

# LES BONNES PRATIQUES ÉMERGENTES POUR UNE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

PREMIÈRE VERSION

## DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

OCDE 



LA BANQUE MONDIALE

# Table des matières

<b>Table des matières</b>	<b>i</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>iii</b>
<b>Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement</b>	<b>v</b>
<b>Sigles et abréviations</b>	<b>xxi</b>
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Partie 1. Concepts, outils et principes associés à la GRD</b>	<b>3</b>
Aperçu	3
Concepts et outils	4
Résultats de développement	5
Efficacité du développement	6
Gestion de la performance	9
Principes de la GRD	11
1. Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus	12
2. Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats	13
3. Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports	13
4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats	14
5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions	15
<b>Partie 2. Exemples de GRD à l'échelle nationale</b>	<b>17</b>
Aperçu	17
Chili : Système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats	19
Salvador : Une gestion axée sur les résultats pour évaluer les politiques gouvernementales	26
Tanzanie : Harmonisation des rapports relatifs aux résultats	32
Timor-Leste : Gestion axée sur les résultats dans un pays fragilisé qui se remet d'un conflit	40
Vietnam : Une stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté	50
Népal : Vers une gestion axée sur les résultats	58
Ouganda : Évolution de l'intégration d'une approche axée sur les résultats	62
<b>Partie 3. Exemples de GRD dans le cadre de programmes et projets sectoriels</b>	<b>73</b>
Aperçu	73
Brésil : Le programme Bolsa Familia – Accroître les transferts de fonds en faveur des populations pauvres	75
Madagascar : Plan national d'action environnemental	84
Malawi : Un système national de suivi et d'évaluation du VIH/sida	93
Thaïlande : Rationalisation et gouvernance des institutions financières spécialisées (IFS)	102
Ouganda : Évaluation de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement	106
Yémen : Fonds social de développement III	113
Le projet « La pratique des affaires »	120
Europe du Sud-Est : Initiatives d'amélioration du commerce et des transports	126
Burkina Faso : Plan décennal de développement de l'éducation de base	136



Le secteur de l'éducation au Népal : Les défis de la planification en fonction des résultats dans un climat instable	141
<b>Partie 4. Exemples de GRD au sein des organismes de développement</b>	<b>151</b>
Aperçu	151
Agence canadienne de développement international (ACDI) : Gestion axée sur les résultats de développement	154
Programmation-pays axée sur les résultats : Mise en application des principes de la gestion axée sur les résultats – Pratiques émergentes et enseignements tirés de l'expérience	160
Pratiques émergentes au sein des organismes d'aide en matière de programmation-pays axée sur les résultats	167
<b>Partie 5. Conclusions et enseignements tirés de l'expérience</b>	<b>175</b>
<b>Bibliographie et ressources</b>	<b>185</b>
Bibliographie	185
Ressources	187
<b>Remerciements</b>	<b>189</b>



# Avant-propos

Depuis la conférence de Monterrey qui a eu lieu en 2002, les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs) cherchent à gérer leurs activités de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles sur le plan du développement. Il ne faut pas en conclure cependant que les efforts déployés dans ce domaine n'ont jamais donné de résultats avant 2002. En fait, on s'entend plutôt sur la nécessité de penser aux résultats, et aux moyens à prendre pour les atteindre, dès le début d'une initiative, d'une entreprise ou d'un projet, puis de faire le suivi des progrès réalisés et de redresser le tir au besoin afin d'arriver aux résultats escomptés.

Lors de la Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats organisée à Marrakech en février 2004, les organismes de développement ont défini cinq principes clés de la gestion axée sur les résultats. Récemment, au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Paris en mars 2005, les pays partenaires et les donateurs ont adopté la Déclaration de Paris, laquelle énonce six engagements bien précis en matière de gestion axée sur les résultats. Il s'agit des mesures qu'ils comptent prendre, individuellement ou conjointement, pour « gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ».

Pour ceux qui veulent mettre en œuvre cette forme de gestion encore nouvelle, cependant, il est parfois difficile de savoir comment procéder exactement, c'est-à-dire par où commencer, à qui faire appel et à qui s'adresser pour obtenir de l'aide. Il n'y a pas de réponses toutes faites à ces questions, car la situation de chaque pays ou de chaque organisme est unique. Toutefois, le travail des organismes et pays qui se sont déjà engagés dans cette voie pourrait guider les autres intéressés. Ce document de référence présente une vingtaine d'exemples illustrant la façon dont différents groupes ont, dans diverses circonstances, appliqué les principes de la gestion axée sur les résultats, les problèmes qu'ils ont éprouvés et les solutions auxquelles ils ont eu recours pour tenter de les régler. Il ne se veut pas une « feuille de route », mais plutôt une source d'inspiration pour les personnes qui souhaitent axer leur gestion sur les résultats.

Le Document de référence a été mis au point par le Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Ce groupe, sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est composé de donateurs bilatéraux et multilatéraux – auxquels se sont joints récemment des représentants de pays partenaires – qui s'efforcent de promouvoir la mise en application des engagements pris à Paris. Le Document de référence, qui est offert sous forme imprimée et électronique, sera utilisé dans le cadre d'initiatives d'apprentissage en ligne ou autres.

Mais surtout, ce document évoluera avec le temps. En effet, à mesure que de nouvelles pratiques seront établies et que d'autres pays et organismes acquerront de l'expérience, nous comptons y ajouter des études de cas, et ainsi le tenir à jour pour qu'il soit le plus utile possible.

Nous invitons ceux et celles qui consulteront le Document de référence à classer parmi leurs favoris le site Web suivant : <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>. Ils y trouveront la toute dernière version du document et des liens vers des renseignements connexes. Ils pourront aussi poser des questions, prendre part à des échanges en ligne sur les expériences vécues et présenter de nouvelles études de cas pour enrichir le Document de référence.

Nous espérons vous compter parmi les partenaires internationaux de plus en plus nombreux qui s'intéressent à la gestion axée sur les résultats de développement.

*Jean Boer*  
*Bruce Purdue*

Coprésidents, Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement – CAD/OCDE





# Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

## Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle

### Exposé des résolutions

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

### Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- i. Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).
- ii. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
- iii. Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
- iv. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
- v. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.
- vi. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des ga-



ranties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.

4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :
- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
  - ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
  - iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
  - iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
  - v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.

5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

### **S'adapter à des situations nationales diverses**

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

### **Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles**

8. Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en œuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la Sec-



tion II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la Section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la Section III avant l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet<sup>1</sup>. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

### Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

10. Parce que qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

11. Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la Section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires – afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

---

<sup>1</sup> Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.





12. Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en œuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente Déclaration.

## Engagements de partenariat

13. Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

### Appropriation

#### Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

14. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement<sup>2</sup>, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**Indicateur 1**).
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

15. Les **donneurs** s'engagent à :

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

### Alignement

#### Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

#### Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien – stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement – sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies<sup>3</sup> (**Indicateur 3**).
- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.

<sup>2</sup> Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.

<sup>3</sup> Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.



- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

## Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

17. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

19. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**Indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

20. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

21. Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (**Indicateur 5**).
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (**Indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.



## Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**Indicateur 4**).

## Consolider les capacités de gestion des finances publiques

25. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
- Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.

26. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluri-annuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**Indicateur 7**).
- Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**Indicateur 5**).

27. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

## Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

28. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord<sup>4</sup> pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.

<sup>4</sup> Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.



- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.
29. Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.
30. Les **donneurs** s'engagent à :
- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**Indicateur 5**).
  - Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

### Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

31. De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**Indicateur 8**).

## Harmonisation

**Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective**

### Les donneurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

32. Les **donneurs** s'engagent à :
- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
  - Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**Indicateur 9**).
  - Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**Indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

### Complémentarité : une division du travail plus efficace

33. L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.
34. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donneurs et sur les moyens de rendre les actions des donneurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.
35. Les **donneurs** s'engagent à :



- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.
- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

### Incitations à l'action en coopération

36. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

### Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles<sup>5</sup>

37. Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

38. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.
- Engager un dialogue avec les donneurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.
- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

39. De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donneurs.
- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

---

<sup>5</sup> La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).



## Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

40. Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

41. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.
- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

## Gestion axée sur les résultats

### Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

43. Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

44. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (**Indicateur 11**).

45. Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donateurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.
- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donateurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

46. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :



- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

## Responsabilité mutuelle

### Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

48. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.
- Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.

49. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.

50. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :

- Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat (**Indicateur 12**).



# Indicateurs des progrès

## à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

<b>APPROPRIATION</b>		<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>	
<b>1</b>	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	<b>Au moins 75 %</b> des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.	
<b>ALIGNEMENT</b>		<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>	
<b>2</b>	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<b>(a) Gestion des finances publiques — La moitié des pays partenaires</b> progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).  <b>(b) Passation des marchés — Un tiers des pays partenaires</b> progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.	
<b>3</b>	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> — Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	<b>Réduire l'écart de moitié</b> – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).	
<b>4</b>	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> — Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	<b>50 % des apports de coopération technique</b> sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
<b>5a</b>	<i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<b>POURCENTAGE DES DONNEURS</b>	
		Score*	Objectif-cible
		5+	<b>Tous les donateurs</b> utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		3,5 à 4,5	<b>90 % des donateurs</b> utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		<b>POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE</b>	
		Score*	Objectif-cible
5+	<b>Réduire de deux tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
3,5 à 4,5	<b>Réduire d'un tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		





5b	<i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> — Pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<b>POURCENTAGE DES DONNEURS</b>	
		<b>Score*</b>	<b>Objectif-cible</b>
		A	<b>Tous les donneurs</b> utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	<b>90 % des donneurs</b> utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		<b>POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE</b>	
		<b>Score*</b>	<b>Objectif-cible</b>
A	<b>Réduire de deux tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.		
B	<b>Réduire d'un tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.		
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	<b>Réduire des deux tiers</b> le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> — Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	<b>Réduire l'écart de moitié</b> – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8	<i>L'aide est non liée</i> — Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	<b>Poursuivre les progrès.</b>	
<b>HARMONISATION</b>		<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>	
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> — Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	<b>66 % des apports d'aide</b> sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.	
10	<i>Encourager les analyses conjointes</i> — Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	<b>(a) 40 % des missions des donneurs</b> sur le terrain sont effectuées conjointement.	
		<b>(b) 66 % des travaux analytiques par pays</b> sont effectués conjointement.	
<b>GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS</b>		<b>OBJECTIF-CIBLE POUR 2010</b>	
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	<b>Réduire l'écart d'un tiers</b> – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.	
<b>RESPONSABILITÉ MUTUELLE</b>		<b>OBJECTIF-CIBLE POUR 2010</b>	
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	<b>Tous les pays partenaires</b> se soumettent à des évaluations mutuelles.	



