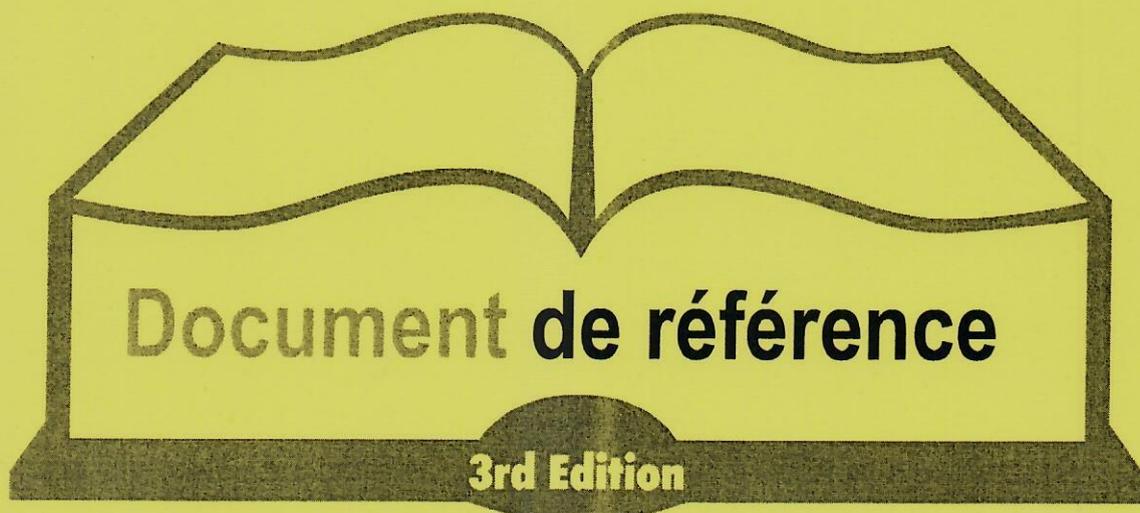


894

1231



**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} Dbara 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

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.

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.

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.

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'écllosion de plusieurs initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) 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

III. Études de cas

Études de cas à l'échelle individuelle

Afghanistan : *Le ministre Ebsan 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*

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.

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.

- 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.

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 :

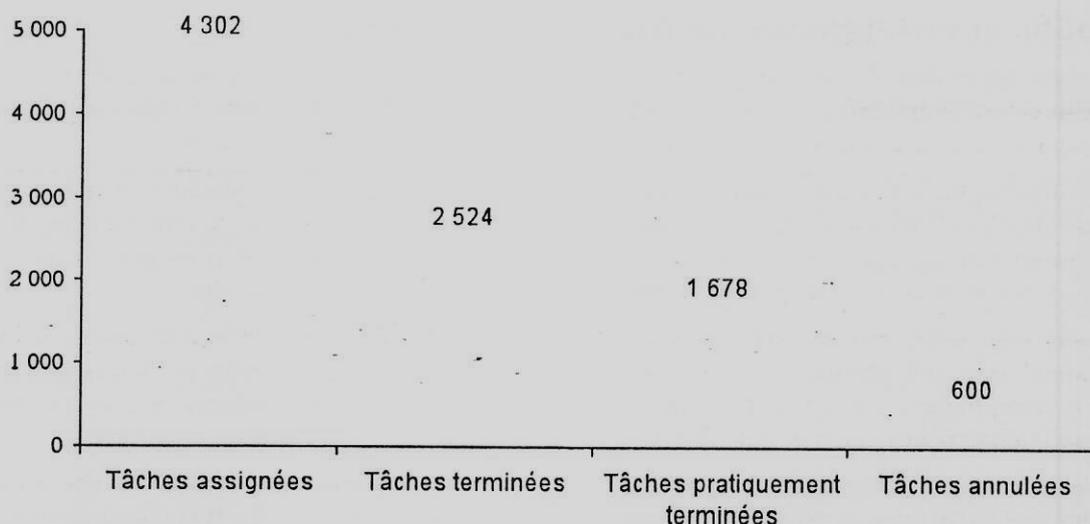
1. L'État communautaire : Il s'agit de l'administration du président Uribe et du Plan de développement national de la Colombie pour 2002-2006 et 2006-2010. L'État communautaire fait partie intégrante de l'approche stratégique de la Colombie en matière d'élaboration de politiques. Il a pour fonction d'équilibrer 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.

