



**Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les
résultats de développement**

3e edition (2008)

Table des matières

Remerciements	3
Avant-propos	4
I. Introduction	6
II. La GRD dans le contexte mondial	9
III. Études de cas	12
Études de cas à l'échelle individuelle	12
Afghanistan	13
<i>Le ministre Ehsan Zia et le Programme de solidarité nationale</i>	
Colombie	19
<i>La contribution du président Uribe à la transformation de la gestion du secteur public</i>	
Honduras	24
<i>Le leadership du président Manuel Zelaya Rosales</i>	
République kirghize	29
<i>Le ministre Japarov et l'obtention de résultats sur les plans du développement et du commerce</i>	
Sri Lanka	33
<i>Le rôle de M^{me} Dhara Wijayatilake dans l'institutionnalisation gouvernementale de la GRD</i>	
Chili	37
<i>L'engagement de Mario Marcel à l'égard de la budgétisation axée sur les résultats</i>	
Guinée-Bissau et République démocratique du Congo	42
<i>Le leadership de M. Claude Kakule Mukanda en matière de GRD au Programme alimentaire mondial</i>	42
Kenya	47
<i>Sylvester Obong'o et l'importance de l'obtention de résultats profitables aux Kényans</i>	
Études de cas à l'échelle institutionnelle	53
Agence Française de Développement	54
<i>L'enjeu de responsabilité et de transparence pour une agence bilatérale</i>	
Fonds international de développement agricole (FIDA)	60
<i>L'intégration de la GRD à l'échelle de l'institution, des pays et des projets</i>	
Brésil : État du Ceará	68
<i>Mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au niveau infranational</i>	
Development Gateway	74
<i>La plateforme de gestion de l'aide au service des systèmes nationaux</i>	
Études de cas à l'échelle nationale	79
Cambodge	80
<i>L'essor d'une culture des résultats au sein de la Phnom Penh Water Supply Authority</i>	
Maroc	86
<i>L'autonomisation régionale, une clé pour renforcer les services de santé de base</i>	
Niger	92
<i>Le développement d'une chaîne de résultats pour la SDRP du pays</i>	
Pakistan	99
<i>La quête de résultats de la National Highways and Motorway Police</i>	
Yémen	103
<i>L'ARR au service des résultats au ministère de la Santé publique et de la Population</i>	
IV. Conclusions	108
V. Glossaire des principaux concepts associés à la GRD	110

Remerciements

La troisième édition du Document de référence sur les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement est l'une des réalisations de l'Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GRD). Placée sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cette initiative qui rassemble des représentants de pays partenaires et des donateurs bilatéraux et multilatéraux vise à permettre l'échange d'idées sur les tendances internationales dans le domaine de la gestion axée sur les résultats de développement.

L'équipe chargée du Document de référence à la Banque mondiale (Elizabeth Ashbourne, agente principale des opérations et chef d'équipe; Ingwell Kuil, Daphné Léger et Eva Kolker, consultantes) tient à remercier ses partenaires de leur dévouement, en particulier :

Les auteurs des études de cas

Sultan Akhmatov, Abdelali Belghiti Alaoui, Brian Baldwin, Marie Bjornson-Langen, Claudia Buentjen, Marcela Guzmán, Mahe Nau Haider, Ron Hartman, Marcos Costa Holanda, Fowzia Jaffer, Urbaeva Jyldyz, Emily Kallaur, Ana Cristina Medeiros, Renata Pistone, Cláudio André Gondim Nogueira, Stephan Pahls, José Pita-Grós, Sabina Qureshi, Carolina Renteria, Marcio Sierra, Velayuthan Sivagnanasothy, Anne Sweetser, Antônio Lisboa Teles da Rosa, Benoit Thierry, David Watson et Hisham Zehni.

Les pairs qui ont revu le document

Marie Bricknell, Hannah Cooper, Natalia Gomez, Ann Good, Gail Richardson, Stefan Schmitz, Susan Stout, Patrick Vandenbruaene, Barbara Weber et Juliana Wenceslau.

Le comité de lecture

Erik Aakre (NORAD), Brian Baldwin (FIDA), Douglas A. Barnett (BAfD), Marie Bjornson-Langen (AFD), Larry Cooley (Management Systems International), Jargal Dambadarjaa (Open Society Forum – Mongolie), Jeff Gilbert (Pfizer), Ann Good (ACDI), Michelle Gyles-McDonnough (PNUD), Roberto Garcia Lopez (BID), Sylvester O'bongo (Kenya), Stefan Schmitz (OCDE) et Tamirat Yacob (Éthiopie).

Les autres collaborateurs

Jayne Mendes dos Santos, Robert Patterson, Patricia Rogers et Robert Schreiber.

Sylvia Brunelle, traductrice agréée du Bureau de la traduction, gouvernement du Canada, pour la version française, à l'exception des études de cas de l'AFD et du Niger.

La préparation de cette troisième édition du Document de référence s'est révélée passionnante. Puisse ce document alimenter la discussion sur la GRD et devenir une précieuse ressource pour tous ceux et celles qui cherchent à obtenir de meilleurs résultats au chapitre du développement!

Washington D.C.

Été 2008

Avant-propos

Êtes-vous un leader? Selon un vieil adage, il suffirait de vous retourner pour le savoir. Si les personnes qui vous suivent sont là par nécessité, alors la réponse est très certainement « non ». Au contraire, si elles sont là parce que vous les inspirez et leur donnez les moyens d’agir, alors la réponse est très certainement « oui ».

La gestion axée sur les résultats de développement (GRD) présuppose un leadership permettant de définir des objectifs et de les réaliser. Plus précisément, mener à bien un processus de GRD commande la collaboration de personnes déterminées, qui ne craignent pas d’engager une part de capital politique pour réformer des systèmes bien ancrés, façonner une vision commune de l’avenir et améliorer la performance gouvernementale. Or, la réalisation de ces buts d’apparence humble demande du temps. Elle repose sur des leaders intègres, qui savent persévérer malgré les obstacles.

L’expérience révèle que le leadership en matière de GRD remplit au moins six grandes fonctions :

- susciter un engagement ferme à l’égard de l’amélioration de la capacité des organismes gouvernementaux à axer leur gestion sur les résultats;
- rallier les suffrages en faveur de plans nationaux qui prévoient des résultats et qui définissent les effets et les cibles;
- montrer, par le geste et la parole, que les données sur les résultats orientent les priorités stratégiques et budgétaires et qu’elles servent à apprendre à améliorer la performance;
- mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour accomplir la tâche;
- encourager la collaboration et donner les moyens d’agir pour arriver aux résultats recherchés;
- instaurer une culture organisationnelle selon laquelle les renseignements sur la performance et les résultats occupent une place centrale, et l’on fait rapport objectivement de l’information sur la performance puisqu’elle sert à améliorer la gestion et non pas à sanctionner.

Les cas présentés dans cet ouvrage exposent des exemples aussi édifiants qu’inspirants de leaders qui accomplissent ces fonctions. Moi qui ai consacré plus de 30 ans à la réforme de la gestion publique dans de nombreux pays, je me réjouis d’avoir été témoin de quantité de cas analogues et de constater l’intérêt tout à fait remarquable – et inattendu pour moi – que les hauts fonctionnaires portent à la GRD depuis quelques années. Bien souvent, ce leadership provient de sources prévisibles : chefs d’État visionnaires, ministres des Finances et de la Planification, dirigeants des organismes donateurs. Mais on le rencontre également chez des professionnels par ailleurs méconnus, qui ont à cœur d’améliorer la performance gouvernementale : directeurs de budget, directeurs des statistiques, gouverneurs, maires, chefs de commissions parlementaires ou présidents d’organisations non gouvernementales (ONG). À bien des égards, voilà les vrais héros de la GRD.

La Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats tenue à Marrakech, en 2004, a permis de dégager les principes clés à suivre en matière de GRD : 1) axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement; 2) aligner la programmation, le suivi et l’évaluation sur les résultats attendus; 3) assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports; 4) axer la gestion sur l’obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats; 5) utiliser l’information relative aux résultats pour l’apprentissage et la prise de décisions, comme pour l’établissement des rapports et la responsabilisation. Dans la pratique, l’application de ces principes est difficile, voire impossible à moins d’un leadership vigoureux.

Pour la plupart des pays, l’« institutionnalisation » de la GRD se traduit par des efforts sans gloire, mais nécessaires, pour modifier les systèmes essentiels ou les créer lorsqu’ils n’existent pas, et constituer une base empirique fiable qui étayera la prise de décisions; en règle générale, c’est un processus de longue haleine qui voit se succéder plusieurs changements de leadership politique. Voilà pourquoi il est vital que l’effort de transformation gagne des appuis au sein du gouvernement comme à l’extérieur, en se fondant sur un besoin clairement ressenti à l’échelle du pays. Condition tout aussi importante, cet effort ne doit pas paraître motivé par une logique partisane ni par les intérêts des donateurs.

J'invite tous ceux et celles qui se perçoivent comme des leaders ou qui souhaitent encourager le leadership en matière de GRD à lire ce document de référence et ses éditions précédentes pour voir comment les individus parviennent à faire du changement une réalité, à attirer l'attention des instances gouvernementales sur les résultats plutôt que sur l'argent dépensé et, en définitive, à améliorer la vie des gens.

Larry Cooley
Président, Management Systems International

I. Introduction

La gestion axée sur les résultats de développement (GRD), qui a pour objet l'atteinte des résultats visés par les initiatives de développement, est susceptible d'avoir un énorme impact sur la vie des gens. Un principe est au cœur du concept de la GRD : les organisations internationales, les gouvernements et les individus doivent être redevables des résultats obtenus devant les citoyens qu'ils cherchent à aider. En dernière analyse, la gestion axée sur les résultats devrait conduire à l'amélioration durable des résultats de développement d'un pays grâce à ses systèmes nationaux.

Depuis la Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats tenue à Marrakech, en 2004, deux éditions du Document de référence sont parues. La première expose la façon dont les pays et les organismes donateurs mettent en pratique la GRD à l'échelle nationale, dans le cadre des programmes sectoriels et au sein des organismes de développement. La seconde s'intéresse au fonctionnement de la GRD dans la perspective des décideurs politiques, des praticiens techniques, du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG). Les deux éditions sont disponibles en ligne à cette adresse : <http://www.mfdr.org/sourcebook/>.

Cette troisième édition du Document de référence propose un tour d'horizon du leadership en matière de GRD, illustrant son rôle moteur dans la mise en œuvre de changements organisationnels fructueux axés sur les résultats. Les cas qui y sont exposés décrivent des interventions observables et reproductibles; ils offrent aux spécialistes à divers niveaux et dans de nombreux contextes des exemples de GRD appliquée qui mettent en valeur les solutions trouvées.

Il se dégage de l'ensemble de ces cas plusieurs éléments qui paraissent décisifs pour la réussite des efforts de GRD :

- De solides appuis aux échelons supérieurs et inférieurs sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre durable de la GRD.
- L'État doit prioriser les réformes en matière de GRD, lesquelles viendront compléter les projets, stratégies et plans de développement nationaux.
- Il est impératif de renforcer les compétences des spécialistes de la GRD en formant ces derniers, en veillant à ce qu'ils disposent d'une capacité opérationnelle suffisante et de systèmes administratifs adéquats et en donnant aux leaders la latitude nécessaire pour essayer de nouvelles approches susceptibles d'améliorer la pratique de la GRD au sein de l'organisation.
- L'existence de données fiables et de systèmes de suivi et d'évaluation (S et E) s'est révélée un aspect à la fois fondamental et problématique de la GRD pour nombre de pays, d'organismes et d'individus mentionnés dans les cas exposés ici.

Importance du leadership pour une intégration réussie de la GRD

L'obtention de résultats requiert un leadership apte à transformer les valeurs, les attitudes et le comportement organisationnel. Comme en témoignent de nombreux cas dans ce document de référence, le leadership ne se résume pas à détenir un poste au sommet de la hiérarchie, mais exige dévouement, vision et créativité. Disons même qu'un leadership efficace, axé sur les résultats, dégage la productivité des contraintes de la hiérarchie et des limites associées aux postes¹. Pour autant, cela ne signifie pas que l'appui de haut niveau à la GRD soit sans importance. Bien au contraire : presque tous les cas du Document de référence signalent qu'il est indispensable pour assurer un engagement durable et l'acceptation du milieu. L'appui de haut niveau oriente et coordonne l'action de ceux et celles qui, concrètement, entreprennent d'axer la gestion sur les résultats. Dans l'idéal, un leadership solide en matière de GRD devrait promouvoir l'efficacité et la responsabilisation tout en évitant les écueils de la bureaucratie et de la hiérarchie, et amener le personnel à avoir à cœur l'atteinte

¹ David Ulrich, John H. Zenger, Jack Zenger et W. Norman Smallwood, *Results-based Leadership: How Leaders Build the Business and Improve the Bottom Line*, Harvard Business Press, 1999.

des résultats de développement. Pour concrétiser cet idéal au sein d'une organisation, des changements considérables sont habituellement nécessaires du point de vue des systèmes et des pratiques de gestion.

La GRD fait appel non seulement à un engagement durable de la part des leaders, mais encore à leur soutien actif et à leur participation visible à chaque étape de la chaîne des résultats. La chaîne des résultats illustre clairement la relation de cause à effet qui rattache les interventions en matière de développement aux impacts attendus.

Chaîne des résultats

Comment devrait-on procéder à la mise en œuvre?		Que devrait-on produire?	Quels effets attend-on de l'investissement? (Comment utilise-t-on les extrants?)		Pourquoi devrait-on faire cet investissement?
Intrants	Activités	Extrants	Effets à court terme	Effets à moyen terme	Impacts à long terme

L'instauration et le maintien des changements exigent du temps et un leadership soutenu. En règle générale, les changements qui bousculent des façons de faire bien établies rencontrent une certaine résistance qui exige souvent plusieurs tentatives destinées à en venir à bout. L'expérience du renouvellement des cultures administratives atteste qu'il faut environ cinq ans d'efforts constants pour institutionnaliser une approche axée sur les résultats². Dans de nombreux pays, les réformes relatives à la GRD prennent place au fil des gouvernements, d'où l'importance de s'assurer l'engagement et l'appui de tous les échelons, et non pas uniquement du sommet, à l'égard de la GRD.

Sélection et répartition des cas

Le comité de lecture a évalué les aspects suivants pour choisir les études de cas : points forts et contenu, leadership, reproductibilité, public cible et résolution de problèmes. Sur les 34 cas reçus à la suite d'un appel de candidatures illustrant les bonnes pratiques émergentes en matière de leadership axé sur les résultats, le comité a retenu 17 cas pour publication dans la troisième édition du Document de référence. On trouvera au début de chaque cas un résumé des principales réalisations sur les plans du leadership et de la GRD. Les cas sont regroupés selon trois catégories de leadership, soit aux échelons suivants : pays, institutions et individus.

	Individus		Institutions		Pays
Niveau	Milieu politique	Milieu technique	Internationales	Non gouvernementales ou privées	Gouvernement national ou infranational ou administration locale
Définition	Président ou ministre	Chef d'un organisme ou d'un secteur, employé, conseiller indépendant	Organismes	Institutions nationales ou internationales	Ministères, organismes nationaux ou locaux
Activités	Lancement, promotion et soutien d'un processus de transformation relatif à la GRD qui touche l'ensemble du pays ou qui dépasse le cadre d'un ministère/d'un secteur	Mise en œuvre et facilitation d'un processus grâce auquel sont mises à profit des connaissances expertes et des recherches en matière de GRD	Soutien du processus et des réformes visant à produire une transformation dans la GRD qui touche l'institution et ses clients	Contribution à un processus de transformation relatif à la GRD qui touche l'institution et ses partenaires	Mise en œuvre d'un processus visant l'instauration d'une culture axée sur les résultats au sein d'une ou de plusieurs organisations
Cas	Afghanistan, Colombie, Honduras, Kirghizistan, Sri Lanka	Chili, Guinée-Bissau/République démocratique du Congo, Kenya	AFD, FIDA	État du Ceará au Brésil, Development Gateway	Cambodge, Maroc, Niger, Pakistan, Yémen

² John Mayne, *Challenges and Lessons in Results-Based Management*, août 2005. <http://www.adb.org/Documents/MfDR/Community-of-Practice/Mayne-challenges.pdf>

Document de référence : un ouvrage évolutif

Tout comme les éditions précédentes du Document de référence, cette troisième édition évoluera avec le temps. Vous n’y trouverez pas de feuille de route ni de solutions toutes faites, mais plutôt des exemples de bonnes pratiques émergentes. À mesure qu’apparaîtront d’autres exemples et que de nouveaux pays et organismes se familiarisent avec la GRD, les membres de l’Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement du CAD/OCDE espèrent recueillir de nouvelles études de cas à inclure dans une prochaine édition du Document de référence. Entre-temps, notre site Web – <http://www.mfdr.org/sourcebook> – recensera les nouveautés au sujet de la GRD.

II. La GRD dans le contexte mondial

Stefan Schmitz, OCDE

Les gouvernements sont mis au défi de réagir devant l'urgence des besoins de leurs citoyens et de faire preuve d'une plus grande transparence envers ces derniers. Aux quatre coins du monde, restrictions budgétaires et pénuries naissantes assombrissent les perspectives au sein d'un contexte international en pleine évolution. Cet état de fait, ajouté aux nouvelles exigences des citoyens, oblige les gouvernements à démontrer qu'ils assurent une saine gestion des fonds publics. De plus en plus, ils doivent jouer cartes sur table et rendre compte de leurs résultats.

Les politiques, programmes et projets ont-ils abouti aux résultats attendus? À l'heure actuelle, il importe davantage de savoir non pas combien de cliniques ont été construites, mais si la santé des citoyens s'est améliorée; non pas combien d'écoles ont été inaugurées, mais combien de filles et de garçons sont mieux instruits; non pas la somme prêtée à un pays, mais si ce pays est dorénavant moins pauvre.

La gestion axée sur les résultats de développement (GRD) s'intéresse avant toute chose aux effets réels obtenus, et ce, à toutes les étapes du processus de développement national. Une structure concrète et une panoplie d'outils ont été mis au point pour tonifier la performance gouvernementale et la responsabilisation à tous les échelons. L'approche fondée sur la GRD épouse les principes généralement reconnus de la bonne gouvernance : établir des objectifs clairs, prendre des décisions qui reposent sur des données probantes, faire preuve de transparence, s'adapter et rechercher l'amélioration de façon continue.

La définition de la gestion axée sur les résultats de développement

Pièce maîtresse des efforts internationaux pour améliorer l'efficacité de la gestion publique, la GRD est communément admise comme une pratique exemplaire dans ce domaine. Son application de plus en plus fréquente dans les pays en développement fait pendant à l'essor, dans les pays de l'OCDE, des pratiques de « gestion axée sur les résultats ».

La GRD vise à mobiliser les ressources humaines, financières, technologiques et naturelles – intérieures et étrangères – en vue d'atteindre les résultats de développement souhaités. Au lieu de privilégier les intrants (« combien d'argent vais-je recevoir, combien puis-je dépenser? »), elle met l'accent sur des résultats mesurables (« que puis-je accomplir avec cet argent? ») tout au long du processus de développement. Dans le même temps, la GRD vise à rassembler des informations fiables pour améliorer la prise de décisions. Il s'agit donc de suivre les progrès et de gérer les activités en fonction d'éléments concrets, de manière à favoriser au mieux l'obtention de résultats.

La GRD suppose l'existence de buts clairs, mesurables, concrets et limités en nombre, assortis de cibles échelonnées dans le temps. Ces buts doivent aussi être formulés en termes humains (c'est-à-dire en termes de résultats de développement). La GRD, on le voit, ne se résume pas à une méthode : c'est une manière de penser et d'agir, étayée par une série d'outils pratiques, pour améliorer la gestion publique.

Le « cycle de la GRD » comprend cinq grandes étapes :

- fixer les buts et s'entendre sur les cibles et les stratégies;
- affecter les ressources disponibles aux activités qui permettront d'atteindre les résultats souhaités;
- faire un suivi et une évaluation pour déterminer si les ressources allouées produisent les résultats voulus;
- rendre compte de la performance au public;
- prendre en compte l'information ainsi dégagée dans le processus décisionnel.

L'instauration d'une « culture de la performance » et l'application intégrale de la GRD ne sont pas des tâches faciles. Il faut déjà des efforts considérables pour créer des conditions internes propices à la gestion axée sur les résultats, basés sur des activités ciblées de développement organisationnel et des ressources humaines. Mais le développement des capacités ne suffit pas. Un leadership et une volonté politique à la fois fermes et durables sont également essentiels pour acquérir et mettre à profit ces capacités dans le contexte de la GRD. Le leadership joue un rôle de premier plan dans le choix d'une ligne de conduite et dans l'actualisation périodique des fonctions centrales et des objectifs d'une organisation; plus encore, le leadership joue un rôle vital en ce qu'il illustre les comportements et les attitudes exemplaires à adopter pour appuyer une démarche axée sur les résultats.

L'impératif des résultats

Dans le monde d'aujourd'hui, la diffusion d'une information factuelle sur la performance du secteur public est incontournable pour respecter le droit du public à l'information, assurer la transparence politique ainsi que permettre aux gouvernements et aux politiciens de gérer leur performance et d'apprendre à l'améliorer. Par ailleurs, la présentation en temps utile de données pertinentes sur la performance encourage une meilleure planification et signale ce qui fonctionne, et ce qui ne fonctionne pas, dans l'appareil de l'État. Dans les pays développés, l'importance accordée à la présentation des résultats est attribuable principalement au fait que le public réclame d'être mieux renseigné, de même qu'aux restrictions budgétaires de plus en plus courantes. Les pays en développement, pour leur part, sont exhortés à montrer qu'ils font un usage raisonné des ressources dans le but de réduire la pauvreté et de réformer leurs politiques publiques.

Sur la scène internationale, quantité d'initiatives ont préparé le terrain à l'émergence de cette nouvelle exigence. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – parfois appelés Objectifs de développement du millénaire (ODM) – constituent sans doute l'engagement le plus connu et le plus ambitieux de la communauté internationale à l'égard de la réduction de la pauvreté axée sur les résultats. Les objectifs, les cibles et les indicateurs qui ont été convenus serviront d'étalons pour mesurer le progrès accompli et l'efficacité de l'aide. Le Consensus de Monterrey, ratifié en 2002, marque l'engagement des pays développés à augmenter leur aide et, en contrepartie, l'engagement des pays partenaires à améliorer la gouvernance, à opérer une réforme des politiques et à se soucier davantage de l'efficacité du développement.

L'éclosion de plusieurs initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'un nombre croissant de stratégies nationales de réduction de la pauvreté témoigne également de la volonté, à l'échelle internationale, de majorer et d'améliorer l'aide parallèlement aux progrès enregistrés sur le plan des politiques publiques dans les pays en développement. Dans ce contexte, tous les partenaires du développement ont un devoir de responsabilité mutuelle, de transparence et d'obtention de résultats mesurables.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005, exprime un large consensus sur le meilleur moyen de réformer l'aide pour contribuer à ces engagements. L'aspect le plus distinctif de la Déclaration tient au caractère réciproque des engagements, et notamment à la reconnaissance du fait que l'amélioration des pratiques des donateurs va de pair avec le renforcement des structures institutionnelles et des systèmes nationaux.

La GRD dans le contexte de l'efficacité de l'aide

De par l'accent qu'elle met sur les résultats, la GRD est au cœur du programme d'action en matière d'efficacité de l'aide. Dans la GRD, les parties prenantes demandent aux gouvernements des pays partenaires et aux organismes donateurs de rendre compte des résultats et, partant, de l'efficacité de l'aide. Donateurs et bénéficiaires s'imposent mutuellement de montrer qu'ils honorent leurs engagements et promesses. La redevabilité des gouvernements des pays partenaires et des organismes donateurs à l'égard de leurs publics respectifs se double donc d'une responsabilité mutuelle des donateurs et des bénéficiaires – et la GRD est le noyau indispensable qui permet de concrétiser cette relation mutuelle.

En ce qui concerne les principes de gestion et d'efficacité de l'aide autour desquels s'articule la Déclaration de Paris, la GRD entretient des liens étroits avec l'appropriation (prise en charge), l'alignement et l'harmonisation. Mais elle va bien au-delà de la gestion de l'aide. Elle embrasse la totalité du processus de développement dans les pays partenaires et oriente l'affectation de l'ensemble des ressources de

développement avec le plus d'efficacité possible. Indépendamment des relations en matière d'aide, la GRD exerce une influence directe sur les enjeux nationaux que sont le leadership, la gouvernance et la responsabilisation, ce qui fait d'elle un axe politique fondamental plutôt qu'un simple « outil de planification et de gestion ».

On s'entend de plus en plus pour dire que la GRD devrait être à la base de systèmes nationaux que les donateurs et les partenaires s'engagent conjointement à appuyer. Pour consolider les assises de ces systèmes, des mécanismes nationaux de suivi et d'évaluation doivent être en place, assortis d'une capacité suffisante dans le domaine des statistiques. Les cadres fiables de suivi de la performance non seulement permettent une responsabilisation accrue et une rétroaction plus crédible sur l'efficacité de l'aide, mais ils dissuadent également les donateurs d'imposer leurs propres exigences en matière de suivi et de reddition de comptes, les encourageant plutôt à se fier à des critères valables définis par les pays partenaires.

L'attention soutenue dont la GRD fait l'objet est relativement récente. Pour progresser, donateurs et bénéficiaires doivent continuer de concentrer leurs efforts sur la performance, le développement des capacités et l'élaboration de cadres axés sur les résultats. Au cours des dernières années, la réflexion sur l'efficacité de l'aide a servi de catalyseur pour la GRD. Elle pourrait conserver ce rôle dans les années à venir, pourvu que la prise en charge du processus de développement par les pays partenaires et les ramifications plus vastes de la gestion du secteur public soient dûment prises en compte. Si la gestion de l'aide revêt une importance capitale, elle ne constitue pas le processus de développement, mais en fait partie.

L'avènement d'une « culture de la performance » plus florissante demeure un défi aussi bien pour les organismes donateurs que pour les gouvernements des pays en développement. En réponse à ce défi, les donateurs ont désormais tendance à adopter des ensembles cohérents de procédures et de mesures incitatives internes pour récompenser les employés qui rentabilisent les investissements de façon durable, au lieu de simplement faire état de l'utilisation des apports d'aide.

III. Études de cas

Études de cas à l'échelle individuelle

Afghanistan : *Le ministre Ehsan Zia et le Programme de solidarité nationale*

Colombie : *La contribution du président Uribe à la transformation de la gestion du secteur public*

Honduras : *Le leadership du président Manuel Zelaya Rosales*

République kirghize : *Le ministre Japarov et l'obtention de résultats sur les plans du développement et du commerce*

Sri Lanka : *Le rôle de M^{me} Dhara Wijayatilake dans l'institutionnalisation gouvernementale de la GRD*

Chili : *L'engagement de Mario Marcel à l'égard de la budgétisation axée sur les résultats*

Guinée-Bissau et République démocratique du Congo : *Le leadership de M. Claude Kakule Mukanda en matière de GRD au Programme alimentaire mondial*

Kenya : *Sylvester Obong'o et l'importance de l'obtention de résultats profitables aux Kényans*

Afghanistan

Le ministre Ehsan Zia et le Programme de solidarité nationale

Renata Pistone³

- Le leadership du ministre Zia a mis en lumière l'importance de la responsabilisation et de la participation locale tout au long de la mise en œuvre du Programme de solidarité nationale (PSN). Le PSN s'est doté d'une chaîne de responsabilités complexe qui prend en compte la multitude de capacités, de mandats, de niveaux de prise en charge, de rôles et de postes qui existe parmi l'ensemble des intervenants, depuis les donateurs jusqu'aux bénéficiaires.
- Dans les collectivités touchées par le PSN, on constate une autonomisation des conseils de développement communautaire (CDC), de meilleures relations communautaires et une confiance accrue de la population à l'égard du régime politique.
- Cette étude de cas confirme que le PSN est un modèle de développement communautaire pouvant être reproduit dans d'autres pays qui sortent d'un conflit.

1 Introduction

Le Programme de solidarité nationale (PSN) a vu le jour en 2003, sous l'impulsion du ministère du Relèvement rural et du Développement (MRRD) de l'Afghanistan. Reconnu comme programme-phare en matière de développement rural et de gouvernance démocratique, le PSN est encore aujourd'hui le programme de développement communautaire le plus important et le plus transparent de l'Afghanistan (www.nspafghanistan.org, en anglais). Grâce à lui, pour la première fois de son histoire, le pays se dote de structures de gouvernance légitimes, par l'intermédiaire d'un processus d'autonomisation concret qui encourage la participation active des citoyens aux activités de développement. En prenant part à l'élection démocratique des conseils de développement communautaire (CDC), les habitants des zones rurales découvrent ce que peut être la démocratie en pratique et ce qu'ils peuvent faire pour influencer sur leur propre destin. De par son approche ascendante à l'égard de la démocratisation, le PSN suscite la cohésion sociale nécessaire pour consolider la paix et la prospérité future du pays.

Le MRRD est placé sous la direction de Son Excellence M. Mohammed Ehsan Zia, un ancien réfugié qui a vécu 16 ans au Pakistan. M. Zia est entré à ce ministère en 2002 à titre de conseiller en politiques. Il a ensuite été nommé sous-ministre des programmes en janvier 2004 et a commencé à exercer ses fonctions de ministre en mai 2006.

2 Le leadership et la gestion axée sur les résultats de développement (GRD)

Le profil d'un leader

Aucun programme ne peut réussir à moins d'un leadership énergique, dévoué et décidé, à l'image de celui qu'incarne le ministre Zia dans l'exercice de ses fonctions. Partisan d'une approche éminemment pratique, M. Zia discute avec une foule d'acteurs aux différents échelons pour saisir dans toute leur complexité les défis de son pays en matière de développement et veiller à ce que la programmation de son ministère soit réalisée de manière responsable et à ce qu'elle réponde aux besoins de la population. Ainsi, au cours d'une conférence de deux jours tenue à Herat, un fermier qui élevait des poulets l'a abordé pour lui expliquer ses difficultés.

³ Pour toute question relative à cette étude de cas, prière de communiquer avec Dave Metcalfe, directeur des résultats et de la responsabilisation – Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international (ACDI), Dave.Metcalfe@acdi-cida.gc.ca.

M. Zia a aussitôt voulu visiter la ferme, qui était à une heure de là, et a passé un long moment avec le propriétaire des lieux pour bien cerner la situation. Ces contacts très variés lui permettent de tracer la voie à suivre en toute connaissance de cause.

« Ce sont les villages qui font l'Afghanistan », a déjà déclaré le ministre Zia, rappelant par là non seulement que la majorité des Afghans vivent dans des villages, mais que l'histoire, la culture et l'avenir du pays sont inextricablement liés au développement de ses zones rurales, lesquelles ont le plus souffert des ravages causés par des décennies de conflits. M. Zia cherche donc des solutions permettant de régénérer l'Afghanistan rural; dans le même temps, pour s'assurer de l'accomplissement de cet objectif, il s'applique à améliorer les systèmes de responsabilisation du pays.

Dans une conjoncture faite d'insécurité et d'instabilité, le ministre Zia a souvent fait la preuve de son courage moral et personnel. Contrairement à la plupart des Kaboulis, par exemple, il n'hésite pas à se rendre dans les provinces. À une occasion, il a insisté pour visiter le chantier d'un pont à trois quarts d'heure au Nord de Kandahar, malgré les inquiétudes de son personnel à propos de la sécurité. Au cours d'une visite dans la province d'Uruzgan, le fait que sa résidence ait été la cible de tirs ne l'a pas empêché de poursuivre son circuit comme prévu. Ainsi qu'il l'explique lui-même, il est prêt à courir des risques raisonnables pour aller dans les régions rurales afin de montrer sa volonté d'appuyer leurs habitants.

Des mesures innovantes pour assurer une couverture nationale

Le PSN est une initiative de mise en commun de fonds encadrée par la Banque mondiale et financée par de nombreux donateurs, dont le Canada. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui a soumis la candidature du ministre Zia à titre de leader partisan de l'action fondée sur les résultats, est l'un des grands promoteurs du PSN; elle collabore étroitement avec le gouvernement de l'Afghanistan pour hâter le déploiement du programme dans la province de Kandahar, où la situation est des plus préoccupantes.

La mise en œuvre du PSN relève d'un consortium de 28 partenaires jouant un rôle de facilitation. Étant donné ses ambitions au chapitre de la participation locale, le PSN devait se doter d'une chaîne de responsabilités complexe qui prenne en compte l'éventail des capacités, des mandats, des niveaux de prise en charge, des rôles et des postes de tous les acteurs en présence, des donateurs jusqu'aux bénéficiaires. Le ministre Zia s'est personnellement engagé à assurer la responsabilisation dans le cadre du PSN (et des autres programmes de son ministère), comme en fait foi ce message paru sur le site Web du MRRD [TRADUCTION] : « Nous nous engageons à démontrer à la population et à la communauté internationale que notre ministère est une institution compétente et responsable, qui utilise les fonds publics pour le bien de notre nation. » Le respect de cette exigence de responsabilité et de transparence du programme implique que chaque catégorie d'acteurs soit comptable de ses actes, conformément à un ensemble prédéfini de critères.

Le Service de suivi-évaluation (S et E) du PSN, qui coordonne les tâches de S et E, travaille en liaison avec les acteurs du PSN pour recueillir les données requises et en faire rapport. En ce qui concerne les partenaires jouant un rôle de facilitation, la responsabilisation est assurée au moyen d'un seuil de performance minimal basé sur les extrants : nombre de collectivités mobilisées, de CDC élus, de sous-projets achevés, etc. L'importance dévolue aux progrès d'ordre quantitatif se justifie dans le cas d'un développement communautaire naissant qui survient après des dizaines d'années de conflit et alors que des groupes rebelles poursuivent leurs activités. Pour autant, il ne faut pas conclure à une absence d'amélioration qualitative : la mise sur pied des CDC a facilité le réseautage sectoriel, de telle sorte que les collectivités ont un accès accru aux ressources matérielles et financières d'un même secteur.

Des systèmes permettant de renforcer la gestion axée sur les résultats (GR)

D'entrée de jeu, les partenaires du MRRD ont adopté des normes figurant parmi les plus rigoureuses du domaine de la GR (relativement à leur cadre de travail et aux documents d'appoint), tout en continuant à viser l'amélioration. Ainsi, le cadre de mise en œuvre du PSN prévoit un mécanisme de financement direct des collectivités, un processus électoral transparent pour les institutions communautaires et une gestion collective de la reconstruction et du développement. L'approche adoptée accorde la priorité au développement ainsi qu'au renforcement d'institutions communautaires intégratrices, par l'intermédiaire de la planification participative et de la gestion des ressources.

Au chapitre de la formation des équipes de facilitation au niveau communautaire, la documentation et les manuels nécessaires ont été préparés par plusieurs partenaires chargés de la facilitation, notamment ONU-Habitat, dont les manuels de formation sont couramment utilisés ou adaptés par d'autres partenaires, tels la Sanayee Development Organization et le Réseau de développement Aga Khan.

Pour sa part, le ministre Zia a démontré son attachement à la gestion axée sur les résultats de développement en cherchant divers moyens d'accroître les compétences internes de son ministère à ce chapitre, entre autres en faisant appel à une organisation non gouvernementale (ONG) canadienne pour former son personnel. Parmi les résultats attendus de ce projet, l'effectif du service concerné possédera de solides connaissances en matière de planification, de suivi et d'évaluation axés sur les résultats, et chaque programme du ministère se verra doté d'un cadre axé sur les résultats. Afin de développer plus encore les capacités de son ministère, le ministre Zia veille à ce que ses cadres supérieurs et intermédiaires prennent part à des séances de perfectionnement professionnel. Il encourage en outre la mise en commun à grande échelle de l'information et des leçons tirées de l'expérience dans le cadre de réunions de gestion hebdomadaires.

Un modèle d'évaluation de la performance revu et corrigé a été adopté à la suite d'une analyse de fin de cycle effectuée en septembre 2007. Les cadres supérieurs du PSN et du ministère, à l'administration centrale, ont été les premiers à suivre la formation relative à l'utilisation de ce modèle. En avril 2008, les gestionnaires régionaux et provinciaux, les chefs d'unités et les agents supérieurs et subalternes ont à leur tour bénéficié de cette formation⁴.

3 Résultats

Résultats directs du PSN

L'attachement de M. Zia à l'égard de la transparence, de la responsabilisation et de l'obtention de résultats transparait dans le site Web de son ministère. Pages Web mises à jour mensuellement, communiqués, rapports et témoignages y sont publiés et fournissent quantité de renseignements sur les résultats du programme. Dans son rapport trimestriel de décembre 2007 sur le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, la Banque mondiale déclarait ceci [TRADUCTION] : « Le PSN a connu un tel succès et est à tel point réclamé par la population qu'il se déploie à un rythme plus rapide que ne le permet le financement disponible. »⁵ Au 15 mai 2008, le PSN avait bénéficié à 32 455 villages dans 351 des 398 districts composant les 34 provinces du pays, au coût de 460 millions de dollars américains versés en subventions globales.

Impacts du PSN sur la gouvernance et la stabilité

Les impacts du PSN sur la gouvernance ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours par l'Université York en 2005-2006. Il en ressort que, dans les collectivités ciblées, le PSN a visiblement contribué à autonomiser les CDC, à améliorer les relations communautaires et à conforter la confiance de la population dans le gouvernement. Des études de cas rattachées à l'évaluation révèlent que, malgré de grandes variations dans la composition et les fonctions des CDC d'une collectivité à l'autre, les CDC sont de plus en plus considérés comme des institutions de gouvernance locale légitimes⁶.

Dans le même ordre d'idées, une étude récente du Centre for Strategic and International Studies indique que « les CDC et les *shuras* tribales sont jugés plus aptes à répondre aux besoins des Afghans que les

⁴ Ministère du Relèvement rural et du Développement (mars 2008), *National Solidarity Program Quarterly Report – 22, December 2007 to 19, march 2008*, page 17.

⁵ Banque mondiale, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: Third Quarter of the Afghan Fiscal Year 1386, September 23, 2007, to December 21, 2007*, décembre 2007, page 29.

⁶ Sultan Barakat, *Mid-Term Evaluation Report of the National Solidarity Program*, University of York : Postwar Reconstruction and Development Unit, Londres, mai 2006.

gouvernements et les conseils provinciaux, et constituent dans bien des cas les seuls signes d'amélioration constatés par les villageois au cours des cinq dernières années »⁷.

En novembre 2007, la seconde conférence nationale des CDC à Kaboul a réuni plus de 600 délégués des différentes régions du pays, dont plus du tiers étaient des femmes. De l'avis de la Banque mondiale, les délibérations ont montré sans l'ombre d'un doute que les CDC donnent voix à la société civile afghane, qui est prête à contribuer activement au développement local⁸.

Le ministre Zia a eu tôt fait de reconnaître à sa juste valeur la grande force du PSN précédemment mise en lumière – qui tient à l'inclusion et à la participation des acteurs communautaires – dans l'un de ses articles sur la consolidation de la paix. Lorsque la collectivité locale est suffisamment mise à contribution, écrit-il, la consolidation de la paix devient un rêve réalisable⁹.

Par ailleurs, tout porte à croire que la présence du PSN dans une localité y favorise la stabilisation. Au cours d'une entrevue accordée à la revue canadienne *Maclean's* en 2007, le ministre Zia, alors de passage au Canada, faisait remarquer qu'aucun des sous-projets du PSN n'avait été la cible des rebelles. Le secteur de l'éducation suffit à valider cette affirmation : à ce jour, le PSN a permis de construire 196 écoles dans 18 provinces, et l'on ne rapporte que cinq attaques contre ces écoles; la moitié des incidents sont survenus dans les provinces de Kandahar, Helmand, Ghazni, Khost et Balkh.

Un guichet de subventions globales pour la réfection des écoles de district

En 2004, le Cabinet du gouvernement de l'Afghanistan a entériné une requête du ministère de l'Éducation visant à ouvrir un guichet de subventions globales destinées à la réfection des écoles de district. Ce guichet a fourni un cadre institutionnel aux activités de planification menées conjointement par les représentants communautaires et les agents des administrations de district, cadre assorti de subventions globales pouvant s'élever à 525 000 dollars américains.

Transparence et responsabilisation

En février 2007, le PSN a remporté le prix pour la responsabilité mutuelle lors du « marché des résultats » à la Troisième Table ronde internationale sur la GRD. En décembre de la même année, dans son rapport sur la réforme de la gestion des finances publiques en Afghanistan, la Banque mondiale appelait les donateurs à appuyer la cause de la transparence en encourageant un suivi participatif des résultats des projets au moyen du modèle éprouvé mis au point par le PSN :

Le Programme de solidarité nationale exige que les CDC, secondés par les partenaires jouant un rôle de facilitation, suivent l'avancement des projets à l'aide de quelques indicateurs clés, et qu'ils transmettent l'information recueillie aux collectivités dans le cadre de réunions régulières et de séances de mise en commun. Un système de suivi participatif communautaire, en cours d'essai, permettra de suivre les activités d'approvisionnement, de gestion financière, de mise en œuvre et de maintenance des sous-projets ainsi que la performance des partenaires chargés de la facilitation¹⁰.

La transparence du PSN opère également dans son site Web, qui contient des renseignements quantitatifs et qualitatifs sur les extrants, les bénéficiaires et les changements sociaux qui ont découlé de la mise en œuvre du programme. Des bulletins d'information en dari, en pachtou et en anglais y sont affichés, afin de renseigner le mieux possible les citoyens sur les efforts déployés et leurs résultats.

⁷ Seema Patel, *Breaking Point: Measuring Progress in Afghanistan*, Centre for Strategic and International Studies, Washington D.C., mars 2007, page 43.

⁸ Banque mondiale, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: Third Quarter of the Afghan Fiscal Year 1386, September 23, 2007, to December 21, 2007*, décembre 2007, page 29.

⁹ The Prospects of Peace in Afghanistan, Mohammed Ehsan Zia : <http://english.nca.no/filemanager/download/168/Afghanistan.pdf>.

¹⁰ Banque mondiale, *Afghanistan – Building an Effective State: Priorities for Public Sector Reform*, rapport n° 42166-AF, Washington D.C., janvier 2008, page 56.

Un catalyseur de changement

Le PSN a servi de catalyseur de changement dans plusieurs domaines. Il a eu un impact considérable sur l'essor et la transparence du secteur bancaire et financier de l'Afghanistan. Grâce au PSN, la banque centrale du pays, la Da Afghanistan Bank, a pu ouvrir des succursales dans les districts et les provinces de l'ensemble du pays, gagnant peu à peu la confiance des villageois et faisant croître la demande de services bancaires. Cette évolution a du même coup accru la visibilité et la légitimité de la banque centrale.

Le PSN a aussi fait la preuve de son impact à l'échelle individuelle. Le site Web du MRRD présente des témoignages d'Afghans de toutes les régions du pays qui expliquent en quoi les investissements du PSN ont changé leur vie. Par exemple, Zabiullah, qui habite le village de Sansiz dans la province de Jozjan, est un élève de douzième année qui fréquente l'école du village, dont la construction a été financée par le PSN :

Avant d'avoir une école au village, il fallait marcher trois kilomètres sous un soleil brûlant pour se rendre jusqu'à la tente scolaire. Ces trajets quotidiens étaient très difficiles. Comme nous étions fatigués, nous n'accordions pas suffisamment de temps à nos études. Heureusement, avec l'aide du PSN, nous avons construit notre propre école. Nous sommes réellement reconnaissants du soutien apporté aux gens par le PSN et nous sommes très contents de ses efforts.