**Note importante :** Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

**\*Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.



## Annexe A :

### Notes méthodologiques sur les indicateurs des progrès

Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

**Objet** — Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le **comportement collectif à l'échelon local**.

**Échelon local ou échelon mondial** — Les indicateurs doivent être **chiffrés à l'échelon local** en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donateurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à **l'échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

**Performance des donateurs/ des partenaires** — Les indicateurs des progrès fourniront aussi un **repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance** à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donateurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donateurs ont des mandats institutionnels différents.

**Objectifs**— Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agrégeant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donateurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

**Niveau de référence** — Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

**Définitions et critères** — La structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agréger les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

**Note concernant l'indicateur 9** — Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le Volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.



## Annexe B :

### Liste des pays et des organisations participants

#### Pays participants

Afrique du Sud	Grèce	Philippines
Albanie	Guatemala	Pologne
Allemagne	Guinée	Portugal
Arabie saoudite	Honduras	République démocratique populaire lao
Australie	Indonésie	République dominicaine
Autriche	Irlande	République kirghize
Bangladesh	Islande	République tchèque
Belgique	Italie	Roumanie
Bénin	Jamaïque	Royaume-Uni
Bolivie	Japon	Rwanda
Botswana	Jordanie	Salomon (Îles)
[Brésil]*	Kenya	Sénégal
Burkina Faso	Koweït	Serbie-et-Monténégro
Burundi	Luxembourg	Slovaquie
Cambodge	Madagascar	Sri Lanka
Cameroun	Malaisie	Suède
Canada	Malawi	Suisse
Chine	Mali	Tadjikistan
Commission Européenne	Maroc	Tanzanie
Congo (République démocratique)	Mauritanie	Thaïlande
Corée	Mexique	Timor-Leste
Danemark	Mongolie	Tunisie
Égypte	Mozambique	Turquie
Espagne	Népal	Vanuatu
États-Unis	Nicaragua	Vietnam
Éthiopie	Niger	Yémen
Fédération de Russie	Norvège	Zambie
Fidji	Nouvelle-Zélande	
Finlande	Ouganda	
France	Pakistan	
Gambie	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
Ghana	Pays-Bas	

\* A confirmer.

La liste ci-dessus n'inclut pas tous les pays ayant entériné la Déclaration de Paris. Pour une liste complète veuillez consulter le site internet de l'OCDE: [www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members)

#### Organisations participantes

Banque africaine de développement  
 Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)  
 Banque Asiatique de développement  
 Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)  
 Banque européenne d'investissement  
 Banque européenne pour la reconstruction et le développement  
 Banque interaméricaine de développement  
 Banque islamique de développement  
 Banque mondiale  
 Campagne du Millénaire  
 Commission économique pour l'Afrique (CEA)  
 Fonds international de développement agricole (FIDA)  
 Fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme  
 Fonds monétaire international  
 Fonds nordique de développement  
 Fonds OPEP pour le développement international  
 Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres  
 Groupe des Nations Unies pour le développement  
 G24  
 Initiative accélérée d'éducation pour tous  
 Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique  
 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)  
 Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS)  
 Organisation internationale de la francophonie  
 Secrétariat du Commonwealth  
 Secrétariat du Forum des îles du Pacifique



## Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action

AFRODAD

Fondation Bill & Melinda Gates

Conseil canadien pour la coopération internationale

Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)

Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)

Comisión Económica (Nicaragua)

ENDA Tiers Monde

EURODAD

Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)

Reality of Aid Network

Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)

UK Aid Network



# Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
Asdi	Agence suédoise de développement international
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDMT	cadre de dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRP	crédits de soutien à la réduction de la pauvreté
DANIDA	Agence danoise d'aide internationale au développement
DFID	ministère du Développement international du Royaume-Uni (Department for International Development)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	examen des dépenses publiques
FFOM	forces, faiblesses, opportunités et menaces
FMI	Fonds monétaire international
GRD	gestion axée sur les résultats de développement
IDA	Association internationale de développement du Groupe de la Banque mondiale
IFI	institution financière internationale
IPC	indicateur de performance clé
KfW	banque de développement du gouvernement de l'Allemagne (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
LICUS	pays à faible revenu en difficulté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
S&E	suivi et évaluation
SAP	stratégie d'aide-pays (Banque mondiale)
sida	syndrome d'immunodéficience acquise
SRP	stratégie de réduction de la pauvreté
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence américaine pour le développement international
VIH/sida	virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise





# Introduction

La nécessité d'axer davantage la gestion sur les résultats – c'est-à-dire d'utiliser l'information disponible pour prendre des décisions plus éclairées et fonder les processus de développement mis en œuvre par les pays eux-mêmes sur des objectifs clairement définis – fait désormais partie des priorités mondiales en matière de développement, depuis la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement (2002). Les participants à cette conférence ont convenu qu'il fallait former un nouveau partenariat pour le développement, au sein duquel les pays en développement s'engageraient plus fermement à adopter des politiques et des mesures favorisant la croissance économique et réduisant la pauvreté, et les pays développés les appuieraient grâce à des politiques commerciales et d'aide plus efficaces. Dans un tel contexte de partage des responsabilités, les intervenants à l'échelle internationale se sont intéressés aux stratégies de gestion permettant d'atteindre des résultats.

---

**La gestion axée sur les résultats de développement (GRD)** est une 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. *Définition basée sur l'entente conclue lors de la Table ronde internationale sur la gestion des résultats, Marrakech, 2004.*

---

## D'où vient l'idée du Document de référence?

Depuis la Conférence de Monterrey, on a assisté à l'émergence d'un programme d'action mondial et d'une communauté de praticiens dans le domaine de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD). Avant la Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats, organisée à Marrakech en février 2004, les membres de cette communauté ont défini, à la suite de discussions et d'échanges de vues, le cadre conceptuel et les principes de la GRD.

Aujourd'hui, les organismes de développement déploient des efforts considérables pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats. Qui plus est, nombre de pays en développement ou en transition adoptent une approche axée sur les résultats dans le cadre de leurs stratégies nationales et de la gestion de leur secteur public, ainsi que de leurs programmes et projets sectoriels. Il en résulte que le personnel des organismes de développement et des pays partenaires a besoin d'être mieux renseigné sur la gestion axée sur les résultats et d'en comprendre les rouages.

C'est pourquoi l'Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement (CAD/OCDE et banques multilatérales de développement), créé sous les auspices du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, a décidé de mettre au point un document de référence sur les principes et les pratiques exemplaires qui émergent en matière de GRD.

## Quel est l'objet du Document de référence?

Ce document vise à mieux faire comprendre les concepts qui sous-tendent la GRD et à expliquer comment celle-ci est appliquée par les pays partenaires et les organismes de développement international. Plus précisément :

- il fait le point sur le partenariat mondial destiné à réduire la pauvreté et à améliorer l'efficacité du développement grâce à la GRD;
- il présente certains concepts importants associés à la GRD et décrit les cinq principes de la GRD sur lesquels se sont entendus les participants à la Table ronde de Marrakech, en 2004 ;
- il illustre à l'aide d'exemples la façon dont la GRD est appliquée concrètement par les pays, les organismes et les responsables de programmes ou projets, ainsi que par des organismes travaillant en collaboration.

Ce document sur la GRD n'est pas exhaustif; il ne s'agit pas non plus d'un guide opérationnel sur la mise en œuvre de la GRD. Les principes à cet égard vont continuer d'évoluer à mesure qu'on tirera d'autres enseignements et qu'on documentera d'autres pratiques exemplaires. Les exemples exposés ci-après expliquent ces principes plus en détail. Nous espérons que le Document de référence servira d'outil d'apprentissage, stimulera la discussion et l'échange d'idées à propos de la GRD et permettra d'en améliorer encore davantage l'application.





### À qui s'adresse le Document de référence?

- Aux conseillers en matière de politiques et aux gestionnaires du secteur public qui réalisent des programmes ou projets gouvernementaux afin d'arriver à des résultats concrets à l'échelle nationale au chapitre du développement.
- Aux employés et gestionnaires des organismes de développement qui appuient les objectifs nationaux en matière de développement au sein même de leur organisme, ou en collaborant les uns avec les autres et avec les pays partenaires.

### Structure du Document de référence

**La partie 1** présente les concepts, outils et principes associés à la gestion axée sur les résultats.

**La partie 2** porte sur les efforts que déploient les pays partenaires pour mettre en pratique la gestion axée sur les résultats à l'échelle nationale, dans le cadre de leur planification stratégique, de la gestion des dépenses publiques ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats; elle traite également du renforcement des capacités dans le domaine des statistiques.

**La partie 3** a pour objet de décrire comment la GRD est appliquée dans le cadre de programmes et de projets sectoriels.

**La partie 4** explique ce que font les organismes de développement pour mieux aider les pays à arriver aux résultats attendus, en axant davantage sur les résultats leurs stratégies, leurs outils de travail, leurs rapports, leurs structures d'apprentissage et leurs incitatifs.

Nota : La question de l'harmonisation est abordée tout au long des parties 2, 3 et 4.

**La partie 5** fait la synthèse de certains des enseignements tirés de l'application des principes de la GRD illustrés par les études de cas du Document de référence. En outre, des exemples précis de la mise en œuvre de chacun de ces principes sont donnés dans les études de cas.

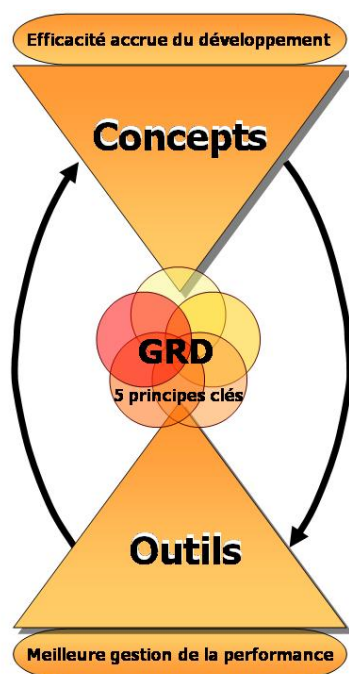
**Bibliographie et ressources** – Une liste de références et de ressources générales précède les remerciements, à la fin du Document de référence. De plus, on trouvera à la fin de chacune des études de cas présentées aux parties 2, 3 et 4 une liste de références ayant trait au cas particulier qui a été exposé.