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.

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 nationale, 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.

- 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.

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.

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

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.

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 extraits 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.

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.

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)

<p>Risques politiques</p> <ol style="list-style-type: none">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. <p>Risques internes</p> <ol style="list-style-type: none">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. <p>Défis aux premiers jours du gouvernement Lagos</p> <ol style="list-style-type: none">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

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.

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 claudkakule@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).

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

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.

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.

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.

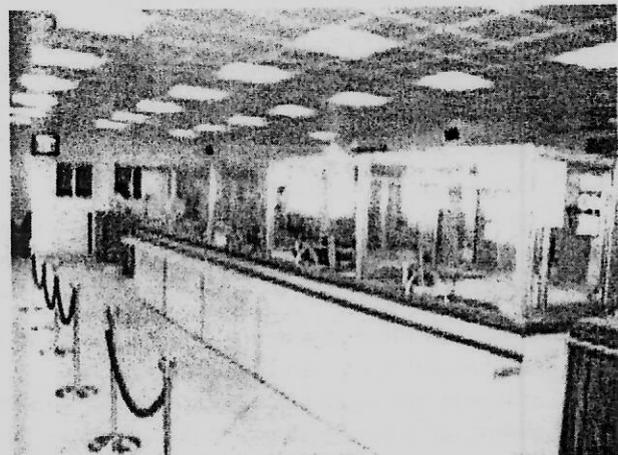
2. Enregistrement des dénominations commerciales

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



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

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 (I.OLF) 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 nouvelle architecture du budget de l'Etat

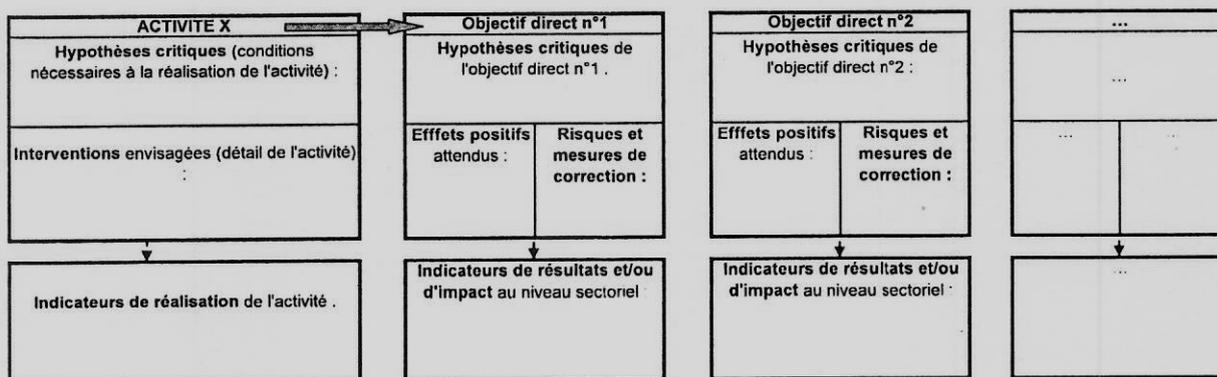
Aux niveaux géographique et sectoriel: croisement des stratégies pays et sectorielles