Badruddin, qui est le chef du CDC du village d'Hassan Abad, parle de la pénurie d'eau dans sa collectivité :

Le manque d'eau était un grave problème dans notre village. Les femmes devaient parcourir trois ou quatre kilomètres pour ramener de l'eau. Puis tous les villageois se sont réunis et ont décidé de donner la priorité au projet d'eau potable. Nous avons construit deux bassins dans le village et avons maintenant accès à une eau propre et potable.

Enfin, le fait d'inscrire l'élection de CDC féminins au nombre des conditions préalables au financement a favorisé une participation plus égale des femmes dans le développement des collectivités rurales conservatrices de l'Afghanistan. Comme le mentionne un représentant du MRRD : « Avant la mise en œuvre du PSN, les femmes n'étaient pas admises dans les institutions rurales, ce qui signifie que la moitié de la population n'avait pas voix au chapitre dans les affaires communautaires. L'introduction des CDC s'accompagne d'une vigoureuse promotion de la représentation égale des femmes et, en moyenne, celles-ci comptent pour 35% des représentants des CDC¹¹. »

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

Comme l'ont fait remarquer les partenaires jouant un rôle de facilitation, le PSN comporte deux grands éléments gagnants : a) le transfert direct des fonds suscite une forte prise en charge du programme par les collectivités ; b) les élections démocratiques par scrutin secret permettent la participation des groupes pauvres et marginalisés aux processus décisionnels. On peut dégager de l'expérience plusieurs leçons susceptibles de s'appliquer à d'autres régions touchées par des conflits :

- Dans un premier temps, de nombreux érudits religieux ont rejeté le PSN (et tout ce qui était associé au nouveau gouvernement central ou aux organisations internationales). Les partenaires assurant la facilitation ont rapidement dû entamer des discussions avec les mollahs sur le rôle de l'islam dans le développement, en faisant référence à des passages précis du Coran qui traitent de la responsabilité que chacun a d'améliorer sa vie et qui cautionnent implicitement la participation des femmes aux activités de développement. Ces dialogues ont mené à la création, à l'échelle provinciale, de comités d'action spéciale sur les affaires religieuses, qui ont servi de cadre officiel à la participation des érudits religieux au PSN.

¹¹ Site Web du MRRD : <http://www.mrrd.gov.af/English/Archive/04-February-2008.htm>.

- L'intégration des dépositaires traditionnels du pouvoir (arbabs¹², mollahs, commandants) au sein d'un CDC ou l'obtention de leur appui à l'égard du CDC est souvent l'une des clés stratégiques pour assurer la pérennité des projets.
- La prise en charge des projets du PSN par la collectivité donne lieu à une utilisation responsable des fonds alloués. Les projets du PSN sont souvent plus rentables que d'autres parce que les villageois fournissent eux-mêmes la main-d'œuvre nécessaire, ont peu d'exigences sur le plan de la sécurité et sont en mesure d'obtenir des matériaux à plus bas prix sur les marchés locaux.
- Les projets du PSN sont moins susceptibles d'être la cible des rebelles. Étant donné que le PSN finance la construction ou la réfection d'actifs choisis et gérés par la collectivité elle-même, celle-ci tend à protéger davantage ses investissements.
- Le MRRD a adopté une approche inédite pour accroître les compétences de ses ingénieurs, en mettant ces derniers en contact avec leurs confrères de l'équipe de reconstruction de la province de Kandahar (Forces canadiennes). Les ingénieurs militaires agissent désormais à titre de mentors auprès des ingénieurs du MRRD pour les aider à parfaire leur connaissance des principes et des pratiques du génie civil.

Réseautage sectoriel

L'interaction et les échanges d'information entre CDC ont amélioré la coordination et réduit le chevauchement des actions de développement, ce qui a dégagé de nouvelles ressources et d'autres fonds, encourageant encore davantage la coordination des efforts et l'élimination des doubles emplois.

5 Conclusion

Un modèle pour les régions à haut risque

En dépit d'une conjoncture difficile, le ministre Zia manifeste son adhésion et son appui à la GRD en réservant des fonds à la formation des effectifs du ministère dans ce domaine, formation qu'il encourage.

Le Programme de solidarité nationale de l'Afghanistan a eu des précurseurs ailleurs dans le monde, par exemple le Fonds de solidarité nationale de la Tunisie ou le Projet de développement communautaire et d'amélioration des moyens d'existence de Gemidiriya, au Sri Lanka. Ce programme afghan confirme donc qu'il s'agit bel et bien d'un modèle reproductible, applicable au développement communautaire de pays qui sortent d'un conflit.

En mars 2008, on mettait la dernière main à la stratégie de mise en œuvre du PSN pour les régions à haut risque, ce qui laisse espérer que le programme s'étendra à des régions où l'action gouvernementale a le plus de chance d'aider les populations marginalisées. En avril 2008, la Banque mondiale et d'autres donateurs intéressés ont entrepris un examen à mi-parcours du PSN.

Tout compte fait, la détermination dont fait preuve le ministre Zia à l'égard de la reconstruction et du développement de son pays, telle que l'illustrent diverses facettes de son approche, mérite d'être saluée mondialement.

Pour de plus amples renseignements, prière de consulter le site Web du MRRD : <http://www.mrrd.gov.af/English>.

¹² Source : Conseil électoral national, résolution 0913, en date du 5 juin 2006.

Colombie

La contribution du président Uribe à la transformation de la gestion du secteur public

M^{me} Carolina Renteria¹³

« Le gouvernement a l'obligation d'informer la société civile, au moyen des mécanismes redditionnels, de ce qui est accompli en termes de gestion, de reconnaître les points faibles et de se fixer de nouveaux défis. »

Président Álvaro Uribe Vélez

- Le président Uribe a recentré les activités et pratiques courantes de l'administration de l'État selon une optique de gestion axée sur les résultats. Le système de gestion et de suivi des objectifs du gouvernement (le SIGOB) qui a été créé à cette fin est peu à peu devenu un outil de travail institutionnalisé qui permet le suivi des principaux objectifs gouvernementaux par rapport aux résultats obtenus, en lien avec divers mécanismes publics de responsabilisation, tels que le programme des contrôles de gestion.
- Durant son mandat, le président Uribe a créé un cadre de dépenses à moyen terme afin de relier l'affectation sectorielle des ressources à moyen terme aux priorités et objectifs définis par l'administration et sanctionnés par le Congrès, et de promouvoir la discipline budgétaire, la responsabilisation et la transparence des dépenses publiques.
- Sous le leadership de M. Uribe, divers mécanismes ont été adoptés – conseils communautaires, réunions de contrôle de gestion, conseils publics des ministres – pour encourager la responsabilisation et permettre aux fonctionnaires de recevoir une rétroaction directe de la part des intéressés sur les progrès et les résultats obtenus à l'égard des buts et des objectifs établis pendant le mandat du président. Le gouvernement s'assure ainsi de tenir compte des besoins de la société et de rendre compte de ses actions aux citoyens.

1 Introduction

Le président Álvaro Uribe Vélez dirige l'un des gouvernements les plus performants qu'ait connus la Colombie dans son histoire récente, des points de vue de la sécurité démocratique et des progrès sur les plans économique et social. Voilà entre autres pourquoi six ans après son arrivée au pouvoir, il jouit toujours d'une cote de popularité enviable de 84%. Son succès découle pour une large part de son engagement à l'égard des résultats, de la responsabilisation et de la démocratie participative.

Le président Álvaro Uribe Vélez est entré en fonction en 2002, alors que la Colombie traversait une crise économique sans précédent, accompagnée de graves problèmes de sécurité. En 1999, le produit intérieur brut (PIB) avait chuté de 4,2%, tandis que le taux de croissance économique en 2002 était d'à peine 2,5%. La conjoncture morose se répercutait sur le niveau de pauvreté, passé à 57,5% (juin 1999), et accentuait l'inégalité des revenus. Pour empirer les choses, avec sa moyenne annuelle de 30 000 meurtres et de 3 000 enlèvements, le pays était devenu l'un des plus dangereux au monde.

La situation de la Colombie a nettement évolué depuis 2002 : en 2007, le pays a connu sa plus forte croissance depuis 1978, soit 7,7%; son taux de croissance moyen durant le premier mandat présidentiel de M. Uribe était de 4,8%, et il est passé à 6,8% au cours de la première moitié de son second mandat. Les investissements ont atteint 28% du PIB, comparativement à 16,4% en 2002. La pauvreté a été ramenée de 56% en 2002 à 45,1% en 2006; quant au taux de chômage, il est passé de 16% en juin 2002 à environ 10% en juin 2008. Sur le plan de la sécurité, les meurtres et les enlèvements ont respectivement baissé de 40 et de 83%, de sorte qu'il est maintenant possible d'emprunter les grands axes routiers du pays dans des conditions sécuritaires. Le gouvernement compte également au nombre de ses victoires la démobilisation de 47 000 personnes, dont 30 000 membres des forces paramilitaires et 17 000 membres des groupes de guérilla.

¹³ Directrice générale, Département de la planification nationale.

Bien que la Colombie n'ait pas encore réglé tous ses problèmes, la population envisage l'avenir avec optimisme. Qui plus est, le président Uribe a atteint son principal objectif, qui consistait à rétablir de manière durable la confiance dans son pays. Ce regain d'optimisme y est pour quelque chose dans la popularité du président : non seulement est-il le premier leader colombien à être réélu depuis 1942¹⁴, mais au cours des six dernières années, il n'est jamais passé sous la barre des 70% en ce qui concerne le taux de satisfaction de la population. L'appui politique dont il bénéficie, attribuable à ses réformes en matière de gestion axée sur les résultats (GR), lui a permis de promouvoir et de faire adopter plus largement au sein de l'administration publique la gestion axée sur les résultats de développement (GRD), à titre de système de gestion participative décentralisée.

2 Un pionnier de la gestion axée sur les résultats

Le président Uribe a toujours voulu intégrer la GR au sein du secteur public; cependant, il était conscient des difficultés liées à l'introduction d'une nouvelle culture dans la machine administrative, souvent réfractaire au changement. Par conséquent, il a fixé comme priorité pour son gouvernement de mener la réforme avec le plus d'ouverture et de transparence possible, de façon que tous les acteurs puissent se familiariser avec la GRD et y participer. En 2002, M. Uribe a établi sa dixième directive présidentielle, dans laquelle il prescrit de nouvelles pratiques de gestion qui favorisent le contrôle des résultats au moyen d'une démocratie participative. Le système repose sur cinq piliers :

1. L'État communautaire : Il s'agit de l'administration du président Uribe et du Plan de développement national de la Colombie pour 2002-2006 et 2006-2010. L'État communautaire fait partie intégrante de l'approche stratégique de la Colombie en matière d'élaboration de politiques. Il a pour fonction d'équilibrer la démocratie représentative et participative en faisant intervenir la société civile dans la prise de décisions, l'exécution et la surveillance des actions publiques. Il met l'accent sur trois secteurs : la sécurité démocratique, la confiance par rapport aux investissements et la croissance économique, ainsi que la cohésion sociale.
2. Les conseils communautaires du gouvernement : Ces conseils, réunis tous les samedis dans une municipalité différente, facilitent le dialogue entre les citoyens et le président ou les fonctionnaires. Les conseils offrent au gouvernement l'occasion de répondre directement aux préoccupations soulevées par les citoyens.
3. Le système de gestion et de suivi des objectifs du gouvernement (SIGOB) : Le SIGOB met en rapport les cibles et objectifs officiels avec les résultats concrets obtenus; il permet de suivre le déroulement des programmes des ministères et du gouvernement afin de recenser les progrès accomplis de même que les secteurs accusant des retards.
4. Le programme des contrôles de gestion : Dans le cadre de réunions individuelles, le président Uribe examine avec un ministre ou le directeur d'une institution diverses questions relatives à la GRD, par exemple les secteurs prioritaires, la gestion administrative et financière, les progrès accomplis à l'égard des objectifs annuels et pluriannuels définis dans le SIGOB.
5. Le décret 4730 de 2005 : Ce décret établit un cadre des dépenses publiques à moyen terme, qui relie l'affectation sectorielle des ressources à moyen terme aux priorités et objectifs définis par l'administration et entérinés par le Congrès, ce qui favorise la discipline budgétaire et la transparence des dépenses.

Ces cinq piliers complémentaires traduisent la volonté du président Uribe d'assurer la transparence et la responsabilisation tout au long de ses réformes en matière de GRD. Les mesures prises par M. Uribe signalent l'importance qu'il accorde au dialogue avec toutes les parties prenantes, dont la participation aux réformes encourage l'appropriation et accélère l'éclosion d'une culture de gestion axée sur les résultats.

¹⁴ Source : Conseil électoral national, résolution 0913, en date du 5 juin 2006.

3 Résultats

Le président Uribe a réorganisé les activités et pratiques courantes de l'administration de l'État de manière à privilégier des objectifs sectoriels précis. Au fil de son évolution, le SIGOB est devenu un outil de travail institutionnel permettant de suivre les principaux objectifs gouvernementaux depuis leur élaboration jusqu'à leur réalisation; il comprend plus de 600 indicateurs assortis de leurs cibles, et met en regard ces cibles et les résultats obtenus par l'intermédiaire de 300 programmes gouvernementaux.

Grâce aux données du SIGOB, le gouvernement du président Uribe a été en mesure d'accroître la responsabilisation et la transparence et de réagir rapidement aux plaintes ou aux retards. Le public peut consulter sur Internet les résultats du suivi de l'activité gouvernementale par le système (www.presidencia.gov.co). Le président Uribe fait également rapport de ces résultats devant le Congrès au début de chaque session législative.

En guise d'exemple, les données du SIGOB indiquent qu'en 2007, le gouvernement a atteint 90,2% des buts fixés dans le Plan de développement national; parmi ces buts figurent l'application de stratégies relatives aux « aspects particuliers du développement » (100%), au développement durable en général (93%) et à la politique de défense et de sécurité démocratique (91%). Ce couplage des cibles et des résultats constitue la clé de voûte du système de GR de M. Uribe. Entre autres résultats sur le front de la sécurité démocratique et de la défense, le SIGOB signale une réduction du taux d'homicides de 3,2%¹⁵ (37,4 en 2006 comparativement à 36,2 en 2007) ainsi qu'une réduction du nombre d'homicides de 1,6% (de 17 479 en 2006 à 17 198 en 2007). De même, entre 2006 et 2007, le nombre d'enlèvements a diminué de 24% et le nombre de menaces terroristes, de 40%, passant de 646 à 387 cas. L'effet combiné de saines politiques macroéconomiques et sectorielles et d'un sentiment renouvelé de sécurité s'est révélé propice à la croissance économique. L'indice de chômage a été ramené de 12,6% en mars 2006 à 11,5% en mars 2008, tandis que le nombre de citoyens actifs passait de 18,04 à 18,35 millions durant la même période.

Le Plan de développement national a eu d'heureux effets sur le bilan social. Le SIGOB nous apprend que le gouvernement national, avec la collaboration des administrations locales (départements, municipalités) et des entités territoriales, a permis à 1,5 million de personnes supplémentaires classées aux niveaux 1 et 2 du *Sisbén*¹⁶ de se prévaloir des programmes sociaux publics. Ainsi, la couverture de l'assurance-maladie s'est étendue à 80% de la population (21,6 millions d'assurés en 2007 comparativement à 20,1 millions en 2006). *Familias en Acción*, un programme de transferts conditionnels de fonds à l'intention des familles à faible revenu, a dépassé son objectif, fixé à 1,5 million de familles en 2007 (1,61 million de familles, soit 108% de l'objectif); 3,2 millions d'enfants ont bénéficié du programme, ce qui signifie que l'objectif ultime de 3,5 millions d'enfants est atteint dans une proportion de 91,2%.

D'autres programmes sociaux ont connu un second souffle sous la présidence de M. Uribe, grâce à son approche préconisant la gestion axée sur les résultats. Dans le cadre d'une stratégie financière globale qui visait à accroître l'inclusion financière des personnes à faible revenu, le programme « *Banca de las Oportunidades* » a accordé environ 2,7 millions de prêts à des microentreprises entre août 2006 et juin 2008, ce qui dépassait les objectifs initiaux. Le programme d'aide au logement, totalisant plus de 780 millions de dollars américains, a fourni au delà de 164 000 logements abordables en 2007; ce faisant, il a augmenté de 34% le nombre de ses bénéficiaires par rapport à 2006.

Le président a recours également à divers mécanismes tels que les conseils communautaires, les contrôles de gestion et le conseil public des ministres pour sonder les parties intéressées au sujet des progrès et des résultats, et veiller à ce que le gouvernement réponde aux besoins de la population et lui soit comptable d'une façon directe et personnelle.

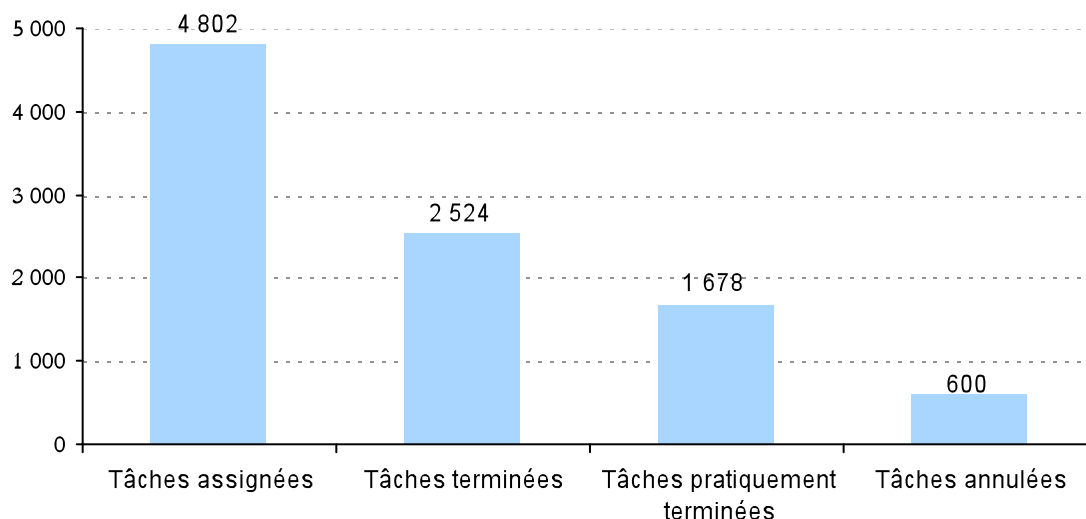
Chaque samedi, un conseil communautaire a lieu dans une municipalité différente. Cette journée est l'occasion pour le président et les membres du Cabinet d'aller à la rencontre des citoyens. Les conseils sont une tribune qui favorise le dialogue entre les citoyens, les autorités locales et le gouvernement national, et qui

¹⁵ Taux d'homicides : nombre d'homicides pour 100 000 habitants.

¹⁶ Le *Sisbén* est un système de classification qui sert à répertorier les éventuels bénéficiaires des programmes sociaux publics à partir de leur niveau de vie. Les niveaux 1 et 2 correspondent aux personnes les plus pauvres qui ont le droit, en raison de leur condition socioéconomique, de bénéficier des programmes gouvernementaux.

permet ainsi d'aborder les problèmes, les besoins et les préoccupations de la société civile tout en mettant à l'honneur la transparence de la gestion publique, la démocratie participative et la fiabilité des institutions. En date de septembre 2008, le président avait tenu 213 conseils communautaires. Les décisions et les mesures prévues lors de ces conseils font l'objet d'un suivi rigoureux, dont les résultats sont rapportés sur le site Web du gouvernement : www.presidencia.gov.co.

Figure 1. Gestion axée sur les résultats : conseils communautaires



Source : Présidence de la République (2008)

La Figure 1 fournit des statistiques relatives aux mesures prévues dans la foulée des discussions des conseils communautaires. Les tâches ont été définies à partir des remarques et des suggestions de la société civile, des représentants locaux et de l'équipe gouvernementale. Plus de 90% d'entre elles sont concrétisées, ce qui témoigne de la détermination avec laquelle le gouvernement du président Uribe entend utiliser la GRD pour prendre en compte la volonté et les besoins de la population.

Le président a adopté plusieurs autres initiatives destinées à accroître la transparence et la responsabilisation de son gouvernement. Lors des contrôles de gestion effectués chaque semaine au sein d'une institution gouvernementale, il rencontre le dirigeant du ministère ou de l'organisme et son équipe pour faire le point sur la gestion administrative et financière de l'institution, l'atteinte des objectifs définis dans le SIGOB et le programme législatif. Malgré un emploi du temps très chargé, M. Uribe reste en rapport avec le Cabinet à l'occasion du conseil des ministres tenu les lundis après-midi. Au cours de ces séances, les membres du Cabinet soulèvent des sujets méritant une attention particulière. Les engagements pris dans ce cadre font l'objet d'un suivi, de sorte que les ministres sont redevables de l'accomplissement des mesures annoncées.

Le conseil public des ministres, tenu une fois l'an, réunit les ministres, les responsables des programmes présidentiels et les chefs des départements administratifs, qui présentent un bilan des progrès réalisés en termes de résultats et des principaux défis qui subsistent. L'assemblée du conseil public des ministres est diffusée en direct, ce qui en fait un puissant outil de responsabilisation. Citoyens, journalistes et analystes sont invités à participer à la séance en posant des questions par téléphone ou par courrier électronique. Enfin, le cadre des dépenses à moyen terme renseigne la société civile sur l'affectation des ressources du budget général du pays; il lui permet de jouer un rôle de contrepoids à l'égard de l'utilisation des ressources et de constater l'impact financier des décisions actuelles à moyenne échéance. En outre, le cadre rattache les buts gouvernementaux au plan d'investissement pluriannuel, établissant ainsi un lien direct entre les dépenses de l'État et les résultats stratégiques nécessaires pour atteindre les objectifs du Plan de développement national.

Ce n'est pas une mince tâche que d'accroître la transparence et la responsabilité au sein du secteur public en vue de créer les conditions propices à la GRD, car le milieu est généralement réfractaire au changement : il faut du temps pour que la philosophie de gestion se transforme et pour que les réformes atteignent tous les échelons de la chaîne bureaucratique. C'est pourquoi le président Uribe a mis sur pied des mécanismes visant à accroître la communication et la diffusion de l'information et à susciter la participation des acteurs de tous les niveaux. Ses vastes campagnes en faveur de la responsabilisation et de la transparence ont incité les fonctionnaires comme la population à s'intéresser aux réformes de gestion, à chercher à les comprendre en posant des questions et à les suivre de près, de sorte que ces réformes ont été acceptées de manière générale.

4 Défis et enseignements tirés de l'expérience

La première leçon tirée de l'expérience en ce qui concerne l'essor d'une culture de la gestion axée sur les résultats touche à l'importance capitale du leadership, dans ce cas celui du président. L'exemple du leader, son leadership direct, sont indispensables pour que le processus de transformation aboutisse.

Le secteur public de la Colombie multiplie ses efforts dans le sens de la responsabilisation et de la mesure des résultats. Mais les changements de cette nature prennent du temps. Un ensemble de stimulants est de rigueur pour témoigner du fait que le système proposé ne cherche pas à sanctionner, mais invite plutôt à améliorer les résultats de la mise en œuvre des politiques publiques, et fournit les moyens de le faire.

Il apparaît tout aussi essentiel de renforcer le système de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation, afin qu'il permette une rétro-information sur le cycle des politiques publiques, produise des données susceptibles d'éclairer la prise de décisions, favorise la responsabilisation sociale et appuie un processus continu d'adaptation et d'amélioration qui soit durable.

Par ailleurs, il importe d'accroître la qualité de l'information enregistrée dans le SIGOB afin d'asseoir la crédibilité du système tant au sein du gouvernement qu'auprès de la société civile. Il faut également renforcer la capacité des administrations publiques à appliquer les concepts et les méthodes de la GRD.

5 Conclusion

Le président Uribe s'est rendu compte que pour mener des réformes durables en matière de GRD, il est essentiel d'avoir un leadership fort et d'établir des systèmes de gestion transparents et responsables. Il a mobilisé l'ensemble des acteurs à l'aide d'une approche reposant sur cinq piliers : a) l'État communautaire, qui équilibre la démocratie représentative et participative; b) les conseils communautaires du gouvernement; c) le système de gestion et de suivi des objectifs du gouvernement (SIGOB), qui compare les résultats obtenus aux cibles et aux objectifs énoncés; d) les réunions régulières de contrôle de gestion avec le dirigeant d'un ministère ou organisme gouvernemental; e) le cadre des dépenses à moyen terme, qui sert à vérifier la pertinence des dépenses à moyen terme.

Le président Álvaro Uribe Vélez a mis le cap sur une culture axée sur les résultats et a piloté la transformation de la gestion du secteur public colombien en encourageant la responsabilisation et la transparence à tous les échelons. La population colombienne profitera de ce mouvement en faveur de la GRD. Il faut souhaiter qu'à l'instigation du président et avec la participation de la société civile, cette culture des résultats dépasse le cadre du mandat présidentiel de M. Uribe pour faire partie intégrante du secteur public colombien.

Honduras

Le leadership du président Manuel Zelaya Rosales

Marcio Sierra

- Le cas du Honduras met en lumière l'importance d'un leadership vigoureux et montre que la prise de décisions comporte souvent des risques politiques notables. Le recours à un système qui permet de gérer des objectifs de développement quantifiables et d'en faire le suivi a gagné la confiance des citoyens et encouragé les fonctionnaires à s'efforcer d'atteindre les buts proposés.
- Lors de discours télévisés en direct, le président de la République fait régulièrement le point sur les résultats obtenus au chapitre du développement. Cette démarche fait en sorte que les citoyens et les agents publics se sentent davantage interpellés par le processus et, de plus, a donné naissance à une culture orientée sur les résultats au sein de l'administration publique hondurienne.

1 Introduction

L'économie du Honduras a longtemps été à la traîne de celles des autres pays d'Amérique latine. En 2005, 65% des sept millions d'habitants du pays vivaient sous le seuil de pauvreté et disposaient d'un revenu inférieur à deux dollars par jour. Au cours des dix dernières années, bien que le Honduras ait doublé ses investissements dans les programmes de réduction de la pauvreté, l'indice de pauvreté n'a été ramené que de 66 à 65%. Dans ces circonstances, il paraissait peu probable que le pays atteigne l'Objectif du millénaire pour le développement (OMD) consistant à réduire la pauvreté de moitié.

En janvier 2006, Manuel Zelaya Rosales est devenu le président constitutionnel de la République du Honduras, après avoir mené une campagne axée sur la participation de la société civile et l'efficacité de l'État, au cours de laquelle il s'est engagé à gérer et à promouvoir le développement social¹⁷.

2 Leadership en matière de gestion axée sur les résultats de développement

Depuis janvier 2006, le Honduras, petit pays de l'Amérique centrale, assiste à la transformation du style de sa gestion publique. En effet, le président Zelaya a adopté un mode de gestion axé sur les résultats dans le but de renforcer les institutions et de favoriser ainsi le développement économique et social.

Alors qu'une dizaine d'années d'efforts n'avaient réduit que de 1% le niveau de pauvreté, le président Zelaya s'est proposé ni plus ni moins que de le faire reculer de 12% en quatre ans. Au moment de son investiture, de sérieuses lacunes sur le plan des capacités minaient pourtant l'administration publique : dépourvue de cadre de planification national, elle s'était donné peu d'indicateurs et d'objectifs à moyen terme et ne pouvait compter sur une culture de suivi-évaluation qui orienterait ses activités de gestion. S'ajoutait à cela un autre handicap : les programmes gouvernementaux manquaient de transparence et de mécanismes de responsabilisation.

Pour remédier à ces carences et à la piètre performance des pouvoirs publics, le président Zelaya a opté pour une nouvelle approche de la gestion publique. Il a commencé par créer un cadre juridique – légitimé par la loi sur la transparence et l'accès à l'information, et la loi sur la participation de la société civile – qui autorise les citoyens à prendre part aux initiatives gouvernementales et à les surveiller.

¹⁷ Entre 1995 et 1999, Manuel Zelaya Rosales était ministre chargé du Fonds d'investissement social du Honduras, fonction dans laquelle il a pu illustrer son leadership en matière de gestion axée sur les résultats de développement. Il a été reconnu pour son efficacité à titre de ministre du Cabinet sous deux administrations; en 1995, il avait été officiellement consacré leader national des maires par l'Association des maires du Honduras (qui regroupe les maires de 298 municipalités); en 1994 et 1998, la presse nationale le nommait meilleur ministre du pays.

Ce nouveau cadre juridique comprend un **rapport d'étape sur la gestion axée sur les résultats**, lequel mesure les progrès accomplis en matière de gestion axée sur les résultats au sein du secteur public hondurien. Lors d'une conférence de presse nationale tenue chaque trimestre, le président présente les résultats du rapport, récapitulant les avancées au regard de dix grands objectifs dans 16 ministères de l'État et 55 institutions décentralisées et autonomes. La diffusion publique de statistiques relatives aux résultats, par les moyens de communication traditionnels aussi bien que par Internet, renseigne la société civile et lui permet d'agir à l'intérieur du nouveau système, lui donnant les moyens de tenir le gouvernement comptable de ses actions. L'exposé du président, que l'on peut suivre en direct sur Internet, est toujours très remarqué; il contribue à sensibiliser l'opinion à la quête de résultats (www.gerencia.gob.hn).

L'administration de M. Zelaya a ensuite mis au point un système centré sur la performance et l'évaluation, qui délaisse la description des actions et des dépenses pour mettre l'accent sur des objectifs institutionnels, sectoriels et nationaux assortis d'indicateurs de résultats, ce qui stimule la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) dans le secteur public. Un conseiller technique international et un nouveau gestionnaire à l'échelon national ont donné des formations sur place afin d'orienter le personnel technique des institutions gouvernementales dans leur nouveau rôle.

Dès la première année de son mandat, et avant même que les documents officiels ne soient prêts, le président Zelaya avait fait de la GRD une priorité au sein du Cabinet : a) des accords institutionnels ont défini des objectifs et indicateurs provisoires, en attendant que des indicateurs mieux adaptés à la mesure du résultat final soient choisis; b) on a défini les objectifs institutionnels, dont la portée et l'impact sont plus vastes, avant les objectifs sectoriels, tandis que le lien entre la planification et la budgétisation a été laissé en suspens jusqu'à ce que la cohérence soit assurée entre les objectifs sectoriels et les objectifs institutionnels; c) des manuels ont été conçus dès le début de la mise en œuvre, même s'il restait des enseignements à tirer de l'expérience.

Compte tenu de l'engagement du président Zelaya à l'égard de la responsabilité, de la transparence et de l'efficacité, ces initiatives ont été priorisées dans les structures techniques¹⁸. Par conséquent, on n'a pas tardé à définir des objectifs et des indicateurs, à recueillir des données et à mesurer le progrès parcouru pour pouvoir alimenter le système en temps utile.

Le déploiement rapide du système de GRD exigeait également de nouveaux efforts de formation. Une formation pratique en milieu de travail a permis de diffuser les concepts et les méthodes au sein des services de gestion de la planification et de l'évaluation. Cette démarche cautionnée par le président a débouché sur un premier document dans lequel les ministères se sont engagés à atteindre dix objectifs : il s'agit d'offrir aux citoyens des services publics bien précis, au lieu des activités internes dont il était question par le passé.

Bien que le manque de ressources ait posé certaines difficultés au moment de l'élaboration des systèmes, la présence de résultats encourageants a attiré de nombreuses sources de coopération multilatérale et bilatérale, qui ont offert leur soutien pour intégrer le système dans un modèle de gestion publique hondurien.

3 Résultats

Le président Zelaya a adopté des mesures stratégiques donnant aux institutions les moyens d'axer leur gestion sur les résultats, ce qui crée un milieu propice à la croissance et au développement :

- Les objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté et les OMD, qui forment le cadre de référence du système de GRD, servent à aiguiller l'action gouvernementale.
- Plusieurs engagements médiatisés ont été pris en faveur de la mise en œuvre des nouveaux cadres devant appuyer la responsabilisation, la transparence et l'évaluation.

¹⁸ À cet égard, le président Zelaya a tiré parti de son expérience des systèmes d'information de la gestion axée sur les résultats, acquise lorsqu'il était ministre et directeur responsable du Fonds d'investissement social du Honduras. L'élaboration d'un système de gestion complet (avec l'aide de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale) a permis de faire le suivi détaillé des cycles de gestion de quelque 10 000 projets d'investissement social. Ce système d'information a été considéré comme un modèle pour l'Amérique latine.

- La gestion publique a fait des pas vers la transparence, la responsabilisation et le contrôle citoyen. La société civile est dorénavant en mesure de passer au crible les actions des ministères et des autorités institutionnelles grâce à la diffusion publique de l'information et des résultats. Tous les trois mois, le public est informé par le président de l'évolution de la gestion gouvernementale.

Les liens institutionnels sur le plan de la gestion ont amélioré l'efficacité des fonctions de planification et de suivi. Soixante-quinze institutions décentralisées et organismes du gouvernement central ont adopté le système de gestion axée sur les résultats et gèrent l'information qui alimente le système, dans le but d'améliorer la qualité de vie de la population. Les donateurs ont entrepris d'aligner leur action sur les objectifs nationaux du Honduras, ce qui signifie qu'ils reconnaissent ce système comme noyau autour duquel articuler leurs stratégies de coopération.

Même s'il est impossible d'attribuer la récente remontée économique du Honduras à la détermination dont le président Zelaya a fait preuve à l'égard de la GRD, il est frappant de constater que le renforcement des capacités institutionnelles en matière de GRD coïncide avec des tendances favorables dans les indicateurs socioéconomiques entre 2005 et 2007. Après dix ans de stagnation, la pauvreté a nettement reculé, chutant de 5,3% en deux ans¹⁹. Dans le même temps, alors que les revenus les plus faibles étaient 37 fois moins élevés que les revenus de la tranche supérieure, ce rapport est passé à 20²⁰; en outre, le nombre de personnes vivant dans des conditions de pauvreté extrême a diminué de 9%. La croissance du produit national brut (PNB), qui tournait auparavant autour de 3,6%, a atteint des moyennes de 6,5%. Enfin, le Honduras a gagné 13 places dans le classement établi par le Forum économique mondial relativement à la compétitivité à l'échelle internationale.

4 Défis surmontés

Le nouveau système a dû faire face à plusieurs défis :

- La culture de la transparence et de la responsabilité faisait défaut dans le cadre institutionnel. Cette difficulté a été levée par l'application de deux lois fondamentales : la loi sur la transparence et l'accès à l'information et la loi sur la participation de la société civile.
- La diffusion d'informations sur les progrès en matière de résultats s'est heurtée à une forte résistance et à l'incompréhension. En revanche, le fait d'obtenir rapidement les appréciations du public a permis de peaufiner les opérations du système.
- Le manque de ressources pour l'élaboration des systèmes a posé problème de prime abord, mais la performance encourageante du système a bientôt attiré d'autres sources de coopération.
- L'absence d'un cadre de planification national et, dans le cas de la stratégie de réduction de la pauvreté, le manque d'objectifs à moyen terme et d'indicateurs susceptibles d'orienter les activités de gestion, ont entraîné un manque de cohérence et une fragmentation des mesures institutionnelles.

5 Enseignements tirés de l'expérience

- L'engagement en faveur des résultats, lorsqu'il émane des dirigeants du pays ou de l'institution, permet d'évoluer rapidement vers une prise de décisions fondée sur les résultats. Cependant, cette prise de décisions comporte des risques, qu'il est possible d'atténuer à condition de les recenser et de les analyser dès les débuts du processus. Au Honduras, les institutions publiques se sont servies des indicateurs du système de suivi à titre de mécanismes d'identification des risques.

¹⁹ Selon ces chiffres, le Honduras est l'un des pays d'Amérique latine qui a fait le plus de progrès au chapitre de la réduction de la pauvreté.

²⁰ Cette différence compare le revenu du quintile le plus riche à celui du quintile le plus pauvre.

- Un engagement politique sans faille est nécessaire aux plus hauts échelons. Sans l'engagement et le leadership du président de la République et d'autres dirigeants gouvernementaux, l'initiative n'aurait pas connu un tel succès.
- Les grandes réformes systémiques appellent une mise en œuvre graduelle et une bonne coordination entre institutions. L'engagement doit émaner non seulement de la présidence, mais aussi des autorités institutionnelles et des services techniques.
- La mise en œuvre de nouveaux systèmes et méthodes devrait débiter par les aspects les plus simples avant d'en arriver aux plus complexes. Le plus important est de produire au moment opportun une information de gestion fiable qui permet de franchir d'autres étapes, moyennant l'appui de l'institution.
- Grâce à la diffusion périodique des résultats, à la participation des médias et aux consultations systématiques sur Internet, les Honduriens ont pu se familiariser avec le nouveau système et constater l'engagement politique et la participation au projet de leurs hauts dirigeants.

6 Conclusion

Une étude de la Banque mondiale et du Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) révèle que l'approche basée sur la GRD au Honduras a donné d'excellents résultats en un court laps de temps²¹. Malgré les difficultés qui subsistent (par exemple l'harmonisation des objectifs et des indicateurs avec le processus budgétaire et la mise en rapport des objectifs sectoriels et institutionnels), les résultats obtenus sont tout simplement remarquables. En cautionnant la GRD, le leadership du Honduras a contribué à faire passer la gestion publique d'une logique qui récompense les efforts à une logique qui récompense les résultats.

Ces réalisations découlent de l'engagement politique pris par le président Manuel Zelaya Rosales d'améliorer les conditions économiques et sociales de son pays au moyen d'une gestion transparente, responsable et axée sur les résultats. Non seulement le président du Honduras a-t-il fait preuve de leadership sur le plan stratégique, mais il a directement pris part à la conception et à la mise en œuvre du nouveau système. Les instances gouvernementales, les unités techniques et la société civile ont ainsi compris que ce système était une priorité nationale et ont pris à tâche de concrétiser les réformes. Les conférences de presse régulièrement tenues par le président devant les médias et sur Internet afin de diffuser les résultats en matière de GRD ont également mis en évidence sa participation au projet, ses connaissances et sa détermination à renforcer et à améliorer la gestion axée sur les résultats.

L'institutionnalisation de la nouvelle culture de GRD comportait plusieurs volets : création d'un cadre juridique qui favorise la participation de la société civile, engagement des dirigeants de haut niveau à l'égard des buts et indicateurs définis dans le système, innovation dans les méthodes de formation, autonomisation du personnel technique, conception graduelle et communication des résultats par l'entremise des médias. Pris ensemble, ces volets sont riches d'expériences fructueuses et d'enseignements qui prépareront le terrain à d'autres réformes semblables.

Bien que l'institutionnalisation de la GRD ne soit pas complètement achevée, le secteur public hondurien s'est considérablement rapproché de son but consistant à établir des objectifs nationaux et à les mettre en œuvre au sein d'un cadre technique rigoureux, conformément à la vision commune de l'avenir envisagée par la société civile et le gouvernement. La prochaine étape exigera de dégager des objectifs sectoriels à moyen terme pour le plan de développement national à l'horizon 2030.

²¹ *Strengthening of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America*. Rapport national : Honduras, Banque mondiale et Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, octobre 2007.

Le Honduras continue d'avancer dans l'instauration de la gestion axée sur les résultats, grâce au leadership et à l'engagement vigoureux du président Zelaya, exprimé ainsi le jour de son investiture :

Aujourd'hui, nous allons entamer [...] un programme de gouvernance au Honduras, afin que les personnes à faible revenu aient de meilleurs choix et que nous puissions lutter contre l'exclusion sociale. Comme je l'ai dit à maintes occasions, **nous serons évalués à l'aune des résultats obtenus**. Il est important que nous fassions des efforts et que nous luttons, mais le Honduras a surtout besoin de voir des résultats se concrétiser.

République kirghize

Le ministre Japarov et l'obtention de résultats sur les plans du développement et du commerce

Sultan Akhmatov et Urbaeva Jyldyz

- Le leadership du ministre Japarov et son engagement ferme à l'égard des résultats ont aidé le gouvernement kirghize à mettre au point diverses réformes axées sur les résultats.
- Les réformes visent à améliorer le climat des affaires du pays, du point de vue des investisseurs tant nationaux qu'étrangers, et la qualité de vie des citoyens.
- Le système de suivi et d'évaluation rigoureux qui a été mis en place permet aux fonctionnaires et à la population d'évaluer l'avancement des réformes et de préparer l'avenir.

1 Introduction

Il y a quelques années à peine, la République kirghize se trouvait en bien mauvaise posture sur le plan économique, affligée qu'elle était d'une dette extérieure à un seuil critique et d'un niveau de pauvreté de plus 60%. Plus récemment, toutefois, l'adoption de saines politiques financières alliée à une meilleure gestion de l'aide a permis de redresser la barre. La République kirghize s'efforce maintenant d'accroître la responsabilisation et l'efficacité de son administration publique.

En République kirghize, la planification et la gestion des apports d'aide des donateurs relèvent de deux instances gouvernementales : le ministère du Développement économique et du Commerce, qui est responsable de la planification et de la coordination de l'aide publique au développement dans son ensemble, et le ministère de l'Économie et des Finances, qui s'occupe de son suivi et de sa mise en œuvre. En sa qualité de ministre de l'Économie et des Finances de 2005 à 2007, Akylbek Japarov a donné le coup d'envoi à des initiatives maîtresses aux échelons national et ministériel²². En 2005, il a doté l'administration d'un cadre budgétaire à moyen terme; en 2006, il a piloté l'élaboration d'une stratégie nationale à moyen terme, qui a débouché sur la Stratégie de développement nationale (SDN) pour 2007-2010. Le leadership de M. Japarov a permis que la SDN se cristallise autour des principes essentiels de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) : un soutien budgétaire adéquat, des plans d'action détaillés, des indicateurs et des objectifs clairs.

2 Leadership et GRD

Élaboration de la SDN

À l'origine, la stratégie nationale à moyen terme de la République kirghize est formulée en termes généraux et ne compte aucun plan d'action ni mécanisme de suivi. À la demande du président Kurmanbek Bakiev, le ministre Akylbek Japarov en dirige la seconde mouture. À cette fin, il enclenche un processus participatif faisant intervenir les ministères d'exécution et les organismes d'État, les représentants des administrations régionales, les groupes de la société civile et la communauté des donateurs. Des efforts sont faits pour assortir cette stratégie d'échéances, et elle finit par constituer la SDN.

La SDN vise à hausser la qualité de vie des citoyens grâce à une croissance économique durable, au plein emploi, à des revenus élevés et à un vaste éventail de services sociaux. À la différence de documents

²² À titre de ministre de l'Économie et des Finances, M. Japarov a également supervisé la préparation du plan d'action sur la gestion nationale des finances publiques, fait avancer l'harmonisation des règlements qui s'appliquent aux unités de mise en œuvre des projets financées par les organismes donateurs et appuyé l'élaboration du programme sectoriel sur la santé en allouant une enveloppe adéquate au ministère de la Santé.

stratégiques antérieurs, la SDN cible des résultats précis. Elle énonce clairement les priorités en matière de développement et décrit les mesures concrètes nécessaires pour réaliser les objectifs, tout en s'arrimant au cadre budgétaire à moyen terme. Pour la première fois, la SDN prend en compte l'opinion des parties intéressées, en vertu des nouveaux partenariats noués avec le secteur privé, la communauté des donateurs et la société civile, et procure à tous ces partenaires des mécanismes de rétro-information dans le cadre d'un processus de suivi-évaluation systématique. Elle comprend des mesures visant à créer ou à améliorer les institutions et l'infrastructure qui permettront d'accroître la compétitivité au sein du pays et à l'étranger; à favoriser l'efficacité économique de la gouvernance de l'État et des services publics; à stimuler le développement du capital humain; à officialiser les procédures et les règles de l'administration publique.