# Partie 1. Concepts, outils et principes associés à la GRD

## Aperçu

**L**a gestion axée sur les résultats de développement (GRD) est une approche multidimensionnelle qui s'appuie sur des concepts touchant la façon de rendre le développement international plus efficace et de l'axer davantage sur les résultats, et sur des outils pratiques de gestion de la performance. La GRD est le fruit d'un long travail accompli par les institutions du secteur public et les organismes de développement; elle témoigne d'un nouveau consensus mondial à propos de l'importance que revêt la mesure de la performance des activités de développement international.



### Concepts associés à la GRD

La GRD repose sur la théorie selon laquelle on peut améliorer l'efficacité de l'aide internationale au développement en favorisant l'appropriation par les pays, en alignant l'aide sur les priorités de chaque pays, en harmonisant les politiques et procédures des organismes de développement et en mettant l'accent plus systématiquement sur l'obtention de résultats de développement.

### Outils de GRD

Dans le cadre de la GRD, les institutions nationales du secteur public et les organismes de développement international utilisent divers outils et systèmes de gestion de la performance qui sont axés sur les

résultats afin de mettre en œuvre les stratégies et plans nationaux, ainsi que les programmes et projets sectoriels.

### Principes de la GRD

Les principes de la GRD, établis par les participants à la Deuxième Table ronde internationale sur la gestion des résultats, en 2004, sont les suivants :

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

### Application des principes de la GRD

L'application des principes de la GRD est diversifiée, adaptative, créative et intégrative. Cette approche de la gestion du développement évolue rapidement, à mesure qu'on apprend à la mettre en pratique. La GRD englobe les efforts que déploient les pays pour gérer leurs activités en fonction des résultats, tout comme les mesures que prennent les organismes de développement pour déterminer si les ressources qu'ils consacrent à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique produisent des résultats, et pour faire un suivi à cet égard. En outre, les institutions du secteur public et les organismes de développement utilisent les stratégies de GRD pour planifier et mesurer les changements au sein de leur organisation. L'évolution des théories de développement et l'évolution de la gestion se renforcent mutuellement dans le cadre de ce processus.



Les spécialistes du développement appliquent la gestion axée sur les résultats à de nombreux niveaux et dans de nombreux contextes : par exemple, les gestionnaires et le personnel des ministères nationaux, des organismes de développement international et des donateurs bilatéraux mettent tous à l'essai diverses approches, tout en enrichissant les connaissances théoriques et pratiques à propos de la GRD. Les gestionnaires des organismes de développement et du secteur public sont à la source des connaissances sur les répercussions et l'application concrète de la GRD dans leurs domaines respectifs. L'expérience qu'ils ont eue de certains cas est illustrée dans les exemples que donne le Document de référence.

---

### Pourquoi la GRD est-elle aussi importante en ce moment?

Dans l'ensemble, la GRD est importante à l'heure actuelle parce que la communauté du développement international doit :

1. adopter une approche commune de la gestion de la performance afin de faciliter la collaboration;
2. définir une terminologie et des conditions et concepts communs qui serviront au moment de discuter de la performance en matière de développement et des progrès réalisés par rapport aux résultats attendus;
3. adopter une approche pratique de l'obtention des résultats de développement, basée sur les enseignements tirés de l'expérience;
4. adopter des approches plus rationnelles en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion dans le cadre du processus de développement international.

La GRD n'est pas une méthode normative et n'est pas incompatible avec les autres approches de la gestion axée sur les résultats ou de la gestion de la performance du secteur public qui sont utilisées dans le monde. Elle définit plutôt les stratégies et les principes généraux que les pays et les organismes de développement peuvent employer pour améliorer leurs pratiques.

---

### Exemples

**À l'échelle nationale (voir la partie 2).** On utilise la GRD pour élaborer et mettre en œuvre des plans, stratégies de lutte contre la pauvreté et budgets nationaux axés sur les résultats. Il arrive que les organismes internationaux appuient ce processus en offrant une assistance technique. Grâce à la GRD, les pays participent de plus près à la coordination des programmes d'aide des donateurs dans le cadre desquels on leur confie la mise en œuvre, qui est ap-

puvée par des mécanismes nationaux de mesure des résultats, de suivi et de rapports.

**Dans le cas des programmes et des projets sectoriels (voir la partie 3).** Les pays partenaires et les organismes de développement ont recours à la GRD pour planifier des programmes d'aide ou des projets distincts basés sur les priorités et les résultats que les pays ont définis dans leurs plans de développement sectoriels ou nationaux. Dans le cadre des programmes et projets sectoriels, les études de faisabilité, les activités de planification et les mécanismes de mesure et de rapports sont de plus en plus souvent liés à l'obtention de résultats à l'échelon des pays. Les pays partenaires et les organismes de développement utilisent des méthodes, outils, incitatifs et cadres divers pour assurer la gestion axée sur les résultats dans les différents types d'interventions en matière de développement. L'harmonisation de ces approches est en cours.

**Au sein des organismes de développement et lors de la collaboration entre ces organismes (voir la partie 4).** La GRD joue un rôle important lorsque les organismes travaillent seuls ou ensemble en vue de définir et de coordonner leurs efforts à l'appui des résultats attendus par les pays partenaires. Ces organismes utilisent diverses stratégies et divers outils axés sur les résultats pour planifier les résultats de développement, définir les indicateurs et les stratégies de mesure de la performance, établir les rapports et mettre au point des approches d'évaluation efficaces, le tout en vue d'appuyer la réalisation des résultats de développement que souhaitent obtenir les pays.

## Concepts et outils

**La gestion axée sur les résultats de développement** a évolué dans le contexte du travail global entrepris par les gouvernements nationaux et les organismes de développement afin de réduire la pauvreté, de favoriser une croissance économique durable et équitable et de pouvoir mieux définir et mesurer les résultats de développement. Lorsque le développement est efficace (au sens large du terme), les pays et les organismes sont mieux en mesure d'atteindre les résultats de développement auxquels ils souscrivent collectivement, et disposent d'outils bien adaptés pour mesurer les progrès réalisés dans cette voie, en rendre compte et mettre à profit les enseignements tirés de l'expérience afin d'améliorer continuellement leur performance.



## Résultats de développement

### Qu'est-ce qu'on entend par « résultats de développement » ?

Selon le CAD/OCDE (2002), les résultats de développement sont les effets ou résultats à moyen terme des interventions de développement. 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).

Pendant des années, l'aide au développement était offerte de façon ponctuelle et ne correspondait pas toujours aux priorités établies par les pays bénéficiaires. Les organismes internationaux contrôlaient la majorité des apports d'aide et des transactions connexes et, dans bien des cas, décidaient du type d'aide que les pays pouvaient recevoir. Les efforts de développement étaient souvent fragmentés et peu durables; en outre, ils imposaient un lourd fardeau aux pays bénéficiaires sur les plans de la passation de marchés et des rapports. Mais surtout, ils mettaient l'accent sur des activités de financement sous forme de transfert de ressources, plutôt que sur l'aide à l'obtention de résultats plus globaux en matière de développement.

Dans les années 1990, le développement international est entré dans une ère de réforme et de reformulation, alors que se creusait l'écart entre pays riches et pays pauvres. Les dirigeants mondiaux, comme les Nations Unies et d'autres institutions multilatérales, ont reconnu qu'il fallait prendre des mesures draconiennes pour veiller à ce que les pays en développement profitent de la mondialisation, et à ce que les fonds d'aide au développement soient répartis équitablement et efficacement, afin qu'il soit possible d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – parfois appelés Objectifs de développement du millénaire (ODM) – et d'autres objectifs nationaux en matière de développement.

### Objectifs du Millénaire pour le développement (2000)

En 2000, afin de promouvoir un développement plus efficace, 189 pays membres des Nations Unies se sont entendus pour travailler dans le sens de la réduction de la pauvreté à l'échelle planétaire et du développement durable. Ces buts généraux sont repris dans les huit OMD établis, qui sont assortis de 18 cibles et de 48 indicateurs de performance. Les OMD prévoient des cibles précises et mesurables qui sont graduellement adaptées au contexte de chaque pays, et servent ainsi de base aux résultats attendus à l'échelon national, puis font l'objet d'un suivi qui permet d'évaluer les progrès réalisés.

Pour leur part, les partenaires du développement ont admis qu'il fallait définir des stratégies et des mécanismes de programmation bien précis pour traduire dans la réalité les objectifs de développement mondiaux. Depuis 2002, une série de rencontres et d'événements internationaux a permis de déterminer comment procéder pour arriver à des résultats en matière de développement. En 2002, les participants à la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, Mexique) ont analysé les exigences financières et opérationnelles à respecter pour matérialiser les résultats de développement définis à l'échelle internationale. En 2003, des représentants de la communauté internationale (28 pays recevant de l'aide et plus de 40 organismes de développement multilatéraux et bilatéraux) se sont rencontrés à Rome lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation. Tablant sur le consensus établi à Monterrey, ils ont discuté des principes clés, des enseignements à tirer et des idées concrètes touchant l'harmonisation et l'alignement de l'aide au développement.

### Consensus de Monterrey (2002)

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

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



### Déclaration de Rome (2003)

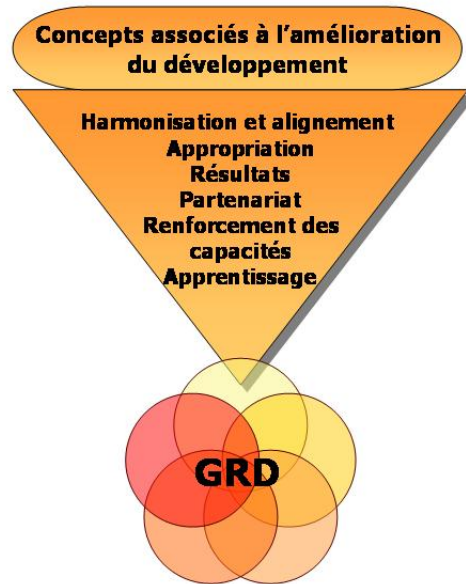
Les participants se sont engagés à entreprendre certaines activités pour accroître l'harmonisation de l'aide :

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

Au cours des dernières années, certaines initiatives de premier plan ont permis de définir des outils pratiques ayant pour objet d'harmoniser et d'aligner l'aide au développement. De nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux ont ainsi élaboré des plans d'action portant sur l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats. En outre, ils établissent un lien entre leurs évaluations et cadres de programmation visant les pays à revenu faible ou intermédiaire et les résultats de développement dans ces pays.