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

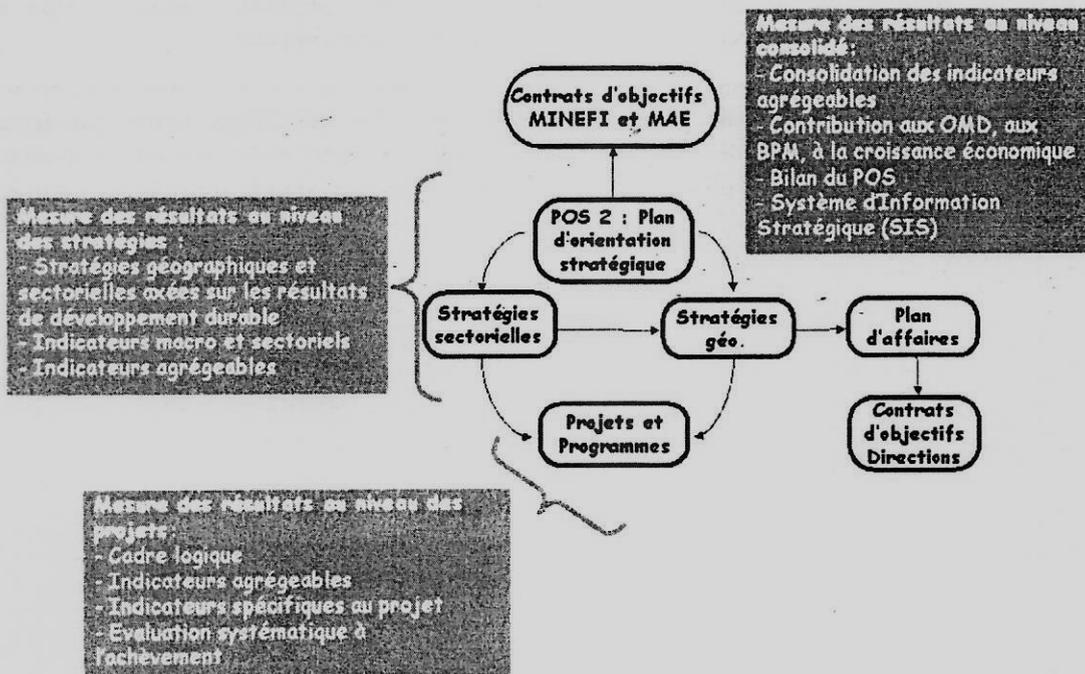
L'Agence a adopté une approche intégrant la mesure des résultats attendus de ses interventions par :

- 58 indicateurs agrégables, 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.

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/cn/home/E:fficacite/pid/3648>

Fonds international de développement agricole (FIDA)