Sous la gouverne du président Bakiev, le Conseil national pour le développement stratégique donne son aval à la SDN et confie la responsabilité de son application et de son suivi au ministère du Développement économique. En janvier 2008, M. Japarov est nommé ministre du Développement économique et du Commerce pour voir à la mise en œuvre de la stratégie.

Suivi et évaluation

Sous la conduite de M. Japarov, le ministère du Développement économique et du Commerce crée un système national de suivi-évaluation (S et E) à l'appui de la SDN. Il met au point et fait approuver une matrice d'indicateurs circonscrits, mesurables et utiles à court terme dans le cadre de la SDN. Il prévoit des activités précises qui contribueront à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et entend ajouter à la matrice des indicateurs ventilés par sexe. Il réunit de l'information sur la mise en œuvre de la SDN, sous la forme d'un rapport annuel que le ministre Japarov présente ensuite au Conseil national pour le développement stratégique.

De nombreux acteurs prennent part au processus : les ministères d'exécution, les organismes d'État et les administrations locales dressent des rapports trimestriels sur l'application de la SDN à l'intention du ministère du Développement économique et du Commerce. Le système de base de données central possède une interface conviviale, fonctionne en temps réel et peut être consulté par le public sur Internet. En 2008, pour la toute première fois, des indicateurs provisoires sont évalués pour les besoins du Conseil national pour le développement stratégique, et l'administration du président reçoit des notes d'analyse sur les résultats du suivi. Les résultats obtenus par rapport aux cibles témoignent du succès de la mise en œuvre de la SDN : au 31 mai 2008, il est possible de rendre compte de la situation en ce qui concerne 64% des 154 indicateurs nationaux du système de suivi de la SDN, tandis que le travail se poursuit pour le reste.

Participation régionale

Pour veiller à ce que les régions contribuent activement à l'atteinte des objectifs de la SDN, le ministre dirige l'élaboration de plans de développement régionaux et d'un système régional de S et E en 2007-2008. Les sept régions et deux des principales villes du pays disposent maintenant de stratégies de développement en bonne et due forme pour 2008-2011. Ces stratégies, qui traduisent leurs priorités locales, viendront s'intégrer dans la SDN. « Des régions fortes pour un pays fort », telle est la devise adoptée pour le développement national. Une autre idée novatrice du ministre Japarov relativement aux stratégies régionales consiste à y inclure des projets d'investissement précis qui serviront de pôles de croissance dans les régions. M. Japarov a d'ailleurs promis que la prochaine SDN accorderait encore plus d'importance aux plans de développement régionaux.

3 Résultats obtenus et défis surmontés

La mise en œuvre de la SDN a sensiblement avancé dès la première année. Sur les 338 interventions et mesures prévues, 108 activités ont été mises en train en 2007, et 73% de ces dernières ont été menées à bien. On a également procédé à plusieurs réformes annoncées dans le plan d'action de la SDN pour 2007 :

- **Lutte anticorruption.** L'Agence nationale de prévention de la corruption a conçu une méthode normalisée permettant d'enquêter sur les cas de corruption au sein des organismes publics. Les

ministères, les organismes et les administrations locales ont été informés de la marche à suivre pour signaler les cas de corruption.

- **Accès à l'information.** Tous les ministères et organismes publics se sont dotés d'un site Web décrivant leurs fonctions et activités respectives en vue de renseigner les citoyens sur l'administration de l'État. Le ministère du Développement économique et du Commerce a ouvert un centre d'affaires public qui offre aux entrepreneurs des conseils commerciaux ou juridiques, de la formation et d'autres ressources.
- **Renforcement de la fonction publique.** Au sein de chaque ministère, un secrétaire permanent s'occupe maintenant de la dotation, du développement des capacités et du renforcement de la fonction d'élaboration et d'unification des politiques sectorielles.
- **Efficacité accrue de l'administration publique.** Pour accroître la transparence de l'administration publique, l'Agence des affaires de la fonction publique diffuse sur son site Web et dans les médias des renseignements sur les revenus et les biens des titulaires de postes politiques ou d'autres postes d'autorité dans le pays. Les noms des personnes qui omettent de faire cette déclaration sont également publiés (site Web de l'Agence : www.csa.gov.kg).
- **Réforme juridique.** La République kirghize était admissible en 2007 à un financement dans le cadre du programme « Threshold » de la Millennium Challenge Corporation (programme destiné aux pays qui sont presque admissibles aux fonds du Compte du millénaire). Les fonds seront affectés aux secteurs suivants : système judiciaire, primauté du droit et poursuites pénales.
- **Révision de la SDN.** Le président Bakiev a confié à Akylbek Japarov et à son ministère le soin de passer en revue la SDN à la lumière des résultats du suivi et de l'évaluation. Le ministère coordonne le processus de discussion et de révision avec tous les intervenants.

En tant que ministre du Développement économique et du Commerce, M. Japarov n'est pas seulement responsable de l'exécution de la SDN; il doit encore promouvoir la croissance économique par l'intermédiaire de l'investissement et du commerce. Dans la foulée d'une déclaration publique dans laquelle le président reprochait à son gouvernement de n'avoir pas suffisamment amélioré le climat des affaires et de l'investissement en République kirghize, le ministre Japarov et son équipe ont lancé une série d'initiatives destinées à créer une conjoncture plus favorable et à rehausser l'efficacité du secteur privé :

- **Le Conseil de l'investissement.** Le ministre Japarov fait rapport au Conseil, qui a été établi en 2007 en vue d'instaurer un dialogue entre le milieu des affaires et le président du pays. Le président est à la tête du Conseil. Il s'agit d'une initiative conjointe menée par des dirigeants de haut niveau et des organismes donateurs. Le Conseil rassemble des représentants du milieu des affaires, deux investisseurs étrangers, deux investisseurs nationaux ainsi que des représentants du gouvernement et des bailleurs de fonds.
- **Indicateurs de la pratique des affaires.** Afin d'assainir le climat commercial, M. Japarov s'est tourné vers les indicateurs de la pratique des affaires conçus par la Banque mondiale en guise de point de repère. À l'aube des réformes, la République kirghize se classait 94^e sur 178 : par exemple, il fallait 130 jours pour recevoir l'autorisation officielle de créer une entreprise. Les réformes de M. Japarov ont simplifié la marche à suivre pour démarrer une entreprise, accru la protection des actionnaires minoritaires, rationalisé la procédure de délivrance des permis de construction et augmenté l'accès aux renseignements établissant la solvabilité²³. Le ministre a publiquement déclaré qu'il espérait voir le Kirghizistan se hisser au 53^e rang lors de l'édition 2009 de *Doing Business* (La pratique des affaires). D'autres réformes nationales s'attaqueront prochainement aux secteurs suivants : taxation,

²³ Cinq avant-projets de loi ont été adoptés et promulgués par le Parlement : la loi 110, concernant les modifications de la loi de la République kirghize sur les sociétés par actions à responsabilité limitée; la loi 107, concernant les modifications du *Code civil* de la République kirghize; la loi 108, concernant les modifications de la loi de la République kirghize sur l'aménagement urbain et l'architecture en République kirghize; le décret présidentiel 164, concernant les mesures à prendre pour optimiser les procédures régissant le design et la construction en République kirghize; la résolution gouvernementale 252, concernant l'approbation du règlement relatif à la méthode de délivrance des permis de design, de construction et de modification d'objets immobiliers et à la méthode de délivrance des permis d'occuper des constructions achevées en République kirghize.

enregistrement de propriétés, embauches et mises à pied, fermeture d'entreprises et règlements régissant la passation de marchés.

- **Forums des affaires.** En 2008, le ministre Japarov a organisé et dirigé plusieurs forums des affaires, dans son pays comme à l'étranger, en collaboration avec la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Représentants du milieu des affaires et législateurs ont pris part à ces forums, au cours desquels le ministère du Développement économique et du Commerce et des gens d'affaires ont mis sur le tapis des propositions de coopération. Le ministère a établi des normes unifiées pour la présentation des propositions d'investissement. Les forums ont abouti à la signature de plusieurs accords de coopération.

4 Conclusion

L'engagement à l'égard des résultats et le leadership de M. Japarov ont entraîné des changements remarquables dans des délais somme toute assez courts. La SDN offre une plateforme durable pour poursuivre la croissance et surmonter les défis économiques extérieurs. Souhaitant décentraliser la prise en charge (appropriation) et la mise en œuvre du processus de développement national, le gouvernement concentre davantage ses efforts sur l'établissement de plans de développement régionaux et de stratégies sectorielles. Afin que l'engagement en faveur des résultats se maintienne à l'échelle pangouvernementale, les mesures suivantes seront prises :

- Les plans de développement régionaux et les stratégies sectorielles seront intégrés à la stratégie nationale à moyen terme lors de sa révision prochaine.
- La mise en œuvre fera l'objet d'un suivi, et les mécanismes de reddition de comptes seront renforcés.
- Le gouvernement étudiera la possibilité de tirer parti, dans d'autres secteurs, de l'expérience du secteur de la santé en matière d'approches-programmes.

Sri Lanka

Le rôle de M^{me} Dhara Wijayatilake dans l'institutionnalisation gouvernementale de la GRD

Velayuthan Sivagnanasothy

- M^{me} Dhara Wijayatilake, secrétaire du ministère de l'Exécution du plan, a introduit la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) dans l'arène politique en soumettant au Cabinet un mémoire sur le sujet, avec l'aval du ministre de l'Exécution du plan, l'honorable P. Dayaratne. Ce mémoire décrivait les principales étapes à suivre en vue d'adopter la GRD à l'échelle gouvernementale.
- Le ministère de l'Exécution du plan s'est vu confier la responsabilité du projet.
- Un groupe de réflexion interministériel a été créé dans le but de donner des conseils et une orientation stratégique en ce qui concerne l'institutionnalisation de cette approche.

1 Introduction

Le gouvernement du Sri Lanka a élevé la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) au rang de priorité pansectorielle. M^{me} Dhara Wijayatilake, secrétaire du ministère de l'Exécution du plan (MEP), est la figure de proue de cette transformation. Tirant parti de ses acquis en droit et de sa considérable expérience du secteur public, elle a réussi à mettre la GRD au centre des préoccupations politiques et ministérielles.

En guise de première étape, la secrétaire du MEP a présenté au Cabinet un mémoire sur la GRD. Ce mémoire passait en revue les étapes à franchir pour adopter la GRD à l'échelle gouvernementale, confiant une bonne part de la responsabilité du projet au ministère de l'Exécution du plan, avec le soutien technique du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque asiatique de développement (BASD). Le PNUD et la BASD ont contribué au processus en aidant le gouvernement à favoriser la prise en charge et la durabilité des initiatives de GRD.

Afin de structurer le processus d'institutionnalisation, M^{me} Wijayatilake a créé le Groupe de travail sur la GRD, équipe de réflexion interministérielle chargée de fournir des conseils et une orientation stratégique pour faciliter l'intégration de l'approche au sein du secteur public. Le Groupe de travail avait pour mandat d'amener l'administration à délaisser le traditionnel « impératif des dépenses » au profit d'une culture axée sur les résultats, ainsi que de veiller à ce que la mise en œuvre de la GRD respecte le principe de l'appropriation nationale mis de l'avant dans la Déclaration de Paris. M^{me} Wijayatilake tenait à ce que la mise en œuvre de la GRD au Sri Lanka soit conforme aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale, tout en s'adaptant au contexte particulier de son pays.

2 Mesures gouvernementales en vue de renforcer la GRD

Au Sri Lanka, le MEP est un ministère indépendant dont le rôle pivot consiste à traduire le plan de développement national dans les faits ainsi qu'à assurer le suivi et l'évaluation des projets de développement gouvernementaux. Plus précisément, le MEP s'occupe du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des politiques, programmes, projets et institutions du gouvernement. Devant l'intérêt manifesté par les ministères d'exécution, le MEP a publié en mai 2008 le premier numéro d'un bulletin trimestriel sur la GRD, intitulé *Results Focus* (www.mpi.gov.lk).

De la planification stratégique à la mise en œuvre

Stratégie en matière de GRD : Sous la houlette de M^{me} Wijayatilake, le Groupe de travail a mis au point une stratégie exposant une démarche et une orientation pour l'intégration de la GRD dans l'administration publique. Cette stratégie a permis de dresser un plan d'action qui sert à la fois à mettre en œuvre les initiatives de GRD et à en faire le suivi. Le Groupe de travail contrôle régulièrement l'état d'avancement du projet, mettant à jour et améliorant au besoin la stratégie et le plan d'action relatifs à la GRD.

Promotion de la GRD : Le Groupe de travail a organisé des programmes de sensibilisation à l'intention des parlementaires et des ministres du Cabinet, afin d'obtenir l'entier soutien et la coopération des décideurs. Un spécialiste international de la GRD s'est chargé d'animer les programmes, qui bénéficiaient du financement du PNUD.

Intégration de la GRD au sein des ministères d'exécution : L'équipe de M^{me} Wijayatilake a choisi cinq ministères dans lesquels mettre la stratégie de GRD à l'essai. Dans le cas de chaque ministère, le Groupe de travail a collaboré étroitement avec les hauts fonctionnaires à l'élaboration d'un cadre des résultats qui exprime la mission, les cibles, les objectifs et les indicateurs de performance clés (IPC) de l'organisation en question. Le cadre des résultats précise en outre le niveau de référence des IPC et fixe les cibles à atteindre à moyen terme. Le Groupe de travail a également créé une fiche de rendement dans laquelle les organisations enregistrent les résultats obtenus au chapitre des IPC, couvrant les indicateurs au niveau des extrants aussi bien qu'au niveau des effets, conformément à la définition que l'OCDE donne des résultats.

Afin de recueillir l'appui de la direction ministérielle, M^{me} Wijayatilake a souligné l'importance de la GRD lors de chaque réunion. Elle a assisté à chaque atelier d'introduction à la GRD, en vue de cimenter l'engagement des cadres supérieurs. Résultat de ses efforts, les secrétaires et hauts fonctionnaires des ministères ont activement participé à la plupart de ces ateliers. En retour, leur participation a donné une impulsion à la prise en charge de l'initiative et accéléré son implantation dans les ministères d'exécution.

Élaboration de cadres de résultats pour les projets de développement de grande envergure : Sous la conduite de M^{me} Wijayatilake, le Groupe de travail a introduit des cadres de résultats dans le système Web de suivi des projets du Sri Lanka, afin de suivre en continu les résultats des grands projets.

Plateforme Web pour la GRD : Le Groupe de travail a créé une plateforme Web pour la GRD dans la « salle des opérations » du MEP (National Operations Room), plateforme qui procure aux décideurs et aux planificateurs du développement l'accès en ligne à des données sur le développement. Les cadres de résultats et les fiches de rendement des ministères-pilotes se trouvent sur la plateforme électronique. Les sites Web du MEP (www.mpi.gov.lk et www.fabm.gov.lk) diffusent cette information, ce qui permet d'accroître la responsabilisation, la transparence et l'attention accordée aux résultats.

Évaluation de l'état de préparation et renforcement des capacités en matière de GRD : Le manque de capacités du personnel était le principal obstacle à l'application de la GRD dans les ministères d'exécution. Dans le cadre de ses efforts visant à renforcer les capacités en matière de GRD, M^{me} Wijayatilake a décidé de recourir à l'outil d'évaluation de l'état de préparation conçu par la Banque asiatique de développement. Cet outil aide les ministères à cerner les lacunes au chapitre des capacités, qui se rapportent par exemple à la présence d'un environnement favorable, aux ressources, aux systèmes d'information, aux valeurs et à la culture, ou encore au leadership. À partir des résultats de cette évaluation, les ministères-pilotes ont formulé des plans de développement des capacités. De plus, le Groupe de travail a facilité l'intégration de la GRD dans les programmes d'études des établissements de formation et des universités.

En résumé, la secrétaire, l'équipe du MEP et le Groupe de travail ont conjugué leurs efforts pour renforcer les capacités d'évaluation thématique au niveau des projets, des programmes, des politiques et des secteurs. Les systèmes d'évaluation continue des impacts établis par le gouvernement assurent une diffusion plus vaste des conclusions des évaluations. M^{me} Wijayatilake a proposé dernièrement au Cabinet d'adopter un système plus efficace de présentation des résultats.

3 Résultats

- Ont été institutionnalisées les évaluations continues, les évaluations préliminaires et a posteriori ainsi que les évaluations des impacts.
- Une évaluation en cours mesure les progrès du Sri Lanka dans l'application de la Déclaration de Paris et en particulier sur le plan de l'efficacité de l'aide. Les conclusions de cette évaluation pourront servir à d'autres pays.
- Des rapports de progrès annuels sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) recensent les réalisations en termes de résultats à l'échelle nationale et internationale.
- Par souci d'harmonisation, le gouvernement du Sri Lanka encourage les donateurs à mener des évaluations conjointes. Toutefois, certains donateurs ne sont pas préparés à ce type d'évaluation, malgré leur adhésion à la Déclaration de Paris.
- Le pays s'est équipé d'un système Web convivial pour le suivi des projets. Le système permet aux utilisateurs de suivre l'avancement et les résultats de tous les projets et programmes de développement. Il utilise un code d'alerte rapide (icônes représentant des feux de signalisation) qui distingue les « projets qui font problème » des « projets exemplaires ». Le système identifie également les goulots d'étranglement, les retards, les obstacles et les contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre. Il génère des rapports instantanés sur les « projets qui font problème »; de cette manière, les autorités compétentes sont en mesure de réagir rapidement à tout manque d'efficacité. Les rapports sont transmis au Cabinet chaque trimestre et paraissent sur le site Web du MEP, où les citoyens peuvent les consulter (www.mpi.gov.lk). Le système de suivi fait régulièrement l'objet de mises à jour et d'améliorations qui tiennent compte des appréciations des bénéficiaires.

Reconnus mondialement pour leur exemplarité, les systèmes et les pratiques des GRD et de suivi-évaluation du Sri Lanka méritent d'être repris ailleurs : des représentants du Yémen, de l'Inde, des donateurs et des communautés de praticiens viennent régulièrement au Sri Lanka pour examiner ses initiatives de GRD.

4 Enseignements tirés de l'expérience

Dans le cadre d'une initiative de GRD, chaque ministère devrait clairement définir sa mission, ses cibles prioritaires, ses objectifs ainsi qu'une série complète de mesures de la performance. Le système de mesure de la performance du Sri Lanka, qui s'inspire de modèles utilisés aux États-Unis, est en cours d'essai dans quatre ministères d'exécution jouant un rôle clé. Le cadre de travail de la GRD préconise l'utilisation des IPC dans le but de suivre les résultats obtenus plutôt que les efforts déployés par les ministères. Les résultats prometteurs de la mise à l'essai ont incité 23 ministères à adopter la GRD. Par ailleurs, sachant que la performance d'un organisme est indissociable de celle de ses employés, le MEP envisage la possibilité d'instaurer des ententes de rendement et des systèmes d'appréciation du rendement du personnel.

Bien que la GRD contribue à accroître la responsabilité en matière de performance dans le secteur public, elle a suscité une vive résistance au changement. Préoccupés par leur « intérêt gérable », les ministères ont voulu définir des indicateurs au niveau des extrants plutôt qu'au niveau des résultats. Les fonctionnaires, au départ peu familiers des cadres de résultats, hésitaient à accepter le processus. En définitive, le soutien de spécialistes externes cautionnés par le leadership politique du pays a eu raison de l'opposition à l'initiative. Peu à peu, les attitudes des fonctionnaires à tous les échelons se transforment.

5 Suivi et engagement durable

En concrétisant son ambition d'institutionnaliser la GRD au sein du gouvernement sri lankais, M^{me} Wijayatilake y a jeté les fondements d'une communauté de GRD devenue florissante. La diligence avec laquelle elle a cherché à consolider l'engagement des hauts responsables à l'égard des initiatives de GRD et à

prendre en compte la rétro-information découlant des mécanismes formels et informels d'examen de la performance a assuré la prise en charge du processus et une responsabilisation accrue à l'égard de l'ensemble des parties intéressées. Malgré le chemin qui reste à parcourir pour pleinement assimiler la GRD dans la culture du secteur public, les initiatives de M^{me} Wijayatilake ont permis d'amorcer une profonde mutation des pratiques gouvernementales dans le sens de la GRD. Son groupe de travail s'applique actuellement à préparer des lignes directrices et des manuels de formation à l'intention des praticiens de la GRD travaillant au Sri Lanka et à l'étranger.

Le flair, l'enthousiasme et la capacité d'adaptation de M^{me} Wijayatilake la classent parmi les leaders les plus en vue en matière de GRD. Le modèle et le cadre qu'elle a créés pourront être adaptés et appliqués dans d'autres pays de la région et ailleurs dans le monde.

Chili

L'engagement de Mario Marcel à l'égard de la budgétisation axée sur les résultats

Marcela Guzmán

- La budgétisation axée sur les résultats (BAR) est aujourd'hui un passage obligé pour les spécialistes des finances publiques et du budget. Au Chili, sous la gouverne de Mario Marcel, l'émergence de méthodes, d'outils, de définitions institutionnelles et de processus liés à la BAR permet d'intégrer au processus décisionnel l'information sur la performance et les résultats.
- La BAR a de toute évidence consolidé le système budgétaire dans ses volets technique et opérationnel. Les gestionnaires des institutions et le Congrès relient désormais la performance (des données sur la performance sont fournies à chaque stade du cycle budgétaire) à la budgétisation. Les efforts de Mario Marcel, en particulier ceux qui concernent l'ambitieux programme d'évaluation du Chili, ont reçu l'appui des organisations internationales.

1 Introduction

Compte tenu des exigences croissantes en matière de transparence et de responsabilité dans la gestion et l'affectation des ressources du secteur public, la budgétisation axée sur les résultats (BAR) se présente comme le défi de l'heure pour les spécialistes chiliens des finances publiques et du budget. Au début des années 1990, quelques années après le retour du Chili à la démocratie, Mario Marcel, alors secrétaire adjoint à la Rationalisation et à la Fonction publique, a été l'artisan du premier système national de budgétisation axée sur les résultats et d'information de gestion, communément appelé Système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats. Ce système s'appuyait sur des objectifs et des indicateurs de performance destinés à éclairer la prise de décisions budgétaires.

Le leadership de M. Marcel a joué un rôle prééminent dans la conception et la mise en œuvre de cette réforme salubre des finances publiques.

2 Leadership et gestion axée sur les résultats de développement

Les premières initiatives du Chili en matière de gestion axée sur les résultats de développement (GRD) émanent non pas de la présidence, du Cabinet ou du Congrès, mais d'un fonctionnaire de l'Office national du budget (DIPRES) du ministère des Finances : Mario Marcel. Entre 1990 et 1996, M. Marcel met en place un système de budgétisation axée sur les résultats et d'information de gestion dont la vocation est avant tout technique. Devenu directeur du budget en 1996, il conclut avec le Congrès des accords officiels qui précisent les obligations et les responsabilités en matière d'évaluation et de reddition de comptes. Au terme de négociations complexes, le Congrès ratifie la loi budgétaire, créant ainsi les instruments d'évaluation de programmes et de gestion intégrée encore utilisés aujourd'hui. En 1995, les négociations entourant le budget sont particulièrement ardues et aboutissent à une importante réduction budgétaire. Au moment où Mario Marcel entame ses efforts de réforme en 1997, les négociations budgétaires se déroulent donc dans une atmosphère tendue et mouvementée. Il parvient malgré tout à convaincre tant l'opposition que le gouvernement d'appuyer son projet de budget pour 1997. Au sein de l'Office national du budget, M. Marcel plaide la cause des réformes tout en invitant les spécialistes budgétaires de l'Office à prendre part aux discussions, afin qu'ils se sentent concernés par le processus et enclins à appuyer les changements voulus.

En 2000, Mario Marcel est de nouveau nommé directeur du budget, après avoir travaillé quatre ans à la Banque interaméricaine de développement comme administrateur pour le Chili. Son second mandat de directeur débute dans des conditions assez peu favorables : la crise de 1999 a miné l'autorité du ministère des Finances et de l'Office national du budget auprès des pouvoirs exécutif et législatif. M. Marcel doit tout d'abord démontrer que l'Office est bel et bien apte à assumer ses responsabilités techniques et politiques. En

réponse aux pressions des autres ministères et secteurs, l'Office n'a d'autre choix que de faire preuve de leadership. Le tableau 1 présente les risques et les défis auxquels il doit faire face.

Tableau 1. Risques et défis en présence au début des années 2000 (DIPRES)

Risques politiques 1. Le système budgétaire date du régime militaire et n'a pas été mis à l'épreuve dans un environnement démocratique. 2. La faiblesse relative du Congrès pourrait nuire à l'institutionnalisation du budget et au développement d'une institutionnalisation informelle. 3. La ligne hiérarchique institutionnelle n'est pas garante d'une saine gestion; la souplesse budgétaire peut être détournée à d'autres fins. Risques internes 4. L'Office national du budget est bien outillé et bien rodé en matière de contrôle des dépenses, mais les nouvelles exigences dépassent ses capacités. 5. La discipline financière globale passe par l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources. Défis aux premiers jours du gouvernement Lagos 6. Il faut restaurer la discipline budgétaire. 7. Étant donné la conjoncture marquée par la restriction des dépenses et la hausse des besoins, le rendement des ressources publiques demande à être accru.
--

Prenant une part active au processus de réforme, M. Marcel s'applique à ce que les priorités gouvernementales soient protégées dans le cadre de la dotation budgétaire. À cette fin, les activités ciblent le renforcement de la gouvernance budgétaire, la mise au point d'un système de BAR, la consolidation des appuis politiques et la recherche de modèles à suivre et de rétroaction.

Entre 2000 et 2006, M. Marcel donne une nouvelle impulsion aux initiatives qui relient le budget aux résultats et renforce la capacité de l'Office national du budget. Il crée une division du contrôle de la gestion, qui regroupe des comités interministériels permanents (formés par des représentants des ministères de la Présidence, de la Planification et des Finances) ainsi que des réseaux institutionnels chargés de surveiller le fonctionnement et l'utilisation des nouveaux instruments de BAR. L'Office commence à recruter des évaluateurs qu'il sélectionne par voie concurrentielle et, dans le cas des évaluations plus complexes, s'adresse à des universités et des cabinets d'experts-conseils. Au cours de cette période, Mario Marcel continue de cimenter les processus et les relations nouées entre les pouvoirs exécutif et législatif, et à en établir de nouveaux.

3 Résultats

Sous la houlette de M. Marcel, l'institutionnalisation de la BAR au Chili a donné naissance à des méthodes, des outils, des définitions institutionnelles et des processus destinés à favoriser l'utilisation de l'information sur la performance et les résultats dans la prise de décisions. Cette démarche a incité la direction des ministères et des institutions gouvernementales à axer sa gestion sur les résultats et, partant, à améliorer la qualité des dépenses publiques. La figure 1 illustre l'évolution constatée vers l'intégration du contrôle de la gestion au sein du processus budgétaire.

À l'heure actuelle, le Système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats produit en moyenne 22 évaluations de programmes et trois évaluations d'institutions chaque année, soit un total de plus de 140 évaluations à ce jour. Prenant appui sur les conclusions de ces évaluations, les dirigeants des institutions et des programmes évalués s'engagent formellement à mettre en train les changements nécessaires. En outre, le système définit les objectifs rattachés à 12 indicateurs pour chaque institution visée par la loi budgétaire. Il établit un modèle normalisé pour présenter les initiatives budgétaires, de façon à structurer et à

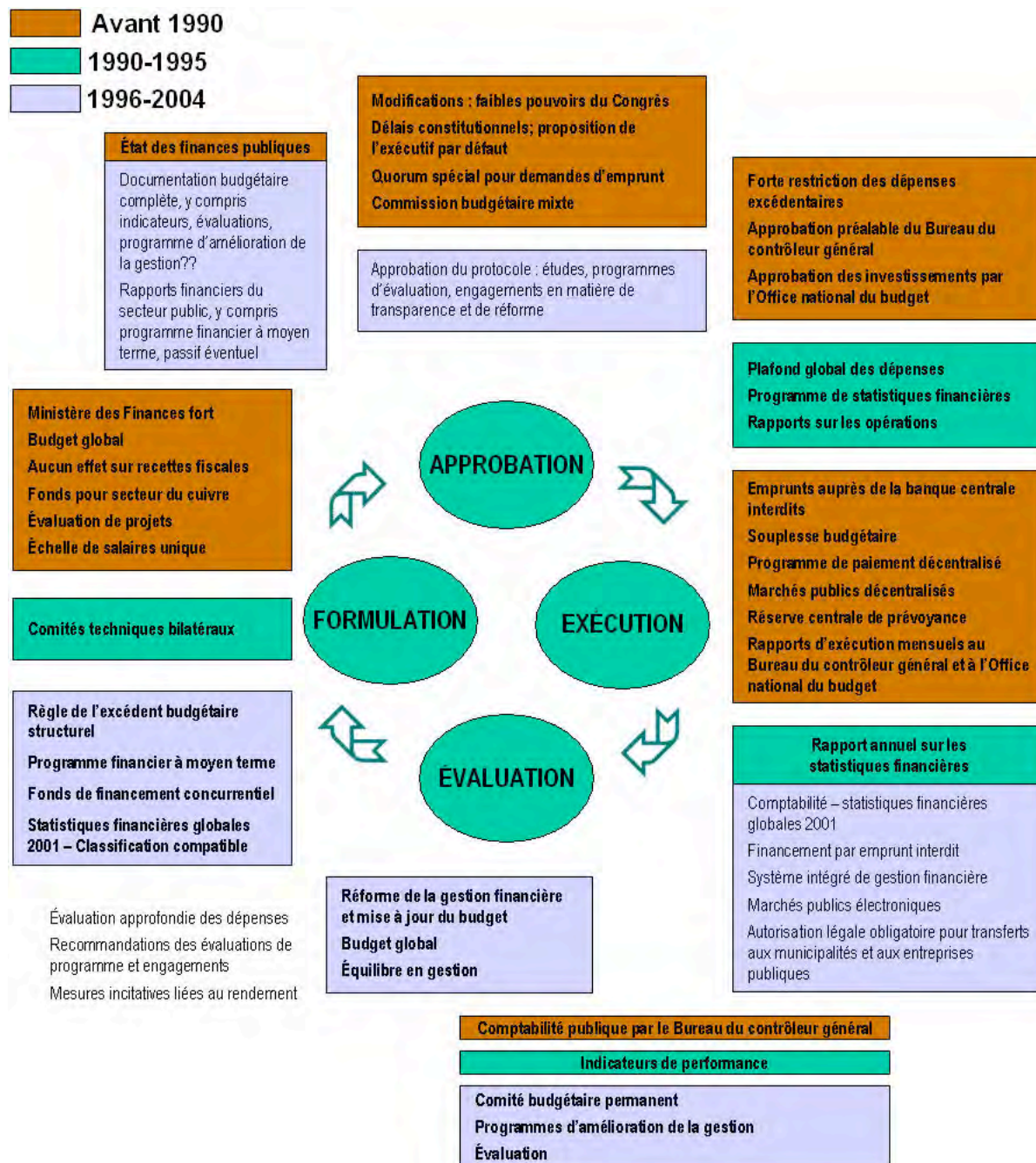
améliorer l'information diagnostique, financière et relative à la performance (passée et future) d'un grand nombre de programmes. De plus, il appuie le renforcement de la gestion en associant des mesures incitatives pécuniaires à l'amélioration des systèmes de gestion institutionnels. Ainsi, toutes les institutions du gouvernement central font l'objet d'une évaluation annuelle sur le plan de la gestion.

En 2000, sachant pertinemment que la production systématique de renseignements sur la performance n'a d'intérêt que dans la mesure où ceux-ci sont utilisés, Mario Marcel a cherché à encourager la mise en commun de l'information et des savoirs. Pour ce faire, il a créé des espaces de travail et des façons de procéder qui ont peu à peu modifié les pratiques, condition essentielle à l'établissement d'une culture favorable à la gestion et à la budgétisation axées sur les résultats. Les démarches en ce sens ont permis de consolider le système de BAR sur les plans technique et opérationnel. L'Office national du budget peut dorénavant présenter au Congrès, ainsi qu'aux citoyens, de l'information sur les rapports entre les résultats et le budget et sur la performance, ce qui permet une prise de décisions plus éclairée dans le cadre du processus budgétaire et accroît la transparence au sein de l'Office en matière de dépenses publiques. L'ambitieux programme d'évaluation de M. Marcel a recueilli les éloges des organisations internationales.

« Mario Marcel a fait figure de proue dans la modernisation de la gestion financière au Chili. Parmi ses mesures novatrices figurent l'adoption de la règle de l'excédent budgétaire structurel visant à stabiliser la position financière du gouvernement, l'utilisation créative des évaluations de programmes pour améliorer l'affectation des ressources, l'établissement d'un fonds de financement concurrentiel destiné à financer les priorités nationales, l'introduction de plans d'amélioration de la gestion dans le secteur public et la conception prudente de partenariats public-privé qui ont considérablement accru l'investissement dans les infrastructures, tout en réduisant les risques courus par le gouvernement. Grâce au leadership de Mario Marcel, le Chili est au premier rang des pays qui axent leur gestion sur les résultats. »

*M. Allen Schick, spécialiste des théories budgétaires et professeur à la Maryland School of Public Administration,
Université du Maryland*

Figure 1. Cohérence interne du système et intégration du contrôle de gestion dans le cycle budgétaire



4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

Le franc succès des réformes de l'Office national du budget est à mettre au compte de multiples facteurs. Leur mise en œuvre graduelle a facilité l'adaptation aux changements, tandis que la participation soutenue du personnel de l'Office a appuyé la prise en charge et l'acceptation des réformes. La première leçon à retenir est que ce type de réformes suppose un apprentissage par la pratique. C'est pourquoi M. Marcel a dégagé d'importantes ressources pour former les employés, favoriser la fiabilité et le travail d'équipe et améliorer l'efficacité.

Autre leçon à retenir, un capital de soutien est nécessaire pour opérer des changements institutionnels. Au Chili, la BAR avait des alliés au sein du gouvernement comme du Congrès : le président et les ministères s'étaient assigné l'objectif d'améliorer l'administration publique et ils ont constaté que la BAR était la méthode tout indiquée pour y parvenir. L'approche comptait également des appuis aux échelons techniques et administratifs, de la part de fonctionnaires qui ont contribué à la formulation et à l'amélioration des propositions en matière de BAR. Comme c'est souvent le cas, la plus forte résistance au changement est venue de la sphère publique. Pour aplanir la difficulté et permettre au public de constater que les réformes étaient fécondes, l'information relative aux évaluations, aux études, etc. a été diffusée (www.dipres.cl).

Mais la leçon la plus importante à retenir est qu'il est possible de créer un système budgétaire axé sur les résultats à la fois pratique et souple si l'on y va graduellement, et que le gouvernement peut utiliser ce système budgétaire comme levier pour d'autres réformes. Dans les faits, l'expérience met en lumière a) la souplesse de la réforme de la gestion budgétaire, attribuable au cycle annuel qui comporte des étapes répétées, bien définies; b) le rôle essentiel des instruments d'évaluation, de contrôle de la performance et d'incitation; c) l'utilisation stratégique des données dans le cadre des décisions budgétaires afin de respecter les priorités politiques et programmatiques et les prévisions financières à moyen terme; d) l'importance de traiter l'information produite par le système comme de l'information publique; e) la participation des technocrates et des fonctionnaires au moment de concevoir et de mettre au point les réformes.

5 Conclusion

Faire évoluer des organisations, des structures ou des processus relève toujours du pari : les parties prenantes doivent déterminer collectivement les solutions à adopter; les acteurs de la réforme, quant à eux, ne doivent relâcher leur vigilance à aucun moment du processus. Le souci d'inclusion dont M. Marcel a fait preuve à l'égard de l'ensemble des parties prenantes a été l'un des grands facteurs de succès de la réforme chilienne.

Mais n'en doutons pas, la budgétisation axée sur les résultats continuera de s'accompagner de nouveaux défis. L'Office national du budget (DIPRES) pourrait devoir faire l'objet d'une décentralisation plus poussée. Pour améliorer le contrôle de gestion à l'aide d'un budget axé sur les résultats, les ministères devront formuler leurs plans et objectifs politiques avec plus de clarté encore, puisqu'ils sont les mieux placés pour déceler les véritables problèmes de la gestion axée sur les résultats à l'échelon sectoriel.

Guinée-Bissau et République démocratique du Congo

Le leadership de M. Claude Kakule Mukanda en matière de GRD au Programme alimentaire mondial

José Pita-Grós²⁴

- M. Claude Kakule Mukanda a coordonné la conception et la mise en œuvre d'un système amélioré de gestion axée sur les résultats dans les bureaux du Programme alimentaire mondial en Guinée-Bissau et en République démocratique du Congo.
- Il a repéré les principales pierres d'achoppement du processus de suivi et d'évaluation de ces pays et, avec l'aide des parties prenantes, il a établi une version simplifiée et décentralisée de ce processus.
- Le personnel local continue d'utiliser les systèmes instaurés par M. Mukanda. Toutefois, leur intégration dans les systèmes de gestion nationaux est freinée par le manque de ressources et de capacités.

1 Introduction

Dès l'an 2000, le Programme alimentaire mondial (PAM) cherche à encourager le recours à des programmes de gestion axée sur les résultats (GR), y compris dans les pays pauvres aux prises avec des situations complexes sur les plans humanitaire et du développement. C'est dans ce but que le PAM recrute M. Kakule Mukanda, premier agent de suivi et d'évaluation (S et E) chargé de concevoir un système de GR et d'en diriger la mise en œuvre en collaboration, dans un premier temps, avec des ONG de la République démocratique du Congo (2002) et, dans un deuxième temps, avec le gouvernement de la Guinée-Bissau (2006). Comme le savent par expérience les partenaires de l'aide humanitaire et du développement, la faiblesse des capacités opérationnelles d'un pays tend à compliquer, sur le terrain, la mise en œuvre des programmes axés sur les résultats. Dans le cas qui suit, le leadership et la vision d'un homme ont suffi à lever ces obstacles.

2 Leadership dans la gestion axée sur les résultats

Afin de susciter l'essor d'une culture axée sur les résultats au sein du PAM en République démocratique du Congo et en Guinée-Bissau, M. Mukanda commence par effectuer une analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces (FFPM) dans le cas du système de gestion des programmes en place à l'échelle nationale, avec l'aide des bureaux régionaux du PAM à Dakar et à Kampala. Il prend soin d'associer au processus les principaux partenaires, soit le personnel des bureaux de pays du PAM et les fonctionnaires du gouvernement, tous échelons confondus, et de les tenir au courant des réussites et des difficultés de la mise en œuvre de la GR.

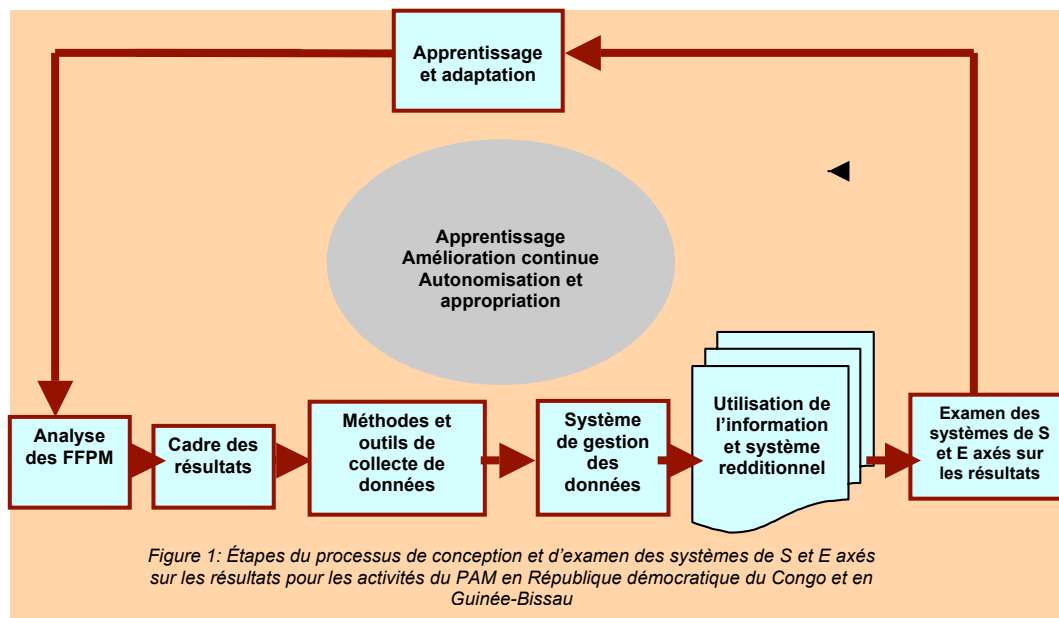
Son analyse des FFPM pour la République démocratique du Congo met en lumière deux grands problèmes : tout d'abord, le personnel du programme-pays passe plus de temps à compiler les données des rapports des divers sous-bureaux du PAM dans le pays²⁵ qu'à utiliser ces données; ensuite, en l'absence d'un service et d'une équipe spécialisés dans le bureau de pays, il est difficile de faire fonctionner comme il se doit un programme de S et E axé sur les résultats. L'analyse pour la Guinée-Bissau révèle, quant à elle, que la majorité des partenaires chargés de la mise en œuvre ne rendent pas compte de leurs résultats au bureau du PAM,

²⁴ José Pita-Grós, coordonnateur des urgences/directeur de pays adjoint, Programme alimentaire mondial (Nations Unies/PAM), Bangui, République centrafricaine, Jose.Pita-Gros@wfp.org. Pour obtenir de plus amples détails ou échanger sur les expériences, on peut communiquer directement avec M. Claude Kakule Mukanda par courrier électronique à claukekakule@yahoo.com.

²⁵ Entre 2004 et 2006, le PAM comptait une quinzaine de sous-bureaux en République démocratique du Congo, qui collaboraient avec plus de 500 partenaires (ONG internationales et nationales, institutions gouvernementales).

d'une part parce que le modèle de rapport établi est long et complexe et d'autre part parce que le PAM n'a pas de mécanisme de rétroaction; en outre, les partenaires qui s'occupent de la mise en œuvre ne savent pas à quelles fins serviront les données fournies.

Au nombre des premiers extrants du processus, M. Mukanda et son équipe créent, en conformité avec l'approche commune de suivi et d'évaluation employée au sein du PAM, une trousse d'outils spécialisée qui doit guider les deux bureaux de pays du PAM dans la gestion et le maintien d'un système efficace de S et E axé sur les résultats, en vue d'éclairer les processus décisionnels. La trousse d'outils comprend une chaîne des résultats des programmes, un cadre logique, un cadre de mesure de la performance, une description du processus de S et E, un outil de collecte de données, des lignes directrices sur le traitement des données, un ordigramme de la reddition de comptes et des gabarits de rapport (voir la Figure 1).



