes à l'opinion publique est-il encouragé ?

La gestion axée sur les résultats en matière de développement repose sur l'obligation pour les gouvernements de rendre des comptes à leurs citoyens et sur la reddition mutuelle de comptes entre donateurs et pays bénéficiaires. La responsabilité mutuelle est le processus par lequel deux parties ou plus se portent responsables l'une envers l'autre des engagements mutuels qu'elles ont pris volontairement. Ces deux formes de reddition de comptes, intérieure et mutuelle, supposent un degré élevé de transparence et d'ouverture s'agissant de la manière dont les informations sur les résultats et les dépenses sont collectées et communiquées.

Si certains pays appliquent des formules innovantes pour susciter l'engagement de leurs citoyens, recueillir leurs réactions sur les performances des pouvoirs publics et diffuser des informations sur les plans et les performances, de nombreux gouvernements sont encore réticents à coopérer de la sorte avec leurs citoyens. La communauté internationale n'est pas encore parvenue à un accord sur des mesures pratiques qui permettraient de transposer dans la réalité le concept de responsabilité mutuelle. Un volume croissant d'informations donne à penser que lorsque les données sur les résultats sont utilisées exclusivement pour récompenser les réalisations et pénaliser les échecs, l'honnêteté de l'information ne peut qu'en pâtir. Les pratiques exemplaires privilégient à présent le recours à des incitations positives, propres à favoriser la présentation de rapports sincères sur les programmes qui n'aboutissent pas aux résultats prévus, ainsi que la mise à profit des enseignements de ces expériences. ■

Quelles sont les conditions requises pour lancer et gérer cette approche ?

L'adoption de cette approche ne relève pas d'une logique du tout ou rien ; c'est une question de mesure. Si, en théorie, la GRD est un ensemble de principes et de pratiques, elle renvoie, en réalité, à un grand nombre de systèmes, de procédures et de décisions individuels mais liés les uns aux autres. Les pays partenaires attirent l'attention sur six éléments indispensables pour pouvoir mettre en œuvre cette approche, à savoir la volonté politique, de solides capacités nationales, l'alignement sur les systèmes nationaux, des évaluations conjointes pilotées par les pays, une culture des résultats, et le soutien des échanges entre pairs des pays du Sud.

Il n'existe pas deux pays qui mettent en œuvre la GRD exactement de la même manière. Si des changements dans les processus de planification et de budgétisation sont les angles d'attaque les plus courants et les plus logiques, certains pays ont entrepris de modifier les modalités de suivi et d'évaluation des programmes, les procédures dans la fonction publique ou encore les modalités de planification et de sélection des projets. Chacune de ces initiatives, si elle est dûment conçue et exécutée, peut produire des résultats tangibles et promouvoir un cycle d'amélioration des performances.

Le lancement d'un processus sérieux de GRD requiert généralement des leaders fortement motivés, jouissant d'une grande crédibilité et prêts à entamer leur capital politique pour réformer des systèmes solidement établis et améliorer les performances des pouvoirs publics. L'Enquête 2008 sur le suivi de la mise en

Tableau 1.

LES PAYS SONT-ILS DOTÉS DE CADRES DE RÉSULTATS SE PRÊTANT À UN SUIVI ?