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

Brian Baldwin, Hisbam Zebni, Ron Hartman et Benoit Thierry

- Fermelement 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

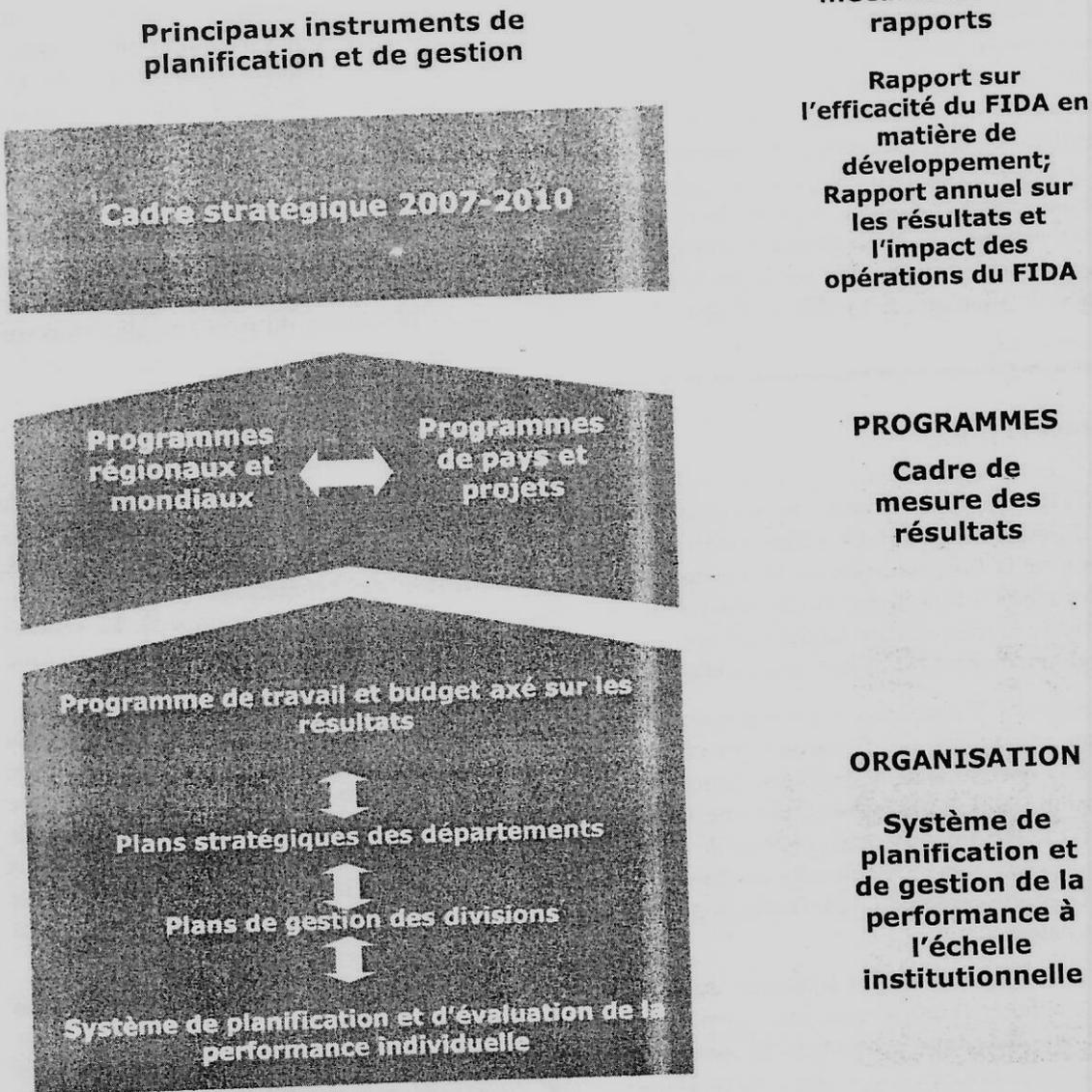
À la différence d'autres organisations des Nations Unies, le FIDA est un organisme centralisé de taille modeste. D'après une évaluation réalisée par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM)³⁰, cette particularité confère au FIDA un avantage indéniable, puisque « la direction et le personnel 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.

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 axée 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

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

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

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.

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 (SPAECE et SAEB)	a) SPAECE 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												