La direction du PAM a tôt fait de reconnaître les progrès accomplis par M. Mukanda. L'ancien directeur de l'unité du PAM en Guinée-Bissau, M. H. Guyen, déclare en juin 2006 : « Ce que nous essayons de mettre en place depuis plus de deux ans, M. Mukanda l'a pratiquement fait en deux mois! »

Afin de consolider la mise en œuvre des systèmes de S et E axés sur les résultats en République démocratique du Congo et en Guinée-Bissau, M. Mukanda coordonne la préparation du plan de travail annuel, des nouveaux documents relatifs aux projets et aux programmes ainsi que du budget. En outre, il élabore une stratégie de renforcement des capacités à l'intention du personnel du PAM, des organismes des Nations Unies et des organismes partenaires chargés de la mise en œuvre. Au total, plus de 300 personnes sont formées.

Loin de se reposer sur ses lauriers, M. Mukanda continue de chercher à parfaire les programmes, avec l'appui de la direction. À cette fin, il encourage les intervenants à profiter des séances de formation pour faire part de leurs avis et critiques à l'égard des trousse d'outils, en vue de leur amélioration. « L'intérêt de l'approche, explique-t-il, n'est pas de remplir les cases d'un tableau... mais de revoir et de peaufiner les interventions jusqu'à ce qu'elles aient toutes les chances possibles de produire les résultats voulus. »

En plus d'animer des séances de formation, M. Mukanda aide les partenaires chargés de la mise en œuvre à accroître le financement dévolu aux initiatives de GR. Les nouveaux fonds reçus lui permettent d'organiser des visites conjointes sur le terrain, des séances d'encadrement et une formation pratique sur place. Avec la collaboration du bureau régional du PAM à Dakar, il participe également à la création d'une base de données de S et E axée sur les résultats pour le bureau du PAM en Guinée-Bissau.

Encore aujourd'hui, le ministère de l'Éducation de la Guinée-Bissau emploie le système simplifié de S et E que M. Mukanda a contribué à mettre sur pied. Le bureau du Fonds des Nations Unies pour

l'enfance (UNICEF) dans ce pays a également rapproché le système de S et E de son programme d'éducation du modèle de M. Mukanda. Les successeurs du leader actualisent régulièrement les méthodes et outils de collecte de données qu'il a conçus. Grâce aux notes détaillées prises par M. Mukanda sur tous les aspects de son travail, les bureaux de pays disposent de recommandations précises sur les étapes clés à suivre en vue de poursuivre le S et E axé sur les résultats.

Le leadership de M. Mukanda n'est pas passé inaperçu auprès de la haute direction du PAM... et le siège de l'organisme à Rome l'a invité à reproduire son exploit au bureau de pays du Rwanda.

3 Principaux résultats

La clairvoyance et le leadership de M. Kakule Mukanda ont fait en sorte que les processus de changement amorcés en République démocratique du Congo et en Guinée-Bissau ont débouché sur des réalisations concrètes. La chose aurait été impossible si M. Mukanda n'avait su mobiliser l'engagement ferme des gouvernements des pays et du personnel national et international du PAM, à l'échelle nationale tant que régionale.

1. La qualité des systèmes redditionnels et des rapports du PAM et de ses partenaires (ONG, ministère de l'Éducation) s'est améliorée de façon spectaculaire dans les deux pays : le bureau du PAM en République démocratique du Congo fait figure d'exemple en matière de GR, malgré la situation humanitaire complexe et les difficultés de développement du pays ainsi que le nombre croissant des partenaires de mise en œuvre. En Guinée-Bissau, pour la première fois, le bureau de pays du PAM a aidé le ministère de l'Éducation à produire des informations précises et fiables sur les indicateurs de performance clés (IPC) à l'échelle nationale. Le PAM considère ces informations comme des « données de référence » pour le pays.
2. Les deux bureaux de pays du PAM disposent d'un document d'information sur les activités de gestion axée sur les résultats de développement (GRD) qui ont cours dans les pays. Ce document permet une plus grande transparence entre le personnel et les partenaires en ce qui concerne la façon dont le PAM s'y prend pour gérer en fonction des résultats.
3. Dans les deux pays, les systèmes de GR ont été conçus et instaurés conformément à l'approche et au système de gestion axée sur les résultats en vigueur au PAM.
4. Des trousse d'outils comprenant des directives claires en matière de GRD, et mettant l'accent sur le S et E axé sur les résultats, sont à la disposition du personnel du PAM et des partenaires de mise en œuvre, aussi bien en République démocratique du Congo (trousse d'outils pour le S et E axé sur les résultats, version 1, juin 2004) qu'en Guinée-Bissau (trousse d'outils pour le S et E axé sur les résultats, version 1, juin 2006). Ces trousse prennent en compte les plus récentes avancées sur le plan des concepts, des principes et des pratiques exemplaires en GRD; elles s'inspirent de trousse semblables provenant d'autres organisations internationales, dont le PAM. La trousse du bureau du PAM en Guinée-Bissau, disponible sur le site Web de l'organisation (www.wfp.org), compte parmi les rares documents de référence que peuvent consulter les autres bureaux de pays du PAM. Pour obtenir un exemplaire des deux trousse, il suffit d'en faire la demande.
5. Il n'est pas inusité pour le personnel d'un organisme international de piloter de nouvelles initiatives, mais M. Mukanda est allé plus loin en veillant à ce que le personnel local soit en mesure de prendre les rênes des programmes de GRD. Depuis son départ, le personnel local gère et actualise les trousse d'outils.
6. En tenant compte des informations mises au jour par les systèmes améliorés de GR, le PAM et ses partenaires dans les deux pays ont pu livrer une aide alimentaire plus opportune et mieux ciblée. Ainsi, le système de S et E en Guinée-Bissau a révélé que, dans le cadre du programme d'alimentation scolaire du PAM dans une province musulmane, le rapport filles/garçons était de 1,38

en 2006, ce qui a incité le gouvernement de la Guinée-Bissau et le bureau de pays du PAM à revoir leur stratégie en matière d'alimentation scolaire.

7. La reddition de comptes aux bénéficiaires et aux donateurs s'est accrue grâce au suivi régulier et systématique mené auprès des bénéficiaires, appuyé par un système plus transparent de GR qui produit une information plus fiable.
8. La participation des bénéficiaires ciblés, des partenaires de mise en œuvre et des fonctionnaires aux activités du PAM (programmation, distribution de vivres, suivi et évaluation) a augmenté en République démocratique du Congo ainsi qu'en Guinée-Bissau.

4 Défis surmontés et enseignements tirés de l'expérience

Grands défis surmontés

1. Gestion du temps : Les processus participatifs pour lesquels a opté M. Mukanda demandent du temps. Les révisions et améliorations continues compliquent également le processus. Pour ne pas perdre de vue l'objectif visé, il faut d'entrée de jeu avoir une feuille de route claire.
2. Résistance interne : Il a fallu convaincre de nombreuses personnes d'accepter le nouveau système et de continuer de prendre part au processus.
3. Il est quelquefois plus délicat d'adapter un système de GR déjà en place que d'en créer un de toutes pièces. Il s'est avéré assez difficile, par exemple, de convaincre certains des membres du personnel du PAM et des partenaires de mise en œuvre en Guinée-Bissau de renoncer à l'outil de collecte de données qu'ils utilisaient depuis des années, pour en adopter un nouveau.

Principaux enseignements tirés de l'expérience

1. L'intégration de systèmes efficaces de GR – tels ceux qu'a conçus M. Mukanda – au sein des systèmes de gestion d'un pays demeure ardue. Trop souvent, les ressources et les capacités ne suffisent pas pour mettre en œuvre et harmoniser le système. En Guinée-Bissau par exemple, si le système de S et E décentralisé n'a pas été repris par d'autres ministères que celui de l'Éducation, c'est que les fonds manquent pour faire le plein d'essence de la motocyclette qui devrait servir à faire la tournée des districts pour recueillir leurs rapports.

La création ou l'enrichissement d'une culture de GRD au sein d'une institution doivent être confiés à un leader déterminé, capable de coordonner le processus. Ce leader doit avoir une vision claire des buts à atteindre et de la marche à suivre. Le maintien d'une culture de GRD nécessite une équipe peu nombreuse mais dévouée de S et E, qui veillera à responsabiliser l'institution.

2. Un système de GR doit rester souple et s'adapter à des contextes précis. Il doit pouvoir tenir compte de la rétroaction : chacun, même le leader, doit être réceptif à la critique et au changement.
3. La haute direction doit faire savoir dès le début qu'elle appuie le projet avec enthousiasme.
4. Le fait de présenter le processus comme une approche intégrée venant compléter (et non remplacer) des initiatives en cours favorise l'adhésion du personnel.
5. Les données recueillies devraient être utiles à la gestion opérationnelle, aux échelons inférieurs tant que supérieurs de l'administration.
6. Le fait d'intégrer les systèmes de gestion du rendement du personnel au système de GR incite l'effectif à garder son dynamisme et à se concentrer sur les résultats.

Résultats au ministère de l'Éducation

En Guinée-Bissau, chacune des écoles appuyées par le PAM devait présenter chaque mois un rapport normalisé de six pages au bureau de pays. Le PAM étant actif dans 500 écoles environ, l'adjoint au S et E du bureau de pays devait théoriquement passer en revue quelque 3 000 pages de rapports chaque mois, et ce, pour un seul des quatre types de projets du PAM dans le pays. La tâche était tout simplement impossible : de nombreuses écoles n'avaient pas les ressources qu'il fallait pour rédiger un rapport mensuel de six pages, et le bureau de pays du PAM ne pouvait ni compiler ni utiliser les données des rapports reçus, faute de personnel. Après avoir examiné la situation, M. Mukanda a conçu un modèle de rapport mensuel d'une page et une méthode redditionnelle décentralisée : désormais, le personnel du ministère de l'Éducation collige les rapports scolaires au niveau des districts avant de les transmettre au PAM. De cette manière, le ministère de l'Éducation prend une part plus active aux programmes d'alimentation scolaire, tandis que le bureau de pays du PAM reçoit 15 rapports mensuels au lieu de 500, ce qui lui permet de rendre compte des résultats plutôt que de produire des estimations.

5 Conclusion

M. Kakule Mukanda incarne un leadership exemplaire en matière de gestion axée sur les résultats. En un court laps de temps, il a conçu et instauré un système de GRD dans deux pays, en collaborant avec les partenaires locaux et en adaptant le cadre général en fonction des contextes particuliers de chaque pays. Les clés de son succès? L'ouverture aux idées nouvelles et aux améliorations, l'importance accordée à la prise en charge partagée et à l'inclusion et un grand sens de l'organisation. M. Mukanda n'a pas exercé son leadership de haut en bas, mais pour ainsi dire « en coulisse », en veillant à ce que les programmes qu'il avait mis sur pied restent performants même après son départ.

Les réalisations de M. Mukanda ont attiré l'attention en haut lieu. Le PAM diffuse la trousse de S et E pour la Guinée-Bissau sur son site Web et a demandé à M. Mukanda de mettre en train un programme analogue pour son bureau du Rwanda. Le dévouement de M. Mukanda, sa capacité d'adaptation et ses aptitudes à la gestion font de lui l'un des meilleurs leaders du Programme alimentaire mondial dans le domaine de la gestion axée sur les résultats.

Kenya

Sylvester Obong'o et l'importance de l'obtention de résultats profitables aux Kényans

- Sylvester Obong'o a contribué à instaurer la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) au sein du gouvernement kényan; pour ce faire, il a eu recours à un outil du secteur privé, l'approche par résultats rapides (ARR), qu'il a adapté au contexte du secteur public du Kenya.
- À ce jour, des initiatives à résultats rapides (IRR) ont été menées à bien dans plus de 63 institutions du secteur public, notamment des ministères du gouvernement central, des administrations locales, des entreprises publiques et des universités d'État.
- L'orientation novatrice donnée par M. Obong'o au travail d'équipe dans le cadre de l'ARR a permis de dynamiser et de rallier le personnel à tous les échelons, ainsi que de favoriser l'instauration d'une culture des résultats dans les milieux de travail.

1 Introduction

En 2005, le gouvernement du Kenya fait appel à M. Sylvester Obong'o pour coordonner le déploiement de l'approche par résultats rapides (ARR)²⁶, outil permettant d'introduire la gestion axée sur les résultats (GR) dans le secteur public. Le cas qui suit illustre la souplesse et l'inventivité dont a fait preuve M. Obong'o pour intégrer l'ARR au programme de réforme en matière de GR du gouvernement du Kenya.

Jusqu'ici, M. Obong'o a été à l'origine d'au moins 63 IRR au sein d'institutions du secteur public, dont divers ministères du gouvernement central, des entreprises publiques, des universités d'État et des administrations locales. Sa démarche pragmatique, qui peut être adaptée aux situations et se fonde sur le règlement des problèmes, a convaincu le chef de la fonction publique kényane, qui demande maintenant à toutes les institutions du secteur public de recourir à l'ARR.

2 Efforts en vue de renforcer la GRD

M. Obong'o, qui participe aux réformes du secteur public depuis 2001 et dont l'expérience professionnelle couvre les secteurs tant public que privé, était persuadé qu'il manquait aux réformes de la fonction publique un élément essentiel : des résultats pouvant être obtenus rapidement. Pour remédier à cette lacune, il décide d'adapter l'ARR aux besoins de la gestion axée sur les résultats, présentant la nouvelle approche comme un outil qui permettra d'accélérer le programme de réforme. C'est ainsi que l'ARR est mise à l'essai dans le cadre des réformes de six ministères en matière de GR.

Au cours de la période d'essai, les IRR portent sur des projets précis plutôt que sur l'institution dans son ensemble. La tâche de M. Obong'o consiste à étendre la portée des IRR, d'abord à l'échelle des institutions participantes, puis à l'échelle de la fonction publique. Rien de pareil n'a jamais été tenté. Comme tout mouvement de réforme, les IRR suscitent la résistance du milieu : certains considèrent que la méthode n'a pas sa place dans le secteur public; d'autres craignent qu'elle n'augmente leur charge de travail sans contrepartie salariale; enfin, plusieurs critiques prédisent que la réforme finira au rancart, tout comme les précédentes. Ainsi, M. Obong'o doit procéder avec le plus grand soin s'il veut conserver l'intégrité de la méthode, tout en incitant les fonctionnaires kényans à adhérer aux réformes pour se les approprier. Au scepticisme rencontré dans le milieu s'ajoute une difficulté supplémentaire : aucun des consultants externes faisant partie de l'équipe

²⁶ L'ARR est une méthode d'apprentissage axée sur les résultats qui vise à donner un élan aux efforts de changement organisationnel de grande envergure et à accroître la capacité de mise en œuvre. La méthode, conçue par le cabinet de consultants en gestion Robert Schaffer Management Consultants, prend forme dans une initiative échelonnée sur 100 jours, communément appelée « initiative à résultats rapides » (IRR).

de M. Obong'o n'est un spécialiste de la GR. L'adaptation de l'approche au programme de réforme kényan repose donc en grande partie sur ses épaules.

M. Obong'o relève le défi. Il commence par restructurer les éléments de l'ARR à l'image du secteur public kényan : tous les membres de l'équipe sont nommés par le parrain (président-directeur général) de l'institution, afin de respecter la structure hiérarchique déjà en place. Le haut dirigeant de l'institution visée par la réforme reçoit le titre de « leader politique », et le responsable de l'IRR, appelé « leader politique » dans le cadre habituel de l'ARR, est rebaptisé « leader des résultats ». C'est donc dire que la structure de gouvernance de l'ARR est modifiée en fonction des structures d'autorité de l'institution hôte, ce qui facilite l'acceptation de l'initiative par les cadres.

Afin de permettre une transition sans heurts et de préparer le leadership de l'institution au lancement d'une IRR, M. Obong'o conçoit un atelier d'introduction de deux jours qui passe en revue des sujets tels que la gestion du changement, l'intelligence émotionnelle et le leadership transformateur. Les séances plénières de ces ateliers contribuent pour beaucoup à rallier l'équipe de leadership autour de la méthode, lui donnant l'occasion d'évoquer certaines difficultés et de s'engager collectivement à appuyer l'IRR. Pour adapter encore davantage l'outil au contexte, M. Obong'o modifie la terminologie d'origine de l'ARR et intègre bon nombre des concepts associés à la GR, afin que le langage même de l'approche soit plus familier au personnel qui s'occupe de gestion axée sur les résultats. Ces changements atténuent l'incertitude qui accompagne la mise en œuvre du programme de réforme et permettent aux leaders de l'institution de s'approprier l'initiative.

Souhaitant démontrer l'intérêt de l'ARR pour l'ensemble des employés associés à la GR, M. Obong'o présente l'approche non pas sous les traits d'un projet de réforme, ce qui supposerait une charge de travail supplémentaire, mais sous la forme d'un *outil* qui facilitera les tâches dont ces personnes s'occupent déjà. Cette heureuse adaptation de l'ARR au cadre particulier de la réforme kényane constitue la clé de voûte de sa prise en charge par l'institution et, partant, de la réussite de la réforme. M. Obong'o s'occupe personnellement de présenter l'approche et d'encadrer l'équipe de leadership avant l'arrivée des consultants qui s'occuperont d'enclencher le processus étalé sur 100 jours.

L'ARR repose sur le travail d'équipe et vise à ce que tous les participants aient le sentiment de contribuer activement à la production des résultats. Dans le cas du secteur public kényan, toutefois, la structure fortement hiérarchisée de l'administration fait barrage à une telle camaraderie. Pour lever cet obstacle, M. Obong'o demande aux participants des séances d'orientation de laisser tomber leurs titres et de s'appeler par leurs prénoms, ce qui détend rapidement l'atmosphère. L'effet est tangible : le dernier jour d'un atelier d'orientation au ministère de la Santé, un chauffeur du ministère confie à M. Obong'o qu'il ne se voit plus comme un chauffeur : en facilitant le transport des personnes, explique-t-il, il contribue plutôt à l'atteinte du but de l'IRR, qui est de sauver 1 000 vies. Le fait d'insuffler à des fonctionnaires un tel sentiment d'utilité compte parmi les principaux facteurs de succès de l'ARR, puisque ceux et celles qui la mettent en œuvre, voyant ses résultats, sont encouragés à poursuivre leurs efforts.

Jusqu'à présent, M. Obong'o a donné le coup d'envoi à des initiatives à résultats rapides dans 25 ministères, 10 administrations locales, 20 entreprises publiques, la moitié des universités d'État du pays et 6 instances régionales. L'ampleur de la réussite dépasse tous les espoirs. Devant le succès et l'impact des initiatives de M. Obong'o, le secrétaire permanent, le secrétaire du Cabinet et le chef de la fonction publique ont demandé à toutes les institutions publiques de recourir aux IRR. L'ensemble du programme de réforme kényan s'articule désormais autour de l'ARR.

3 Résultats

Secteur de la santé – octobre 2005

1. Gestion du VIH/sida

Le Conseil national de lutte contre le sida (National Aids Control Council, ou NASCOP) avait pour mandat de faire passer le nombre de patients recevant un traitement antirétroviral de 54 000 à 95 000 avant la fin de 2005. En octobre 2005, il a convenu d'adopter une IRR pour accélérer l'élargissement des traitements dans la province de l'Ouest, choisie à cause de son retard sur ce plan (seuls 2 580 patients suivaient alors le traitement).

Dans le cadre de l'IRR, l'équipe du NASCOP s'est donné pour objectif d'augmenter de 50% le nombre de patients traités dans cette province, c'est-à-dire de le faire passer à 3 870 en 100 jours. Au terme de l'initiative, 5 835 patients étaient sous traitement, ce qui représente une augmentation de 150 p. 100. Au cours de la célébration marquant la fin du projet, le directeur des services médicaux a admis que l'aspect le plus enthousiasmant de l'initiative pilote n'était pas tant d'avoir triplé le nombre de bénéficiaires que de s'être rendu compte qu'en un laps de temps identique, la même équipe pouvait étendre le traitement antirétroviral à autant de patients dans les autres provinces du Kenya. Autrement dit, qu'environ 20 000 patients pouvaient s'ajouter aux bénéficiaires tous les 100 jours, au lieu de la moyenne annuelle de 5 000 qui avait cours jusque-là. Des études ultérieures ont montré que la morbidité et la mortalité entraînées par les complications associées au VIH sont passées de 4,1% en 2004-2005 à 3,6% en 2005-2006, en partie grâce à l'intensification des traitements qu'a permis l'IRR du NASCOP.

2. Immunisation des enfants

Le conseil municipal de Nairobi a lancé une IRR dans le but d'accroître le pourcentage des enfants pleinement immunisés, pour le porter de 75 à 85% (sur une population admissible de 102 992 enfants). L'IRR a permis au conseil municipal d'atteindre une couverture de 88% : c'est dire qu'on a immunisé 6 915 enfants de plus que le nombre visé.

Transport urbain

Les problèmes du transport public à Nairobi – signalisation défectueuse, circulation piétonnière difficile, piètre état de la chaussée aux environs des arrêts d'autobus les plus fréquentés – provoquaient d'importants embouteillages sur les routes principales aux heures de pointe. L'objectif de l'IRR était de réduire de 30 p. 100, et dans les 100 jours, le temps de déplacement aux avenues Argwings-Kodhek et Kenyatta, et dans les rues Mfangano et Ronald-Ngala, en réaménageant le principal arrêt d'autobus de Nairobi. Les photos ci-dessous montrent le résultat.

Reconstruction du principal arrêt d'autobus devant l'hôtel des Postes au centre-ville.



Secteur de l'eau

Le projet d'irrigation Nkando, une IRR menée dans le district semi-aride de Laikipia, avait pour objectif de porter de 117 à 203 le nombre de fermiers reliés au système d'irrigation. À la fin des 100 jours, 186 fermiers avaient accès à l'eau d'irrigation et 171 avaient des récoltes.

La photo de droite montre le président du réseau d'irrigation Nkando (deuxième à partir de la droite) en train de contrôler les progrès en présence des membres de l'équipe.



Refonte des processus administratifs

1. *Traitement des passeports*

Dans le cadre d'une IRR, le bureau des passeports de Nairobi a ramené le délai de traitement des demandes de passeport de plus de trois mois à 20 jours, et s'efforce maintenant de le porter à 10 jours. Devant le succès du bureau de Nairobi, les deux autres bureaux des passeports du Kenya, situés à Mombasa et à Kisumu, ont également eu recours à l'ARR pour ramener leur délai de délivrance à 20 jours.

2. *Enregistrement des dénominations commerciales*

Le Bureau de consultation juridique de l'État (State Law Office) a réalisé une IRR pour ramener de plus d'un mois à deux jours ouvrables le délai d'enregistrement d'une entreprise commerciale. Il lui a fallu réaménager le bureau d'enregistrement où les clients faisaient la queue pour obtenir leurs reçus et faire des recherches de noms manuelles. Au cours de l'IRR, le Bureau s'est doté d'un système d'information de gestion et a traité plus de 500 000 dossiers en suspens. Le manque de ressources n'était pas en cause dans ce cas-ci, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale ayant déjà injecté des fonds importants dans la réforme. Le défi consistait à bien cibler les ressources disponibles et à motiver le personnel en l'amenant à constater le résultat de ses démarches.

a) Le bureau d'enregistrement, avant l'IRR



b) Le bureau d'enregistrement modernisé, à la fin de l'initiative à résultats rapides de 100 jours



Les défis

Rencontrant une bonne dose de scepticisme chez le personnel, M. Obong'o a eu pour premier défi de présenter l'ARR comme faisant partie intégrante de la réforme plus vaste du gouvernement dans le domaine de la GR. Si l'ARR était passée pour une réforme distincte, le personnel aurait vu dans l'IRR une responsabilité supplémentaire et l'aurait rejetée.

La difficulté dans l'adoption généralisée de l'ARR au sein du secteur public tenait à la solution de continuité entre la phase d'essai et l'implantation. Par ailleurs, la mise en œuvre des IRR sous la forme de projets les avait quelque peu isolées des autres réformes de la fonction publique.

La concurrence d'autres types de réformes a également posé un défi de taille au cours des premières étapes. Contrairement à certaines méthodes (le leadership transformateur et la gestion du changement, par exemple, qui comptaient parmi les volets de la GR), l'ARR n'était pas connue et ne recevait ni l'attention ni l'appui nécessaires. Les instances dirigeantes n'allouaient que timidement des ressources aux IRR et hésitaient à s'engager dans une démarche qui leur paraissait risquée. Intellectuellement, M. Obong'o a été confronté à la question de l'intégrité de l'ARR : comment pouvait-il adapter l'approche sans pour autant forger un tout autre outil? Il lui fallait modifier avec soin les concepts de l'ARR, tels que la structure de gouvernance, la formation des équipes et l'élasticité des objectifs, afin de ne pas altérer les principes clés qui sous-tendent la méthode.

4 Enseignements tirés de l'expérience

1. Une mise en œuvre réussie a pour condition préalable le soutien de l'administrateur en chef, et ce dernier doit exprimer son soutien lui-même plutôt que par l'intermédiaire de représentants désignés. M. Obong'o insiste d'ailleurs pour ne présenter l'ARR dans le cadre de ses ateliers qu'en présence du secrétaire permanent du ministère, ou du président-directeur général de l'entreprise publique et de ses chefs de département. L'expérience révèle qu'autrement, l'engagement institutionnel à l'égard de l'ARR – qui doit être très ferme – n'est pas suffisant pour permettre une mise en œuvre réussie.
2. On gagne à présenter l'ARR comme un élément constitutif des réformes en cours à l'échelle de l'État, des efforts gouvernementaux pour améliorer la prestation des services ou des réformes menées indépendamment par les institutions; il faut ainsi l'enchâsser avec soin dans le programme général de réforme. Son application dans le secteur public du Kenya exigeait une excellente connaissance de l'état des réformes en cours, de la culture du secteur public et des rouages gouvernementaux. Les consultants dont le seul intérêt est de promouvoir l'ARR en elle-même risquent d'être mal accueillis. Dans le cas du Kenya, l'ARR a été assez facilement acceptée parce que M. Obong'o était vu comme un fonctionnaire, quelqu'un qui comprenait le contexte et la culture de l'institution.
3. L'obtention de résultats est le facteur de motivation le plus important au cours de la mise en œuvre. Lorsque les membres d'une équipe unissent leurs efforts et obtiennent des résultats qui jusqu'alors s'étaient révélés difficiles à atteindre, non seulement sont-ils motivés, mais ils gagnent en confiance et en ambition.
4. Le manque de ressources n'est pas en cause ici; l'expérience acquise au Kenya atteste que même avec un budget modeste, l'ARR peut être fructueuse, moyennant une motivation suffisante. Par exemple, il est arrivé dans plusieurs cas qu'une équipe se déplace en utilisant les transports en commun pendant les 100 jours de l'IRR, faute de fonds gouvernementaux.
5. Dans quantité d'institutions, le travail d'équipe et l'éclatement de la hiérarchie bureaucratique pendant la mise en œuvre de l'IRR ont mis au jour le potentiel de certains membres du personnel, qui n'avaient pu auparavant participer de manière constructive à l'exécution des programmes, étant donné qu'ils étaient au bas de l'échelle hiérarchique.
6. Il faut du temps et de la patience pour rallier les gens durant la mise en œuvre d'une IRR : l'enthousiasme des premiers jours (le Kenya donne un coup d'envoi très officiel à ses IRR, en

présence du public, des parties prenantes et des médias) risque de s'essouffler si les étapes initiales ne sont pas bien gérées.

7. Le fait de souligner publiquement les résultats obtenus encourage chacun à poursuivre le mouvement de réforme. La plupart du temps, les fonctionnaires ne voient pas le produit de leurs efforts. Des résultats concrets sur le plan de la prestation des services les motivent souvent davantage qu'une hausse de salaire.
8. Bien que l'objectif premier de l'ARR soit d'obtenir des résultats tangibles, cette approche peut avoir d'autres fonctions :
 - a. à titre d'outil de diagnostic, mettre en lumière les domaines où des améliorations s'imposent;
 - b. dynamiser le travail d'équipe au sein d'une organisation;
 - c. éliminer certaines lourdeurs administratives qui ralentissent la prestation des services.

5 Conclusion

Il est tout simplement exceptionnel que l'ARR appliquée au secteur public kényan sous la houlette de Sylvester Obong'o ait été si largement acceptée et adoptée. Le travail de M. Obong'o dans le cadre des IRR a comblé le fossé entre les aspirations des intéressés et la capacité d'aboutir à des résultats concrets. M. Obong'o a modelé l'ARR de façon à ce qu'elle se prête au contexte gouvernemental, mettant également à profit l'expérience apportée par les membres des équipes. En l'espace de deux ans, plus de 580 équipes chargées d'ARR ont été mises sur pied pour arriver à des résultats qui profiteraient aux Kényans. Ce faisant, les participants ont accru leurs compétences sur les plans de la gestion, du travail d'équipe et de la durabilité.

On peut tirer plusieurs leçons de la mise en œuvre de l'ARR dans la fonction publique kényane, notamment en ce qui concerne la possibilité d'améliorer l'atteinte des cibles de performance, de changer l'attitude routinière à l'égard des résultats et d'axer le travail d'équipe sur la mise en œuvre de plans et de stratégies. En outre, les bonnes pratiques émergentes en matière d'IRR alimentent le processus d'implantation de la méthode.

Afin de conserver les acquis, le gouvernement s'est déjà engagé à former parmi ses effectifs un contingent de 350 conseillers spécialisés au cours de l'année 2007-2008, de sorte que l'ARR puisse être appliquée de façon autonome au sein de toutes les institutions du secteur public.

« Quoi que tu rêves d'entreprendre, commence-le. L'audace a du génie, du pouvoir et de la magie. »
Goethe

Études de cas à l'échelle institutionnelle

AFD : *L'enjeu de responsabilité et de transparence pour une agence bilatérale*

FIDA : *L'intégration de la GRD à l'échelle de l'institution, des pays et des projets*

État du Ceará, Brésil : *Mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au niveau infranational*

Development Gateway : *La plateforme de gestion de l'aide au service des systèmes nationaux*

Agence Française de Développement

L'enjeu de responsabilité et de transparence pour une agence bilatérale

Marie Bjornson-Langen

- Depuis 2001, sous l'impulsion du Directeur Général de l'Agence Française de Développement (AFD), un agenda complet sur la gestion axée sur les résultats de développement (GARD) et sur une transparence et une responsabilité accrues au regard des résultats obtenus a été bâti et placé au cœur des stratégies de l'Agence. La GARD est aujourd'hui une composante clé des stratégies et des projets ; les résultats de développement font l'objet d'un reporting annuel au Conseil d'administration de l'AFD, où sont représentés l'Agence et ses ministères de tutelle, le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) et le Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS).
- Ce dispositif répond aux besoins d'une nouvelle logique de gestion des finances publiques. Il permet également une meilleure communication sur les résultats attendus de l'aide publique au développement (APD) française.
- Aujourd'hui, trois principaux chantiers destinés à améliorer la gestion axée sur les résultats de développement et à renforcer la transparence et la responsabilité de l'Agence sont en cours : i) le renforcement du cycle de programmation stratégique ; ii) l'amélioration de l'articulation et des liens de causalité entre la mesure des résultats et la mesure des impacts des projets ; iii) un travail spécifique sur une grille d'indicateurs partagés pour mieux rendre compte des moyens financiers utilisés mais aussi des résultats obtenus.

1 Introduction

En 2006, l'architecture du budget de l'Etat français a été révisée avec l'adoption de la Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOLF) qui modifie le processus budgétaire, recentré sur l'atteinte de résultats, une plus grande transparence et une responsabilité accrue au regard des résultats obtenus. Le budget de l'Etat est désormais découpé en missions, programmes et actions (auparavant il l'était par Ministères) avant d'être examiné par le Parlement. Pour chaque niveau, des indicateurs mesurent les résultats des actions menées. Ils sont ensuite repris dans les rapports annuels de performance qui explicitent notamment les éventuels écarts entre les résultats attendus et observés.

La nouvelle architecture du budget de l'Etat est schématisée ci-dessous:



La mise en œuvre de la LOLF répond aussi au besoin d'une plus grande transparence sur l'utilisation des fonds publics et d'un plus grand contrôle du Parlement.

L'AFD, opérateur bilatéral de l'aide publique au développement de la France, contribue à la mise en œuvre des programmes de trois ministères : le programme d'aide économique et financière du MINEFI ; le programme de développement et solidarité à l'égard des pays en développement du MAEE ; le programme de développement solidaire et migrations du MIIINDS.

L'Agence rend compte annuellement à ses ministères de tutelle de l'atteinte des objectifs fixés (indicateurs de performance repris dans les documents budgétaires et dans les contrats d'objectifs signés avec les ministères) ; ces éléments sont ensuite communiqués au Parlement. Ces indicateurs sont par exemple : le nombre de projets jugés satisfaisants en termes d'atteinte des objectifs fixés et la part des financements gérée dans une logique d'harmonisation avec les autres bailleurs.

Par ailleurs, deux récents sondages montrent que si l'aide française au développement est justifiée, l'opinion publique française considère qu'elle doit être mieux informée de l'utilisation des fonds et des résultats de développement obtenus²⁷.

L'AFD s'efforce de répondre à cette demande en mettant en œuvre des principes de gestion axée sur les résultats. Ainsi, s'inscrivant dans le cadre de la LOLF et s'alignant sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans un cadre budgétaire contraint (les engagements de l'AFD s'élèvent à 3,5 milliards d'euros en 2007), l'Agence s'attache à démontrer aux contribuables et au Parlement :

- la pertinence de la politique publique d'aide au développement,
- l'impact des interventions sur le développement.

2 Leadership, gestion axée sur les résultats et résultats obtenus

Depuis 2001, sous l'impulsion du Directeur Général de l'AFD, la gestion axée sur les résultats de développement et la politique de transparence et de responsabilité ont été définis et placés au cœur des orientations stratégiques de l'Agence. La GARD est aujourd'hui intégrée dans les documents déclinant les stratégies géographiques et sectorielles ainsi qu'au niveau des projets financés. Les résultats de développement font l'objet d'un reporting annuel au Conseil d'administration de l'AFD.

Au niveau global: les contrats d'objectifs avec les ministères de tutelle

Deux contrats d'objectifs, signés par l'AFD et chacun de ses ministères de tutelle pour la période 2006-2008, définissent les objectifs stratégiques et les indicateurs de performance, certains découlant directement des documents budgétaires de l'Etat.

Dans ce cadre, l'AFD a établi un plan d'orientation stratégique couvrant la période 2007-2011 (POS 2) ; le POS 2, avec sa feuille de route (à l'élaboration de laquelle l'ensemble des agents de l'AFD ont contribué), affiche plusieurs engagements, chacun étant suivi par une série d'indicateurs²⁸ ; il met l'accent sur la responsabilité, la transparence et la communication.

Des équipes spécifiques sont responsables de la mesure et de l'analyse de ces indicateurs, repris dans les documents budgétaires ainsi que dans les contrats d'objectifs entre l'AFD et ses tutelles. L'AFD a également mis en place un système d'information stratégique qui présente annuellement des analyses approfondies de l'activité de l'Agence dans un objectif de pilotage stratégique.

²⁷ Pour plus d'informations : <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/pdf/IFOP-AFD.pdf>

²⁸ Pour plus d'informations : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/Qui-Sommes-Nous>

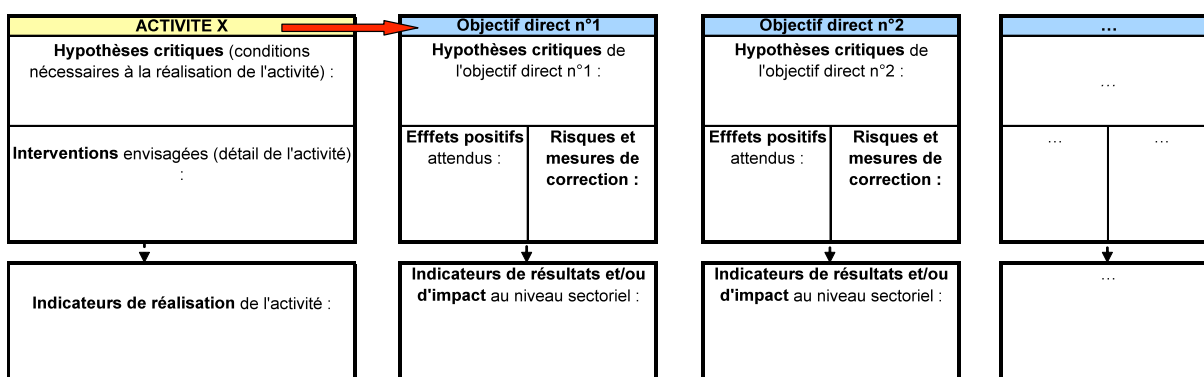
Aux niveaux géographique et sectoriel: croisement des stratégies pays et sectorielles

Les documents cadres de partenariat (DCP) sont signés entre la France et les pays partenaires de la coopération bilatérale. Ils constituent les bases de la responsabilité mutuelle pour la mise en œuvre des objectifs partagés de développement.

Les stratégies opérationnelles de l'AFD pour chacun des pays d'intervention (cadres d'intervention pays ou CIP) sont basées sur les priorités identifiées dans les DCP ; elles précisent comment l'Agence entend contribuer à la mise en œuvre de ces priorités et les résultats attendus via le financement de projets. L'élaboration de ces CIP respecte une méthodologie fondée sur :

- Une identification des enjeux de développement durable du pays synthétisée dans une grille d'analyse.
- Une définition des objectifs prioritaires de l'AFD dans le pays, basée sur i) la grille des enjeux de développement durable, ii) les échanges avec les partenaires nationaux et locaux, les autres bailleurs de fonds et la société civile et iii) les enseignements tirés des interventions passées. Le schéma logique inclut les prévisions d'engagements, les types d'instruments financiers (prêts, dons, appui technique) et le positionnement des autres bailleurs, afin de mettre en évidence les avantages comparatifs de l'Agence (dans une logique de division du travail).
- La sélection d'un nombre limité d'indicateurs pertinents (sur la base d'une analyse des effets attendus et des risques et mesures de correction) afin de suivre les objectifs fixés (voir exemple ci-dessous).

Tableau d'analyse des effets et indicateurs de suivi du CIP



Ce processus méthodologique permet de s'assurer que les objectifs de l'Agence sont cohérents avec les priorités nationales du pays d'intervention. Les CIP constituent également un outil utile à la définition du plan d'affaires de l'Agence.

Au niveau des projets

L'Agence a adopté une approche intégrant la mesure des résultats attendus de ses interventions par :

- 58 indicateurs agréables, couvrant 11 secteurs et permettant de mesurer, par exemple, la capacité de production d'eau potable financée, l'accès à l'éducation ou le nombre d'enfants vaccinés ;
- un guide méthodologique précise les définitions et modalités de calcul des indicateurs ;
- en phase d'instruction, chaque projet cofinancé par l'AFD inclut 3 à 4 indicateurs et fixe des cibles (quantification des résultats attendus) ;
- un contrôle qualité est effectué par le département du pilotage stratégique de l'AFD qui effectue une revue annuelle des données et les consolide.

Cette méthodologie permet de quantifier les résultats attendus des projets; elle contribue ainsi à la communication des résultats auprès d'un public varié: ministères de tutelle, Parlement, contribuables: voir un extrait du rapport annuel ci-dessous.

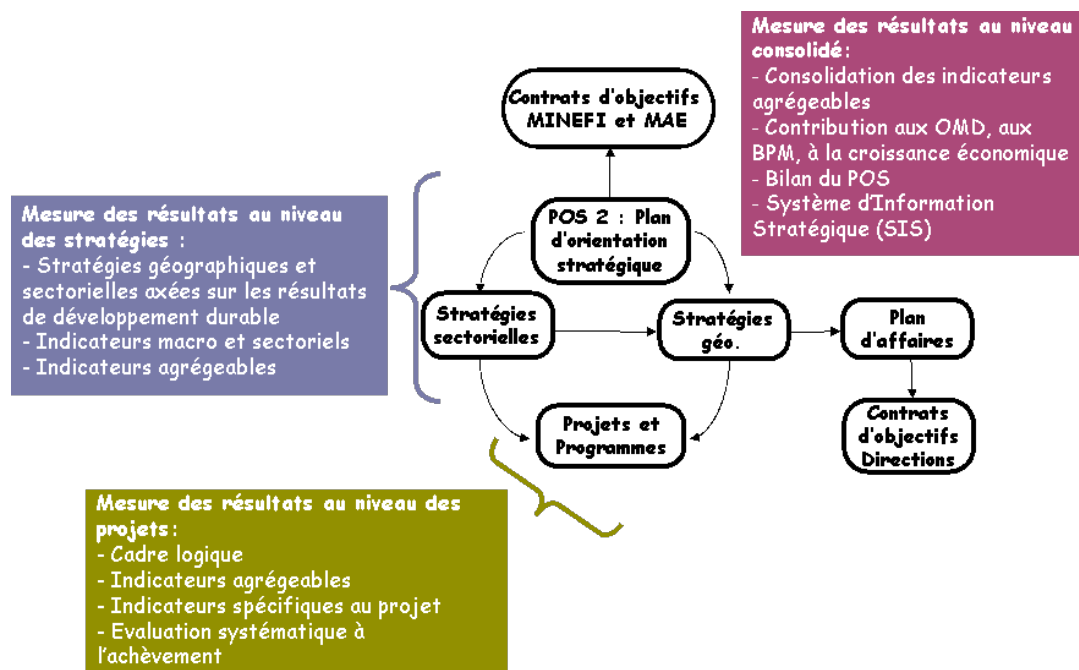
Cette approche permet également d'une part de mieux prendre en compte les impacts des projets et d'autre part d'offrir une réponse adaptée à la demande d'une plus grande communication sur l'APD.



Au niveau des projets, l'AFD mesure également sa contribution financière aux OMD en termes de ressources allouées et de résultats obtenus, grâce à une approche simple et efficace :

- 1 un projet contribue à zéro, une ou plusieurs cibles des OMD ;
- 2 lorsqu'un projet contribue à une seule cible, son montant est totalement affecté à cette cible ;
- 3 lorsqu'un projet contribue à plusieurs cibles, son montant n'est compté qu'une fois et réparti entre ces différentes cibles.

Le schéma ci-dessous résume l'architecture du pilotage stratégique de l'AFD²⁹:



L'AFD a également renforcé son dispositif d'évaluation dans une optique d'amélioration du pilotage et d'une transparence et d'une responsabilité accrues sur les résultats de développement : l'Agence conduit désormais différents types d'évaluations d'impact, notamment les évaluations ex post, systématiques à l'achèvement de chaque projet, pilotées localement et partagées avec les bénéficiaires.

4 Enseignements et futurs défis

Le dispositif de mesure des résultats, mis en œuvre en 2001, répond à la nécessité d'une nouvelle gestion des fonds publics. Il permet une meilleure communication sur les résultats attendus de l'aide française bilatérale au développement.

Au niveau national, cette approche est porteuse de plusieurs types de valeur ajoutée :

- pour l'AFD elle-même : la gestion axée sur les résultats est mise en œuvre au niveau des projets et toute la chaîne de résultats est couverte ;
- pour la France : les résultats sont utilisés dans la communication auprès d'un large public.