Afin de réduire le coût des transactions, de nombreux organismes internationaux simplifient leurs systèmes de gestion interne, dans l'esprit des pratiques exemplaires établies par le CAD/OCDE en matière d'harmonisation et d'alignement. Parallèlement, les banques de développement et nombre de donateurs bilatéraux continuent de collaborer en vue d'harmoniser leurs procédures, en particulier ceux qui apportent un soutien budgétaire aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Tous ces efforts déployés conjointement par les pays et les organismes en vue de mieux cibler les résultats de développement et de trouver de nouveaux moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide ont fait l'objet de discussions lors du Forum de haut niveau portant sur l'harmonisation, l'alignement et les résultats qui s'est tenu à Paris en février 2005.

## Efficacité du développement



Plusieurs concepts importants, décrits brièvement dans la section qui suit, constituent la base de l'amélioration de l'efficacité du développement.

### Harmonisation et alignement

Le Consensus de Monterrey puis les déclarations de Rome et de Paris ont mis en lumière le fait que les organismes de développement et les pays partenaires doivent harmoniser leurs procédures opérationnelles, et que les organismes bilatéraux et multilatéraux doivent aligner leur soutien sur les priorités et les stratégies des pays partenaires.

Lorsque chaque organisme de développement établit ses propres exigences opérationnelles en ce qui concerne la planification, l'exécution et le suivi de l'aide au développement, le fardeau imposé aux pays bénéficiaires est important. En outre, de nombreuses exigences propres à certains organismes ne sont pas vraiment compatibles avec les modèles de budgétisation et de planification, les cadres des dépenses publiques et les systèmes de gestion financière des pays partenaires. Pour favoriser l'alignement, les organismes de développement et les pays partenaires insistent désormais sur la nécessité de placer les stratégies conçues par les pays au cœur du processus de développement, et de se fier aux systèmes de gestion des pays. En ce qui concerne l'harmonisation, les partenaires du développement reconnaissent qu'il faut établir des procédures et dispositifs communs pour gérer l'aide, et



notamment échanger l'information à grande échelle, de façon transparente.

### Appropriation par les pays

Une théorie clé a été évoquée lors des conférences de Monterrey et de Rome, et réaffirmée à Marrakech : les pays devraient prendre à leur compte les buts et objectifs de tout processus ou programme de développement. En l'absence d'un tel engagement de la part des pays partenaires, le développement ne peut pas être viable à long terme. Les pays devraient donc favoriser l'instauration d'un environnement propice au développement en établissant des politiques, des structures de gouvernance et des modes d'investissement adaptés aux besoins.

Une fois qu'un pays a fixé ses priorités dans une stratégie de réduction de la pauvreté ou un cadre national de développement, les programmes de développement qui le visent devraient appuyer directement ces priorités. Ainsi, parce que les pays ont le sentiment d'être maîtres de leur avenir, ils prennent des mesures efficaces pour arriver aux principaux résultats voulus en matière de développement.

### Gestion axée sur les résultats

Les tables rondes de Washington et de Marrakech consacrées à la gestion axée sur les résultats, qui se sont respectivement déroulées en 2002 et en 2004, ont fait ressortir que la GRD était un volet essentiel à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Lors de ces deux tables rondes, les représentants des pays partenaires et des organismes de développement ont discuté des problèmes associés à l'application de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) au niveau des pays, ainsi que de certains programmes et projets; ils ont aussi comparé les stratégies et les outils utilisés pour régler ces problèmes. Ces rencontres ont abouti à un résultat non négligeable, à savoir la formulation des principes de la GRD, lesquels sont issus d'un large consensus quant à ce qui constitue une GRD rationnelle et sont au cœur de ce document de référence. Les acteurs dans le domaine du développement reconnaissent aujourd'hui que l'amélioration de la situation à l'échelle de la planète, d'un pays ou d'une organisation passe par la gestion du changement. En définissant clairement les résultats visés, on cible de manière plus précise les changements à apporter. Par ailleurs, les mesures périodiques des résultats constituent des balises ou des points de repère qui permettent de rectifier les programmes ou les projets afin qu'ils continuent d'aller dans le sens des résultats escomptés. En définitive, appliquée plus rigoureusement, la gestion axée sur les résultats

permet d'établir plus clairement si les résultats de développement se sont concrétisés.

Il est essentiel en outre de former un partenariat mondial pour régler les problèmes liés à la gestion axée sur les résultats et atténuer le fardeau qu'impose aux pays la multiplicité des rapports et des systèmes de suivi et d'évaluation.

---

### Memorandum de Marrakech (2004)

Pour obtenir de meilleurs résultats de développement, il faut mettre en place des systèmes de gestion et des capacités en mesure de placer les résultats au cœur de la planification, de l'exécution et de l'évaluation.

Pour orienter le processus de développement dans le sens des objectifs qu'ils ont définis, les pays doivent disposer d'une meilleure capacité de planification stratégique, de gestion responsable, d'analyse statistique, de suivi et d'évaluation.

Dans le cadre de leurs différents mandats et modes de fonctionnement en matière d'aide aux pays, les organismes de développement doivent axer davantage leurs activités sur les résultats.

---

### Partenariat

Le partenariat permet d'améliorer à la fois l'efficacité et l'efficience du développement. Tout partenariat doit se fonder sur le respect mutuel, la transparence, la participation ouverte à la planification et à la prise de décisions à tous les niveaux (au sein même des pays et à l'intérieur de la collaboration entre les pays partenaires et les organismes de développement), ainsi que la coordination et le soutien mutuels.

Pour qu'un partenariat soit efficace, il faut que les donateurs et les pays bénéficiaires aient une vision commune de la réduction de la pauvreté et du développement, et soient désireux et capables de travailler dans un esprit de collaboration et de participation, en vue d'atteindre ces objectifs. Ces idéaux ressortent clairement des déclarations issues des rencontres de Monterrey, de Rome et de Marrakech, mais aussi d'un grand nombre d'approches de la programmation et de documents que les organismes de développement ont établis récemment.



Le **partenariat** peut être défini comme suit : 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.

*D'après le document intitulé Aligning Assistance for Development Effectiveness: Promising Country Experience, Banque mondiale, 2003.*

### Renforcement des capacités

Les déclarations faites à Monterrey, à Rome et à Marrakech rappelaient à quel point il était important d'investir largement dans le renforcement de la capacité des pays partenaires à appuyer l'amélioration de l'efficacité du développement. Dans la déclaration de Monterrey (2002), les organismes de développement ont convenu qu'il fallait apporter un soutien plus actif pour améliorer la gestion du secteur public, la capacité dans le domaine des statistiques et les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E), éléments qui sont tous liés à l'amélioration de la responsabilisation à l'égard des résultats, tant des pays partenaires que des organismes internationaux. Il faut souvent faire un investissement initial pour mettre en place les compétences individuelles et les systèmes institutionnels dont ont besoin les pays partenaires pour prendre en charge leurs propres programmes à long terme.

Il faut désormais accorder la priorité au renforcement de capacités durables en offrant aux pays partenaires une assistance technique ciblée et axée sur leurs besoins en gestion du secteur public. Concrètement, cela signifie que, lorsque sont entreprises des initiatives de développement coordonnées qu'ils prennent en charge eux-mêmes, les pays partenaires devraient évaluer leurs propres lacunes et leurs besoins dans des domaines comme la planification

stratégique axée sur les résultats, les systèmes d'information de gestion, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats, l'analyse des besoins et la formulation des politiques. Les organismes de développement pourront alors investir directement dans le renforcement des capacités du secteur public de ces pays, afin que les organismes gouvernementaux ou les ministères puissent mettre en pratique de manière efficace la gestion axée sur les résultats.

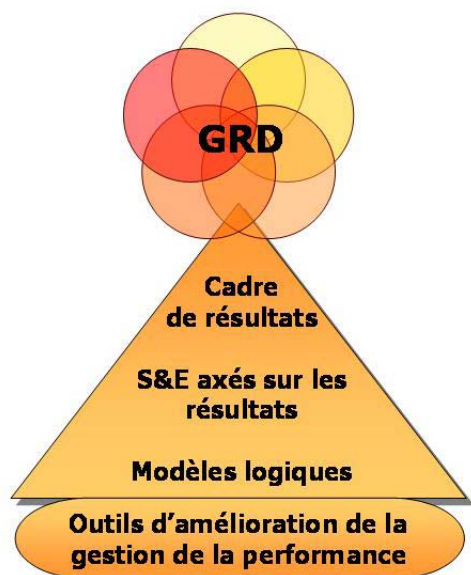
### Apprentissage et prise de décisions

Un consensus de plus en plus marqué se dégage des déclarations de Monterrey, de Rome et de Marrakech, à savoir que les gestionnaires des pays et des organismes de développement doivent trouver des moyens plus efficaces d'obtenir une rétroaction à propos de leur travail, tirer continuellement des enseignements des activités qu'ils réalisent pour atteindre les objectifs de développement et prendre des décisions plus éclairées à ce chapitre en s'appuyant sur ce qu'ils ont appris. La rétroaction et l'apprentissage constituent de puissants outils de gestion des affaires publiques, qui sont susceptibles d'améliorer la façon dont les gouvernements obtiennent des résultats. Il apparaît de plus en plus évident que la façon dont les partenaires du développement gèrent le processus d'apprentissage collectif et de rétroaction peut être déterminante pour le succès ou l'échec de toute intervention en matière de développement.

Les organismes de développement et les pays bénéficiaires sont tous gagnants lorsqu'ils mettent en commun leurs expériences et leurs réalisations, systématiquement et avec transparence, et lorsqu'ils doivent veiller à tenir compte de façon constructive, dans la prise de décisions en matière de gestion, des enseignements tirés des programmes de développement. Il existe ici un lien étroit avec l'utilisation plus efficace des données sur la mesure de la performance, qui débouche sur une gestion du développement davantage axée sur les résultats.