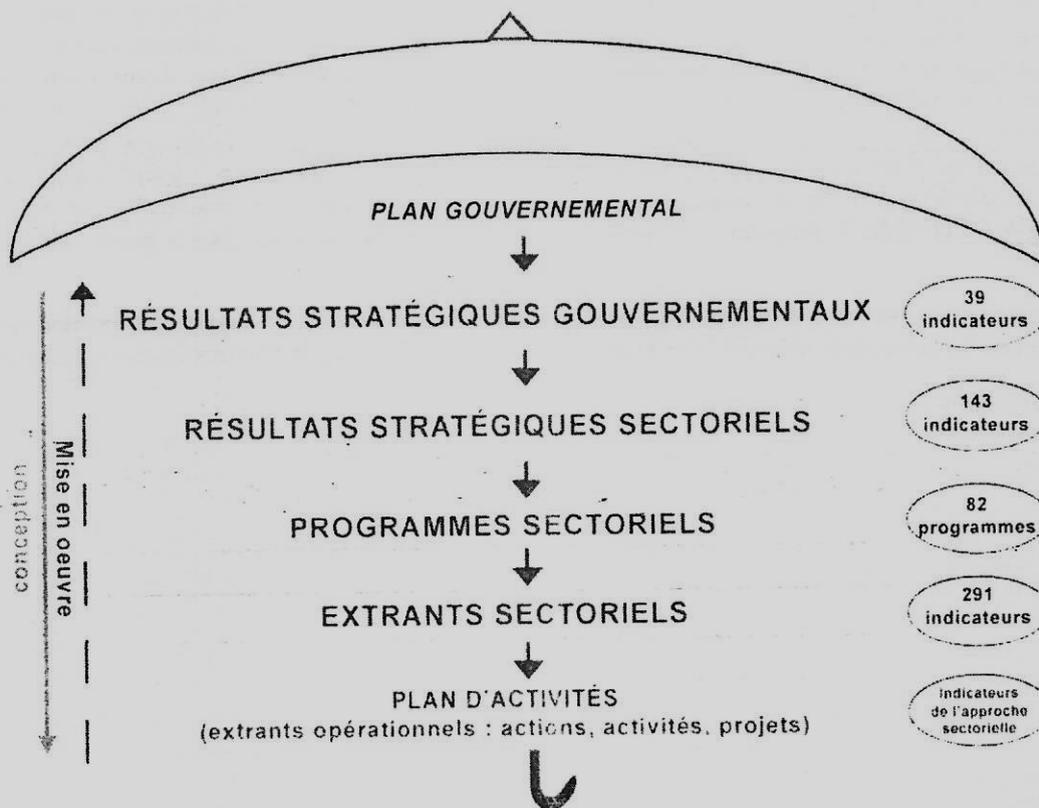
Nota :  Forte probabilité d'atteindre la cible  Probabilité moyenne d'atteindre la cible  Faible probabilité d'atteindre la cible

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.

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. »

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.

L'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 de 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.

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

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.

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.

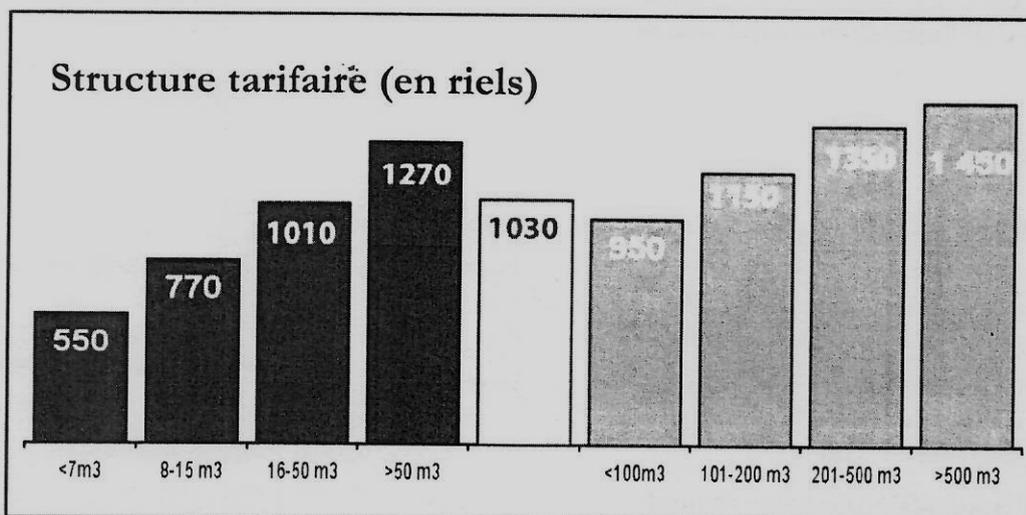
La combinaison des mesures suivantes a donné des résultats :

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).

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.

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 Dr 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

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*.

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.

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.