²⁹ Pour plus d'informations: <http://www.afd.fr/jahia/jahia/lang/en/home/Efficacite/pid/3648>

5 Conclusion

Il est aujourd'hui nécessaire i) de mieux connecter les objectifs stratégiques de l'aide publique au développement aux indicateurs de performance et ii) de différencier plus clairement les indicateurs quantitatifs (tels que les ressources budgétaires) des indicateurs qualitatifs qui mesurent tant les résultats propres de l'AFD que sa contribution aux impacts sur le développement, dans le cadre global des interventions de la communauté internationale.

En outre, trois chantiers, propres à l'AFD, devraient permettre d'améliorer le dispositif de gestion axée sur les résultats de l'Agence :

- le renforcement du cycle de programmation stratégique permettra d'améliorer les liens de causalité entre les stratégies et les projets;
- la mesure des impacts sur le développement fera l'objet d'une attention particulière par le renforcement des liens de causalité entre les résultats des projets et leurs impacts ;
- il est également nécessaire d'améliorer la concertation sur ces sujets au sein de la communauté des bailleurs : un travail sur une liste limitée et partagée d'indicateurs, dans une optique de transparence et de responsabilité mutuelle, non seulement sur les engagements financiers mais aussi sur les résultats obtenus, pourrait être mené. Ces efforts contribueraient à une plus grande transparence sur les résultats au niveau international.

Fonds international de développement agricole (FIDA)

L'intégration de la GRD à l'échelle de l'institution, des pays et des projets

Brian Baldwin, Hisham Zehni, Ron Hartman et Benoît Thierry

- Fermement appuyé par son équipe de direction, le FIDA a intégré la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) non seulement dans les programmes qu'il soutient, mais au sein de ses propres structures – à l'échelle de l'institution, des pays et des projets.
- Les processus de gestion des risques se sont révélés beaucoup plus utiles à la planification et à la gestion de la performance qu'il n'avait été imaginé au départ, dans la mesure où ils ont contribué à la prise de décisions.
- Les systèmes de gestion axée sur les résultats devraient être simples, pragmatiques et conviviaux, et fournir des renseignements sur lesquels les cadres supérieurs peuvent fonder leur prise de décisions.

1 Introduction : un plan d'action en vue d'accroître l'efficacité du FIDA en matière de développement

L'amélioration de l'efficacité organisationnelle du Fonds international de développement agricole (FIDA) est la clé d'une meilleure qualité de ses opérations sur le terrain, et donc d'un développement plus efficace. C'est pourquoi le FIDA a incorporé la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) non seulement dans les programmes qu'il finance, mais aussi dans ses propres structures.

En décembre 2005, le conseil d'administration a approuvé un plan d'action pour améliorer l'efficacité du FIDA en matière de développement, appuyant ainsi la mise en œuvre d'une stratégie de GRD conforme aux principes de la Déclaration de Paris. Le plan d'action traite de questions comme la prise en charge de la conception des programmes-pays par les pays partenaires, l'harmonisation avec d'autres partenaires nationaux et internationaux au niveau des pays et l'établissement d'un cadre plus global de planification et de reddition de comptes.

2 Leadership en matière de GRD à l'échelle de l'institution, des pays et des projets

À la différence d'autres organisations des Nations Unies, le FIDA est un organisme centralisé de taille modeste. D'après une évaluation réalisée par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM)³⁰, cette particularité confère au FIDA un avantage indéniable, puisque « la direction et le personnel sont en mesure d'assimiler, sous l'impulsion d'un leadership ferme, les orientations provenant de la Déclaration de Paris avec plus d'aisance que les grandes organisations décentralisées de l'ONU. Le FIDA n'a pas tant eu besoin de compter sur la panoplie de directives officielles et les services de formation. » Suit une description des changements amorcés par le FIDA à l'échelle de l'institution, des pays et des projets.

Institution

Sous l'impulsion d'une équipe de direction vouée au changement, un nouveau système de planification et de gestion de la performance (SPGP) à l'échelle institutionnelle a été mis en place en septembre 2006 afin de renforcer le suivi et la gestion de la performance interne du FIDA. Le SPGP constitue un cadre global qui recouvre les nouveaux processus comme les anciens. Il vise : a) à mieux cibler et gérer les efforts du Fonds, et à les aligner sur les objectifs stratégiques de ce dernier; b) à assurer la cohérence entre les activités au niveau

³⁰ Évaluation de la contribution du Groupe des Nations Unies pour le développement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Évaluation conjointe du GNUM, février 2008.

des pays et la gestion du budget, des ressources humaines, des processus internes et des politiques du Fonds. Au cœur du SPGP se trouve un ensemble de « résultats de la gestion institutionnelle » tirés du Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, applicables à l'ensemble de l'organisme en fonction de leur pertinence par rapport au programme de travail de chaque division. À titre d'exemple, voici les résultats de la gestion institutionnelle dans le domaine opérationnel : meilleure gestion des programmes de pays; meilleure conception des projets (prêts et dons); meilleur appui à l'exécution; accroissement de l'engagement et des partenariats stratégiques internationaux. Le domaine de l'appui institutionnel regroupe les résultats suivants : amélioration de la gestion et de la mobilisation des ressources; amélioration de la gestion des ressources humaines; amélioration de la gestion des risques; amélioration de l'efficacité administrative.

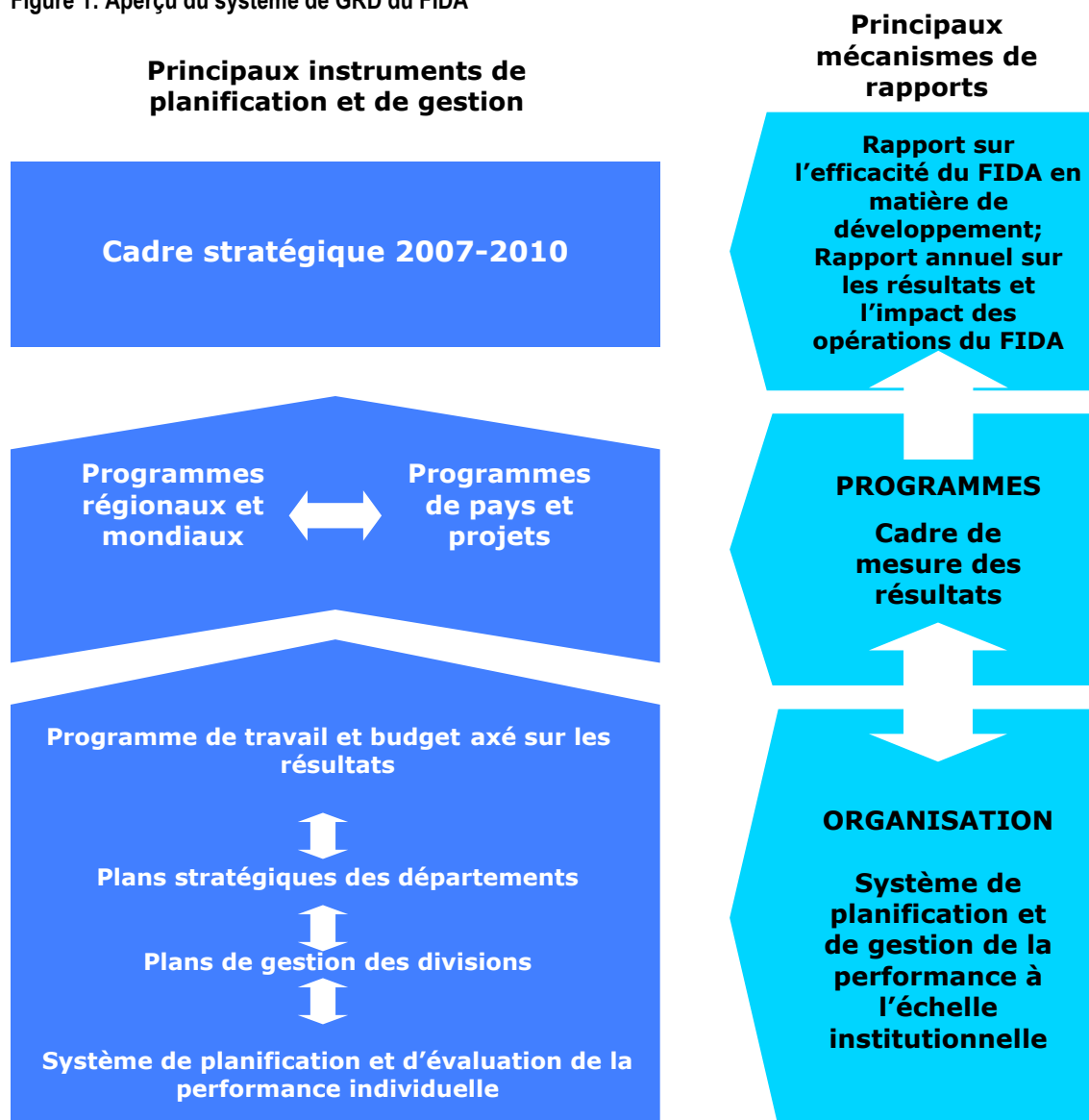
Le SPGP comprend également :

- des indicateurs clés de performance, pour suivre les progrès vers la réalisation des résultats de la gestion institutionnelle ³¹;
- des plans de gestion, pour suivre la contribution des départements et des divisions aux résultats de la gestion institutionnelle et aux résultats de gestion de second plan;
- des processus pour gérer les risques qui pèsent sur la réalisation des résultats de la gestion institutionnelle.

Le système de GRD, présenté à la Figure 1, prévoit la tenue d'examens trimestriels (« entretiens sur la performance ») – à l'échelle de la direction, des départements et des divisions – qui servent à faire le point sur les risques et sur les progrès accomplis au chapitre des résultats de la gestion institutionnelle. Le système est relié au budget, par le truchement du programme de travail et budget annuel axé sur les résultats, ainsi qu'aux plans de performance personnelle et aux évaluations correspondantes de tout l'effectif.

³¹ Certains des principaux indicateurs clés de performance proviennent du Système commun d'évaluation des performances (COMPAS) établi par les cinq grandes banques multilatérales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque interaméricaine de développement et Banque mondiale).

Figure 1: Aperçu du système de GRD du FIDA



Pays

Le FIDA a récemment adopté une nouvelle formule pour ses stratégies de pays – le Programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axé sur les résultats. Une telle intervention a pour but d'améliorer, d'une part, l'alignement des objectifs stratégiques du FIDA sur les priorités du pays hôte en matière de réduction de la pauvreté et, d'autre part, l'harmonisation avec les partenaires. La nouvelle formule prône une prise en charge conjointe et la participation des acteurs du pays, de même que l'adoption d'un cadre de mesure des résultats permettant de faire concorder les objectifs stratégiques avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de concevoir un programme de concertation sur les politiques publiques. L'approche prévoit un processus annuel d'examen de la performance au regard de cibles et de programmes définis par le pays. Le processus d'évaluation comprend également des enquêtes annuelles auprès des clients.

La mise à disposition d'outils efficaces et de processus de soutien compte pour beaucoup dans la promotion de pratiques de gestion axées sur les résultats plus efficaces aux niveaux décentralisés des pays. Ainsi, aux fins de planification et de mise en œuvre des projets, le FIDA utilise l'approche du *cadre logique*, assortie d'un modèle type et de directives opérationnelles. Les modèles logiques constituent le fondement de systèmes de

suivi-évaluation (S et E) performants et complets, aptes à fournir un appui stable aux programmes de pays. L'expérience a montré que les systèmes de S et E et les exigences afférentes sur le plan de l'information doivent obéir à un principe de réalisme et cibler les niveaux supérieurs de la chaîne des résultats.

En vue de consolider les liens entre le S et E et la planification des projets, de promouvoir le S et E à titre d'outil de gestion et d'intégrer de saines pratiques de gestion axée sur les résultats au niveau des projets, le FIDA a récemment incorporé le plan de travail et budget annuel axé sur les résultats à tous ses projets de la région Asie-Pacifique. Ce plan favorise la prise en compte de l'information du S et E dans les processus budgétaires annuels, de manière à ce que les décisions relatives à la planification du prochain exercice reposent sur les résultats et la performance de l'exercice précédent. L'expérience acquise dans le cadre des essais, complétée par la consultation des pays partenaires du Fonds, a permis de peaufiner le modèle et l'approche, et de les communiquer à d'autres pays de la région. Les premiers retours d'information indiquent que leur utilisation au moment de la planification annuelle facilite la transition d'une optique axée sur les activités ou les dépenses à une optique qui privilégie les résultats. Dans des pays comme le Cambodge, l'Inde, les Philippines et le Vietnam, le modèle et l'approche adoptés épousent l'évolution du pays vers des processus budgétaires davantage axés sur les résultats. On s'attend à ce qu'à l'avenir, cette initiative amène le FIDA à mieux saisir le lien entre les résultats obtenus et les ressources allouées.

Programmes et projets

À l'échelle des programmes et projets, le FIDA a créé un système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) qui mesure l'atteinte des objectifs et en fait rapport à trois niveaux. Le SYGRI examine les résultats immédiats découlant des activités et des extrants des projets (premier niveau = extrants, ou produits), l'amélioration de la fonctionnalité ou les changements de comportement des bénéficiaires (second niveau = effets), et les effets à long terme sur la pauvreté et la malnutrition (troisième niveau = impact). Le système permet d'évaluer la mesure dans laquelle les opérations contribuent à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) consistant à éliminer l'extrême pauvreté et la faim.

Le SYGRI soutient et encourage la gestion axée sur les résultats en généralisant les méthodes et la logique qui s'y rattachent : planification en fonction des cibles et des objectifs, suivi permanent des indicateurs clés de performance et présentation de rapports, comparaison des cibles visées et des réalisations, prise en compte des constatations dans le processus décisionnel et des enseignements tirés de l'expérience. Ce système met à la disposition du FIDA un ensemble cohérent de données qui documentent les résultats de ses activités – et les changements survenus dans les moyens d'existence des bénéficiaires. Dans ce cas-ci, le SYGRI est un facteur de responsabilisation puisqu'il révèle l'utilisation qui a été faite des ressources financières, et ses résultats, dans les pays partenaires.

Le SYGRI encourage à étendre la portée des systèmes de S et E des projets afin qu'ils englobent non seulement les activités et les extrants, mais aussi l'efficacité et la durabilité des initiatives. Ces systèmes peuvent intégrer des considérations permettant de savoir ce qu'il advient des bénéficiaires, des collectivités et des institutions après la mise en œuvre des projets. Dans l'optique du SYGRI, le S et E est un instrument dont le but ultime est de permettre une gestion axée sur l'impact.

3 Résultats obtenus : un étalon à partir duquel mesurer les progrès dès 2008

Institution

Puisque l'inauguration du SPGP ne date que de 2007, il est encore trop tôt pour quantifier les résultats obtenus. En revanche, les progrès sur le plan des résultats qualitatifs se laissent plus facilement cerner :

1. Les examens trimestriels ont été menés à tous les échelons dans les délais prévus.
2. La place accordée aux résultats va croissant dans toutes les unités de l'organisation et à tous les échelons, ce qui confirme l'adage selon lequel « ce qui est mesuré peut être géré ».
3. On observe une prise de décisions plus proactive et plus éclairée, même au niveau de la haute direction. N'y est pas étranger le fait que les cadres supérieurs reçoivent régulièrement une synthèse de la performance, qui renferme une évaluation de chacun des résultats de la gestion institutionnelle et de l'utilisation du budget, accompagnée d'un registre des risques.
4. Une culture orientée sur les résultats, au sein de laquelle les enquêtes, les faits probants et l'apprentissage sont tenus pour des éléments indispensables à une bonne gestion, commence à s'établir.
5. Le système sert d'outil de diffusion des savoirs et de l'information au sein du FIDA.
6. Les obligations mutuelles ont gagné en clarté, et l'on constate que l'affectation des ressources entre départements est mieux rationalisée et qu'une proportion plus importante des ressources va aux opérations.

Pays

Le **Népal** a été le premier pays de la région Asie-Pacifique pour lequel on a adopté une stratégie axée sur les résultats. Un premier processus d'examen tenu en décembre 2007 a révélé des améliorations au chapitre de la participation des acteurs et de l'alignement sur les priorités du pays. L'aide au renforcement des capacités de suivi et d'évaluation s'est avérée précieuse pour des pays tels que **la Chine, le Cambodge, l'Inde, le Laos, les Philippines et le Vietnam**. Par ailleurs, une vaste initiative régionale, le Programme d'appui à la gestion des projets en Asie, vise à stimuler l'efficacité des programmes de développement rural dans la région Asie-Pacifique en améliorant les capacités des institutions nationales en matière de gestion axée sur les résultats. Une autre initiative vient d'être lancée pour consolider les capacités de suivi et d'évaluation du Bureau de l'économie agricole, au sein du ministère de l'Agriculture et des Coopératives de la **Thaïlande**, et faciliter le réseautage et le partage de l'expérience acquise à l'égard de la gestion axée sur les résultats opérationnels dans la région. À **Madagascar**, la stratégie de pays axée sur les résultats (2007-2012) du FIDA concorde avec le Plan d'action de Madagascar. Les projets du Fonds s'articulent autour des objectifs stratégiques suivants : gestion des risques auxquels sont exposées les populations rurales vulnérables; hausse des revenus des familles rurales; développement des capacités des associations paysannes.

Programmes/projets

À l'occasion de deux ateliers infrarégionaux tenus au **Népal** et au **Vietnam**, un modèle normalisé a été conçu en collaboration avec les intervenants et des directives ont été diffusées. Une série de séances de formation ayant trait à la préparation du plan de travail et budget annuel axé sur les résultats ont eu lieu dans sept pays de la région Asie-Pacifique. Les appréciations reçues indiquent que ces formations ont aidé les participants à tisser des liens indispensables entre l'affectation des ressources et les résultats. À **Madagascar**, la distribution d'un manuel de procédure et la création d'un forum électronique ont permis d'améliorer les systèmes de S et E des projets de façon à ce qu'on puisse rendre compte au FIDA des progrès accomplis au chapitre des indicateurs de résultats et d'impact (SYGRI) et assurer l'harmonisation des activités du gouvernement et des

donateurs avec le plan d'action du pays. Un rapport dressé à la fin de 2007 signale que, conformément au premier OMD, la pauvreté rurale a été ramenée de 77,2% en 2001 à 73,5% en 2005. Outre cet étalon global, le Plan d'action de Madagascar annonce une série de résultats sectoriels : par exemple, 8,5% des familles malgaches se sont prévaluées de l'accès aux institutions de microcrédit comparativement à 6% en 2005. Le plan d'action propose de faire passer la proportion des producteurs ruraux ayant un titre de propriété à 75% d'ici à 2012; malgré les progrès enregistrés au cours des trois dernières années, cette proportion n'était que de 10,4% en 2007, d'où l'urgence de multiplier les capacités et les efforts pour atteindre la nouvelle cible. Soulignons qu'en établissant ces cibles et en prévoyant un suivi, le plan d'action enclenche un processus dont la finalité est de gérer l'atteinte de résultats fondés sur les politiques publiques. Dans un autre domaine, la diversification des sources de revenu des ménages ruraux a été mesurée par rapport aux augmentations de la production laitière et de l'élevage, au démarrage de nouvelles activités comme l'apiculture et au taux de couverture du Projet d'appui au développement rural, qui s'étend maintenant à 71% des collectivités rurales.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis actuels et à venir

Enseignements tirés de l'expérience d'autres organismes

- Contrairement à ce qui se passe dans d'autres domaines, les efforts en matière de GRD ont suscité un formidable esprit de collaboration et d'entraide parmi les organismes concernés. Pour le FIDA, le fait d'avoir pu tirer parti de l'expérience de ses homologues (au moyen de nombreuses visites et consultations) lui a été d'une aide inestimable au moment de concevoir et de déployer son SPGP.

Simplicité, pragmatisme, intégration

- Un système qui manque de simplicité ou de pragmatisme risque fort d'être voué à l'échec. Les cadres et le personnel ayant déjà beaucoup à faire, la gestion axée sur les résultats doit leur paraître comme un outil qui facilite la gestion des dossiers difficiles et qui fait le pont avec les processus décisionnels de la direction. Un système qui évoque une charge de travail supplémentaire ou qui présente peu d'intérêt pour les cadres supérieurs s'essoufflera aux paliers de gestion intermédiaires, soit qu'il se réduise à un exercice sur le papier ou qu'il paralyse tout le service. Trois points méritent d'être soulignés. En premier lieu, il convient d'établir des résultats à l'échelle institutionnelle (assortis d'indicateurs clés de performance se prêtant à l'agrégation) auxquels l'ensemble des secteurs opérationnels et non opérationnels de l'organisation peuvent contribuer. Si chaque cadre supérieur est expressément responsable d'un ou de plusieurs résultats de la gestion institutionnelle, l'engagement de toute l'équipe en sera favorisé et, en conséquence, la responsabilité à l'égard de ces résultats de gestion se propagera aux autres paliers de l'organisation. La chaîne verticale sera d'autant plus opérante que la direction aura un réel besoin d'information sur les résultats, puisqu'elle devra rendre compte de sa performance au président. En second lieu, au moment d'élaborer un plan à quelque niveau que ce soit, mieux vaut rester simple et mettre l'accent sur les résultats et les indicateurs les plus pertinents, sachant que les plans complexes sont exigeants quand il faut rendre des comptes. La surabondance des indicateurs clés de performance est un écueil fréquent; dans la mesure du possible, on adoptera des indicateurs courants. Dernier point, mais non le moindre, le principe de la simplicité mérite d'être appliqué aux concepts et à la terminologie du domaine des résultats afin qu'ils soient intelligibles pour l'ensemble de l'organisation, peu importe l'échelon ou les fonctions.

Appui de la direction

- Dans le prolongement de la leçon précédente, il est vital que la haute direction reconnaisse le système comme un outil de gestion et non comme un simple mécanisme de présentation de rapports. Le SPGP a permis aux cadres supérieurs de mieux saisir les problèmes qui nuisent à la performance du FIDA ainsi que les actions ou décisions nécessaires pour les corriger.

Acceptation et prise en charge du système par les cadres et le personnel

- Un groupe représentatif de divisions a pris part à une initiative pilote visant à explorer diverses avenues pour la mise au point d'un modèle de plan de gestion divisionnaire. L'expérience a débouché sur un modèle de planification uniforme très prisé des directeurs de divisions, qu'il serait possible de généraliser à ce palier du FIDA, de manière à faciliter l'alignement des divisions sur les résultats de la gestion institutionnelle et leur contribution à cet égard.
- Un réseau regroupant des agents de chaque division a vu le jour, lequel a permis des interactions régulières ainsi que la mise en commun de l'expérience acquise. Très fréquenté par le personnel, le réseau a puissamment mobilisé les énergies en faveur de la gestion axée sur les résultats.
- La première année de mise en œuvre du SPGP a été abordée dans un esprit d'expérimentation qui faisait une large place à *l'apprentissage par la pratique*. On a procédé à deux bilans – d'abord en décembre 2006, pour dégager l'expérience acquise aussitôt terminé le processus d'élaboration des plans de gestion des divisions; puis, en avril 2007, pour tirer les enseignements du premier entretien trimestriel sur la performance. Ces exercices ont montré aux gestionnaires qu'il y avait une réelle volonté d'associer les « utilisateurs » au perfectionnement du système.

Recours aux technologies de l'information

- Les technologies de l'information ont assuré l'efficacité du suivi de la performance et de la présentation de rapports connexes (ces rapports, qui portent sur les indicateurs clés de performance, sont établis selon la formule des feux de signalisation et complétés par des appréciations qualitatives). Ces technologies ont permis d'effectuer des analyses rapides et des bilans, et de signaler aux cadres supérieurs tout problème ou risque appelant une décision.

Rapports sur la performance, responsabilité et principe de la « gestion axée sur les résultats »

- Si l'on n'y prend garde, l'adoption d'un système transparent de mesure de la performance (dans le cas du FIDA, il s'agit du système des feux de signalisation) risque d'inciter les gestionnaires à rendre compte de la performance de manière non objective, de crainte d'être pénalisés. Il faudrait insister sur le fait que les gestionnaires sont, au premier chef, chargés d'axer la gestion sur les résultats – c'est-à-dire de suivre étroitement la performance et de chercher des solutions à même de l'améliorer. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'assimiler les « feux rouges » ipso facto à une mauvaise prestation de leur part. On s'attardera plutôt à évaluer la célérité avec laquelle ils ont cerné et corrigé les problèmes. Bien des tensions pourront être éliminées si les entretiens sur la performance mettent l'accent sur l'apprentissage, la mise en commun d'information, les succès obtenus et la recherche de solutions aux problèmes.

Gestion des risques

- L'intégration de la gestion des risques au sein du système a contribué à rehausser la qualité de la planification. Elle présente également l'avantage de sensibiliser la direction aux risques qui menacent la performance et de l'inciter à y répondre par la prise de décisions.

Pays

Plusieurs initiatives n'en sont qu'à leurs débuts et demanderont un suivi et un appui constants pour les besoins de l'apprentissage et de la diffusion des savoirs. La mise en œuvre du SYGRI reste un défi pour le FIDA, comme en témoignent les expériences en Asie. À bien des égards, cet état de fait est représentatif des difficultés souvent associées aux activités de S et E (fiabilité des données, rapport coût-efficacité de la collecte, ampleur des informations recueillies et part des données utilisées dans la prise de décisions de gestion, notamment). Toujours est-il que le système a été utile sous plusieurs rapports, par exemple en soulignant l'importance du S et E et en mettant à la disposition des pays et du FIDA des données relatives à la performance qui peuvent être examinées à la lumière d'un ensemble normalisé d'indicateurs comparables

d'une région et d'un pays à un autre. Les efforts visant à renforcer les capacités du personnel sur le terrain se poursuivront.

Prochaines étapes et défis en perspective

Malgré des débuts prometteurs, plusieurs volets du système demandent à être adaptés ou perfectionnés. Ainsi, l'on doit s'attarder davantage à la qualité des plans, en particulier veiller à ce que l'énoncé des résultats soit clair et que les indicateurs clés de performance soient SMART (stratégiques, mesurables, réalisables, réalistes, limités dans le temps). Dans ce dernier cas, deux remarques s'imposent : a) les indicateurs clés de performance entraînent un risque de « déplacement d'objectifs » (accent mis sur les « chiffres » plutôt que sur les résultats); b) le choix d'indicateurs SMART pose problème pour certaines fonctions (travail d'élaboration des politiques, gestion des savoirs, communications, etc.) et, dans ces domaines, le recours à des modalités d'évaluation qualitative, par exemple des sondages, sera envisagé.

À l'échelle des pays et des programmes ou projets, les systèmes poursuivront leur maturation, et le FIDA maintiendra son appui à plusieurs des méthodes à l'essai. En parallèle, le Fonds s'appliquera à tirer les leçons de chaque projet dans le cadre de sa gestion des savoirs et de la communication. Ce travail reposera sur les systèmes de S et E et sur l'information relative aux succès et aux échecs des projets, lesquels pourront trouver leur place dans des études de cas et des outils de communication (par exemple au sein d'une communauté de praticiens) ayant pour thème l'expérience des programmes-pays. Un autre défi consistera à reproduire l'expérience à plus grande échelle dans d'autres pays et d'autres programmes du Fonds.

L'apport de la gestion des risques à la gestion de la planification et de la performance a largement dépassé les attentes. Une orientation plus rigoureuse des cadres et du personnel permettrait de renforcer leurs compétences dans le domaine de l'analyse (impact des risques sur la performance en matière de développement), de l'évaluation et de la communication des risques, de sorte que les risques pertinents soient signalés et dûment pris en compte au niveau de gestion adéquat. Il faudra enfin préciser les procédures de contrôle et de suivi des mesures d'atténuation des risques convenues, surtout dans le cas de risques dont la gestion est plus exigeante.

5 Conclusion

Au cours des deux dernières années, le FIDA a avancé à grands pas dans l'élaboration de cadres de GRD adaptés à ses opérations à l'échelle institutionnelle, des pays et des programmes, conformes aux engagements en matière de partenariat de la Déclaration de Paris et garants d'une efficacité accrue de l'aide. Le Fonds a tiré des leçons de l'expérience acquise et cerné les difficultés qui subsistent. Néanmoins, pour conclure sur une note de réalisme, force est de reconnaître que les processus de prise de décisions et d'affectation des ressources dans le milieu de l'aide au développement obéissent rarement au seul critère des résultats de développement, puisque d'autres variables – qui peuvent paraître contraires à la logique des résultats – entrent inévitablement dans l'équation. Le plus grand défi de la GRD consiste donc à trouver le moyen d'accroître le poids relatif des résultats dans ces processus. Prises globalement, les initiatives décrites précédemment devraient aller dans ce sens. Toutefois, il est un aspect fondamental qui semble encore mal compris : le lien entre les ressources et les résultats, et plus précisément le rapport coût-avantage entre ces deux éléments – en d'autres termes, quels résultats avons-nous obtenus et à quel coût? La complexité de cette question découle, d'une part, de la difficulté de quantifier et de suivre les résultats de développement et, d'autre part, du fait que la manifestation de ces résultats ne concorde généralement pas avec les cycles budgétaires des organisations et des gouvernements. Le FIDA est d'avis que la communauté du développement doit chercher à mieux comprendre ce rapport si elle souhaite voir la GRD s'institutionnaliser dans les organismes de développement et au niveau des pays.

Brésil : État du Ceará

Mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au niveau infranational

*Marcos Costa Holanda, Cláudio André Gondim Nogueira, Ana Cristina Medeiros
et Antônio Lisboa Teles da Rosa³²*

- Sous la supervision de M. Marcos Holanda, une équipe de l'Institut de recherche économique du Ceará a conçu et appliqué une nouvelle politique de gestion axée sur les résultats de développement (GRD) qui établit un lien entre les indicateurs de résultats au sein du gouvernement.
- On a adopté un ensemble de lois et de décrets favorables à la gestion axée sur les résultats, selon lesquels l'affectation des ressources est fonction des indicateurs de résultats.
- Désormais, les programmes prioritaires de l'État sont choisis parmi des propositions qui décrivent de façon uniforme les problèmes et les stratégies à employer pour atteindre des résultats.

1 Introduction

L'État du Ceará vient au cinquième rang des États les plus pauvres du Brésil. Environ 45% de sa population vit sous le seuil de la pauvreté. En 2003, une nouvelle administration s'assigne un objectif ambitieux : *la croissance alliée à l'inclusion sociale*. Il s'agit de s'attaquer aux graves problèmes économiques et sociaux présents au Ceará – pauvreté, répartition inégale des revenus, taux élevé d'analphabétisme, services restreints d'approvisionnement en eau et d'assainissement, problèmes environnementaux – en améliorant l'ensemble des services offerts à la population. Pareille ambition appelle deux questions : comment financer, dans des temps de compressions budgétaires, les nouveaux investissements requis? Et comment rendre les services plus efficaces et plus rentables?

Les représentants de l'État reconnaissent que, pour améliorer le bien-être de la population, il faut impérativement dépasser le stade du financement de projets et d'extrants et revoir la politique d'affectation des ressources à la lumière de l'approche axée sur les résultats. Au cœur de la nouvelle politique, une idée simple mais combien percutante : récompensons les résultats, non pas seulement les extrants.

M. Marcos Holanda, de l'Institut de recherche économique du Ceará (IPECE), est aux commandes du groupe technique chargé de concevoir et d'appliquer la nouvelle politique, et de préparer les fonctionnaires de l'État à donner un coup de barre en direction de la gestion axée sur les résultats (GR). Le groupe technique organise une série d'ateliers visant à rassembler les fonctionnaires autour de la réforme, sachant que l'atteinte des objectifs énoncés dans le plan gouvernemental et, partant, les changements sociaux, dépendent pour beaucoup de leur engagement et de leur contribution.

2 Mesures et approches innovantes

Durant la phase de transition vers la GR, les représentants de l'État introduisent une série de mesures innovantes au sein de l'administration publique du Ceará. Ils rappellent que le gouvernement et ses programmes ne sont pas une fin en soi, et que ce sont les résultats qui priment. Ces mesures sont décrites plus avant dans *Ceará – A Prática de uma Gestão Pública por Resultados* (Ceará : la pratique de la gestion axée sur les résultats), ouvrage qui sert à former le personnel gouvernemental³³.

³² Marcos Costa Holanda : directeur général – Institut de recherche économique du Ceará (IPECE). Courriel électronique : holanda@ipece.ce.gov.br. Cláudio André Gondim Nogueira : analyste des politiques publiques – IPECE. Courriel électronique : claudioandre@ipece.ce.gov.br. Ana Cristina Medeiros : directrice financière et administrative – IPECE. Courriel électronique : cristinamedeiros@ipece.ce.gov.br. Antônio Lisboa Teles da Rosa : professeur – Université fédérale du Ceará (CAEN/UFC); anciennement directeur des études sociales – IPECE. Courriel électronique : lisboa@ufc.br.

³³ On peut consulter cet ouvrage (en portugais) à l'adresse suivante : http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Ceara_GPR.pdf.

Parfois, la nouveauté est l'évidence même : penser d'abord aux gens, se concentrer sur les résultats, partir du plus simple, allier les approches descendante et ascendante et se rappeler que les gens et les institutions sont sensibles aux mesures incitatives. À vrai dire, la structure administrative de l'État n'a guère besoin d'être remaniée.

Un comité de GR et de gestion financière, le COGERF (*Comité de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal*), qui regroupe des représentants des secrétariats de la Planification, de la Gestion, des Finances et du Contrôleur, est mis sur pied pour coordonner et appuyer la GR au Ceará. Le travail du comité auprès des autres secrétariats fait appel à une stratégie mixte : dans le cadre d'une démarche descendante, le gouvernement énonce ses grandes priorités en matière de résultats, à quoi s'ajoute une démarche ascendante qui invite les secrétariats à décrire leur rôle et leur contribution à l'atteinte des grands objectifs gouvernementaux. Ainsi, au lieu d'imposer un programme « déjà tout fait » aux secrétariats responsables, on convie ces derniers à être de la partie, on sollicite leur point de vue et leur coopération en vue de l'atteinte des objectifs et des priorités du plan gouvernemental.

Étant donné les contraintes budgétaires, les secrétariats doivent se débrouiller avec les moyens du bord pour mettre en œuvre la nouvelle approche. Certains secrétariats, par exemple ceux de l'Infrastructure, de l'Éducation et de la Santé, ont déjà mis en place une structure de planification plus ou moins achevée, mais d'autres non. Divers ateliers et séances de formation permettent au personnel de se familiariser avec le cadre de la GR et de se préparer à concrétiser le nouveau modèle.

Ensuite, lors d'une série de rencontres, le Secrétariat de la planification (appuyé par l'IPECE) et les autres secrétariats négocient les résultats stratégiques sectoriels – dont les extrants et les programmes – et déterminent la contribution de chaque secrétariat à la réalisation des objectifs gouvernementaux. Les secrétariats s'engagent à produire des extrants et des résultats précis dans les domaines où leurs moyens d'action sont les plus grands. Par la même occasion, ils définissent des indicateurs pour les besoins du suivi des extrants et des résultats. La responsabilité du suivi incombe à la fois au gouverneur de l'État et à son équipe de hauts fonctionnaires, ainsi qu'au Secrétariat de la planification et à l'IPECE. Les premiers effectuent le suivi depuis la « salle de gestion de la situation gouvernementale »³⁴, tandis que les seconds recourent aux matrices de GR (voir plus loin). Les activités de suivi, jugées essentielles pour atténuer les risques d'atteinte au moral, serviront de base à l'évaluation de la performance des secrétariats.

Par ailleurs, en collaboration avec la Banque mondiale, l'État du Ceará négocie un nouvel instrument de prêt infranational : l'approche sectorielle³⁵. Cet instrument de prêt dont la conception reprend la logique de la GR, fonde les décaissements non pas sur l'exécution des projets, mais sur l'atteinte de cibles associées à des indicateurs sociaux et économiques. Les indicateurs et objectifs choisis sont soumis à un suivi effectué à l'aide d'un tableau semblable à celui de la Figure 1.

Alors que l'État du Ceará devait procéder à des amortissements importants pour la période 2004-2009, l'opération lui permet de prolonger la période d'amortissement de sa dette et de récupérer ainsi une partie de son pouvoir d'investissement.

À l'échelle institutionnelle, les principaux administrateurs de l'État adoptent un ensemble de lois et de décrets qui encouragent la GR en accordant les fonds en fonction d'indicateurs de résultats. Voici quelques exemples des mesures incitatives instaurées :

- **Le prix « Ceará Vida Melhor »** encourage les municipalités les plus pauvres de l'État à recentrer leurs politiques sur l'amélioration des indicateurs sociaux dans trois domaines : l'éducation, la santé et les revenus. Les municipalités affichant les meilleures performances annuelles reçoivent des subventions à l'appui de leurs projets à caractère social.
- **Le prix « Escola de Destaque »** souligne l'excellence des enseignants et des directeurs d'écoles publiques qui maintiennent les niveaux d'exigence et améliorent la qualité de l'instruction. Les avantages pécuniaires associés au prix entraînent une saine compétition entre les écoles. Le but

³⁴ Pour de plus amples détails, se reporter au document à http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Ceara_GPR.pdf, p. 98-113.

³⁵ Prêt-programme adaptable pour le développement multi-sectoriel au Ceará (approche sectorielle – Ceará).

ultime consiste à améliorer la qualité de l'enseignement et le rendement scolaire des élèves du réseau public.

- **Le système « ICMS Municipal »** établit un lien entre les ressources et les résultats : par exemple, il redistribue aux municipalités de l'État 25% des revenus provenant de la taxe du Ceará sur les biens et services, en tenant compte de leurs résultats dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement. Ces indicateurs font en sorte que le gouvernement ne se fie plus exclusivement aux critères traditionnels liés aux extrants, par exemple la population.

Figure 1 : L'approche sectorielle – La logique « argent contre résultats » appliquée concrètement

INDICATEURS		2006		ÉVALUATION DES RISQUES											
		CIBLES	RÉSULTATS	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
SEFAZ	1. Excédent primaire	147 millions	219 millions												
	2. Recettes fiscales/produit intérieur brut (PIB)	8,5 % ou plus	10,57 %												
SRH	3. Facturation de l'eau brute – usage industriel	80 %	100 %												
	4. Facturation de l'eau brute d'irrigation	5 %	11,98 %												
	5. Facturation de l'eau brute servant à l'aquaculture	40 %	40,16 % (ICAUC)												
SEINFRA	6. Nouveaux branchements d'eau	34 158	70 812												
	7. Nouveaux branchements d'égout	18 543	19 562												
	8. Marge d'exploration de la CAGECE	< 70,6 %	62,87 %												
SESA	9. Pourcentage de femmes enceintes se rendant à au moins quatre consultations prénatales	90 %	90,8 %												
	10. Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans admis pour diarrhée dans un centre de soins	20 %	25,3 %												
	11. Pourcentage de la population couverte par le Programme de santé de la famille (PSF)	60 %	64,9 %												
SOMA	12. Aires protégées (environnement)	Une aire de 5 000 hectares	10 005 hectares												
	13. Zonage écologique et économique : <i>litoral, caatinga</i> et <i>serras úmidas</i>	Zonage de la <i>caatinga</i> terminé; zonage des <i>serras úmidas</i> à contrat	Zonage du <i>litoral</i> terminé; zonage des <i>serras úmidas</i> et de la <i>caatinga</i> à contrat												
SEDUC	14. Amélioration de l'apprentissage par des tests normalisés (SPAEC et SAEB)	a) SPAEC b) SAEB	Terminé												
	15. Amélioration de l'efficacité des dépenses liées à l'éducation	a) Mise en œuvre des recommandations; b) évaluation d'impact	Terminé												
	16. Réduction du nombre de personnes analphabètes (âgées de 15 ans et plus)	Nombre de certificats : 100 000	Nombre de certificats : 312 669												

Nota :  Forte probabilité d'atteindre la cible  Probabilité moyenne d'atteindre la cible  Faible probabilité d'atteindre la cible

Source : IPECE – Unité de programme/Groupe chargé de l'approche sectorielle – Ceará

Dans le cadre de son programme de GR, le gouvernement a également modifié la méthode de sélection des programmes prioritaires de l'État. La sélection se fait maintenant sur la base d'une série de critères exposés dans le modèle de proposition de programme ou projet, illustré à la Figure 2. Malgré la marge budgétaire ménagée par l'approche sectorielle, les ressources disponibles ne permettent pas de réaliser la totalité des projets et programmes, d'où l'intérêt pour le gouverneur et les hauts fonctionnaires de l'État de pouvoir s'en remettre à des critères précis pour faire des choix fondés sur les priorités.

3 Résultats

Figure 2 : Modèle de proposition

1. Problème à résoudre
2. Résultat stratégique gouvernemental visé
3. Résultats stratégiques sectoriels visés
4. Extrants prévus
5. Indicateurs de suivi et d'évaluation
6. Groupe cible
7. Échéancier
8. Sources de financement
9. Rapport coûts-avantages escompté
10. Complémentarité avec d'autres programmes et projets

Source : IPECE

La décision prise par l'État du Ceará d'adopter la GR continue d'orienter l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion de ses politiques et programmes. Les secrétariats de l'administration de l'État ont chacun mis au point une matrice de GR (Figure 3) qui met en rapport leurs résultats stratégiques et leurs extrants avec les résultats stratégiques du gouvernement. Voilà qui marque un virage important dans la planification des activités gouvernementales : plus que jamais, les secrétariats voient leur place reconnue à titre de rouages de l'État qui participent à l'accomplissement des objectifs gouvernementaux.

Figure 3 : Matrice de GR

MATRICE DE GR								
GOVERNEMENT	SECRÉTARIAT							
Résultats stratégiques	Résultats stratégiques sectoriels	Indicateurs de résultats	Données de base	Programmes prioritaires	Ressources (en reales)	Extrants	Indicateurs d'extrants	Extrants ciblés

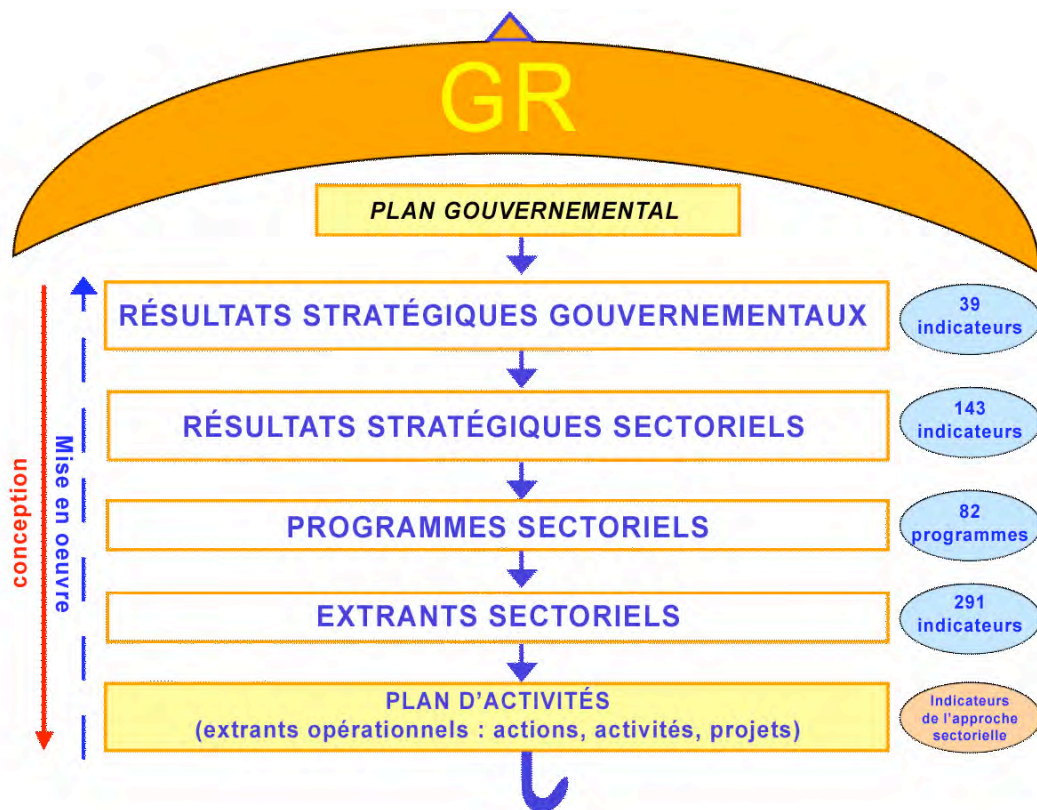
Source : Holanda *et al.* (2006)³⁶

Il découle de cette matrice que les secrétariats doivent toujours avoir à l'esprit, au moment de planifier ou d'exécuter des activités, les objectifs en matière d'extrants et de résultats qu'ils se sont engagés à honorer. Cette matrice fait aussi partie des systèmes budgétaires et de planification du gouvernement, de façon à permettre le suivi des extrants. Au surplus, les extrants et les résultats font régulièrement l'objet d'un suivi et d'une validation par le Secrétariat de la planification et l'IPECE.