## Gestion de la performance



Les méthodes et outils de gestion de la performance axée sur les résultats peuvent favoriser directement l'efficacité du développement. La gestion axée sur les résultats et la performance des activités de développement s'appuient sur les principes suivants :

- Toute activité de développement a pour objectif premier d'améliorer la qualité de vie de façon durable, et vise à aider un pays ou un secteur à atteindre cet objectif.
- Dans le cadre de chaque initiative de développement, les partenaires commencent par cerner un obstacle (lacune ou problème précis) que tous les acteurs jugent important et qu'ils pensent pouvoir surmonter.
- Les partenaires définissent ensuite des résultats réalistes en fonction de la situation du pays, de la capacité des partenaires et des ressources disponibles.
- Les partenaires recueillent de l'information qu'ils analysent, examinent les solutions possibles et déterminent laquelle convient le mieux.

---

**Un résultat de développement** est un extrant, un effet ou un impact (intentionnel ou non, positif ou négatif) associé à une activité de développement.

---

Un certain nombre de facteurs importants influent sur l'amélioration des résultats et de la performance en matière de développement :

- Accent mis sur l'amélioration continue à l'échelle institutionnelle et à l'échelle des programmes et des projets.
- Délégation graduelle des pouvoirs et des responsabilités en matière de gestion aux responsables des programmes des organismes du secteur public.
- Importance accordée par le secteur public et les organismes à la « prestation des services » et à la « qualité des services », par rapport aux besoins et aux préférences des bénéficiaires.
- Participation d'une grande variété d'acteurs (dont les bénéficiaires ultimes) à la définition des résultats souhaités.
- Réforme des processus budgétaires et des systèmes de gestion financière en vue d'accroître la transparence et la responsabilisation du secteur public.
- Application uniforme des techniques modernes de gestion publique.

Pour que la gestion de la performance soit efficace, il faut que les organisations du secteur public et les structures de gestion des organismes de développement soient solides. Cette exigence est inextricablement liée aux processus de réforme du secteur public dans les pays en développement et dans les pays développés, mais aussi aux réformes institutionnelles menées à bien au sein des organismes de développement international. La gestion de la performance relève d'un changement holistique et culturel qui permet aux gestionnaires et au personnel d'une organisation d'apprécier le recours à des méthodes ouvertes et franches pour évaluer la performance et en faire rapport.

### Gestion axée sur les résultats

L'introduction graduelle des techniques de gestion axée sur les résultats dans les années 1990 a aidé de nombreux gestionnaires du secteur public et des organismes de développement à adopter une approche plus systématique de tous les volets de la gestion des projets et des programmes. Bon nombre d'institutions et d'organismes des pays développés ou en développement utilisent désormais diverses techniques pour gérer en fonction des résultats, notamment les modèles logiques ou les cadres de résultats, la gestion des risques, de même que la planification stratégique, la budgétisation, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats.





**La gestion axée sur les résultats** est une 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. (D'après Meier, 2003)

La gestion axée sur les résultats s'appuie sur une notion importante de causalité. Elle part du principe que divers intrants et diverses activités mènent logiquement à des résultats d'un ordre plus général (extrants, effets et impacts). Ces changements sont habituellement illustrés par une « chaîne de résultats » ou par un « cadre de résultats », qui décrit clairement les liens de cause à effet. En général, on considère que les résultats de développement sont séquentiels et échelonnés dans le temps, et que les changements sont liés à une série d'étapes de la gestion à l'intérieur du cycle de programmation de toute initiative de développement (projet ou programme). Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, les gestionnaires doivent régulièrement déterminer dans quelle mesure leurs activités d'exécution et leurs extrants leur permettront vraisemblablement d'arriver aux résultats désirés; au besoin, ils doivent rectifier le tir pour veiller à ce que les résultats escomptés se matérialisent.

Bien que la gestion axée sur les résultats soit quasi identique à la GRD telle que nous la concevons aujourd'hui, cette forme de gestion a parfois mis l'accent uniquement sur la responsabilisation. La GRD va plus loin, car elle intègre de nouvelles idées à propos de la collaboration, du partenariat, de l'appropriation par les pays, de l'harmonisation et de l'alignement. En outre, elle établit une norme de gestion plus stricte, parce qu'elle exige de tous les acteurs qu'ils se concentrent sur la performance du point de vue des résultats souhaités par les pays, plutôt que sur les résultats à court terme.

### Modèles logiques

Dans les années 1970, les organismes du secteur public et les organismes de développement ont commencé à utiliser des modèles logiques, inspirés de l'approche adoptée par les ingénieurs pour planifier l'utilisation efficiente des intrants dans le cadre de leurs projets de développement. Dans les années 1990, ils ont vu les possibilités qu'offrait

l'application des modèles logiques à la gestion axée sur les résultats; ces modèles permettaient de définir systématiquement les objectifs, les cibles et les résultats visés en matière de développement. Durant les réformes du secteur public et de l'aide au développement, on a adapté les modèles logiques de sorte qu'ils appuient la formulation et le suivi des résultats (en établissant clairement les objectifs, les cibles, les indicateurs et les moyens de vérification).

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

Lorsqu'ils sont utilisés comme il se doit, les modèles logiques aident à décrire la façon dont les intrants du développement vont produire des résultats ou des extrants immédiats, puis à démontrer comment ces extrants vont à leur tour conduire à des effets précis. De nombreux organismes de développement appellent ces modèles logiques des « cadres de résultats ». Ces outils très efficaces, qui permettent de résumer la logique de changement qui soutient toute intervention en matière de développement, constituent un élément fondamental de la « trousse à outils » concernant la GRD.

### Suivi et évaluation axés sur les résultats

Les activités de suivi et d'évaluation (S&E) consistent à recueillir systématiquement de l'information sur la performance afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés; on peut ensuite utiliser cette information lors de la prise des décisions de gestion. Ces activités, qui fournissent des outils et des modèles très efficaces pour la mesure de la performance, permettent depuis longtemps d'améliorer l'efficacité des interventions au chapitre du développement. Depuis les années 1990, époque où l'on s'est mis à utiliser à plus grande échelle les méthodes de gestion axée sur les résultats, tant au sein des institutions nationales du secteur public que dans les organismes de développement international, on a fait appel de plus en plus souvent aux activités de S&E pour évaluer les résultats obtenus. Aujourd'hui, ces activités constituent un élément clé des outils de GRD, qui aide les pays et les organismes à mesurer systématiquement les



progrès accomplis par rapport aux résultats auxquels doivent aboutir les programmes et les projets.

### Mécanismes d'exécution multiples

Les expériences qu'ont vécues récemment les pays partenaires et les organismes de développement révèlent que le modèle de projet traditionnel ne constitue plus le seul moyen d'acheminer l'aide au développement. En effet, les programmes axés sur les résultats qui sont alignés sur les stratégies nationales et sectorielles, ou qui offrent un soutien budgétaire global aux gouvernements, sont parfois plus efficaces à long terme que le financement de projets; l'efficacité est d'autant plus grande lorsque les programmes de développement visant un secteur précis sont coordonnés et harmonisés. Ce facteur a d'ailleurs été souligné à plusieurs reprises dans le cadre des discussions engagées et des exemples présentés aux conférences de Monterrey et de Rome.

Par contre, l'expérience a également révélé qu'il fallait adapter les approches du développement au contexte et aux besoins du pays visé. Tous les types de soutien peuvent être utiles (p. ex. le soutien budgétaire direct, le financement des programmes sectoriels, les projets visant un secteur bien précis, l'assistance technique et les travaux analytiques), mais seulement dans la mesure où ils sont planifiés et offerts dans le respect des priorités de développement établies par le pays, et si ce dernier assure la prise en charge des activités, à titre de partenaire à part entière. En pratique, les organismes de développement peuvent utiliser divers mécanismes d'exécution pour un même pays ou un groupe de pays. C'est la raison pour laquelle le Document de référence fournit de nombreux exemples de la façon dont on peut appliquer la GRD à différents niveaux et dans le cadre de diverses interventions liées au développement.

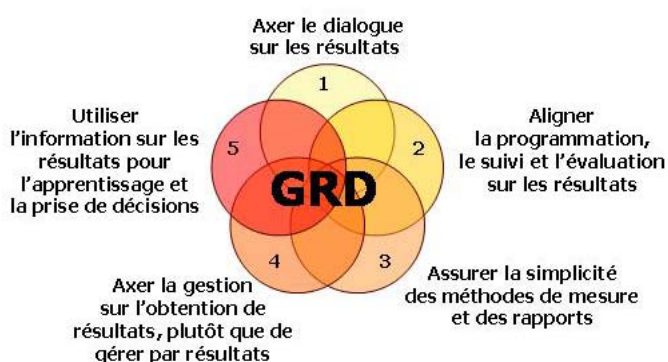
## Principes de la GRD

Un principe est une généralisation qui est acceptée de tous et qui peut servir de fondement à une action ou à un raisonnement donné. Les principes de la GRD ont été convenus lors de la Deuxième Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats, qui a eu lieu à Marrakech en 2004.

Les principes de la GRD constituent la base même d'une saine gestion de la performance. Ils peuvent être appliqués à n'importe quel niveau et dans le cadre de diverses interventions (à l'échelle nationale ou sectorielle, dans le cadre de programmes ou de projets et au sein d'une organisation). En outre, ils amènent le recours à des stratégies et à des outils précis à diverses étapes de l'exécution de programmes nationaux et de développement.

Ces principes sont largement interdépendants. Il faut tous les prendre en compte à chaque étape de toute initiative de développement, pour déterminer quels outils de gestion de la performance doivent être utilisés. Il ne s'agit toutefois pas d'une méthode séquentielle de la mise en œuvre de la GRD.

Les sections qui suivent décrivent les principes de la GRD. Elles servent d'introduction aux exemples exposés aux parties 2, 3 et 4 du Document de référence, qui montrent la diversité des stratégies et des outils employés par les pays et les organismes de développement pour appliquer ces principes.