Indicateur 11
de la Déclaration de Paris
sur l'efficacité de l'aide

Pays	Score		Pays	Score	
	2005	2007		2005	2007
Afghanistan	n.d.	D	Liberia	D	D
Albanie	D	D	Madagascar	C	C
Bangladesh	D	C	Malawi	C	D
Bénin	C	C	Mali	D	D
Bolivie	C	C	Mauritanie	C	C
Burkina Faso	C	C	Moldova	D	C
Burundi	D	D	Mongolie	C	C
Cambodge	C	C	Maroc	n.d.	n.d.
Cameroun	D	D	Mozambique	C	B
Cap-Vert	D	C	Népal	C	C
République centrafricaine	D	D	Nicaragua	C	C
Tchad	D	D	Niger	D	D
Colombie	n.d.	n.d.	Nigeria	n.d.	C
Congo, République démocratique	D	D	Papouasie-Nouvelle-Guinée	n.d.	n.d.
Côte d'Ivoire	D	E	Pérou	n.d.	n.d.
République dominicaine	n.d.	n.d.	Philippines	n.d.	n.d.
Égypte	n.d.	n.d.	Rwanda	C	C
Éthiopie	C	C	Sénégal	C	C
Gabon	n.d.	n.d.	Sierra Leone	D	D
Ghana	C	C	Soudan	D	D
Haïti	D	D	Tanzanie	B	B
Honduras	C	C	Togo	n.d.	n.d.
Indonésie	n.d.	n.d.	Tonga	n.d.	n.d.
Jordanie	n.d.	n.d.	Ukraine	n.d.	n.d.
Kenya	C	C	Ouganda	B	B
PISG Kosovo	n.d.	n.d.	Viêtnam	C	C
République kirghize	C	C	Yémen	D	C
Laos	D	C	Zambie	D	D

- A. Durable.
- B. Développé.
- C. Mesures prises.
- D. Éléments en place.
- E. Peu d'initiatives.

Source : Banque mondiale, « Results-Based National Development Strategies : Assessment and Challenges Ahead », Washington, DC, Banque mondiale, décembre 2007.

œuvre de la Déclaration de Paris, qui porte sur les progrès accomplis en ce qui concerne l'efficacité de l'aide, a permis d'établir que le pourcentage de pays dotés de cadres orientés vers les résultats largement développés était de seulement 5 %. Or, 56 % des pays ont déclaré avoir pris des mesures depuis 2005. L'expérience donne à penser qu'une pleine institutionnalisation de l'approche considérée prend au moins sept ans. Dans la plupart des pays, cela suppose que le processus couvre au moins une période de transition politique, une grande partie de ce temps étant consacrée à déployer des efforts importants mais assez peu spectaculaires pour modifier les systèmes de base et constituer une base empirique permettant de prendre valablement des décisions. C'est pourquoi il est essentiel de développer des réseaux de soutien au sein et à l'extérieur du gouvernement et de veiller à ce que le processus n'apparaisse pas comme partisan ou induit par les donateurs. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur cette Synthèse et les travaux de l'OCDE consacrés à la gestion axée sur les résultats en matière de développement, veuillez contacter : Stefan Schmitz, e-mail : stefan.schmitz@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 87 67. Consultez l'adresse www.oecd.org/dac/effectiveness/results pour obtenir des informations complémentaires sur l'efficacité de l'aide et la gestion axée sur les résultats en matière de développement.



Références

OCDE (2008), **Managing for Development Results : Information Sheet**, disponible à l'adresse www.oecd.org/dac/effectiveness/results.

OCDE, Banque mondiale (2006), **Document de référence : Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement – Première version**, www.mfdr.org/sourcebook.

OCDE, Banque mondiale (2007), **Document de référence : Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement – Deuxième édition**, www.mfdr.org/sourcebook.

OCDE, Banque mondiale (2008), **Document de référence : Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement – Troisième édition**, www.mfdr.org/sourcebook.

Banque mondiale (2008), **MfDR Capacity Scan : A Toolkit for the Assessment of Country Capacity in MfDR**, www.mfdr.org/cap-scan.html.

OCDE (2008), **Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies : Good Practice and Self-Assessment Tool**, disponible à l'adresse www.oecd.org/dac/effectiveness/results.

OCDE (2008), **Mutual Accountability at the International Level : Review of Existing Mechanisms**, disponible à l'adresse www.oecd.org/dac/effectiveness/results.

OCDE (2008), **Mutual Accountability at the Country Level : Concept and Emerging Good Practice** (à paraître).

OCDE/CAD (2002), **Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats**.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.