³⁶ http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Ceara_GPR.pdf

La Figure 4 schématise la structure de GR du Ceará. Comme on le voit, la GR chapeaute l'ensemble des actions et des programmes gouvernementaux.

Figure 4 : La GR dans l'État du Ceará – Synthèse



Source : Holanda *et al.* (2006)

Le système comporte 39 indicateurs associés aux résultats stratégiques gouvernementaux; 143 indicateurs de résultats stratégiques sectoriels; 82 programmes sectoriels; 291 indicateurs d'extrants sectoriels; les indicateurs de l'approche sectorielle.

En 2007, 1 383 projets ont été examinés suivant l'approche de la GR en vue de la sélection des programmes prioritaires de l'État pour le budget 2007-2009. De plus, la première étape de l'approche sectorielle a été conclue, après un investissement de 149,75 millions de dollars américains dans des programmes d'éducation, de santé, d'infrastructure et de protection environnementale, entre autres, au cours de la période 2005-2007. Les bonnes performances de la première approche sectorielle (attestées par les indicateurs de la Figure 1) ont conduit à l'approbation d'une seconde approche sectorielle, d'une valeur de 240 millions de dollars américains; la formule a été reprise dans d'autres États brésiliens.

4 Défis surmontés et enseignements tirés de l'expérience

Le plus grand défi rencontré par le système de GR est la résistance au changement de la part de certains fonctionnaires et dirigeants, chez qui ces réformes sont ressenties comme menaçantes. Les propos qui suivent de M. Holanda résument à merveille la principale leçon tirée de l'expérience jusqu'à présent : « En substance, la GR est une culture qui se construit, ce qui exige patience, persévérance et passion. »

5 Conclusion

L'instauration de la gestion axée sur les résultats dans l'État du Ceará – depuis la phase de conception jusqu'à la mise en œuvre – est encore loin d'être achevée et pérennisée. Le plus grand défi consiste peut-être à pousser la GR hors des limites gouvernementales pour la promouvoir plus largement au sein de la société brésilienne. Voilà qui permettrait aux citoyens d'assumer un rôle de surveillance à l'égard des actions de l'État et d'encourager leurs dirigeants à poursuivre les réformes axées sur les résultats. Dans un tel contexte, le processus de la GR deviendrait endogène et permanent, inscrit au cœur même de la dynamique entre le gouvernement et la société civile. Par ailleurs, il reste à programmer un suivi-évaluation plus officiel et plus systématique des politiques et mesures incitatives associées aux résultats qu'a adoptées le gouvernement. Pareille démarche permettra de déterminer leur efficacité et leur efficacité, d'actualiser et d'améliorer les capacités de l'État dans le domaine des statistiques et d'inciter les fonctionnaires à penser en fonction des résultats.

L'avenir s'annonce prometteur, l'approche novatrice de l'État du Ceará en matière de gestion axée sur les résultats étant d'ores et déjà reconnue par le gouvernement brésilien et par d'autres instances comme la voie à suivre.

Development Gateway

La plateforme de gestion de l'aide au service des systèmes nationaux

Emily Kallaur

- Un partenariat novateur a mis au point une « plateforme de gestion de l'aide », outil gouvernemental en ligne consacré à la gestion et au suivi de l'aide au développement, en vue d'appuyer le programme d'action mondial sur l'efficacité de l'aide.
- Maintenant opérationnel dans huit pays, le système a été conçu par la fondation Development Gateway en étroite collaboration avec plusieurs partenaires : le gouvernement de l'Éthiopie, qui l'a mis au banc d'essai, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et le gouvernement de l'Inde.
- La plateforme appuie le travail des décideurs gouvernementaux et de leurs partenaires du développement en répertoriant les ressources d'aide et les résultats sur le plan du développement. La plateforme favorise une prise de décisions fondée sur des éléments concrets, ce qui rehausse en bout de ligne l'impact en termes de développement.

1 Introduction

À l'occasion du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Rome en février 2003, le gouvernement de l'Éthiopie exprime une inquiétude commune à de nombreux pays en développement, à savoir que certaines pratiques des donateurs au titre de la gestion de l'aide ont pour effet d'entraver la réalisation des objectifs de développement. L'absence en Éthiopie d'un système global permettant d'assurer le suivi de l'aide publique au développement et la reddition de comptes n'arrange pas les choses. Pour remédier à cette lacune, Development Gateway – fondation à but non lucratif spécialisée dans les technologies de l'information et des communications (TIC) au service du développement – entame une collaboration étroite avec le ministère des Finances et du Développement économique de l'Éthiopie. Ensemble, ils conçoivent et mettent à l'épreuve une solution Web conçue dans l'optique des objectifs du programme d'action mondial sur l'efficacité de l'aide.

Entrée en service dans huit pays, la plateforme de gestion de l'aide (PGA) fournit un espace virtuel pour la gestion des projets et des programmes financés par l'étranger et la présentation de rapports à leur égard. Elle s'appuie sur la marche du travail propre à chaque gouvernement et facilite la reddition de comptes de la part des agents responsables de la gestion de l'aide, notamment en ce qui concerne les décaissements des donateurs et l'exécution des activités. Le système favorise donc une gestion plus avisée des ressources et une intervention plus efficace des gouvernements en présence de difficultés de coordination de l'aide.

La PGA vise avant tout à renforcer les systèmes nationaux. Après des efforts soutenus de recherche et développement, Development Gateway et le gouvernement éthiopien présentent la plateforme au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris en 2005 et s'attèlent ensuite à son lancement dans le pays. D'entrée de jeu, le ministère des Finances et du Développement économique de l'Éthiopie prend les rênes du processus de mise en œuvre, de manière à conserver au système toute sa pertinence et son utilité. Dans les pays qui suivront l'exemple, la décision d'adopter le système émanera là aussi des gouvernements, convaincus par sa capacité de contribuer au règlement de problèmes concrets. Bien que la PGA comporte des avantages sur les plans de l'harmonisation de l'aide et de la coordination des donateurs, son principal mérite est d'aider les gouvernements à mieux gérer leurs ressources, conformément à l'esprit de la Déclaration de Paris.

2 Leadership en matière de gestion axée sur les résultats de développement (GRD)

La PGA représente l'aboutissement d'une proche collaboration entre la fondation Development Gateway et le gouvernement de l'Éthiopie, qui a pris part à la conception du système et à sa mise à l'essai. En guise de première étape, l'équipe doit cerner la portée du projet. De toute évidence, la technologie est à même de régler une partie des problèmes dénombrés par l'Éthiopie. Par contre, il faut s'attaquer à la question de la diversité des formats de données et des usages terminologiques variés des organisations. Les différences entre le calendrier éthiopien et l'exercice financier des donateurs, par exemple, compliquent de beaucoup la comparaison des rapports. Unissant leurs efforts, le personnel de Development Gateway et les fonctionnaires éthiopiens s'appliquent à préciser les mesures devant faire l'objet d'un suivi, à assurer la souplesse et le caractère évolutif du système et à trouver un équilibre entre la convivialité et la fonctionnalité. Le gouvernement éthiopien illustre son engagement à l'égard du projet en consacrant d'importantes ressources humaines à la mise au point du système, tandis que le gouvernement de l'Inde offre un soutien en nature, soit des ressources en matière de développement logiciel par l'intermédiaire du Centre for Development of Advanced Computing de Bangalore.



La PGA fait le suivi des engagements et des décaissements des donateurs ainsi que des dépenses liées aux activités; elle permet le S et E à l'échelle des projets, des programmes et de la stratégie nationale.

Mais la technologie ne peut tout résoudre; il faut ratisser plus large et faire intervenir d'autres acteurs locaux et internationaux. Un tel partenariat contribue à élucider plusieurs questions : qui s'occupera d'héberger et de gérer le système, d'où proviendront les données, quelle place occupera la PGA dans le dialogue général sur la coordination de l'aide. Jouent un rôle de premier plan dans la conception de la plateforme et le financement de sa mise au point le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et le groupe local d'assistance au développement en Éthiopie. Le CAD/OCDE offre son expertise en matière de normes internationales (classifications sectorielles, méthodes de suivi et d'évaluation), tandis que le PNUD donne des conseils sur les méthodes et les exigences de mise en œuvre.

3 Résultats

Selon un sondage réalisé en 2006 auprès des utilisateurs de la PGA en Éthiopie, le déploiement du système a entraîné des gains notables en efficacité, accompagnés d'une réduction immédiate des coûts de transaction, dans la reddition de comptes et dans la gestion du portefeuille d'aide. Bien que ces gains soient difficiles à quantifier, les agents concernés signalent qu'ils ont réduit de moitié environ le temps consacré à la saisie des données, qu'ils préparent leurs rapports en trois fois moins de temps et qu'ils retrouvent l'information sur les projets en cours environ sept fois plus vite qu'au moyen des anciennes méthodes. D'après ce sondage, une quarantaine de fonctionnaires utilisent le système de façon régulière, et l'utilisateur moyen prépare trois ou quatre rapports par mois.

Plus généralement, la PGA contribue à transformer la manière dont l'aide est gérée en Éthiopie. En remplaçant les systèmes de suivi manuels par un système virtuel sécuritaire, elle donne au gouvernement une vue d'ensemble des activités d'aide, ce qui se traduit par une planification et une prise de décisions plus judicieuses. Le ministère des Finances et du Développement économique a fait de la PGA le système gouvernemental officiel pour documenter les activités d'aide et en rendre compte. En particulier, le système

permet au ministère de mieux repérer les retards ou les difficultés de mise en œuvre, mais aussi d'intervenir pour améliorer la coordination. La PGA trouve également sa place dans le plan d'action de l'Éthiopie sur l'efficacité de l'aide.



Atelier de diffusion des savoirs en Éthiopie

Une fois la PGA implantée, l'Éthiopie a entrepris de faire connaître son expérience. Sept autres pays ont adopté le système. Dans le cas de la Tanzanie, l'enquête de suivi de 2006 relative à la Déclaration de Paris avait révélé qu'il fallait renforcer les capacités en matière de gestion du développement pour favoriser l'appropriation nationale. La gestion des données sur les apports d'aide considérables faits à ce pays représentait en elle-même un défi de taille. La responsabilité de la gestion de l'information revenait au département du financement externe du ministère des Finances, qui recourait à une feuille de calcul de moins en moins commode pour suivre le financement des donateurs. À cause des limites de cet outil, le département n'avait pu présenter son rapport annuel sur l'aide publique au développement.

Le département du financement externe du ministère des Finances a découvert l'existence de la PGA par l'intermédiaire du partenaire local de Development Gateway, qui s'occupe du portail de développement de la Tanzanie. Pour constater de visu les avantages du système, le département a demandé à dépêcher une équipe en Éthiopie à la fin de 2007. Le gouvernement éthiopien a accepté. Il a organisé un atelier auquel deux autres pays allaient participer, le Burkina Faso et le Malawi, qui cherchaient un outil leur permettant de renforcer la gestion des données sur l'aide au développement (au Malawi, les discussions à ce sujet remontaient à 2005).

L'atelier portait sur de multiples sujets allant du fonctionnement de la PGA à des questions plus générales touchant aux mécanismes de coordination et aux instruments de financement. À sa conclusion, les trois délégations en visite ont décidé d'adopter le système, avec l'aide financière de la Direction du développement et de la coopération de la Suisse et du PNUD.



Atelier sur la PGA en Tanzanie

Le réseautage entre pays autour de la PGA s'est poursuivi. L'administrateur de la PGA de l'Éthiopie s'est joint à l'équipe de Development Gateway chargée de former les utilisateurs tanzaniens. Quelques mois plus tard, le coordonnateur de la PGA de la Tanzanie a aidé à former ses homologues malawiens. Grâce à cette collaboration qui passe les frontières, les utilisateurs de la PGA font part à d'autres des leçons de l'expérience – par exemple sur l'importance d'un engagement politique de haut niveau en faveur de la PGA. Au Burkina Faso, cet engagement a été clairement démontré lors d'un discours du nouvel an dans lequel le directeur général de la coopération du ministère de l'Économie et des Finances a expliqué que la mise en œuvre de la PGA était l'un des deux principaux objectifs du ministère pour 2008.

En Tanzanie, la PGA est un élément central de la stratégie gouvernementale visant à atteindre les objectifs en matière d'efficacité de l'aide. Le système est entré en service au début de 2008 et 30 fonctionnaires – en Tanzanie continentale et insulaire (Zanzibar) – y ont été formés. Il fallait ensuite garnir la base de données d'informations sur l'aide. Afin de réserver du temps à cet exercice, le gouvernement a organisé, avec l'appui de Development Gateway, la tenue de plusieurs ateliers de gestion de données. Cette formule a permis aux participants de soulever des questions d'ordre pratique à mesure qu'elles survenaient et de mettre en commun leurs idées pour assurer la qualité des données. La PGA de la Tanzanie renferme de l'information sur plus de 300 activités représentant plus de 6,5 millions de dollars en apports d'aide des donateurs. Les activités se rattachent à des volets précis de la stratégie de développement du pays, de sorte qu'il est possible d'avoir un instantané du financement externe pour chaque grand objectif national. Une fois que l'information sera complète et qu'elle aura été vérifiée, elle sera mise à la disposition de plusieurs ministères d'exécution et organismes donateurs. Le modèle des ateliers de gestion de données de la Tanzanie a été repris au Burkina

Faso et au Malawi, qui sont désormais tous deux en mesure de suivre le portefeuille d'aide de leur pays au moyen de la PGA.

Conformément au projet initial, la PGA se compose uniquement de composants logiciels ouverts; autrement dit, les pays adoptant la PGA ont accès au code source du logiciel (sans avoir de droits à payer) et peuvent en faire part à l'ensemble des entités de leur gouvernement. Ils reçoivent aussi les nouvelles versions du logiciel. De cette manière, tous les partenaires profitent des nouvelles fonctions mises au point à la demande d'un pays. Par exemple, le gouvernement de la Bolivie a demandé à ce qu'un tableau de bord destiné à la planification nationale soit ajouté à la plateforme, pour permettre aux utilisateurs de suivre les progrès accomplis en regard des objectifs de développement nationaux. Pour sa part, la Tanzanie souhaitait que les donateurs puissent inscrire leurs prévisions financières triennales directement dans le système, afin de faciliter l'élaboration de son cadre de dépenses à moyen terme. Ces fonctions sont maintenant offertes à tous les autres pays partenaires.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

L'approche de la mise en œuvre de la PGA a évolué avec l'expérience acquise en Éthiopie et ailleurs. En général, les défis les plus délicats n'étaient pas de nature technique, ce qui suggère que le processus de mise en œuvre, et non pas le système en lui-même, constitue le principal facteur de succès.

Manque de capacités

Les difficultés liées au manque de capacités, tant sur le plan technique que sur celui des ressources humaines, sont fréquentes lors du déploiement des systèmes de TIC. Les carences doivent être délimitées et prises en compte dans le plan de mise en œuvre. Parfois, notamment au Burkina Faso, au Burundi et en République démocratique du Congo, Development Gateway a secondé le gouvernement dans l'installation de l'infrastructure matérielle nécessaire pour héberger le système. Les problèmes de capacités gagnent à être corrigés au moyen d'une approche graduelle. En commençant par former un groupe d'utilisateurs relativement restreint et en se concentrant sur les fonctions essentielles du système, on jette les bases à partir desquelles d'autres progrès seront possibles. Le soutien externe deviendra de moins en moins nécessaire à mesure que la PGA s'insérera dans la marche du travail au sein du gouvernement, comme c'est le cas en Éthiopie.

Gestion des données

Un système n'est utile que dans la mesure où l'information qu'il renferme l'est, d'où l'intérêt d'accorder en amont suffisamment d'attention à la gestion des données. Passé le premier stade de la saisie des données, la prise en charge gouvernementale est vitale pour inscrire le système dans la durée. Le processus de mise en œuvre de la PGA en Tanzanie a été en soi un exercice de renforcement des capacités qui a donné lieu à des discussions profitables sur la terminologie et les pratiques de gestion de données. Au cours des séances de formation technique sur la PGA, les agents concernés du département du financement externe se sont entendus sur des définitions uniformes des méthodes et des flux financiers permettant d'exprimer les données issues de projets complexes dans le système. La démarche a contribué à assurer la comparabilité et l'exactitude des données de la PGA.



Formation de nouveaux utilisateurs au Malawi

La mise en œuvre réussie du système dépend moins de la technologie que des institutions et de la communication. Un bon moyen d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des données est de réunir régulièrement les donateurs et les acteurs gouvernementaux pour qu'ils se penchent sur la mise en commun

de l'information, partant des définitions et des classifications agréées à l'échelle internationale mises de l'avant par l'OCDE. Les faiblesses sont particulièrement flagrantes dans le domaine du suivi et de l'évaluation : données sur les indicateurs de résultats parfois rares; manque de données de référence ou de cibles associées aux indicateurs; absence de mécanismes de suivi des projets et du plan national. À nouveau, l'expérience relative à la PGA montre qu'une approche graduelle est préférable; il s'agit de mettre l'accent sur les données financières et qualitatives clés, pour ensuite cheminer vers l'utilisation des outils de suivi et d'évaluation.

Coordination des donateurs

À titre d'outil de renforcement de la coordination des donateurs, la PGA peut soit faciliter l'échange d'information en s'appuyant sur les mécanismes en place, soit servir de catalyseur à leur création. La Tanzanie et l'Éthiopie ont déjà des processus de coordination, que la PGA vise simplement à raffermir. Néanmoins, signalons en particulier que la collecte de données complètes auprès des donateurs présente toujours certaines difficultés, tout comme la diffusion de l'information entre institutions gouvernementales. Dans l'idéal, les donateurs, les ministères d'exécution et les ministères à vocation centrale devraient prendre part au processus de validation des données et de reddition de comptes. On a constaté à l'usage qu'un partenariat faisant intervenir toutes les parties prenantes dans la discussion donnait d'excellents résultats. La configuration organisationnelle de Development Gateway lui permet d'assumer un rôle utile à cet égard, puisque l'organisation bénéficie du soutien de plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux et que son conseil d'administration compte des membres des pays donateurs et des pays en développement. En jouant un rôle de rassembleur, Development Gateway stimule un dialogue fécond sur les questions d'ordre pratique. Son comité directeur sur l'efficacité de l'aide, qui rassemble des représentants du CAD/OCDE, de la Banque mondiale et du PNUD, dessine les orientations d'ensemble du programme de la PGA. C'est ainsi que la PGA est étroitement associée au dialogue mondial sur l'efficacité de l'aide et qu'elle contribue à l'émergence d'un consensus sur les meilleures pratiques dans le domaine des systèmes de gestion de l'aide.

5 Conclusion

Le partenariat innovant qui s'est noué entre Development Gateway, ses partenaires gouvernementaux et les institutions mondiales vouées au développement a débouché sur un système de gestion de l'aide utilisable partout dans le monde. Disposent actuellement d'une PGA opérationnelle la Bolivie, le Burkina Faso, le Burundi, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Malawi, le Monténégro et la Tanzanie. La collaboration avec des pays si divers a permis que le système convienne à un éventail de contextes; le produit, et le processus y menant, sont peaufinés au cours de chaque déploiement.

Le prochain cap en vue est l'intégration plus serrée de la PGA dans le processus global de budgétisation et de gestion des finances publiques, domaine dans lequel la Tanzanie fait figure de chef de file. En raccordant sa PGA à son système intégré de gestion financière, la Tanzanie sera en mesure de voir les dépenses réelles ainsi que les engagements de fonds, les décaissements et l'information qualitative sur les activités. Ses décideurs auront donc en main un récapitulatif détaillé du cycle de vie complet d'un projet ou d'un programme. L'impact de la PGA sur la planification et la prise de décisions devrait s'accroître à mesure que les ministères d'exécution de la Tanzanie et des autres pays participants et les organismes donateurs ont accès au système.

Les outils de suivi et d'évaluation font aussi l'objet d'améliorations. Entre autres, les utilisateurs pourront bientôt consulter un tableau de bord des résultats, muni d'une carte interactive qui présente les résultats de développement et les données financières, ainsi qu'un état des progrès réalisés sur le front des Objectifs du millénaire pour le développement. Les gouvernements et les partenaires du développement verront dès lors beaucoup plus clairement à quoi ont servi les fonds et quels résultats ils ont donnés. Les pays qui ont adopté la PGA et les nouveaux partenaires pourront compter sur ces outils pour éclairer leurs décisions relatives à l'affectation des ressources, ce qui se traduira au final par un plus grand impact en termes de développement.

Études de cas à l'échelle nationale

Cambodge : *L'essor d'une culture des résultats au sein de la Phnom Penh Water Supply Authority*

Maroc : *L'autonomisation régionale, une clé pour renforcer les services de santé de base*

Niger : *Le développement d'une chaîne de résultats pour la SDRP du pays*

Pakistan : *La quête de résultats de la National Highways and Motorway Police*

Yémen : *L'ARR au service des résultats au ministère de la Santé publique et de la Population*

Cambodge

L'essor d'une culture des résultats au sein de la Phnom Penh Water Supply Authority

Présenté par la PPWSA, avec la collaboration de l'Agence française de développement

- Mue par une réelle volonté de changement et soutenue par les donateurs, la Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA) a procédé à une transformation profonde.
- Alors que l'entreprise d'État desservait 40% de la population de Phnom Penh en 1993, elle a étendu son réseau de distribution d'eau potable et approvisionne aujourd'hui 85% des résidents de la ville, et ce, à un coût abordable.
- Plusieurs facteurs ont contribué à son succès : l'investissement dans les ressources humaines et la mise en place de mesures incitatives, la promotion de la transparence, la participation de la société civile et l'investissement dans des procédures modernes.

1 Introduction

Les vingt ans de guerre civile et le régime des Khmers rouges avaient laissé la Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA : Administration de l'approvisionnement en eau de Phnom Penh) au bord du gouffre. Or, celle-ci compte aujourd'hui parmi les entreprises les plus florissantes de la région : elle approvisionne 85% de la population de Phnom Penh en eau potable, par rapport à 40% seulement en 1993. Des facteurs tant internes qu'externes sont à l'origine du spectaculaire revirement qu'elle a opéré. L'esprit de changement incarné par le directeur général de la PPWSA, M. Ek Sonn Chan, et l'approche de gestion axée sur les résultats que l'entreprise applique depuis 1993 font partie des facteurs internes. Au nombre des facteurs externes, citons la stabilité politique ainsi que l'appui du gouvernement et de la communauté des donateurs (France, Japon, Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement, Banque asiatique de développement)³⁷.

2 Leadership et gestion axée sur les résultats de développement

La réhabilitation des infrastructures d'approvisionnement en eau de Phnom Penh a coïncidé avec la nomination de M. Ek Sonn Chan au poste de directeur général de la PPWSA, en 1993, et la mise en train d'une série de réformes internes. Non seulement ces réformes ont-elles sensiblement amélioré l'approvisionnement en eau, mais elles ont conforté la confiance du gouvernement et des donateurs à l'égard de l'entreprise d'État et de ses efforts.

La combinaison des mesures suivantes a donné des résultats :

Investissement dans les ressources humaines

- Considérant son effectif comme sa ressource la plus précieuse, la PPWSA attache une importance forte au recrutement, à la fidélisation et à l'avancement du personnel qualifié ainsi qu'au travail d'équipe.
- La PPWSA est dotée d'un centre de formation et envoie ses employés les plus performants en formation à l'étranger (Australie, Thaïlande, Japon). Chaque employé suit en moyenne douze jours de formation par an.

³⁷ Depuis 1993, les investissements consentis à la PPWSA s'élèvent à 130 millions de dollars américains, dont 45 millions (35 p. 100) proviennent du Cambodge. Le financement des donateurs prend la forme de prêts (dans une proportion d'environ 66 p. 100) et de subventions (dans une proportion d'environ 34 p. 100).

- Soucieuse du bien-être de son personnel, l'entreprise a établi un régime de retraite à son intention, le premier du genre au Cambodge. En outre, un fonds de solidarité financé par le personnel permet d'offrir des prêts sans intérêt aux employés les plus pauvres.
- Les évaluations du rendement incitent les employés à améliorer leurs résultats. Chaque trimestre, les indicateurs de rendement individuels, par exemple l'aptitude au travail d'équipe ou le nombre d'absences, font l'objet d'un examen. L'octroi de primes et l'avancement sont fonction des notes attribuées. Les équipes chargées de réparer les fuites du réseau et de s'occuper des branchements illégaux sont en service jour et nuit et ont droit à des primes spéciales; leur salaire minimal est de 100 dollars américains, alors que dans le secteur privé, il tournerait autour de 60 dollars.

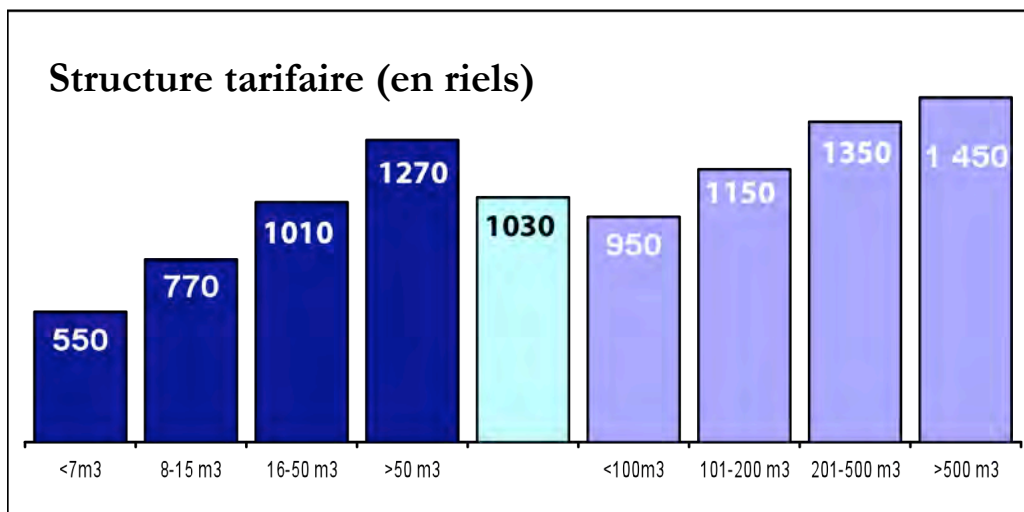
Promotion de la transparence

- Conformément à sa politique de transparence, l'entreprise de services publics diffuse à intervalles réguliers des rapports de progrès et les résultats de ses indicateurs de performance. Chaque trimestre, le conseil d'administration de la PPWSA fait le point sur les résultats et les priorités. Les résultats sont ensuite transmis au directeur général, qui communique ses appréciations aux membres du personnel. Chaque année, les comptes et les procédures de la société sont contrôlés par un vérificateur international indépendant. Constatant la transparence des procédures, le gouvernement, la société civile et les donateurs sont enclins à mettre leur confiance dans l'entreprise.

Participation de l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile

- Le conseil d'administration de la PPWSA se compose du directeur général, de représentants de l'administration locale et de dirigeants des ministères d'exécution. Le conseil, qui se réunit tous les trois mois pour dresser l'état des lieux, approuve les budgets des programmes et les programmes d'investissement; les décisions organisationnelles relèvent par contre du directeur général.
- En menant de vigoureuses campagnes d'information auprès de la société civile, la PPWSA a réussi à obtenir l'adhésion d'une clientèle plus nombreuse, ce qui lui a permis de réduire le nombre de branchements illégaux et d'augmenter graduellement ses tarifs pour couvrir les coûts de production et de distribution. L'entreprise a offert des primes à quiconque lui fournirait des renseignements sur les branchements illégaux et a imposé des amendes aux fraudeurs. Le fait d'expliquer aux clients qu'elle ne pourrait pas assumer les coûts d'entretien et d'exploitation du réseau s'ils ne réglaient pas leurs factures a contribué à relever de beaucoup le taux de perception. Par ailleurs, la PPWSA a traité ses clients sur un pied d'égalité, n'hésitant pas à interrompre le service de personnes haut placées qui refusaient d'acquitter leurs factures.

Le graphique ci-dessous présente la structure tarifaire de l'entreprise. Comme on le voit, les clients qui consomment plus d'eau subventionnent ceux qui en consomment moins, et les entreprises subventionnent les particuliers. Le tarif moyen est d'à peu près 0,24 dollar américain par mètre cube, ce qui est à la portée de la plupart des bourses. En moyenne, la facture d'eau mensuelle d'une famille pauvre se chiffre à un dollar américain pour sept mètres cubes d'eau, ce qui représente autour de 4% de ses revenus mensuels, établis à environ 25 dollars.



Source : M. Ek Sonn Chan, directeur général de la PPWSA, 2006

Investissement dans des installations et des procédures modernes

La PPWSA est consciente du fait qu'investir dans les équipements appropriés et mettre en place des procédures d'exploitation modernes sont également des gages de succès. Elle a donc pris les mesures suivantes :

1. pose d'un compteur d'eau à chaque branchement et acquisition de compteurs plus précis;
2. remplacement des vieux tuyaux;
3. élimination des réservoirs souterrains;
4. division du réseau de distribution en zones, dont chacune est équipée d'un émetteur de données sur la pression et le débit accessible en ligne, qui permet d'analyser les fuites importantes;
5. informatisation du système de facturation;
6. examen et mise à jour des dossiers clients.

Précisons toutefois que la PPWSA n'aurait pu donner la pleine mesure de son potentiel sans l'aide du gouvernement et des donateurs. La politique gouvernementale de l'eau, avec ses balises claires, a également permis d'encadrer les activités de l'entreprise.

Autonomie financière de la PPWSA

La PPWSA a acquis son autonomie financière en 1997. Cette indépendance lui a donné la latitude d'innover à l'abri des pressions politiques. De plus, le gouvernement du Cambodge, et notamment le premier ministre du pays, s'est déclaré en faveur des campagnes menées pour inciter les clients à acquitter leurs factures.

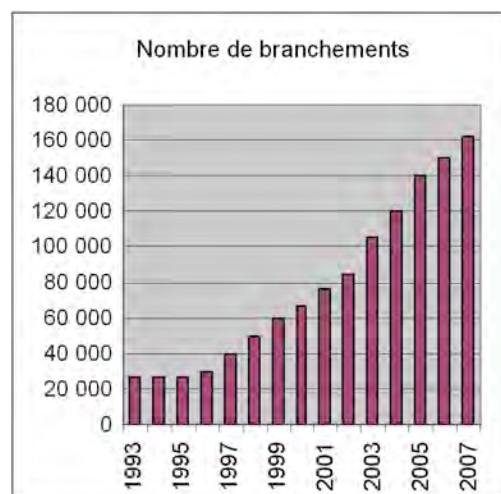
Un plan national pour le développement du secteur de l'eau

- En 2003, le gouvernement a publié une politique nationale de l'eau qui pose les principes à respecter en vue d'assurer un accès efficace et durable aux ressources en eau. Une loi nationale de l'eau, présentement en cours d'élaboration, devrait bientôt préciser le cadre institutionnel pour ce secteur.
- La stratégie de réduction de la pauvreté du Cambodge prévoit l'amélioration de l'accès qu'ont les pauvres à l'eau potable. Cette stratégie orientera la PPWSA dans la mise en œuvre de sa stratégie à l'égard de l'accès des pauvres à l'eau potable.

3 Résultats

Améliorations majeures apportées au réseau de Phnom Penh

- Alors que la PPWSA desservait 40% de la population de Phnom Penh en 1993, son réseau de distribution couvre aujourd'hui les besoins en eau potable de plus de 85% des résidents de la ville.
- Le nombre total de branchements est passé de 26 881 en 1993 à 162 000 en 2007 (voir le diagramme ci-contre).
- Depuis 2003, la capacité de production est passée de 65 000 à 235 000 m³ par jour.
- Le service d'eau est désormais assuré jour et nuit, alors qu'il ne l'était que dix heures par jour en 1998.
- Tous les points de distribution sont équipés de compteurs, comparativement à 13% en 1998.
- D'après la base de données PPI³⁸ de la Banque mondiale, le quartile supérieur des exploitants d'eau des pays en développement affiche un rapport moyen de six agents pour 1 000 branchements; la PPWSA fait dorénavant partie de ce groupe.



	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Indicateurs	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat	Cible	Résultat
Nbre de branchements supplémentaires enregistrés	10 000	10 913	10 000	10 792	12 000	14 886	15 000	17 142	15 000	16 621	15 000	18 097	10 000	14 430	7 000	10 944
% d'eau non payée	34 %	35,47 %	31 %	22,85 %	22 %	21,85 %	20 %	17,01 %	16 %	14,13 %	12 %	8,53 %	10 %	7,13 %	10 %	6,15 %
% de factures acquittées	95 %	95,23 %	95 %	97,82 %	95 %	97,20 %	97 %	99,32 %	97 %	99,10 %	97 %	99,45 %	97 %	99,38 %	97 %	99,89 %

³⁸ Base de données sur la participation privée aux projets d'infrastructure.

Accès accru des pauvres à l'eau propre

- Le service public dessert maintenant 16 000 familles réparties dans 125 collectivités urbaines pauvres et accorde aux personnes démunies certains privilèges, par exemple des tarifs ou un raccordement au service subventionnés.

Réduction importante de l'eau non facturée

- Le travail des équipes d'inspection et les améliorations apportées au réseau ont fait chuter le nombre de branchements illégaux et la quantité d'eau non comptabilisée. En conséquence, le pourcentage d'eau non payée est passé de 72% en 1993 à 6% en 2007.
- Les campagnes d'information du public et les mesures visant à inciter les clients à payer pour l'eau qu'ils consomment ont eu les effets attendus. Le taux de perception des factures est aujourd'hui de 99,9%, comparativement à 48% en 1993.
- La PPWSA fonctionne désormais selon le principe du recouvrement intégral des coûts et ne dépend plus des apports de fonds publics.

Le tableau ci-dessus compare les cibles annuelles de performance établies par la PPWSA et les résultats obtenus pour trois indicateurs clés : le nombre de branchements supplémentaires enregistrés par an, le pourcentage d'eau non payée et le pourcentage de factures acquittées.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

L'un des plus grands défis auxquels se heurtait l'entreprise en 1993 était le pourcentage élevé d'eau non payée, imputable aux branchements illégaux et aux factures impayées. La PPWSA s'est attaquée au problème en consacrant des fonds à l'amélioration du réseau, mais aussi en traitant le personnel comme sa plus importante ressource, avec les investissements et les mesures incitatives que cela impliquait. La PPWSA a également compris que le soutien de la société civile était indispensable et a pris les moyens de l'obtenir. Grâce à ces efforts, la quantité d'eau non payée a considérablement diminué, ce qui a permis à l'entreprise de couvrir ses coûts et d'investir dans ses infrastructures.

Un autre défi consistait à trouver la juste part d'engagement et de consultation des parties prenantes. Le conseil d'administration de la PPWSA permet aux employés, aux ministères d'exécution et aux administrations locales de contribuer aux décisions relatives au budget et aux investissements, dans un contexte de responsabilité partagée, mais laisse la responsabilité des décisions organisationnelles au directeur général.

Enfin, le fait que l'entreprise se soit montrée disposée à apprendre de ses homologues dans le cadre de deux projets de jumelage (avec l'Australie et le Japon) et de tournées d'étude a également contribué à son succès.

5 Conclusion

Cette étude de cas montre qu'il est tout à fait possible pour une entreprise de services publics d'appliquer une approche de la gestion plus volontiers associée au secteur privé, qui repose sur les résultats et sur des mesures incitatives. Le bilan positif de la PPWSA tient à plusieurs facteurs : la présence d'un directeur dont la vision et le leadership permettaient de promouvoir le changement, une volonté de changement au niveau politique local, un degré d'autonomie suffisant pour la matérialisation de réformes, l'appui des donateurs ainsi que des objectifs communs aux divers ministères d'exécution, aux employés et aux donateurs.

Le mouvement de changement de philosophie amorcé par la PPWSA a d'abord et avant tout porté sur ses employés : formation, motivation et, au besoin, sanctions. Depuis l'adoption de procédures d'exploitation claires et transparentes, le personnel sait à quoi s'attendre. La publication régulière des indicateurs de performance et des rapports d'activités s'inscrit dans le cadre de cette quête de transparence et témoigne de l'importance accordée par l'entreprise à la responsabilité et aux résultats.

Oltre le fait qu'elle s'est réformée de l'intérieur, l'entreprise d'État a également eu un impact sur la société civile en faisant valoir les avantages d'un service public payant : les citoyens de Phnom Penh comprennent qu'il est préférable d'acheter une eau courante saine plutôt que de s'approvisionner auprès d'exploitants du secteur privé peut-être moins soucieux de la qualité de l'eau. Par ailleurs, la PPWSA a créé un programme intitulé « de l'eau pour les pauvres » afin que le manque de moyens ne barre pas l'accès à l'eau potable.

Prochain point à l'ordre du jour, l'application de la loi nationale de l'eau visera à renforcer le cadre institutionnel et réglementaire au sein duquel la PPWSA est exploitée. La loi énumérera les grands principes à suivre pour assurer un accès efficace et durable à l'eau potable. En voici quelques exemples :

- adopter une approche fondée sur la demande, qui tient compte de la capacité de paiement de la clientèle;
- encourager la participation du secteur privé;
- veiller à ce que les tarifs appliqués couvrent les coûts;
- poursuivre la décentralisation, en accordant une autonomie financière et administrative à d'autres entreprises de services de distribution d'eau (selon le modèle adopté pour la PPWSA);
- instaurer un organe de réglementation indépendant qui sera chargé de délivrer les permis et de fixer les tarifs.

Le gouvernement projette de créer un centre de formation national dans le secteur de l'eau, dont l'effectif viendra dans un premier temps de la PPWSA, et de mettre sur pied des programmes d'assistance technique et de jumelage entre la PPWSA et des organisations partenaires en vue du transfert des savoirs.

La PPWSA envisage également d'accroître sa capacité de production et d'étendre son réseau de distribution, afin de pouvoir offrir une eau propre et potable à quelque 300 000 personnes supplémentaires d'ici à 2020.

Maroc

L'autonomisation régionale, une clé pour renforcer les services de santé de base

D^r Abdelali Belghiti Alaoui

avec la collaboration de l'Agence française de développement

- Depuis 2005, le ministère de la Santé du Maroc pilote un programme destiné à améliorer les soins de santé de base dans trois régions rurales dont les indicateurs de santé sont inférieurs à la moyenne nationale.
- Le programme a pour double objectif la décentralisation et l'autonomisation régionale sur les plans des politiques sanitaires et du financement.
- Plusieurs facteurs contribuant au succès du programme relèvent d'une approche axée sur les résultats de développement : une démarche cohérente en matière de politique sanitaire et de financement, une stratégie sectorielle à long terme, une réforme institutionnelle et budgétaire, un financement prévisible et l'insistance sur les résultats.

1 Introduction

Les indicateurs de santé du Maroc, en particulier ceux des milieux ruraux, se sont longtemps classés parmi les plus alarmants des pays de la région. Depuis 2005, un programme quinquennal (REDRESS³⁹) lancé par le ministère de la Santé contribue à corriger la situation. Ce programme qui cherche à améliorer l'état de santé des populations de trois régions – Doukkala-Abda, Taza-Al Hoceima-Taounate et Tadla-Azilal – s'articule autour des axes suivants :

1. l'autonomisation des administrations régionales et locales en ce qui concerne la prestation de soins de santé et le renforcement des capacités de gestion des soins aux échelons régional et local;
2. l'amélioration des compétences des praticiens de la santé;
3. le renforcement des partenariats avec les instances locales et le secteur privé;
4. une gestion mettant l'accent sur les résultats, qui assujettit le financement à la performance.

Le programme s'inscrit dans la logique des engagements internationaux pris par le Maroc à l'égard des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) visant la santé, en particulier la santé maternelle, la réduction de la mortalité infantile et la lutte contre les maladies prévalentes. Il concorde également avec la stratégie de santé nationale du Maroc inaugurée par le ministère de la Santé en 2006, baptisée « Santé, vision 2020 », qui expose les objectifs et le plan de travail du ministère à l'horizon 2020. Plusieurs donateurs soutiennent cette stratégie, soit la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

2 Leadership et gestion axée sur les résultats de développement

Appuyé par le gouvernement dans son ensemble, le ministère de la Santé a pris une série de mesures en vue d'assurer l'accès à des services de santé de qualité à tous les citoyens du Maroc, quelle que soit leur région ou leur situation financière. Le programme REDRESS fait partie des initiatives et stratégies mises au point par le ministère de la Santé depuis 1997 pour renforcer et décentraliser le système de soins de santé marocain. Plusieurs interventions aux échelons gouvernemental et local concourent à l'impact et au succès du programme.

³⁹ Programme d'appui à la régionalisation, à la déconcentration et au renforcement des soins de santé de base.