## 1. Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus

**Principe 1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.**

### Principales caractéristiques

- Toutes les étapes d'une initiative de développement s'accompagnent d'un dialogue entre les différents acteurs : planification, mise en œuvre et évaluation d'un cadre national de lutte contre la pauvreté, stratégie d'aide à un pays donné, cadre sectoriel/de programmation ou projet. Cela garantit que l'on s'efforcera toujours de gérer en fonction des résultats escomptés.
- Tous les partenaires et les principaux acteurs participent à la définition des résultats souhaités et à la gestion axée sur ces résultats, à toutes les étapes du processus (peu importe à quel moment ils interviennent), et conviennent d'assumer ensemble la responsabilité de l'orientation des résultats de l'initiative.
- Les gestionnaires utilisent des stratégies d'évaluation et de gestion des risques afin de permettre aux divers acteurs de comprendre les risques pouvant influencer sur la matérialisation des résultats, et de les aider à gérer ces risques ensemble.

Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, il est important d'adopter une approche cohérente : a) ex ante, à l'étape de l'élaboration de la stratégie et de la planification, quand on définit les résultats escomptés et qu'on en analyse les coûts probables et l'impact prévu sur la réduction de la pauvreté et le développement; b) durant l'exécution du programme/projet, quand il faut faire un suivi pour évaluer les progrès réalisés et définir les rectifications à apporter à mi-chemin; c) ex post, au terme de l'initiative, lorsqu'on évalue les résultats par rapport aux objectifs et à d'autres facteurs; d) également lorsqu'il s'est écoulé suffisamment de temps pour permettre l'évaluation de la viabilité de l'initiative.

### Comment ce principe est appliqué en pratique

**À l'échelle nationale** – Les pays s'efforcent d'établir clairement les résultats souhaités, lesquels sont assortis d'indicateurs de résultats appropriés à

tous les niveaux. Le but est de faire en sorte que toutes les activités planifiées aillent dans le sens des résultats escomptés, qu'on recueille régulièrement des données à propos de ces indicateurs, qu'on fasse l'analyse des progrès dans les rapports périodiques présentés au gouvernement et à d'autres acteurs (comme les groupes de la société civile) et qu'on effectue des évaluations pour déterminer si les résultats prévus ont effectivement été obtenus et s'ils se sont maintenus par la suite. Dans la pratique, un pays pourra s'occuper de tous ces aspects dans la mesure où la conjoncture nationale et ses capacités le lui permettent. Les pays utilisent à cette fin de multiples stratégies et outils de gestion de la performance (parfois avec le soutien d'organismes de développement), comme l'illustre la partie 2 de ce document de référence.

**Dans le cadre des programmes et projets sectoriels** – Les pays partenaires (parfois appuyés par les organismes de développement) conçoivent des programmes ou des projets qui contribuent à la réalisation des principaux résultats prévus par leurs plans nationaux. Divers types de programmes ou de projets sectoriels sont adaptés aux besoins des pays partenaires en matière de développement. Durant la planification, l'exécution et l'évaluation de ces initiatives, les organismes et les pays dialoguent et collaborent continuellement afin d'orienter le processus, de développer les capacités nécessaires et d'évaluer les progrès réalisés relativement aux résultats escomptés. Ils font appel à divers outils et à diverses stratégies de gestion de la performance, comme l'illustre la partie 3 de ce document de référence.

**Au sein des organismes de développement** – Les organismes de développement élaborent des stratégies d'aide aux pays axées sur les résultats, en étroite collaboration avec les gouvernements nationaux, et parfois les uns avec les autres. Durant ce processus, les organismes négocient un mode de fonctionnement qui leur permettra de travailler ensemble dans le sens des résultats souhaités par le pays concerné, ainsi que d'harmoniser et d'aligner leurs procédures de programmation (y compris les exigences en matière de suivi et de rapports) afin de réduire les coûts de transactions pour le pays partenaire. Pour ce faire, ils ont recours à divers outils de gestion de la performance, décrits à la partie 4 de ce document de référence.



## 2. Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats

**Principe 2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.**

### Principales caractéristiques

- Les stratégies et activités d'exécution visent à appuyer directement la réalisation des résultats prévus (définis dans les plans de développement nationaux ou sectoriels des pays partenaires); on les adapte continuellement au fil du temps afin de veiller à ce que ces résultats soient obtenus.
- Les indicateurs et les stratégies de S&E sont liés logiquement aux résultats et aux impacts souhaités, et établissent clairement si les résultats visés ont été obtenus ou pas.
- Le même ensemble d'indicateurs est utilisé dans le cadre de tout programme ou projet, ce qui permet de jauger régulièrement la performance au chapitre des résultats. Grâce aux activités courantes de S&E, on analyse dans quelle mesure les résultats prévus sont effectivement obtenus, de sorte qu'on peut apporter des rectifications au besoin pendant l'exécution.

Lorsque les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs mettent l'accent sur les résultats escomptés et les indicateurs de résultats connexes, ils sont mieux placés pour aligner les activités de programmation (notamment le soutien financier), de suivi et d'évaluation sur les objectifs établis. Les stratégies de soutien des organismes de développement doivent d'abord tenir compte des priorités et des contraintes du pays partenaire. En outre, les opérations, le soutien analytique et l'assistance technique planifiés par les organismes de développement doivent respecter la stratégie de développement structurée de ce pays.

### Comment ce principe est appliqué en pratique

**À l'échelle nationale** – De nombreux pays sont en train d'élaborer des plans opérationnels et des budgets rationnels à l'appui des plans nationaux et des stratégies de développement sectoriel, qui définissent les principaux résultats attendus ainsi que les indicateurs correspondants à différents niveaux. Les plans opérationnels peuvent aider à comprendre comment certains intrants (ressources humaines et matérielles) et certaines activités (généralement la fourniture de biens ou de services) appuieront la réalisation des résultats. Des données de référence, des indicateurs et des cibles servent ensuite à suivre

les progrès accomplis relativement à ces résultats. Durant l'exécution, on fait un suivi constant pour déterminer si les progrès sont conformes aux attentes. Les évaluations garantissent que les progrès à long terme fassent l'objet d'un suivi et d'analyses systématiques. La partie 2 de ce document de référence donne des exemples des stratégies et outils employés pour aligner les activités d'exécution et de S&E sur les résultats définis par le pays (parfois avec le soutien d'organismes de développement).

**Dans le cadre des programmes et projets sectoriels** – Les organismes de développement travaillent en étroite collaboration avec les pays partenaires afin de favoriser la concrétisation des résultats rattachés aux plans nationaux à long terme. La contribution des organismes au soutien budgétaire et aux programmes et projets sectoriels est soigneusement alignée sur les résultats escomptés par le pays visé. L'évaluation des risques durant le processus d'exécution garantit que les facteurs susceptibles d'influer sur les résultats seront pris en considération, et que les intrants seront adaptés en conséquence. Sont décrits à la partie 3 de ce document différents outils et stratégies qui servent à faire en sorte que les activités planifiées dans le cadre des programmes et des projets (y compris les activités de S&E) facilitent la matérialisation des résultats souhaités par le pays.

**Au sein des organismes de développement** – Les organismes de développement travaillent à la fois indépendamment et collectivement pour favoriser la réalisation des résultats à l'échelle nationale. Dans de nombreux cas, les organismes peuvent coordonner leur soutien à cet égard, comme l'illustrent certains des exemples présentés à la partie 4 de ce document de référence.

## 3. Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports

**Principe 3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.**

### Principales caractéristiques

- On simplifie le plus possible les méthodes de mesure et les rapports sur les résultats, afin d'améliorer l'efficacité du processus et de favoriser une communication fructueuse entre les différents acteurs.
- Les résultats obtenus sont mesurés grâce à des indicateurs sélectifs, rentables et réalistes définis par les pays, de sorte que seules les données utiles sur la performance soient recueillies.



- Les indicateurs de risque et de performance des institutions permettent de faire le suivi des principaux changements contextuels susceptibles d'influer sur les résultats obtenus.
- Les pays et les organismes s'efforcent de limiter les coûts autant que possible et d'éviter les doubles emplois en s'appuyant sur les indicateurs définis par les pays pour évaluer la performance et en rendre compte, et pour prendre des décisions à propos des rectifications ou des mesures d'atténuation qui s'imposent.

Dans la mesure du possible, le cadre d'indicateurs de gestion axée sur les résultats devrait : a) être simple; b) s'appuyer sur les systèmes mis en place par les pays et soutenir au maximum le renforcement des capacités; c) tenir compte des impératifs d'apprentissage et de responsabilisation; d) être harmonisé, de façon à limiter les coûts de transactions du système et à faciliter les analyses comparatives. Le pays partenaire et les organismes de développement devraient se consulter pour établir une brève liste d'indicateurs clés, de préférence à partir d'une liste normalisée, afin de faire le suivi des progrès réalisés et d'évaluer les résultats obtenus. Il est important de tenir compte de la chaîne des résultats escomptés. La gestion axée sur les résultats vise à améliorer l'efficacité; c'est pourquoi il est essentiel d'être sélectif (et de ne pas essayer de tout mesurer) et réaliste (en ce qui concerne la faisabilité et les coûts) lorsqu'on choisit les indicateurs. Le système de rapports sur les résultats devrait demeurer pragmatique. Il faudrait donc : commencer par les données de base qui existent, y compris les données indirectes; utiliser des indicateurs qualitatifs utiles pour compléter les indicateurs quantitatifs, ou pour compenser l'absence de ces derniers; appuyer les mesures peu coûteuses visant à améliorer la disponibilité des données et les systèmes de suivi des pays ou des projets. L'objectif ultime devrait être la mise en place d'un système efficace de gestion axée sur les résultats reposant sur des indicateurs quantifiables, assortis d'un échéancier qui prévoirait la collecte de données de base et l'évaluation périodique de la performance des projets et programmes par rapport aux cibles fixées.

### Comment ce principe est appliqué en pratique

**À l'échelle nationale** – Les pays s'efforcent de définir des indicateurs réalistes et flexibles en fonction de leur capacité à mesurer les progrès et à en faire le suivi; ils déterminent aussi le moyen le plus efficace de renforcer leur capacité interne à mesurer la performance de certains secteurs ou sous-secteurs, de sorte que les données recueillies puissent être « re-

groupées » à l'échelle nationale. Ils veillent à ce que les rapports internes et externes présentés brossent un tableau cohérent de la performance à l'égard des résultats attendus par le pays. La partie 2 du Document de référence donne des exemples des diverses stratégies et divers outils utilisés pour mesurer la performance et en faire rapport à l'échelle nationale.