- **Application d'une approche cohérente en ce qui concerne la formulation des politiques sanitaires et le financement.** En 2003, le gouvernement a pris le parti d'appliquer une approche pangouvernementale pour sa stratégie dans le secteur de la santé. Il a donc négocié un « budget-programme », assorti d'un contrat en trois volets liant le ministère des Finances et le ministère de la Santé, le ministère de la Santé et les régions, et les régions et les provinces. Ce contrat visait à établir un cadre budgétaire axé sur les résultats et la responsabilité. Les principes clés ici sont la régionalisation, la définition d'objectifs stratégiques, la mise en place d'un cadre de fonctionnement commun à l'échelon central et régional et l'optimisation des ressources. Le budget-programme sert de document de référence à tous les partenaires du gouvernement dans le secteur de la santé. Il met en relief les liens entre les programmes en matière de santé et précise le rôle des différents acteurs dans l'offre des soins. En particulier, il donne la ventilation des ressources budgétaires par programme ou par activité sur une période de trois ans, ce qui permet au gouvernement de planifier le financement du secteur de la santé à moyen terme. L'évaluation de la performance se fonde sur des indicateurs prédéfinis.
- **Adoption d'une stratégie claire à moyen ou à long terme dans le secteur de la santé.** La stratégie nationale pour 2008-2012⁴⁰ récemment adoptée par le ministère de la Santé de même que la stratégie « Santé, vision 2020 »⁴¹ donnent un cadre clair pour l'exécution du programme REDRESS (on peut consulter ces deux stratégies sur le site Web du ministère). Les objectifs du programme s'harmonisent avec les priorités nationales à long terme. Étroitement liées aux cibles des OMD touchant la santé, ces stratégies mettent l'accent sur la réduction de la mortalité maternelle et infantile, un meilleur accès des personnes les plus vulnérables aux soins de santé et la création d'un système de soins plus équitable.
- **Réforme institutionnelle.** Pour renforcer la gouvernance dans le secteur de la santé, le ministère de la Santé a choisi comme élément conducteur de son programme REDRESS la mise en œuvre d'une politique de décentralisation et d'autonomisation régionale. Les régions ont maintenant davantage d'autonomie et de pouvoir en ce qui concerne l'élaboration des politiques sanitaires et le financement. Le ministère de la Santé a bel et bien mis en marche un mouvement de régionalisation, et d'autres ministères lui emboîtent le pas, entre autres les ministères de l'Éducation, des Travaux publics et du Tourisme. Pour l'heure, seul le ministère de la Santé a « contractualisé » ce processus par le truchement du budget-programme.
 - Dorénavant, les instances régionales mettent au point leur propre stratégie à moyen terme dans le secteur de la santé, y intégrant des indicateurs de performance.
 - Le budget national de la santé est établi après la négociation des propositions soumises par les régions.
- **Prestation d'un financement prévisible pour faciliter la planification à moyen et à long termes et permettre un développement continu.** Le ministère de la Santé a signé des contrats-programmes triennaux, avec les trois régions ciblées par le programme REDRESS ainsi qu'avec les régions du Grand Casablanca, de l'Oriental et de Marrakech Tensift El Haouz. Subsidiairement, la prévisibilité du financement a pour effet d'encourager la mise en commun de fonds sectoriels par les donateurs.
- **Insistance sur les résultats.**
 - Les documents d'orientation du gouvernement dans le secteur de la santé accordent une place prépondérante à la gestion axée sur les résultats. Les autorités sanitaires régionales ont pour tâche de dresser des plans stratégiques triennaux qui définissent les actions prioritaires ainsi que les indicateurs permettant de suivre les progrès. L'administration centrale, pour sa part, est tenue de

⁴⁰ <http://www.sante.gov.ma/Leministre/Communique/communique2008/bulletin%202008-2012%20Fr.pdf>

⁴¹ <http://www.sante.gov.ma/Vision/Sante-Vision%202020.pdf>

financer les plans d'action et, s'il y a lieu, de mobiliser l'expertise nécessaire pour aider les régions à atteindre leurs objectifs.

- Le personnel de gestion des soins de santé (directeurs d'hôpitaux, chefs de services administratifs et économiques, etc.) est sensibilisé à l'importance de l'approche axée sur les résultats. Depuis 1995, le ministère de la Santé offre aux acteurs centraux, régionaux et locaux une formation spécialisée en la matière. En 2007, le ministère a inauguré une série de cours de formation dans le domaine de la planification stratégique.
- Les plans régionaux du secteur de la santé doivent comporter des indicateurs de performance pour être admissibles à un appui financier.
- Le ministère de la Santé a créé un système d'information sur la santé pour les besoins du suivi. Des rapports statistiques qui font le point sur les indicateurs de performance de chaque région et province sont publiés annuellement sur le site Web du ministère :
http://www.sante.gov.ma/Departements/DPRF/SEIS/annuaire_statistique.htm.

Plusieurs éléments militaient en faveur des réformes, notamment certaines études, auxquelles le ministère se devait de donner suite, soulignant la nécessité d'améliorer les indicateurs de santé du pays. Par ailleurs, des fonctionnaires motivés et compétents ont très vite saisi l'intérêt de procéder à une réforme financière et d'adopter une politique de régionalisation, et ils ont contribué pour beaucoup à ce que les changements deviennent une réalité.

Exemples de leadership à différents échelons et touchant divers aspects de la politique sanitaire

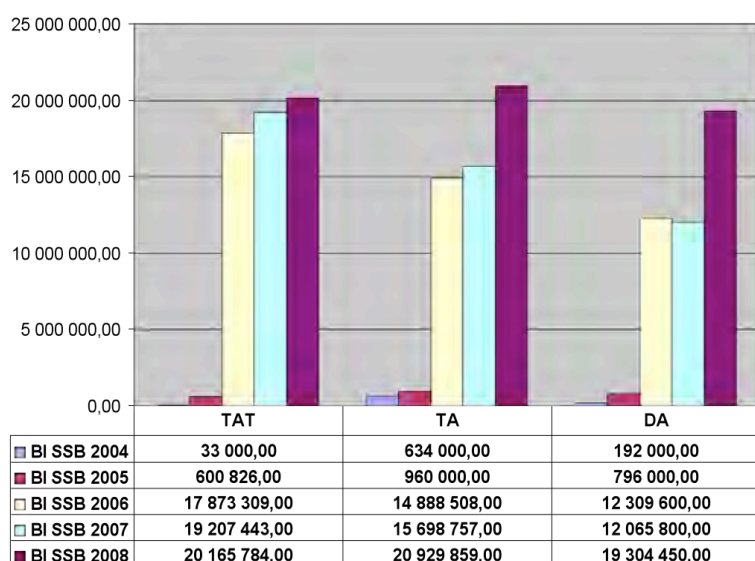
Le leadership n'est pas l'apanage du ministère de la Santé. On le rencontre également au niveau régional, au sein d'associations et dans divers secteurs de la politique sanitaire. La région de Taza-Al Hoceima-Taounate, par exemple, s'est distinguée par sa capacité d'organisation et de réglementation des soins de santé au niveau régional, qui a fait d'elle une véritable vitrine du programme REDRESS. Autres exemples, la région de Tanger-Tétouan a été reconnue pour la qualité de ses services de santé et celle de Fès-Boulemane peut se targuer d'avoir mis au point une mutuelle efficace. On doit à l'Association Lalla Salma⁴² d'avoir dynamisé la lutte contre le cancer, grâce à des campagnes d'information et à des efforts pour améliorer la qualité de vie des personnes atteintes. Ainsi, du 25 avril au 25 mai 2008, l'Association a mené une campagne d'information sur la prévention et le traitement du cancer du sein. En ce qui concerne l'assurance-maladie, syndicats et groupes de réflexion ont préparé le terrain à la conception et à la mise en œuvre d'un système plus inclusif.

⁴² Voir l'exposé de la mission et les champs d'activité de l'Association à : <http://www.contrelecancer.ma/fr/lassociation>.

3 Résultats

Le diagramme qui suit illustre la croissance soutenue de l'investissement public dans les services de santé de base des trois régions concernées par le programme REDRESS depuis son lancement, en 2005.

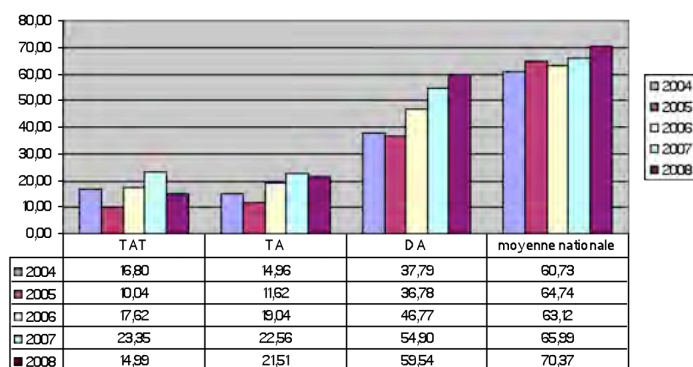
Affectation budgétaire du Ministère de la Santé pour les services de santé de base dans les régions ciblées par le programme REDRESS – 2004-2008 (en dirhams)



BI SSB : Affectation budgétaire pour les services de santé de base

Comme l'indique le diagramme ci-après, l'affectation budgétaire du ministère de la Santé par habitant pour la région de Doukkala-Abda n'a cessé d'augmenter et a pratiquement rejoint aujourd'hui la moyenne nationale. Toutefois, dans les régions de Taza-Al Hoceima-Taounate et de Tadla-Azilal, l'affectation budgétaire par habitant reste en deçà de la moyenne nationale.

Affectation budgétaire totale du ministère de la Santé pour les trois régions ciblées par le programme REDRESS – 2004-2008
Montant par habitant (en dirhams)



Source: 2004-2008 Budget: Ministry of Health Morocco

Sachant que le programme REDRESS a encore deux ans devant lui, on ne peut apprécier à leur juste valeur ses retombées sur le plan de la santé. Cependant, les premiers indicateurs montrent que le programme a un impact positif, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Région	Consultations prénatales (%)		Naissances assistées (%)		Taux de vaccination (%)	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
TAT	44	50,5	44	50,5	87	90,6
TA	59,5	62,9	49,9	52,8	88,2	88,3
DA	50,8	52	51,6	60	94	95

Voici d'autres réalisations notables :

- Le programme REDRESS a permis aux acteurs locaux d'assumer plus largement la responsabilité d'élaborer les politiques sanitaires et de renforcer la planification budgétaire locale dans le secteur. La région de Taza-Al Hoceima-Taounate, en particulier, est en train d'élaborer une structure régionale de soins de santé qui pourrait avoir valeur d'exemple. La région a conclu avec l'administration centrale et avec les provinces et communes dont elle est responsable différents contrats-programmes en matière de santé qui prévoient des objectifs et les ressources connexes. Elle s'emploie également à élaborer une stratégie-programme destinée à améliorer la gestion financière dans le secteur de la santé.
- Les régions de Doukkala-Abda, de Taza-Al Hoceima-Taounate et de Tadla-Azilal ont chacune adopté des plans stratégiques en matière de santé, assortis d'un budget, pour la période 2007-2009.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

Le ministère de la Santé a compris qu'il ne pouvait à lui seul définir et appliquer, pour le secteur de la santé, une stratégie nationale qui réponde aux priorités individuelles en matière de santé des 16 régions et 69 provinces du pays. En conséquence, il a entamé un mouvement de décentralisation, tout en veillant à consulter les acteurs régionaux et à tenir compte de leurs priorités. Il en est résulté un processus d'élaboration de politiques soutenu tant en amont qu'en aval, qui renforce les cadres budgétaires et de planification des acteurs locaux et qui permet de formuler des politiques plus adaptées aux besoins à l'échelle locale.

Le caractère peu prévisible du financement dans le secteur de la santé représentait un autre défi. Le ministère de la Santé peut désormais compter sur l'aide du ministère des Finances pour améliorer sa planification financière et rendre le financement plus prévisible, par le truchement de programmes budgétés sur trois ans.

Par ailleurs, les compétences du personnel médical ont été rehaussées grâce à une stratégie de formation nationale conçue par le service des ressources humaines du ministère de la Santé. Cette stratégie est appliquée à l'échelon régional au moyen de plans de formation régionaux. Dans le cas du programme REDRESS, on a procédé à une évaluation des besoins en formation dans le domaine de la gestion des services de santé aux niveaux central et local, en vue de créer un programme de formation sur mesure. Outre la formation, l'une des priorités de l'avenir consistera à assurer la présence de ressources humaines en nombre suffisant dans les trois régions, à l'aide de mesures incitatives à la réinstallation et de logements de fonction pour les professionnels de la santé.

En ce qui concerne les principaux enseignements tirés de l'expérience, cette étude de cas met en lumière l'importance des facteurs suivants dans l'élaboration des politiques publiques :

1. une vision stratégique cohésive à long terme pour le secteur;
2. la prévisibilité du financement;
3. la participation opportune de tous les acteurs gouvernementaux aux niveaux central et régional;

4. des activités de formation, pour renforcer les capacités et assurer le respect de certaines normes;
5. la responsabilisation, grâce à un suivi régulier des indicateurs de performance et à une reddition de comptes non seulement auprès des décideurs, mais aussi auprès du public.

5 Conclusion

Comme l'illustre cette étude de cas, le ministère de la Santé du Maroc est parvenu à améliorer considérablement les indicateurs de santé de trois régions névralgiques en adoptant une approche stratégique à long terme et en déléguant des pouvoirs aux acteurs locaux. Le fait de donner aux régions les moyens de concevoir leurs propres stratégies en matière de santé et de négocier des ententes budgétaires a créé un sentiment de responsabilité mutuelle et a permis à des stratégies adaptées aux besoins locaux de voir le jour.

Un atelier national portant sur les priorités du secteur des soins de santé primaires et les stratégies qui permettraient d'y répondre s'est déroulé du 12 au 14 mai 2008 dans la province d'El Jadida. Ses principales conclusions gravitaient autour de la nécessité de veiller à ce que les politiques sanitaires restent axées sur les besoins des patients et d'augmenter l'accès aux soins de santé, en particulier dans les milieux ruraux. Les conclusions de l'atelier alimenteront les travaux de la commission nationale chargée du dossier de l'extension des services de santé dans les milieux ruraux. À la suite d'un second atelier sur cette question qui aura lieu en septembre, une stratégie nationale visant la prestation de soins de santé en région rurale entrera en vigueur. Sa mise en œuvre débutera dans les trois régions visées par le programme REDRESS, pour ensuite s'étendre à l'ensemble du pays.

Étude soumise par le Ministère de la Santé du Maroc, avec la collaboration de l'Agence Française de Développement.

Niger

Le développement d'une chaîne de résultats pour la SDRP du pays

Yayé Seydou, Assadeck Mohamed et Mamadou Abdou Gaoh Sani⁴³

- La formulation des politiques publiques au Niger et leurs systèmes d'information et de suivi et évaluation seront fondés sur les principes de la Gestion axée sur les résultats de développement (GAR).
- La flexibilité des outils de la GAR a permis d'innover dans l'élaboration de la chaîne de résultats d'une stratégie multidimensionnelle et fédératrice de l'ensemble des stratégies sectorielles.
- Le renforcement des capacités des acteurs de développement est nécessaire pour assurer une bonne application de l'approche de gestion axée sur les résultats notamment l'utilisation de ces outils et principes.
- La chaîne de résultats d'une stratégie multidimensionnelle et fédératrice engendre plusieurs indicateurs dont le plan de suivi peut être onéreux.

1 Introduction

L'adoption et la mise en œuvre de la première Stratégie de réduction de la Pauvreté (2002-2004) ont donné l'occasion de mener des réflexions sur la plupart des politiques et stratégies sectorielles, les instruments de mise en œuvre de la stratégie et le dispositif de suivi et évaluation. Les réflexions ont permis de faire ressortir les causes et conséquences de la pauvreté, les obstacles majeurs à sa réduction, les principaux atouts économiques et sociaux dont dispose le Niger, les nouvelles attentes et préoccupations, et les faiblesses de la mise en œuvre et du système d'information et de suivi et évaluation de la stratégie. Il est également apparu que si des progrès ont été enregistrés, le Niger est loin de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

C'est pour prendre en compte l'ensemble de ces changements intervenus, les nouvelles préoccupations et les insuffisances majeures constatées dans la mise en œuvre, que le Gouvernement du Niger, sur proposition du coordonnateur du Secrétariat permanent de la SRP, a initié le processus de la révision de la Stratégie. Le processus de révision a été officiellement lancé le 1^{er} décembre 2005, lors d'une réunion du comité de pilotage, présidé par le premier Ministre, chef du Gouvernement. Cette révision devrait aboutir à une Stratégie volontariste axée sur la croissance et la lutte contre la pauvreté dénommée « Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté » (SDRP), nouveau cadre de référence de la politique économique, financière et sociale pour les cinq prochaines années (2008-2012).

2 Leadership en GRD

Contexte

La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2002-2004) a été élaborée sur la base d'un processus hautement participatif qui a permis d'associer l'ensemble des composantes de la société notamment l'Etat et ses services déconcentrés, les organisations paysannes, les organisations de la société civile (ONG, syndicats, groupement de paysans, les confessions religieuses, la chefferie traditionnelle), le secteur privé, les partenaires au développement et les centres de formation (Université, ...). Elle a obtenu l'adhésion des principaux partenaires au développement, notamment les Institutions de Bretton Woods.

⁴³ Yayé Seydou est Directeur Général de l'Evaluation des Programmes de Développement, ME/F; Assadeck Mohamed est Responsable National du Suivi-Evaluation du Programme PAC/MDA- Financement Banque Mondiale; et Mamadou Abdou Gaoh Sani est Coordonnateur de l'Unité Suivi-Evaluation et Communication Programme LUCOP/ ME/F- Coopération Nigéro-Allemande.

Le document de stratégie a été formulé en 2001 sur la base des données statistiques disponibles issues de l'enquête sur le Budget et la consommation des ménages 1989/90 et 1992/93, le profil de pauvreté de novembre 1994 et des analyses sectorielles. La SRP poursuivait l'objectif de croissance durable réductrice de pauvreté à travers des engagements et des dispositions regroupés autour de quatre axes stratégiques à savoir : i) l'accélération de la croissance économique et la stabilisation du cadre macro-économique ; ii) le développement des secteurs productifs ; iii) le développement des services sociaux de base et iv) la promotion d'une bonne gouvernance, le renforcement des capacités et la décentralisation. La stratégie était assortie d'un plan d'actions chiffré contenant les interventions prioritaires. Un cadre logique a été élaboré au cours de la mise en œuvre de la stratégie.

L'élaboration du cadre logique et les rapports de mise en œuvre de la stratégie ont permis de relever la vétusté des données statistiques et une insuffisance dans l'analyse des problèmes et des objectifs se traduisant par : i) une faible articulation entre la SRP et les programmes sectoriels ; ii) la prise en compte insuffisante de certaines dimensions de la pauvreté notamment l'emploi, la culture, la population, le genre ; iii) l'incohérence entre les différents niveaux de la hiérarchie des objectifs et entre les objectifs de même niveau ; iv) des résultats en terme de changement non déterminés ; v) des indicateurs, dans beaucoup de cas, sans situation de référence et de cibles ; vi) la formulation de plusieurs hypothèses non testées et incohérentes avec leur niveau d'attribution ; vii) la non-définition des risques qui est logiquement le pendant des hypothèses importantes.

La révision de la SRP était donc une occasion de : (i) réactualiser le diagnostic sur la base de nombreuses données statistiques récentes produites par l'institut National de la statistique (INS)⁴⁴ (ii) de prendre en compte les problèmes liés aux dimensions multisectorielles de la pauvreté et (iii) élaborer un cadre logique axé sur les résultats assorti d'indicateurs et de cibles annuelles. C'est dans cette optique qu'une quinzaine de groupes thématiques dont celui nommé « Information, Suivi-Evaluation » ont été créés par le Secrétariat Permanent de la SRP afin qu'ils contribuent efficacement au processus de la révision dans une démarche participative impliquant dès le départ tous les acteurs à toutes les étapes.

Le leadership du processus a été assuré par la Direction Générale de l'Evaluation des Programmes et Projets de Développement (DGEPD), et le sous-groupe méthodologie. La Direction Générale de l'Evaluation des Programmes et Projets de Développement (DGEPD), du Ministère de l'Economie et des Finances avait développé, depuis trois ans, un dispositif de suivi-évaluation des programmes de développement axé sur les résultats. Elle a ainsi saisi l'opportunité qui lui a été offerte en assurant la présidence du groupe, pour la diffusion du concept GAR et sa prise en compte dans les débats de formulation et de suivi-évaluation des politiques publiques. Le sous-groupe méthodologie, constitué de praticiens de la GAR avait proposé et mis à la discussion des outils adaptés à l'approche GAR et au contexte d'une stratégie fédératrice.

Initiatives prises

Le groupe thématique Information-Suivi Evaluation est composé essentiellement de spécialistes en suivi-évaluation évoluant dans l'administration centrale, les projets et les institutions de coopération. Pour être efficace, le groupe s'est structuré en trois sous-groupes à savoir « Statistiques », « Outils et méthodologies » et « Appui – conseil aux groupes thématiques ». Le mandat du groupe est d'appuyer les quatorze groupes thématiques dans l'élaboration des stratégies sectorielles, notamment la détermination des objectifs et des résultats. Le groupe devrait également assurer la cohérence d'ensemble de la stratégie et faire en sorte que la logique d'intervention respecte les principes de la gestion axée sur les résultats.

Conformément à son mandat, le Groupe Information- Suivi Evaluation s'est positionné en leader dans la promotion des concepts, principes et outils de la gestion axée sur les résultats. Ainsi, le défi du Groupe était de faire de la Gestion Axée sur les Résultats une réalité dans la nouvelle SRP.

Le groupe a pris l'initiative de concevoir les outils méthodologiques, de former et d'accompagner les groupes sectoriels dans leurs réflexions notamment : (i) identifier et mesurer les résultats des projets, programmes et

⁴⁴ Les principales opérations statistiques dont les résultats ont été utilisés pour l'analyse du diagnostic sont le Recensement Général de la Population et de l'habitat (2001) ; l'enquête sur le degré de satisfaction des besoins essentiels (2004) ; l'enquête « Question Unifié sur les Indicateurs de bien être (QUIBB, 2005) ; l'enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples (2206) ; l'enquête participative de la pauvreté (2005).

politiques ; (ii) tirer les leçons des expériences, (iii) renforcer la responsabilité et l'imputabilité, (iv) prendre des décisions rationnelles et (iv) renforcer les capacités techniques et institutionnelles.

Processus d'Élaboration de la Chaîne de Résultats de la SDRP

Le processus de révision et la finalisation du document de la SRP ont duré pratiquement un an. Le Groupe S&E a travaillé pendant six (6) mois dont 2 à 3 mois pour le développement des outils méthodologiques, notamment la conception d'un cadre logique axé sur les résultats, des fiches descriptives des indicateurs et de la chaîne de résultats. Les appuis –conseils et la formation des groupes sectoriels ont constitué les temps forts du Groupe. Le processus d'élaboration de la chaîne de résultats de la SDRP, confiée à un sous groupe, s'est déroulé en plusieurs étapes dont les principales sont l'organisation d'un atelier d'échanges de connaissances et des ateliers de conceptualisation de l'outil « Chaîne de résultats ».

L'atelier d'échanges de connaissances a porté sur les concepts de la gestion axée sur les résultats et la capitalisation des expériences de certaines agences de coopération : ACDI, GTZ, Banque Mondiale, les institutions du Système des Nations Unies au Niger.

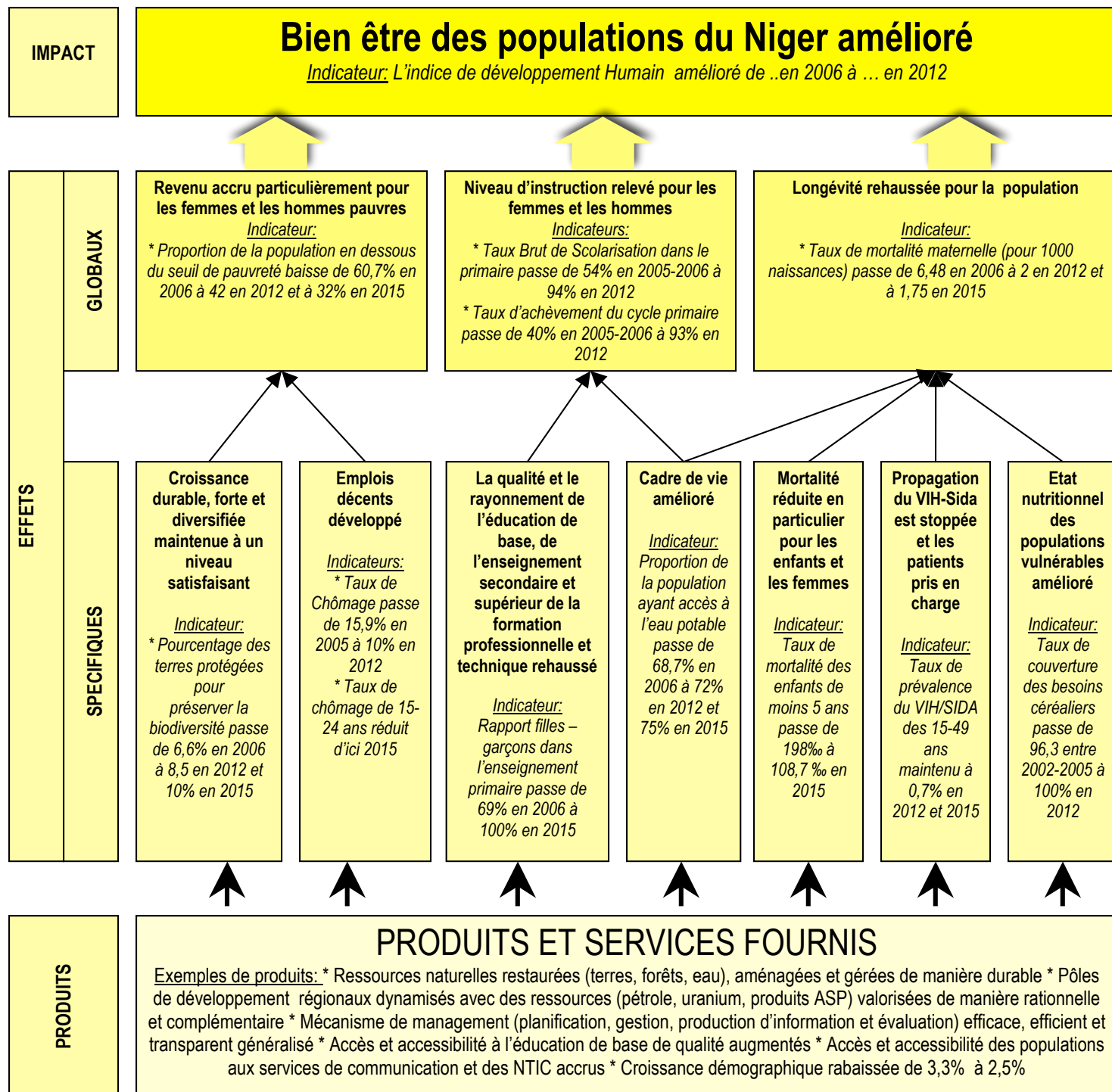
Les ateliers de conceptualisation de l'outil « Chaîne de résultats ». Ces ateliers ont été une occasion unique de discussions approfondies sur les liens de causalité des axes d'intervention et le niveau des résultats attendus de la mise en œuvre de la stratégie. Les débats et les prises de position ont porté sur les stratégies sectorielles existantes et leur contribution aux résultats (Effet et Impact) de la SRP, la cohérence et l'alignement des résultats d'un même niveau. La pauvreté étant multisectorielle, il a été constaté que certains résultats assignés à la stratégie sont très globaux. C'est ainsi qu'il a été demandé au sous groupe de continuer la réflexion en vue de désagréger les résultats en lien avec le cadre logique proposé. Les réflexions du sous groupe ont abouti à la proposition de scinder le niveau des effets en deux notamment un niveau d'effets spécifiques et un niveau d'effets globaux.

Les effets globaux correspondent aux trois éléments de l'Indice de développement humain (IDH).

Les effets spécifiques sont liés à une ou plusieurs stratégies sectorielles. Le niveau des produits correspond aux lignes d'intervention des politiques sectorielles ou des thématiques regroupés pour atteindre les effets spécifiques. Il a été décidé de ne pas traiter le niveau des activités qui peut rendre la vision schématique trop complexe (et qui n'a pas assez d'importance pour figurer à un niveau élevé comme celui de la SDRP). Ce niveau sera traité au niveau des politiques sectorielles et servira à élaborer le plan d'actions prioritaires de la SDRP.

La méthodologie de conception de la chaîne de résultats s'est déroulée à travers plusieurs phases dont celle de l'affinement du cadre conceptuel, de l'élaboration du format définitif du cadre logique, de la détermination des niveaux de résultats (des produits à l'impact), de l'établissement des liens entre les différents niveaux de résultats et de la définition des indicateurs.

Version condensée de la chaîne de résultats de la SDRP



La complexité d'une stratégie fédératrice peut être un grand handicap à la maîtrise de la mise en pratique de la Gestion Axée sur les Résultats et l'utilisation de ses outils s'ils sont mal compris. L'appui - conseil apporté par le groupe suivi-évaluation dans le cas du Niger a permis de mettre en exergue des questions de fond sur le développement de la chaîne de résultats d'une stratégie multisectorielle. Les principes de flexibilité et d'essai-erreur de la gestion axée sur les résultats ont permis au groupe de produire un résultat. L'important étant de fédérer les points de vue et de rendre disponible un produit cohérent et consensuel accepté par toutes les parties prenantes. Le fait de scinder en deux le niveau des effets n'a pas altéré le concept mais a permis d'utiliser la gestion axée sur les résultats pour mieux exprimer la logique de causalité dans le contexte de la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté du Niger.

La démarche méthodologique utilisée par le groupe suivi-évaluation a fait de la chaîne de résultat une étape centrale pour l'analyse de la cohérence verticale de la logique d'intervention et sert de tremplin pour l'élaboration du cadre de résultats. Toutefois, la conception de la chaîne de résultats a été difficile pour le groupe du fait de la nouveauté de l'approche au Niger, de la faible maîtrise des concepts, de la non maîtrise des principes et des outils de la gestion axée sur les résultats (chaîne de résultats, cadre logique) par les membres des groupes sectoriels. L'insuffisance de données statistiques de base dans certains secteurs n'a pas permis d'avoir des situations de référence et des cibles annuelles. Le relèvement du niveau de connaissances des groupes en matière de planification, de suivi-évaluation et de l'approche GAR a eu pour conséquence de garantir une qualité acceptable des résultats fournis par tous les secteurs. L'approche utilisée par le groupe suivi-évaluation a d'abord consisté à organiser des formations groupées sur les différents concepts puis à tenir des rencontres individuelles par groupes pour mettre en pratique les connaissances acquises tout en jouant un rôle de personne-ressource au cours de ces travaux. Après le dépôt des résultats préliminaires, le groupe suivi-évaluation a procédé à une analyse critique des documents fournis et a initié des rencontres avec les responsables des groupes thématiques pour rediscuter certains résultats et améliorer l'harmonisation globale entre les secteurs pour une cohérence d'ensemble pour la SDRP.

3 Résultats obtenus

Au terme d'environ une année de travail, le document de la nouvelle SRP a été validé par le Gouvernement en septembre 2007. Sa logique d'intervention est déclinée d'une part à travers une hiérarchie des objectifs comprenant un objectif global, un objectif spécifique et sept axes d'intervention et d'autre part à travers la hiérarchie des résultats qui comprend 44 produits, 7 effets spécifiques, 3 effets globaux et 1 impact.

Sur la base des différents maillons de la chaîne de résultats, la démarche méthodologique utilisée a permis d'identifier 8 hypothèses / risques dont 5 entre les produits et les effets spécifiques, 2 entre les effets spécifiques et les effets globaux et 126 indicateurs dont 103⁴⁵ pour le niveau "produits", 15 pour le niveau effets spécifiques, 7 pour le niveau effet global et 1 pour le niveau impact. Le plan de suivi de ces indicateurs a été chiffré à plus de 12 milliards de FCFA. Compte tenu du coût élevé du plan de suivi et des capacités existantes, un set de 14 indicateurs pertinents a été déterminé de manière consensuelle avec les partenaires techniques et financiers pour le suivi de la mise en œuvre de la SDRP.

Les travaux du groupe thématique du S&E au cours de l'année 2007 ont été couronnés par l'obtention des résultats significatifs suivants :

1. La formation de 60 cadres impliqués dans la révision de la SRP en matière de planification stratégique axée sur les résultats ;
2. L'élaboration de la chaîne de résultats de la SDRP qui se définit comme un ensemble de résultats obtenus dans un temps et liés les uns aux autres dans une relation de cause à effet (**PRODUITS, EFFETS et IMPACT**). La particularité de cette chaîne réside dans la décomposition des effets en effets spécifiques et effets globaux ;

⁴⁵ Les indicateurs de niveau « produits » sont renseignés par les systèmes d'information et de suivi-évaluation des ministères sectoriels. Certains de ces indicateurs ne requièrent pas d'investissement particulier pour recueillir l'information

3. L'élaboration du cadre logique de la SDRP sur la base d'une matrice intégrant l'approche « Gestion axée sur les résultats » et qui se traduit par la prise en compte de quatre niveaux distincts de résultats notamment les produits, les effets spécifiques (sectoriels), les effets globaux et l'impact à long terme ;
4. L'élaboration des fiches de description des indicateurs de performance en terme d'évidences démontrant, que les résultats escomptés sont atteints à tous les niveaux de la chaîne. La fiche de chaque indicateur présente l'énoncé du résultat concerné, les cibles indicatives visées, la limite temporelle prévue pour l'atteinte du résultat, la source de données et la structure responsable ;
5. La proposition d'un canevas de rapportage pour le niveau régional et le niveau national qui permet de prendre en compte l'orientation vers les résultats.

Dans la même lancée, le groupe méthodologique suivi-évaluation a conduit plusieurs formations de vulgarisation des concepts, principes et outils de la GAR au profit des institutions nationales (administration publique, projets de développement) tant au niveau de la capitale que dans les régions du pays. En une année et demi d'action, plus de 500 cadres ont acquis des informations, des connaissances voir même des habilités pour certains en matière de gestion axée sur les résultats.

Ce processus a ainsi permis de renforcer le niveau de connaissance et d'utilisation par les membres des groupes de travail des concepts de planification, de suivi-évaluation, des principes et outils de la gestion axée sur les résultats et cela dans un processus de « Learning by doing ». La notion de « résultats » est devenue plus claire et ses implications en terme de méthodes de planification et de mise en œuvre des politiques et programmes sont mieux appréhendées par l'ensemble des membres des quinze groupes thématiques.

4 Défis relevés et leçons retenus

De manière générale, les initiatives prises par le groupe thématique S&E ont permis de :

1. donner un sens à l'engagement du Niger et de la communauté internationale à institutionnaliser la Gestion axée sur les Résultats dans le cadre des politiques de développement. Cela n'était pas évident pour un pays comme le Niger où l'approche est récemment découverte et n'était appliquée que par quelques institutions de coopération. Avec ce processus, même au niveau des autorités politiques, il ressort un engagement certain vers la gestion axée sur les résultats.
2. prendre en compte la Gestion axée sur les Résultats dans la phase de planification des politiques et programmes en ce sens que l'ensemble des groupes thématiques sectoriels travailler en s'orientant totalement vers la recherche de la cohérence des opérations publiques avec les objectifs globaux que s'est fixés le pays.
3. faire en sorte que le dispositif d'information et de suivi-évaluation de la SDRP corrige les faiblesses du système précédent et s'inspire des principes de la Déclaration de Paris en matière de recherche et de diffusion de l'information utile à l'appréciation du progrès accompli.

De manière spécifique, l'apport du comité en charge d'élaborer la chaîne de résultats a permis de concrétiser l'application de la gestion axée sur les résultats dans la SDRP à travers la consolidation et la structuration de tous les résultats attendus identifiés par les quatorze groupes thématiques dans une chaîne de résultats qui se veut globale et cohérente.

La conception de la chaîne de résultats d'une stratégie fédératrice doit prendre en compte des préoccupations multiples pour aboutir à une cohérence d'ensemble. L'alignement des spécificités sectorielles au niveau de l'échelle des produits a donné plus de cohérence à la chaîne pour concentrer l'appréciation des effets de la stratégie au niveau des effets spécifiques qui contribuent à trois grands effets globaux qui s'associent pour l'atteinte d'un bien être.

5 Conclusion

Partant des résultats significatifs enregistrés par le groupe thématique S&E, les membres du groupe comptent poursuivre et élargir leurs actions à travers trois axes d'intervention à savoir i) l'accompagnement du Secrétariat Permanent de la SRP dans la conception des outils méthodologiques et l'analyse des données de qualité (fiabilité, régularité et utilité), ii) le renforcement des capacités des ressources humaines en matière de planification et de suivi-évaluation axé sur les résultats et iii) l'accompagnement des structures en charge de la conception et la mise en œuvre des programmes et projets en matière d'élaboration des chaînes de résultats, des cadres de résultats, de définition des indicateurs de performance et d'établissement des plans de suivi-évaluation axés sur les résultats.

La feuille de route que les membres du groupe suivi-évaluation impliqués dans l'accompagnement du processus d'élaboration et suivi-évaluation de la SDRP se sont donnés pour relever les défis intègre les activités relatives à la formation de tous les acteurs, la constitution de noyaux d'experts en GAR, l'élaboration de stratégies sectorielles selon la méthode gestion axée sur les résultats, l'établissement de situation de référence pour toutes les stratégies sectorielles, le développement des statistiques sectorielles et la motivation des acteurs.

Pakistan

La quête de résultats de la National Highways and Motorway Police

Mahe Nau Haider, Sabina Qureshi, Anne Sweetser, Claudia Buentjen et David Watson⁴⁶

Cette étude de cas s'inscrit dans le cadre plus vaste d'une enquête sur le développement des capacités en matière d'efficacité de l'aide menée par la Division des affaires économiques du Pakistan et la Banque asiatique du développement (BAsD). L'enquête a comporté plusieurs étapes : a) recherche d'exemples de réussites sur le plan du développement des capacités par le consultant principal lors d'entrevues préliminaires; b) entrevues plus poussées, examen de la documentation et rédaction d'une version préliminaire par la consultante locale; c) examen des descriptions par des membres de la force policière, la BAsD et des consultants; d) tenue d'un atelier au cours duquel plusieurs études de cas variées ont été lues à haute voix et ont fait l'objet de discussions permettant aux participants de tirer des conclusions transversales sur le développement des capacités au Pakistan. Les renseignements présentés dans les pages qui suivent reflètent la façon dont la National Highways and Motorway Police (NHMP : police routière nationale) perçoit ses propres efforts et les résultats qu'elle a obtenus.

- L'instauration de bonnes conditions de travail au sein d'un service public permet de susciter la fierté et la motivation du personnel. Ces conditions de travail touchent plusieurs aspects : a) la rémunération, les uniformes et l'équipement; b) une délimitation claire des rôles et responsabilités, la présence de structures redditionnelles, des systèmes de suivi transparents; c) une évaluation de la performance, assortie de primes.
- L'exemplarité du leadership sur le plan des valeurs et du comportement influe sur tout l'effectif.
- Lorsqu'un cadre supérieur compétent reçoit les appuis politiques et matériels lui permettant d'exercer son leadership, il est en mesure de développer des capacités restées latentes et de favoriser l'excellence. Reste alors à savoir si le développement organisationnel peut être durable dans un pays où les relations entre supérieurs et subordonnés sont fortement tributaires de la culture et des rapports sociaux.

1 Introduction

En 1997, le Pakistan inaugure sa première autoroute à six voies, la M-2, construite dans le respect des normes internationales au coût de quelque 60 milliards de roupies pakistanaïses (PKR). Cet axe long de 366 km relie Lahore à Islamabad. Parallèlement, une ordonnance nationale sur la sécurité routière prescrit l'établissement d'une police routière nationale, la National Highways and Motorway Police (NHMP), chargée de gérer la circulation, de contrôler les infractions, de mener des campagnes d'information sur la sécurité routière et d'assurer la sûreté des usagers de la route, en leur prêtant assistance au besoin.

La NHMP démarre ses activités dans un contexte où le trafic d'influence, le manque de jugement en matière de sécurité routière et la médiocrité des infrastructures routières sont monnaie courante. À peine 10% des détenteurs de permis satisfont aux exigences de l'épreuve de conduite. La sécurité routière est l'exception plutôt que la règle. Le fait qu'un mineur prenne le volant, et les infractions à la loi en général, suscitent l'amusement, tandis que le contrôle des véhicules se réduit à une formalité. Les services de police des districts, qui travaillent de longues journées dans des conditions difficiles et pour une paie dérisoire, sont souvent corrompus. Malgré tout, la NHMP verra aboutir sa quête de résultats et montrera la voie à suivre en matière de gestion axée sur les résultats de développement (GRD), tant au Pakistan qu'à l'extérieur de ses frontières.

⁴⁶ Mahe Nau Haider, consultante locale; Sabina Qureshi, secrétaire adjointe, Division des affaires économiques; Anne Sweetser, spécialiste du développement social et gestionnaire, mission permanente de la BAsD au Pakistan; Claudia Buentjen, spécialiste principale du développement des capacités, BAsD/Manille; David Watson, consultant international.

2 Leadership et GRD

Le premier leader de la NHMP, l'inspecteur général adjoint Abdul Hafeez Bangash, guidera la nouvelle force policière de main de maître en l'aidant à composer avec un contexte difficile. Toujours prêt à donner l'exemple, il lui arrive quelquefois de changer lui-même le pneu crevé d'un automobiliste en panne sur la M-2. Il fait de la sécurité publique une priorité et tient l'ensemble du service responsable de la protection des usagers de la route. M. Bangash attache également beaucoup d'importance aux systèmes redditionnels : il commence par demander aux citoyens s'ils ont bien reçu l'aide de ses agents, pour ensuite mettre sur pied un système de suivi et de rapports. Grâce à lui, des ressources financières supplémentaires sont mobilisées pour combler les besoins en ressources humaines et ainsi aider la police routière à remplir sa mission. Mais le véritable exploit de M. Bangash est d'avoir mis la NHMP à l'abri de l'ingérence et des pressions de la sphère politique.

Le rôle de la NHMP a été défini dans une perspective préventive, centrée sur le contact avec les citoyens. Tirant parti d'une évaluation informelle de la force de police en place, de ses points faibles et de ses lacunes sur le plan des capacités, on a fait en sorte que le modèle de la NHMP épouse plusieurs principes propres à améliorer la performance et les compétences de ses agents :

- restreindre le secteur de patrouille à un tronçon gérable de l'autoroute;
- rehausser le salaire et les émoluments;
- appliquer un régime de travail par postes de huit heures;
- mettre gratuitement à la disposition du personnel des logements de fonction;
- permettre aux agents de choisir des affectations à proximité de leur domicile;
- fournir des uniformes, des véhicules modernes et un équipement de pointe;
- promouvoir les programmes de formation sur place et à l'étranger en vue du perfectionnement personnel et professionnel des agents;
- fonder le recrutement sur le mérite et établir un système de primes annuelles qui récompense l'excellence, pour susciter une saine compétition au sein des rangs.

Pour assurer l'application uniforme de la loi, la NHMP se dote d'instructions permanentes, qui insistent notamment sur l'importance d'une action policière mesurée et du sens du service à la clientèle (par exemple il est recommandé de procéder à des vérifications seulement dans les cas d'infractions au code de la route, et non pas d'arrêter des automobilistes au hasard pour contrôler leurs papiers). Les patrouilleurs sont tenus de suivre des procédures pour faire rapport des contraventions délivrées, des patrouilles et des accidents, et les agents de supervision vérifient ponctuellement l'objectivité des rapports. En guise de complément au système de suivi, des unités mobiles d'information invitent les citoyens à faire part de leurs appréciations et de leurs suggestions, et la NHMP gère un site Web où il est également possible de donner son point de vue.

Pour les besoins de la gestion et de l'analyse de la banque de données sur les accidents, la NHMP crée un service de sécurité routière qui s'occupe de cerner les causes premières des accidents, de proposer des mesures préventives et d'orienter les stratégies futures d'exécution de la loi. En outre, ce service suit de près le travail des unités mobiles d'information qui sillonnent le Pakistan pour discuter de questions routières avec les populations. Conformément à la mission de la NHMP, le quart du recouvrement des amendes sert à financer les mesures de sécurité routière et les campagnes d'information.

Depuis sa création, la NHMP bénéficie d'un soutien en haut lieu, ce qui lui permet de rester fidèle au principe fondamental de l'égalité des automobilistes devant la loi et de préserver l'intégrité de sa chaîne de commandement. Il arrive qu'un premier ministre ou un président se porte à sa défense lorsque des personnes haut placées se plaignent d'une amende ou des répercussions découlant d'une infraction. Ce soutien à toute épreuve est considéré par beaucoup comme le facteur décisif grâce auquel la police routière maintient son image et son moral, tandis qu'elle s'emploie à transformer une mentalité encore insensible à la corruption et au favoritisme.

3 Résultats

L'organisation de l'action policière sur la M-2 sert de modèle aux opérations de la NHMP sur la N-5, route plus ancienne encore souvent empruntée. Le travail d'intensification a été prodigieux : la NHMP couvre actuellement plus de 3 400 km de routes et d'autoroutes, et son effectif est passé de 500 à plus de 5 000 personnes. Malgré une conjoncture politique difficile, la NHMP a gagné la confiance du public grâce à son souci de la clientèle et à sa réputation d'incorruptibilité. Son autonomie, ses pratiques judicieuses sur le plan des ressources humaines, la fierté du personnel et l'absence de corruption qui en résulte ont fait de cette police routière un « îlot d'excellence », voire un modèle sur le sous-continent, mais sa pérennité dépend sans doute du maintien d'un appui de haut niveau.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

On s'attend à ce que les pratiques de la NHMP et l'attention que cette dernière accorde aux résultats incitent les autres forces policières pakistanaises à emboîter le pas. Les polices routières de Lahore et d'Islamabad donnent déjà des signes en ce sens, mais il reste que les réformes, pour être durables, demanderont une coordination efficace aux échelons supérieurs. Ainsi, pour assurer un service de qualité en matière de sécurité routière, le ministère des Communications est censé passer par le conseil national de sécurité routière et le centre national de recherche sur les transports. Malheureusement, ces deux organisations n'ont que mollement réagi. Le transport, les permis routiers, les permis de conduire, l'inspection des véhicules et l'entretien des routes locales relèvent des gouvernements provinciaux. Des progrès ne sont possibles qu'à condition que le conseil national de sécurité routière – représenté dans toutes les provinces – soit en mesure de fonctionner et que les provinces appuient sa mobilisation.

Pour qu'un dispositif policier donne de bons résultats, ses ressources doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes en gros aux normes internationales reconnues sur le rapport à établir entre les ressources et la prestation des services. Plusieurs forces policières pakistanaises n'ont pas été à la hauteur de leur tâche justement en partie à cause du manque de financement qui les prédisposait au favoritisme politique. Pour sa part, la NHMP a pu compter sur des fonds et des ressources en quantité suffisante, sans avoir à solliciter d'aide étrangère⁴⁷. Le renouvellement et le maintien de l'appui gouvernemental sont donc indispensables à son avenir.

Fondée peu de temps avant l'inauguration de la M-2, la NHMP a recruté ses agents au sein des forces policières existantes du pays. Plutôt que de perdre des agents de haut rang, les provinces ont cédé leurs effectifs moins expérimentés. La NHMP a donc dû offrir à ses nouvelles recrues une formation approfondie, non seulement sur la gestion professionnelle de la circulation, mais aussi sur les relations avec le public.

Tout programme de réforme, tout projet novateur, devrait dès le début s'articuler autour d'un objectif clair et réalisable. Au Pakistan, la NHMP s'était donné un tel objectif : assurer la sécurité publique. La concrétisation de cet objectif contribue à la bonne réputation de la NHMP et encourage l'application du modèle de ce corps policier à plus grande échelle, moyennant certaines adaptations si besoin est. Toutefois, ce passage n'est possible que dans un milieu institutionnel qui présente des caractéristiques favorables analogues, par exemple l'appui de haut niveau et un financement adéquat. De plus, s'il est relativement simple de conceptualiser le cadre d'une force policière efficace, en revanche, le maintien des pratiques exemplaires est beaucoup plus exigeant. L'engagement et la ténacité d'Abdul Hafeez Bangash ont été d'une importance cardinale pour assurer le succès durable de la NHMP. La constance et l'uniformité qui sont les gages d'une bonne force policière découlent de l'application des instructions permanentes, qui se fondent sur l'expérience sur le terrain, telle qu'elle est transmise par la voie hiérarchique jusqu'à la haute direction.

⁴⁷ À sa demande, le Pakistan a reçu une assistance technique de certains pays étrangers, mais cette assistance, dont les coûts ont été remboursés, n'a jamais pris la forme d'une aide.

5 Conclusion et prochaines étapes

Le franc succès qu'a connu la NHMP au Pakistan est d'autant plus remarquable qu'il n'est pas redevable de l'aide des donateurs ni de l'assistance technique étrangère, restée modeste. Cette étude de cas montre que le Pakistan n'a pas forcément à dépendre des ressources et de l'assistance technique internationales. Alors que de nombreux autres cas soulignent la nécessité d'un financement accru, celui-ci signale l'importance d'une action ciblée. Il illustre la pertinence de s'attarder aux dimensions institutionnelles et organisationnelles des réformes plutôt que de simplement majorer les investissements; il révèle également que les approches mettant l'accent sur les services et sur les résultats des fonctions policières battent en efficacité les approches punitives longtemps pratiquées par la police routière pakistanaise. L'initiative atteste enfin que, moyennant un leadership judicieux, une formation adéquate, des salaires et à-côtés corrects et une volonté politique, les fonctionnaires du Pakistan livrent d'excellents résultats.

Le modèle de la NHMP est unique en son genre au Pakistan et à l'échelle du sous-continent, dans la mesure où il a produit des résultats solides dans un secteur ingrat. Il faut rappeler cependant que, même si la NHMP a valeur d'exemple, son maintien et la diffusion de son approche exigeront des efforts soutenus. La reproduction du modèle dans toutes les villes du pays permettrait d'enregistrer des gains substantiels aux chapitres de la sécurité et de l'application de la loi à l'échelle nationale. La sécurité routière repose sur cinq éléments clés : application de la loi, information, évaluation, technique routière et environnement. La NHMP se charge des trois premiers, mais les deux autres dépassent son mandat et devraient faire l'objet d'autres initiatives.

Malgré le soutien enviable que la NHMP a trouvé auprès des autorités gouvernementales, la cohérence du système global de gestion de la circulation routière laisse encore à désirer. La NHMP s'occupe principalement des courants de circulation provenant des grandes villes, où le respect du code de la route n'est pas assuré. Les automobilistes urbains font montre de prudence tant et aussi longtemps qu'ils sont sur les grands axes, mais reprennent leurs dangereuses habitudes dès qu'ils échappent à la surveillance de la NHMP. Pour résoudre ce problème et rendre ses routes plus sûres, le pays doit adopter des normes nationales semblables à celles de la NHMP. Des efforts énergiques sont nécessaires pour poursuivre l'expérience et la reproduire dans d'autres régions. L'entreprise ne peut être que rentable car, outre les recettes provenant des amendes, la réduction du nombre d'accidents et des dommages matériels, sans compter les vies humaines épargnées, laisse entrevoir d'importantes économies en coûts d'exploitation.

Yémen

L'ARR au service des résultats au ministère de la Santé publique et de la Population

Stephan Pahls et Dr Fowzia Jaffer

- Le nouveau ministre de la Santé du Yémen, le Dr Rasea, a pleinement appuyé la mise en œuvre de l'approche par résultats rapides (ARR) et a assuré son succès en mobilisant l'engagement des acteurs de tous niveaux à l'égard des résultats.
- La définition de résultats et l'étalonnage pour chaque projet au moyen de l'ARR ont préparé le terrain à une mise en œuvre réussie et à un suivi sérieux.
- Étant donné le succès remporté par l'ARR au Yémen, on envisage son institutionnalisation et son application à d'autres projets, notamment dans le cadre de la planification et de l'exécution d'autres programmes des donateurs, dont un bon nombre sont en butte à des difficultés similaires sur le plan de la mise en œuvre.

1 Introduction

Un Projet d'appui à la réforme de la santé est lancé au Yémen en 2002 afin, dans un premier temps, d'accroître l'accès des femmes et des enfants à un ensemble de services intégrés de santé maternelle et de l'enfant offerts dans les hôpitaux et les centres de santé de certains districts et, dans un deuxième temps, d'améliorer l'efficacité des programmes nationaux de santé publique et l'affectation des ressources dans le secteur de la santé publique au Yémen. Si les objectifs de développement du projet sont clairs, en revanche, les indicateurs, les intrants et les mécanismes de mise en œuvre sont flous, et les indicateurs de performance clés sont peu nombreux. D'entrée de jeu, ces lacunes, auxquelles s'ajoute la faiblesse des capacités du ministère de la Santé publique et de la Population, entravent sérieusement la mise en œuvre.

L'examen du projet à mi-parcours, effectué en mai-juin 2005, conclut que la réalisation des objectifs n'a guère avancé en raison d'une trop faible cadence d'exécution, de sorte que l'on s'interroge sur l'utilité de poursuivre le projet. Ce problème de mise en œuvre, qui concerne non seulement le Projet d'appui à la réforme de la santé mais aussi un autre projet important de la Banque mondiale, finit par rejaillir sur le gouvernement du Yémen, à qui la Banque mondiale annonce en décembre 2005 qu'elle réduira son financement de 34% en considération du piétinement des réformes nationales, des problèmes de gouvernance et du manque de progrès dans plusieurs « projets en difficulté ». D'autres donateurs se disent également insatisfaits. À leur tour, et pour des raisons analogues, les États-Unis rejettent la candidature du Yémen au prestigieux Compte du millénaire (Millennium Challenge Account).

Pour reprendre la situation en main, le gouvernement du Yémen bâtit un programme national de réforme, plan d'action échelonné sur six mois, qui est ratifié par le Cabinet en janvier 2006. Le 11 février 2006, il annonce un remaniement ministériel en profondeur qui remplace 15 des 35 ministres du Cabinet, dont celui de la Santé et de la Population. L'élan de changement attribuable au président s'accompagne d'un sentiment d'urgence. Le nouveau leadership du ministère de la Santé publique et de la Population ne tardera pas à adopter l'approche par résultats rapides (ARR)⁴⁸ : il parviendra à remettre le Projet d'appui à la réforme de la santé sur les rails, à démontrer que le ministère est à la hauteur de la situation et à renforcer les capacités et la confiance de ce dernier au chapitre de la gestion du changement.

⁴⁸ L'ARR est une méthode qui aide les équipes à atteindre des résultats rapidement, soit au cours d'un cycle de cent jours. Elle permet d'aborder de façon graduelle les changements de grande envergure.

2 Leadership et renforcement de la gestion axée sur les résultats

C'est à l'occasion d'un atelier de cinq jours tenu en février 2006 que les parties concernées – ministres, sous-ministres, gestionnaires responsables de composantes et représentants du ministère du Plan et de la Coopération internationale et du ministère des Finances – découvrent l'ARR, une approche qui préconise l'établissement d'objectifs à court terme en vue de réaliser les objectifs globaux. Les participants de l'atelier dégagent neuf cibles à atteindre en priorité au cours des cent jours suivants. Le nouveau ministre de la Santé publique et de la Population, le Dr Abdoul Kareem Yehia Rasea, assiste à l'atelier le jour même où il débute dans ses fonctions. Comprenant que la sauvegarde des fonds du Projet d'appui à la réforme de la santé et le succès même du projet dépendent de l'adoption de cette méthode, il y souscrit sur-le-champ et s'engage à en diriger la mise en œuvre. Sa présence tout au long de l'atelier affirme sans équivoque la fermeté de son engagement et de son leadership, signalant aux sous-ministres et à l'ensemble du ministère de la Santé publique et de la Population que l'aboutissement de ce projet est une priorité. Quatre ateliers sur l'ARR auront lieu entre février 2006 et mai 2007.

Parce qu'elle améliore l'accès à l'information, l'ARR permet au ministère et aux donateurs de mieux cerner les problèmes et leurs causes sous-jacentes, au lieu de simplement y réagir en s'attaquant aux symptômes. En entamant un dialogue avec les ministères du Plan et de la Coopération internationale ainsi que des Finances, le Dr Rasea aide à définir des solutions pratiques aux problèmes et à lever les obstacles administratifs. Quelques semaines après son entrée en fonction, il décide de remplacer le chef de l'Unité d'administration du crédit par une personne ayant de solides acquis à titre de gestionnaire et de communicateur. Le ministre veille aussi à ce que l'Unité ait le soutien nécessaire pour que le projet tienne son cap.

Au cours de l'examen à mi-parcours, le projet est restructuré. Les nouveaux ateliers offerts servent alors à implanter les changements. La restructuration suscite une vive résistance au départ (notamment de la part des gestionnaires des sous-composantes peu performantes, qui refusent de réduire leurs activités), mais l'établissement de cibles et de processus participatifs dans le cadre de l'ARR rend le processus plus transparent et plus logique, et finit par rallier l'opposition. L'application de l'ARR modifie les rôles et les attentes en matière de leadership, favorise le travail d'équipe et, en somme, amène les décideurs dans la hiérarchie à opter pour une nouvelle façon de prendre les décisions avec les autres acteurs lors de l'exécution du projet. Le Dr Majad Alijunaïd, sous-ministre du secteur des soins de santé, décrit le sentiment croissant de prise en charge et de responsabilité à l'égard des résultats dont il a été témoin :

Les leaders sont comptables envers les fonctionnaires de rang supérieur et inférieur qui s'occupent de la mise en œuvre, et envers les citoyens. Le leader comprend qu'il doit s'attacher aux résultats, puisque que sa responsabilité s'exprime en des termes définis par des indicateurs au niveau des résultats et que le processus de mise en œuvre est pris en main par l'équipe. Ce sont les équipes qui déterminent les cibles, non pas les leaders; aussi ces derniers doivent-ils déléguer la responsabilité de certaines décisions quant à la marche à suivre. Les membres de l'équipe rendent des comptes à l'équipe et tous s'appellent par leur prénom. L'ARR a permis d'aborder le travail d'équipe de façon moins hiérarchisée, ce qui a amélioré les relations de travail⁴⁹.

3 Résultats

On a commencé à entrevoir des résultats après la tenue des deux premiers ateliers. L'évaluation de la mise en œuvre du projet est passée de « insatisfaisante » à « modérément satisfaisante ». Ce premier cap franchi a ravivé le projet et on s'est entendu pour le restructurer en modifiant ses objectifs pour qu'ils soient plus conformes à l'échéancier. Une prolongation d'un an a également été accordée.

⁴⁹ Neuron Global 2007, p. 33.

En mai 2008, les décaissements avaient augmenté d'environ 87%⁵⁰. Après quatre cycles de l'ARR, les équipes avaient accompli la quasi-totalité des activités prévues et dressé un cadre de résultats qui couvrait les deux dernières années du projet. À partir de juin 2006, les difficultés de mise en œuvre se sont aplanies et la réalisation des objectifs a avancé à grands pas.

L'essor d'une culture des résultats. Outre l'accélération des décaissements et l'amélioration de la mise en œuvre, le renforcement des capacités s'est accompagné de gains sur le plan de l'apprentissage. En aidant les fonctionnaires du ministère de la Santé publique et de la Population à atteindre et même à dépasser leurs cibles, l'ARR a accru leur confiance, leur motivation et leurs compétences en leadership. Après avoir réussi à majorer les décaissements, les équipes ont ainsi cherché à promouvoir l'émergence d'une culture des résultats au sein du ministère. Au cours de l'atelier de décembre 2006, qui a servi à dresser le plan d'action (et le plan de suivi) pour la suite du projet, les participants ont mis les objectifs en matière de développement au cœur du processus de planification, veillant à faire concorder les cibles des composantes avec les indicateurs du projet. Les équipes ont ainsi acquis de nouvelles compétences et habiletés en gestion axée sur les résultats. La perspective du suivi-évaluation auquel procéderaient le ministre Rasea et d'autres parties prenantes dans le cadre d'un atelier à la fin du cycle de cent jours a insufflé un sain esprit de compétition et un sentiment de responsabilité à l'égard des résultats au niveau des composantes du projet.

Une responsabilisation accrue. Une autre réalisation appréciable découlant de l'ARR est la coopération plus étroite entre le ministère de la Santé publique et de la Population et d'autres parties prenantes, en particulier le ministère du Plan et de la Coopération internationale et le ministère des Finances. De fait, des tensions de longue date avec ce dernier ont été mises de côté en faveur d'une relation de travail plus constructive. Jusqu'alors, le ministère des Finances mettait des semaines à débloquer les fonds en raison du manque de clarté des activités et de l'absence de plans de mise en œuvre. Depuis l'adoption de l'ARR, il joue pleinement son rôle et traite les demandes de l'Unité d'administration du crédit en l'espace de quelques heures au lieu de plusieurs semaines. On dit que le simple fait de parler de l'échéancier des « cent jours » dans une demande au ministère des Finances a pour effet d'ouvrir des portes et assure au projet l'attention immédiate du personnel! Un même esprit de collaboration a gagné les rapports avec le ministère du Plan et de la Coopération internationale, dont le personnel doit approuver les activités et les cibles et s'assurer que les fonds du projet sont utilisés à bon escient, et est désormais déterminé à contribuer à la réussite du Projet d'appui à la réforme de la santé.

L'amélioration du suivi-évaluation (S et E). Lorsque l'ARR a été adoptée, aucune approche systématique de S et E n'avait encore été définie pour le projet. En l'absence d'un comité de coordination actif, les ateliers sur l'ARR inaugurés en 2006 ont été l'occasion d'amorcer un travail de coordination au niveau des établissements et d'échanger de l'information sur la situation de chaque composante. Il a été proposé que ces ateliers servent de mécanisme d'examen et de suivi des plans de mise en œuvre, au lieu des réunions d'un comité de coordination.

L'équipe associée à chaque composante s'est fixé une cible à un horizon de deux ans (2007-2008), comportant des repères trimestriels et des budgets provisoires connexes, lesquels sont devenus définitifs et ont été approuvés en mars 2007. Ces éléments ont permis d'évaluer les progrès et les dépenses effectuées au cours de la période de deux ans. Lors des ateliers sur l'ARR des quatrième et cinquième cycles (respectivement tenus en décembre 2007 et en mai 2008), on a examiné la performance des deux années et apporté les rectifications programmatiques et financières nécessaires pour la dernière année du projet.

⁵⁰ Rapport d'examen de la performance du portefeuille-pays, mai 2008.

4 Enseignements tirés de l'expérience et défis surmontés

1. **Un solide leadership au sein de la direction est indispensable à l'aboutissement des réformes axées sur les résultats.** En sa qualité de nouveau ministre de la Santé, le D^r Rasea a exercé un leadership décisif pour la réussite de l'ARR. La détermination avec laquelle il a cherché à améliorer l'impact des projets dans le secteur de la santé et la responsabilisation à leur égard a favorisé l'émergence d'une culture des résultats dans les différents ministères.
2. **L'ARR permet d'amorcer un changement de grande envergure de façon graduelle.** L'ARR a été appliquée petit à petit, avec une augmentation graduelle du nombre de cibles; c'est au cours du troisième cycle seulement qu'on a insisté pour que toutes les activités appuient directement les objectifs du projet sur le plan du développement. L'approche, qui a été présentée par des facilitateurs compétents, était simple et assortie de directives claires.
3. **Le fait de rattacher le leadership à des résultats clarifie les rôles et favorise la transparence et l'appropriation.** L'attribution de responsabilités claires aux gestionnaires de composantes a accru la reddition de comptes de leur part, permis de mesurer les progrès et développé le sentiment de prise en charge. Grâce à l'ARR, les gestionnaires de composantes ont compris ce qu'on attendait d'eux, les partenaires ont pu identifier les obstacles et les goulots d'étranglement et la direction du ministère a été en mesure d'assumer correctement ses fonctions de surveillance et de suivi, intervenant lorsque c'était nécessaire.
4. **L'ARR permet d'opérer la transition d'une optique axée sur les intrants à une optique axée sur les résultats.** Un esprit de compétition a poussé les équipes de composantes à améliorer leur performance; de plus, les bons résultats ont été reconnus.
5. **Les crises ouvrent de nouvelles perspectives.** La crise a contribué pour beaucoup à mobiliser les appuis en faveur de l'ARR au sein de la direction du ministère de la Santé publique et de la Population et parmi les sous-ministres. L'appropriation de l'ARR aux hauts échelons a donc été forte dès le début. L'insatisfaction des donateurs et le risque de perdre une part de leur financement avaient fait de la performance du Projet d'appui à la réforme de la santé l'une des grandes priorités du gouvernement; aussi les trois nouveaux ministres (Santé publique et Population, Finances, Plan et Coopération internationale) avaient-ils de bonnes raisons de vouloir redresser la situation.
6. **L'ARR peut faciliter la restructuration d'un projet.** Dans ce cas-ci, elle a permis de renoncer à l'objectif trop ambitieux d'offrir un ensemble de services intégrés au niveau des districts, au profit d'interventions concrètes et réalistes fondées sur des données probantes, venant appuyer les objectifs de développement.
7. **Il n'existe pas d'approche universelle.** Le plus important est que les résultats obtenus concordent avec les objectifs du pays et que les mécanismes choisis soient adaptés au contexte. Le leadership, l'appropriation et le partenariat, l'application d'une méthode qui convenait – l'ARR – et une conjoncture favorable (moment opportun), tous ces facteurs ont contribué à l'obtention de résultats rapides.

5 Conclusion

Le succès qu'a connu l'ARR au Yémen autorise à envisager son institutionnalisation et son application à d'autres projets, notamment dans le cadre de la planification et de l'exécution d'autres programmes des donateurs, dont un bon nombre sont en butte à des difficultés similaires sur le plan de la mise en œuvre.

D'emblée, deux possibilités viennent à l'esprit : a) le ministère du Plan et de la Coopération internationale, qui veille à l'harmonisation entre les donateurs et à l'alignement, est tout désigné pour étendre l'approche à d'autres secteurs; b) l'examen du secteur de la santé qui est en cours pourrait également être mis à profit pour appliquer plus largement l'ARR au sein du ministère de la Santé publique et de la Population et parmi ses

partenaires. Le processus d'examen pourrait offrir l'occasion d'évaluer les possibilités à cet égard, et il serait même utile d'appliquer l'approche à certaines de ses composantes, en particulier celles qui font intervenir de nombreux acteurs. Précisons toutefois que la généralisation de l'ARR n'est pas chose simple; à l'heure actuelle, le Yémen ne dispose pas d'une approche sectorielle globale sous laquelle réunir les ressources des donateurs, et les fonds gouvernementaux constituent la majorité des ressources du secteur de la santé publique.

Au-delà de la remise d'un projet sur les rails, il semble que l'ARR ait eu des répercussions positives sur l'ensemble du ministère de la Santé publique et de la Population et qu'elle ait renforcé : a) la stature du ministre de la Santé publique et de la Population au sein du Cabinet; b) la capacité de mise en œuvre et la confiance des gestionnaires de composantes; c) la confiance des sous-ministres en matière de gestion du changement. Le ministre de la Santé entend appliquer la méthode à d'autres projets et programmes et, à terme, à l'ensemble du ministère. Le ministère du Plan et de la Coopération internationale constitue un autre point d'entrée propice à la poursuite de l'expérience. L'institutionnalisation de l'ARR demandera encore des efforts de formation et de sensibilisation, ainsi que des appuis et une bonne planification.

La présence de mentors est d'une importance critique pour la reprise de l'ARR à plus grande échelle. Une équipe de cadres supérieurs du ministère a été constituée en vue de suivre une formation. Dans l'idéal, la formation ne devrait pas tarder et être tenue à brève échéance, puis être suivie d'une application immédiate – par exemple, dans le contexte du processus d'examen du secteur de la santé. Tout retard serait susceptible d'entraîner une perte de dynamisme. Il serait judicieux de renforcer les capacités d'une équipe du ministère de la Santé publique et de la Population (qui pourrait recevoir l'appui de consultants locaux) afin de réduire la dépendance du personnel à l'égard des organismes donateurs internationaux. Une telle démarche accroîtra la durabilité des efforts et favorisera l'acceptation du processus par d'autres partenaires.

Sources

Banque mondiale, *Yemen Health Sector Mission* (9-20 décembre 2006), Washington D.C., 2007.

Forum sur le leadership de Marseille, 9-10 octobre 2007, 2007a. Courte étude de cas.

Forum sur le leadership de Marseille : Haute performance dans le développement, 9-10 octobre 2007, 2007b. Étude de cas du Yémen.

Neuron Global, *High Performance in Development*, 9-10 octobre 2007. On peut consulter ce rapport à l'adresse suivante : <http://www.neuronglobal.com>.

IV. Conclusions

La gestion axée sur les résultats de développement (GRD) n'est ni une science ni une théorie : c'est une stratégie de gestion selon laquelle les données sur le rendement orientent la mise en œuvre et, au final, déterminent l'affectation des ressources. La GRD s'intéresse aux résultats tout au long du processus de développement : elle exige de définir des objectifs clairs, de prendre des décisions à la lumière des faits, de faire preuve de transparence et de rechercher sans cesse l'amélioration. Il n'existe pas de formule universelle ni de vérité absolue en matière de gestion axée sur les résultats de développement; l'on constate en revanche que nombre de pays, d'organisations et d'individus déploient des efforts considérables pour réformer leurs pratiques de développement en vue de produire des résultats. Les cas présentés dans cette édition du Document de référence en sont des exemples éloquentes, qui illustrent un leadership vigoureux à l'échelle individuelle, institutionnelle et nationale. Bien que ce leadership se manifeste dans des contextes très divers, on peut tirer des études de cas présentées plusieurs leçons ayant valeur commune.

Toutes montrent que l'adhésion pleine et entière aux réformes axées sur les résultats exige un **appui très ferme de la part des instances dirigeantes**. Au Kenya, on a délibérément choisi de présenter et d'appliquer l'approche par résultats rapides (ARR) au sein des ministères, et le succès de l'approche repose sur la présence et la participation directe des dirigeants de ces organisations. Au Sri Lanka, M^{me} Wijayatilake assiste personnellement à tous les ateliers d'introduction à la GRD, dans le but de mobiliser l'engagement des hauts fonctionnaires et ainsi d'encourager la prise en charge des initiatives de GRD par les ministères d'exécution. Au Pakistan, le soutien inébranlable du premier ministre et du président a été décisif dans le maintien de l'image et du moral de la force policière tandis que celle-ci cherchait à instaurer une culture orientée vers les résultats. Au Yémen, le D^r Rasea, nouveau ministre de la Santé, a cautionné la mise en œuvre de l'ARR et assuré son succès en incitant l'ensemble des acteurs gouvernementaux, tous échelons confondus, à se mettre au service des résultats.

Si le soutien en haut lieu est nécessaire, beaucoup d'études de cas montrent également que la durabilité des réformes de GRD dépend de **l'association de démarches descendantes et ascendantes**. Au Brésil, par exemple, le gouvernement communique ses principales cibles et priorités, puis les secrétariats font état de leur rôle et de leur contribution à l'atteinte de ces objectifs. Au Chili, le fait d'avoir des alliés à des échelons techniques et administratifs a été crucial lors de l'élaboration et du parachèvement des propositions en matière de budgétisation axée sur les résultats. Au Maroc, une stratégie de décentralisation permet d'adopter des politiques qui cadrent avec les priorités locales et qui recueillent des appuis en amont et en aval.

Ainsi que l'attestent plusieurs études de cas figurant dans cette édition du Document de référence, les réformes en matière de GRD doivent être **élevées au rang de priorité par l'État** et venir **compléter des initiatives, des stratégies et des plans nationaux de développement**. Au Kenya, par exemple, l'ARR demande de toute évidence à être intégrée au programme de réforme global, et ce serait aller tout droit vers l'échec que de la promouvoir en vase clos, sans lien avec les efforts déjà en cours. Dans bien d'autres cas, le fait que l'État décrète prioritaires les réformes en matière de GRD semble avoir été un facteur fondamental de l'institutionnalisation.

Pour consolider les assises et implanter la GRD, il est vital d'offrir aux praticiens **une formation et de renforcer leurs capacités** ainsi que de laisser les leaders explorer de nouvelles approches susceptibles d'améliorer la GRD dans leur milieu. En République démocratique du Congo et en Guinée-Bissau, plus de 300 membres du personnel ont reçu une formation les habilitant à mettre en œuvre et à utiliser le système de suivi et d'évaluation (S et E). Au Maroc, où le ministère de la Santé a conçu des plans de formation à l'échelle régionale, les gestionnaires dans le domaine des soins de santé sont sensibilisés à l'importance de la planification stratégique et de l'approche axée sur les résultats.

L'utilité des **mesures incitatives** est un autre leitmotiv de notre série de cas. Les mesures incitatives tout comme les mesures dissuasives peuvent s'avérer efficaces, et même le simple fait de reconnaître et de souligner les efforts louables ayant été accomplis constitue parfois un puissant facteur de motivation. Au Brésil, l'État du Ceará récompense la gestion axée sur les résultats (GR) en allouant les ressources en fonction

des indicateurs de résultats. Au Cambodge, les employés les plus performants sont envoyés en formation à l'étranger, et les résultats des évaluations déterminent l'octroi des primes et l'avancement. Au Pakistan, la police routière nationale (National Highways and Motorway Police) fonde son recrutement sur le mérite et décerne annuellement des primes de rendement qui récompensent l'efficacité et l'excellence, suscitant une saine compétition au sein de la force policière.

Par ailleurs, pour que la GRD porte tous ses fruits, il faut disposer **de ressources et de capacités opérationnelles** suffisantes, ce qui représente un objectif de longue haleine. Dans nombre des cas exposés ici, l'accès à **des systèmes de suivi et d'évaluation fiables** ainsi qu'à des **données opportunes** a posé problème. Les ressources humaines sont également indispensables à une gestion efficace axée sur les résultats. En Guinée-Bissau, le système de S et E décentralisé n'a pu être adopté par d'autres ministères, qui n'avaient pas les moyens de financer la tournée des districts en motocyclette pour recueillir les rapports.

Les cas d'organisations telles que l'Agence française de développement (AFD), la fondation Development Gateway et le Fonds international de développement agricole (FIDA) montrent que des **systèmes et processus opérationnels** adéquats sont nécessaires pour incorporer la GRD dans les programmes appuyés par ces organisations et dans la stratégie des organisations elles-mêmes. Compte tenu du coût associé à la création et au maintien de ces systèmes, on les préférera simples, souples et autant que possible adaptés aux systèmes budgétaires et autres déjà en place. Les modèles et cadres logiques pourraient servir à aligner les mesures de la performance sur la responsabilité et le pouvoir de décision. Il ne faut pas oublier qu'en dernière analyse, ces systèmes sont des moyens d'atteindre un but, et non une fin en soi.

La présentation de cet éventail de cas visait à inspirer les leaders dans le domaine de la GRD et à suggérer des pistes utiles pour engager des changements axés sur les résultats. Mais malgré l'utilité et le mérite des pratiques exemplaires et des « îlots d'excellence », il faut reconnaître la difficulté qu'il y a à réinscrire plus largement ces réussites dans les systèmes des pays. Dans plusieurs des cas exposés, un défi persiste : faire en sorte que les efforts fournis se répercutent sur les systèmes nationaux et soient pleinement pris en charge par les pays.

C'est au terme d'un processus exigeant que la GRD s'installera à demeure dans les institutions et qu'elle livrera ses ultimes impacts. Sans doute, il n'est pas si simple de s'attarder moins à la quantité d'intrants, d'extrants ou de produits d'une intervention, pour examiner plutôt en quoi l'utilisation des extrants a changé la vie des gens et contribué aux résultats sur le terrain. Pourtant, s'il est un message qui peut être dégagé des études de cas figurant dans ce document de référence, c'est que la mesure, le suivi et l'obtention de résultats peuvent être affaire de sens pratique et de pragmatisme. À condition, comme on l'a vu, d'un leadership vigoureux et constant.

V. Glossaire des principaux concepts associés à la GRD⁵¹

Accra : Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2008)

Ce troisième Forum de haut niveau visait à jauger les progrès accomplis dans la mise en application des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris, à recenser les goulots d'étranglement et les défis qui persistent et à déterminer les principales mesures que doivent prendre les donateurs et les pays partenaires pour accélérer les progrès sur le plan de l'efficacité de l'aide. Le 4 septembre 2008, après trois jours d'intenses négociations, le Programme d'action d'Accra a été entériné. Ce programme d'action résulte d'un partenariat sans précédent réunissant une pluralité de partenaires du développement : pays en développement, pays donateurs, économies émergentes, Nations Unies et institutions multilatérales, fonds mondiaux et organisations de la société civile. Parmi les mesures qu'il a été convenu d'adopter figurent les suivantes : a) améliorer la prévisibilité de l'aide – les donateurs fourniront aux pays partenaires des informations relatives à leurs dépenses d'aide sur trois à cinq ans; b) utiliser les systèmes nationaux – les donateurs recourront prioritairement aux systèmes des pays partenaires pour l'acheminement de l'aide; c) modifier la conditionnalité – les donateurs renonceront aux conditions prescriptives touchant l'utilisation des apports d'aide, en faveur de conditions dérivées des objectifs de développement des pays en développement; d) poursuivre le déliement de l'aide – les donateurs assoupliront les restrictions qui empêchent les pays en développement d'acheter les biens et les services dont ils ont besoin auprès des sources qui offrent le meilleur rapport qualité-prix.

Activité

Action entreprise ou travail mené en vue de produire des réalisations précises. L'activité mobilise des ressources (intrants) telles que des fonds, une assistance technique et d'autres types de moyens.

Analyse des risques

Appréciation des facteurs (appelés hypothèses dans le cadre logique) qui contribuent ou pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs d'une intervention donnée. Examen détaillé des conséquences non voulues et négatives qu'une action de développement pourrait avoir sur la vie humaine, la santé, la propriété ou l'environnement. Cette analyse permet également de quantifier la probabilité de l'apparition des risques définis et leur impact prévisible.

Cadre de résultats

Représentation logique expliquant comment l'objectif de développement peut être atteint et tenant compte des relations causales et des hypothèses implicites.

Cadre logique

Outil de gestion visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Il suppose la détermination des éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et de leurs relations causales, des indicateurs ainsi que des facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la planification, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement.

⁵¹ Termes tirés du *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* du CAD/OCDE et de la première édition du *Document de référence – Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement*.

Chaîne des résultats

Suite de relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources (intrants), se poursuit par les activités et leurs extrants. Elle conduit aux effets (réalisations) et aux impacts et aboutit à une rétroaction.

Comment devrait-on procéder à la mise en œuvre?		Que devrait-on produire?	Quels effets attend-on de l'investissement? (Comment utilise-t-on les extrants?)		Pourquoi devrait-on faire cet investissement?
Intrants	Activités	Extrants	Effets à court terme	Effets à moyen terme	Impacts à long terme

Consensus de Monterrey (2002)

Les signataires du Consensus de Monterrey ont insisté sur la nécessité :

- d'harmoniser les approches du développement des divers donateurs;
- de réduire le coût des transactions pour les pays bénéficiaires grâce à l'alignement des ressources des donateurs;
- d'améliorer la capacité d'absorption et les systèmes de gestion financière des pays bénéficiaires grâce au renforcement des capacités;
- d'accroître l'appropriation nationale en ce qui a trait à la conception et à la mise en œuvre des cadres de réduction de la pauvreté.

Déclaration de Paris (2005)

La Déclaration de Paris, fruit du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris en 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré. Cet engagement de haut niveau à accentuer les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats a pour but d'aider les pays en développement à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Il s'accompagne d'une série d'indicateurs et de mesures se prêtant à un suivi.

Déclaration de Rome (2003)

Les participants se sont engagés à entreprendre certaines activités pour accroître l'harmonisation de l'aide :

- veiller à ce que l'aide soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires;
- modifier les politiques, procédures et pratiques afin de faciliter l'harmonisation;
- mettre en application les principes et critères de pratiques exemplaires pour l'exécution et la gestion de l'aide au développement;
- intensifier les efforts des donateurs en matière de coopération à l'échelle nationale;
- sensibiliser le personnel aux avantages de l'harmonisation;
- renforcer la capacité des gouvernements des pays partenaires à jouer un rôle de chef de file et à assumer la responsabilité des résultats de développement;
- simplifier les procédures et pratiques des donateurs;
- promouvoir l'harmonisation des approches dans le cadre des programmes de portée régionale ou mondiale.

Effet (réalisation)

Ce qu'une action de développement doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme. Il s'agit des changements tangibles sur les plans comportemental, institutionnel et social qui surviennent sur une période de trois à dix ans, généralement à la suite d'investissements coordonnés à court terme faits dans le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles des principaux acteurs (par exemple les gouvernements nationaux, la société civile et le secteur privé).

Évaluation

Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds.

Évaluation de processus

Évaluation de la dynamique interne d'organismes chargés de la mise en œuvre d'une action, de leurs instruments et politiques d'intervention, de leurs mécanismes de prestation de services, de leurs pratiques de gestion et des liens entre tous ces éléments.

Extrant

Bien, équipement ou service qui résulte de l'action de développement. Le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs.

Gestion axée sur les résultats (GR)

Approche qui vise à apporter d'importantes modifications au mode de fonctionnement des organisations, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance exprimée par les résultats. Elle comporte un cadre et des outils de gestion qui facilitent la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi de la performance et l'évaluation. Elle vise principalement à améliorer les capacités d'apprentissage de l'organisation et à permettre à cette dernière de s'acquitter de son obligation de rendre compte par la présentation de rapports sur la performance.

Gestion axée sur les résultats de développement (GRD)

Stratégie de gestion axée sur la performance dans le domaine du développement et sur l'amélioration durable des réalisations nationales. Elle constitue un cadre cohérent visant à favoriser l'efficacité du développement, selon lequel l'information sur la performance est utilisée pour améliorer la prise de décisions; ce cadre s'accompagne d'outils pratiques de planification stratégique, de gestion des risques, de suivi des progrès et d'évaluation des résultats.

Hanoï : Troisième Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2007)

La table ronde d'Hanoï a été l'occasion de réitérer l'importance de l'ambitieux programme fixé par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Selon l'une des idées maîtresses de ce programme, les pays tout comme les donateurs devraient améliorer la gestion des ressources de façon à obtenir des résultats de développement supérieurs pouvant être contrôlés, sans perdre de vue leur devoir de responsabilité mutuelle. L'urgence renouvelée avec laquelle la nécessité d'améliorer les résultats de développement a été affirmée lors de la table ronde d'Hanoï a ouvert la voie à de nouveaux progrès dans l'intervalle menant au Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra, au Ghana, en septembre 2008.

Impact

Effet à long terme, positif ou négatif, primaire ou secondaire, intentionnel ou non, induit de façon directe ou indirecte par une action de développement.

Impact en termes de développement institutionnel

Mesure dans laquelle une action accroît ou affaiblit la capacité d'un pays ou d'une région à utiliser ses ressources propres (humaines, financières et naturelles) de façon efficiente, équitable et durable – au moyen, par exemple, de mécanismes institutionnels mieux définis, plus stables, transparents et effectivement appliqués, de façon prévisible, ou encore, pour les organisations concernées par ces changements institutionnels, d'un meilleur ajustement entre leur mandat, leur mission et leurs capacités. Ces impacts peuvent inclure les effets escomptés ou inattendus d'une action.

Indicateur

Facteur ou variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer les progrès, d'exprimer les changements liés à une intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement.

Indicateur de performance

Indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.

Intrant (moyen, ressource)

Moyen financier, humain et matériel utilisé pour mener une action de développement.

Marrakech : Deuxième Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2004)

La table ronde de Marrakech a réuni des représentants de pays en développement et d'organismes d'aide dans la perspective d'aborder les difficultés que pose la GRD au niveau des pays et les solutions concrètes trouvées pour les aplanir. Les participants ont fait un bilan du chemin parcouru depuis la première table ronde et ont discuté des moyens qui leur permettraient de renforcer leur engagement à l'égard de l'harmonisation du suivi et de l'évaluation avec les stratégies et les systèmes nationaux, de façon à rendre compte des résultats de manière utile. Ils ont également cherché à déterminer de quelle façon les donateurs pourraient coordonner davantage leur appui au renforcement de la planification, des systèmes statistiques et des fonctions de suivi et d'évaluation dont les pays dépendent pour gérer leur développement. Enfin, ultime résultat de la table ronde, les dirigeants des banques multilatérales de développement et le président du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont convenu de principes communs applicables à la gestion axée sur les résultats, ainsi que d'une série de mesures précises qui devaient être adoptées en 2004.

Modèle logique

Outil technique qui permet de résumer toutes les données pertinentes relatives à l'aide au développement, à un programme ou à un projet. Les modèles logiques sont généralement présentés dans un tableau qui comporte les rubriques suivantes, par exemple : objectifs/résultats; intrants; indicateurs (ou indicateurs objectivement vérifiables); moyens de vérification; hypothèses/risques. Étant donné que divers modèles logiques ont été élaborés à diverses fins, il n'existe pas de modèle « universel ».

Objectif de développement

Impact attendu, en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres, d'une ou de plusieurs actions de développement, au bénéfice d'une société, d'une communauté, d'un groupe de personnes.

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

En 2000, afin de promouvoir un développement plus efficace, 189 pays membres des Nations Unies se sont entendus pour travailler dans le sens de la réduction de la pauvreté à l'échelle planétaire et du développement durable. Ces buts généraux sont repris dans les huit Objectifs du millénaire pour le développement, qui sont assortis de 18 cibles et de 48 indicateurs de performance. Les OMD prévoient des cibles précises et

mesurables qui sont graduellement adaptées au contexte de chaque pays, et servent ainsi de base aux résultats attendus à l'échelon national, puis font l'objet d'un suivi qui permet d'évaluer les progrès réalisés.

Partenariat

Relation de collaboration entre des entités en vue d'atteindre des objectifs communs, grâce à une répartition du travail convenue par les entités en question. À l'échelle d'un pays, cela signifie que, sous la supervision du gouvernement, on collabore avec les acteurs dans le pays et avec des partenaires externes (dont les organismes de développement international), afin d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie de développement du pays, puis d'en assurer le suivi.

Principes de la GRD

- i) Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement.
- ii) Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats.
- iii) Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports.
- iv) Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que gérer par résultats.
- v) Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions.

Résultat

Extrant (produit), effet (réalisation) ou impact (escompté ou non, positif ou négatif) d'une action de développement.

Washington : Première Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2002)

La table ronde de Washington a permis de dresser un bilan des efforts de gestion axée sur les résultats déployés par les pays et les organismes d'aide, et en particulier des mesures qui permettraient d'encourager dans les pays en développement l'adoption d'approches axées sur les résultats et d'augmenter les capacités en ce sens. Les participants ont souligné la nécessité pour les organismes d'aide de proposer un appui concerté au renforcement des capacités et d'harmoniser leurs méthodes de mesure, de suivi et de présentation des résultats. Par ailleurs, ils ont examiné les moyens grâce auxquels les organismes d'aide, entre autres les banques multilatérales de développement, pourraient se doter d'une culture institutionnelle axée sur les résultats et de mesures incitatives appropriées.