**Dans le cadre des programmes et projets sectoriels** – Lorsque les organismes (individuellement ou collectivement) forment un partenariat avec un pays afin de l'aider à obtenir les résultats qu'il vise, ils s'engagent également à utiliser les méthodes de mesure et les indicateurs établis par ce pays pour faire le suivi des progrès et en rendre compte. La partie 3 de ce document de référence présente des exemples concrets à ce sujet.

**Au sein des organismes de développement** – Idéalement, au sein des organismes de développement et lors de la collaboration entre eux, il faut aligner parfaitement les exigences en matière de mesure et de rapports sur les capacités et les stratégies des pays partenaires. À l'interne, les organismes de développement mettent à l'essai différents outils et stratégies en vue de mesurer les résultats organisationnels, des programmes-pays ou des projets, puis d'en rendre compte, comme le montrent les exemples figurant à la partie 4 de ce document de référence.

## 4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats

**Principe 4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.**

### Principales caractéristiques

- Les résultats prévus sont clairement définis dès le début de toute intervention en matière de développement, puis les ressources et les intrants nécessaires pour obtenir ces résultats sont déterminés (et non le contraire, comme cela se faisait dans le passé).
- Au cours du déroulement de l'initiative de développement, les gestionnaires responsables disposent de la marge de manœuvre et des pouvoirs nécessaires pour réaménager les ressources de manière à obtenir les résultats souhaités. Les résultats prévus motivent toute décision de gestion qui peut être prise.
- Si certaines cibles ne sont pas atteintes, les acteurs et les gestionnaires analysent ensemble en quoi et pourquoi les plans ou les stratégies ont



achoppé et comment on pourrait rectifier la situation. Ils prennent ensuite des mesures correctives, dans un esprit constructif et d'entraide, de manière à obtenir les résultats visés.

La gestion axée sur les résultats suppose l'évolution des mentalités. Au lieu de commencer par prévoir les intrants et les mesures à prendre, puis d'analyser leurs effets et impacts probables, on se concentre sur les effets et les impacts souhaités (par exemple la réduction de la pauvreté), puis on détermine les mesures et les intrants qui permettront d'obtenir de tels effets. On établit en outre les données de base et on définit dès le départ les cibles et indicateurs de performance en vue d'évaluer les progrès réalisés durant l'exécution et au terme du programme. Le fait de ne pas atteindre des cibles importantes ne devrait pas entraîner l'application stricte de sanctions; cela devrait plutôt indiquer aux partenaires qu'ils doivent déterminer ensemble s'il y a eu dérapage et pourquoi, et comment ils peuvent redresser la situation.

### **Comment ce principe est appliqué en pratique**

**À l'échelle nationale** – Les organismes nationaux du secteur public s'efforcent continuellement d'assurer une gestion axée sur les résultats à long terme. Ils adaptent leurs activités et leurs intrants au besoin; les gestionnaires du secteur public ont en outre toute latitude pour mettre à l'essai diverses stratégies d'exécution afin de cerner ce qui fonctionne le mieux. Un examen périodique des progrès réalisés permet de définir les principaux obstacles et les mesures correctives qui permettront d'obtenir les résultats prévus. La partie 2 du Document de référence renferme des exemples des types d'outils et de stratégies utilisés pour mettre en pratique la gestion axée sur les résultats à l'échelle nationale.

**Dans le cadre des programmes et projets sectoriels** – Les organismes de développement, en collaboration avec les pays partenaires, déterminent le type et l'envergure des programmes ou projets sectoriels qu'ils sont le mieux en mesure de réaliser pour contribuer aux résultats souhaités par les pays. Lorsqu'un programme ou un projet ne permet pas de faire les progrès prévus dans cette voie, un dialogue constructif à propos du processus, des options et des mesures possibles peut améliorer la performance. Si une cible essentielle n'est pas atteinte, au lieu de retirer leur soutien, les partenaires déterminent si une aide stratégique supplémentaire permettrait de surmonter certains obstacles ou de saisir les occasions manquées qui se sont présentées durant le processus. La partie 3 du Document de référence donne des exemples de l'application de cette dé-

marche dans le cadre de divers projets et programmes de développement.

**Au sein des organismes de développement** – Les organismes de développement s'efforcent d'élaborer pour les divers pays des stratégies de programmation réalistes, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés relativement aux résultats, à l'aide de l'information sur la performance recueillie dans les pays concernés. Sans perdre de vue les résultats escomptés, les organismes analysent continuellement les cibles à court terme, les intrants et les approches, qu'ils remanient au besoin. Ils laissent aux gestionnaires de programmes plus de latitude pour adapter leurs stratégies organisationnelles au besoin, afin de favoriser l'obtention des résultats globaux. La partie 4 de ce document de référence donne des exemples de la mise en pratique de la gestion axée sur les résultats au sein des organismes de développement et lors de la collaboration entre ces organismes.

## **5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions**

**Principe 5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.**

### **Principales caractéristiques**

- Tous les acteurs ont facilement accès à l'information découlant de la mesure continue de la performance, quelle que soit l'intervention touchant le développement.
- Qu'elle soit positive ou négative, l'information sur la performance sert à étayer des décisions de gestion constructives et proactives et stimule l'apprentissage.
- L'évaluation de la performance et les rapports présentant les résultats tiennent compte à la fois des facteurs et des risques de nature contextuelle, et débouchent sur les rectifications nécessaires.
- Malgré les problèmes et les risques courants, les gestionnaires de programmes et de projets s'interrogent toujours sur le bien-fondé de ce qu'ils font et demeurent attentifs aux possibilités d'apprentissage inhérentes au processus de gestion de la performance.

L'information relative aux résultats devrait être accessible au public. Toutefois, l'utilisation des don-



nées de suivi des résultats aux fins de présentation de rapports et de reddition de comptes (aux pays partenaires et aux organismes de développement) peut entraîner un excès de prudence. Deux approches permettent d'éviter ce problème : a) utiliser les rapports sur les résultats de façon constructive pour favoriser l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, en tenant compte pour l'avenir des enseignements tirés de l'expérience; b) lorsque les rapports servent à rendre des comptes, définir des mesures de la performance qui témoignent du niveau de responsabilité de la partie concernée (pays, organisme de développement, ministère, institution, ONG ou autre intervenant) et des résultats que celle-ci pourra raisonnablement obtenir. Dans le cas de cette deuxième option, on reconnaît que, même si la gestion axée sur les résultats est efficace, des facteurs externes peuvent nuire à la concrétisation des résultats escomptés.

### **Comment ce principe est appliqué en pratique**

**À l'échelle nationale** – Les organismes nationaux du secteur public créent des conditions incitant à l'utilisation de l'information sur les résultats, à mesure qu'ils deviennent des « organisations apprenantes ». Les pays apprennent désormais comment communiquer l'information sur la performance aux intéressés sur leur territoire (membres de la société civile et secteur privé), en demandant aux divers acteurs de leur indiquer ce qui, selon eux, fonctionne ou ne fonctionne pas dans une stratégie ou un plan sectoriel donné. Ces commentaires servent ensuite à adapter les stratégies et à permettre la réalisation de progrès plus concrets relativement aux résultats visés. La partie 2 de ce document de référence renferme des exemples de la façon dont ce processus commence à se mettre en œuvre.

**Dans le cadre des programmes et projets sectoriels** – Les programmes ou projets peuvent favoriser l'amélioration de l'apprentissage et de la prise de décisions en stimulant le dialogue et la formation de partenariats axés sur les résultats de développement. Lorsqu'on ne parvient pas à atteindre une série de cibles en matière de performance, cela amène les pays partenaires et les organismes à réfléchir ensemble sur la situation, en vue d'élaborer des stratégies de mise en œuvre plus efficaces. Des exemples des stratégies employées pour stimuler l'apprentissage et la prise de décisions dans le cadre des programmes et des projets sont exposés à la partie 3 de ce document de référence.

**Au sein des organismes de développement** – Afin d'aider davantage les pays partenaires à apprendre, les organismes de développement s'efforcent d'instaurer une culture de l'apprentissage à l'interne. Au sein de ces organismes, l'information issue de la réflexion continue à propos de la performance des programmes et des projets sert à adapter l'approche qui pourrait être utilisée pour appuyer des programmes-pays plus efficaces à l'avenir. La partie 4 de ce document de référence donne des exemples concrets à cet égard.



# Partie 2. Exemples de GRD à l'échelle nationale

## Aperçu

Pour obtenir de meilleurs résultats, les pays en développement se doivent de mieux gérer leurs processus de développement en fonction des résultats qu'ils souhaitent obtenir. Pour ce faire, il leur faut : fonder davantage leurs stratégies nationales sur les résultats; adopter des approches de la gestion du secteur public axées sur les résultats; renforcer les capacités nationales en ce qui concerne le suivi et l'évaluation (S&E) axés sur les résultats; renforcer leur capacité en matière de statistiques.

### Planification stratégique nationale

Pour mettre en pratique la GRD à l'échelle nationale, il faut commencer par cerner les objectifs nationaux et par élaborer les stratégies permettant de les atteindre. Dans les pays à faible revenu, la stratégie de réduction de la pauvreté est l'outil employé pour définir les résultats que l'on souhaite obtenir et les stratégies qui seront mises en œuvre pour y parvenir. Les pays à revenu moyen n'ont pas tous la même approche, mais la plupart élaborent des stratégies nationales de développement. De nombreux pays parviennent de mieux en mieux à établir des liens entre, d'une part, leur stratégie de réduction de la pauvreté ou leur stratégie nationale de développement et, d'autre part, la gestion des dépenses axée sur les résultats et la performance au sein de l'administration publique. Parallèlement, les ministères centraux et les ministères opérationnels élaborent des stratégies davantage axées sur les résultats, accompagnées de cadres de résultats permettant de faire le suivi des progrès.

### Gestion des dépenses publiques

Les gouvernements utilisent leur budget national pour concilier des objectifs stratégiques qui sont en concurrence et définir les moyens concrets d'atteindre ces objectifs. Pour axer leurs activités sur les résultats, les gouvernements doivent mettre en œuvre une stratégie budgétaire qui établit un lien entre les budgets annuels et les résultats de développement, malgré le fait que la société et les institutions exercent des pressions pour que soit maintenu le statu quo au chapitre des dépenses et des pratiques connexes. Certains pays relient les résultats escomptés et les dépenses à moyen terme; et tous font preuve d'innovation dans certains cas bien précis où ils appliquent les principes de la gestion axée sur les résultats à la gestion des dépenses publiques,

que ce soit au sein d'un ministère opérationnel, d'un programme ou d'un secteur thématique.

### Systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats

Les activités de suivi et d'évaluation axées sur les résultats constituent un outil de gestion des affaires publiques qui permet de dégager des données qu'on peut utiliser pour mieux gérer les politiques, les programmes et les projets, et pour montrer aux citoyens et à la société civile les progrès réalisés. Lorsque le suivi et l'évaluation sont efficaces, ils nous font voir dans quelle mesure des activités ou des programmes donnés contribuent à l'obtention des résultats souhaités à l'échelle nationale. Les systèmes de S&E reposent sur une définition précise des objectifs, des indicateurs et des outils de mesure. Une fois qu'ils reconnaissent que les activités de S&E peuvent les aider grandement à prendre des décisions éclairées à propos des politiques et des programmes, les pays élaborent des stratégies visant à améliorer leurs systèmes de S&E aux échelons national et infranational (souvent avec un soutien technique externe).

### Capacité en matière de statistiques

L'un des aspects les plus importants de la gestion axée sur les résultats tient à la capacité de recueillir et d'utiliser des statistiques à l'échelle nationale, aux fins de suivi et d'évaluation. Les pays qui renforcent leur capacité à cet égard seront mieux outillés pour tenir les rênes de la gestion des affaires publiques. En outre, les partenariats internationaux leur fournissent davantage de ressources pouvant être consacrées au renforcement de leurs systèmes de statistiques et mécanismes de rapports; de nombreux pays sont d'ailleurs en train de mettre au point des plans stratégiques dans ce domaine.





Principes de la GRD	Exemples d'outils de gestion axée sur les résultats utilisés à l'échelle nationale	Pourquoi ces outils sont importants
Axe le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement	Plans de réduction de la pauvreté Plans nationaux de développement Plans ou cadres de développement sectoriels Cadres de dépenses à moyen terme Résultats et indicateurs globaux associés aux OMD et à d'autres engagements internationaux Mécanismes de consultation des divers acteurs Modèles logiques (intégrés à tous les éléments ci-dessus)	Les outils gouvernementaux axés sur les résultats servent de fondement aux activités de planification, d'exécution, de mesure et d'évaluation des résultats obtenus à l'échelle nationale en matière de développement.
Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats	Stratégies globales de réforme des politiques Stratégies de réforme de l'ensemble du secteur public Stratégies de changement organisationnel (ministères ou services) Plans de gestion des dépenses publiques et systèmes budgétaires nationaux Stratégies opérationnelles et budgets annuels (secteurs/ministères)	Les cadres stratégiques, les plans opérationnels et les modèles budgétaires ont pour objet de montrer en quoi les systèmes gouvernementaux permettent de garantir que toutes les ressources contribuent à la réalisation des résultats souhaités à l'échelle nationale au chapitre du développement.
Veiller à ce que le système de mesure et de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	Plans et guides de mesure de la performance (assortis d'indicateurs précis définis en fonction des résultats à l'échelle nationale) SIG pangouvernemental Examens de la gestion fonctionnelle dans les secteurs/ministères Examens de la performance visant les politiques/programmes Évaluations organisationnelles (services et ministères) Audits financiers et de la performance Sondages auprès des acteurs et examens de la qualité des services	Les processus, systèmes et outils fonctionnels permettent de définir les normes et les indicateurs qu'on utilisera pour mesurer les progrès réalisés relativement aux résultats souhaités par un pays en matière de développement, que ce soit à l'échelle nationale ou sectorielle, ou au sein des ministères. Les plans ou guides de mesure de la performance définissent les rôles et les méthodes de collecte, d'analyse et de rapport ayant trait aux indicateurs à tous les niveaux (intrants/activités, extrants et effets), au sein des ministères/secteurs et à l'échelle du gouvernement. Les outils normalisés de collecte de données offrent des moyens d'obtenir systématiquement des renseignements sur la performance.
Axe la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	Rapports d'étape semestriels et annuels présentés aux responsables ministériels/sectoriels Rapports annuels sur la performance présentés aux organes législatifs, aux élus ou aux donateurs externes Bilans annuels présentés à la société civile	La présentation de rapports périodiques permet d'attirer l'attention des différents acteurs sur les progrès réalisés à l'égard des résultats escomptés à l'échelle nationale, et d'expliquer en quoi les intrants et les extrants ont contribué à ces résultats. On utilise l'information sur la performance pour adapter les stratégies et plans opérationnels.
Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	Consultations auprès des acteurs et du public Examens et évaluations de la performance des programmes, des secteurs et des institutions Systèmes internes de gestion des connaissances (à l'échelle du gouvernement ou au sein de secteurs/de ministères précis)	L'information sur les progrès réalisés quant aux résultats de développement est utilisée à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, à l'appui du dialogue sur les politiques, de la planification stratégique et de l'analyse institutionnelle.



## Chili : Système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats

**Auteur :** Marcela Guzman, économiste principale, chef de la Division du contrôle de la gestion, Office national du budget, ministère des Finances du Chili

### Sommaire

**D**ans le cadre des efforts globaux qu'il déploie en vue d'améliorer la gestion du secteur public, le gouvernement du Chili a pris des mesures précises depuis 1994 pour rendre son processus budgétaire plus transparent et améliorer ses méthodes de préparation et d'analyse des budgets. L'Office national du budget s'appuie depuis maintenant cinq ans sur des indicateurs de performance et des évaluations externes pour mesurer la performance des programmes gouvernementaux par rapport aux objectifs établis et aux résultats escomptés. Créé en 2002, le système de contrôle de la gestion vise à améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources publiques aux programmes, aux projets et aux organismes. Ce modèle a été mis en place graduellement. Il était destiné au départ à évaluer l'efficacité de la gestion budgétaire, et il tient compte aujourd'hui des concepts de base de la budgétisation axée sur les résultats.

Ce modèle totalement intégré met à la disposition des décideurs des données financières et les résultats de l'analyse budgétaire. Voici les principaux mécanismes de contrôle et outils de gestion que comporte ce système :

- indicateurs de performance et évaluations de programmes et d'organismes, y compris des données sur les examens approfondis des dépenses;
- fonds de financement concurrentiel de programmes publics;
- programmes d'amélioration de la gestion liés à des primes au rendement accordées aux fonctionnaires du gouvernement central;
- rapports de gestion exhaustifs.

Il existe actuellement des données issues d'une série d'évaluations de programmes et d'indicateurs de performance touchant les services publics, qui remontent respectivement à 1994 et à 1997. Par ailleurs, dans le cadre du budget 2001, on a créé un fonds central affecté aux priorités gouvernementales, qui fonctionne sur le principe de la mise en concurrence des propositions. Ce fonds vise les programmes nouveaux ou remaniés. Le système d'attribution des primes au rendement, mis en œuvre en 1998, a été révisé en 2001 à la lumière de l'expérience des années précédentes. Les évaluations de l'impact des programmes ont été intégrées plus récemment au système; en outre, on a instauré un nouveau mécanisme pour évaluer l'exécution du budget au Congrès avant la présentation de la loi budgétaire annuelle.

### Un ensemble complet d'outils à la base du système de budgétisation

L'Office national du budget, qui relève du ministère chilien des Finances, a élaboré et présenté un ensemble d'outils destinés à renforcer la gestion des services publics, à améliorer la préparation et l'analyse du budget ainsi qu'à accroître la transparence du processus budgétaire. Cette approche, qui est très prisée depuis 2000, accorde davantage d'importance aux résultats que produit chaque mesure, programme et projet prévu par le budget. Les efforts visant à renforcer ce nouveau système ont donné lieu à un nouveau modèle de suivi et d'évaluation de la performance du processus de gestion budgétaire, dont s'inspirent à leur tour les décideurs.

Le système de contrôle de la gestion et de budgétisation comprend les outils suivants :

- indicateurs de performance;
- évaluations de programmes, y compris les examens approfondis des dépenses;
- financement concurrentiel de programmes publics, assorti d'un modèle normalisé en ce qui concerne les propositions visant à obtenir des fonds;
- programmes d'amélioration de la gestion liés à des primes au rendement accordées aux fonctionnaires du gouvernement central;
- rapports de gestion exhaustifs.

Au-delà de leur intégration au processus budgétaire, ces outils créent une synergie directement liée à leur



conception et aux procédures qui régissent leur mise en œuvre. À cet égard, il convient de noter que l'on a veillé à uniformiser les méthodes, tout en tenant compte des divers commentaires formulés afin de renforcer le système. L'exposé qui suit décrit brièvement ces outils et les principales avancées qu'a amenées leur application. (Pour obtenir de plus amples renseignements à ce sujet, consultez le document intitulé *Systems of Management Control and Results-Based Budgeting*, mentionné dans les références.)

### Indicateurs de performance

L'intégration d'indicateurs de performance et de cibles au processus budgétaire a débuté en 1994. On cherchait alors à rendre accessible l'information sur la performance des institutions et à éclairer l'analyse à la base de la préparation du budget et de l'examen effectué par le Congrès national. Cette façon de faire a été abandonnée durant les exercices 1999 et 2000, mais les indicateurs de performance ont été réintégrés au budget de 2001, qui a réitéré leur objectif initial.

#### Utilisation des indicateurs de performance

Les indicateurs de performance fournissent des données quantitatives à propos des résultats obtenus lors de la fourniture de biens ou de services par une institution; ces indicateurs permettent d'établir une mesure quantitative et qualitative du résultat obtenu.

Entre 2001 et 2004, on a eu de plus en plus tendance à établir des indicateurs pour les objectifs fixés. Durant cette période, la méthode de formulation des indicateurs s'est largement améliorée; parallèlement, ces indicateurs ont permis de mesurer plus efficacement les principaux produits (biens et services) offerts par les institutions. Les indicateurs et les cibles connexes sont considérés comme une information complémentaire par rapport à la loi budgétaire, et utilisés dans le cadre de l'évaluation de l'exécution du budget présentée chaque année au Congrès national. En outre, l'expérience des cinq dernières années a permis de dégager d'autres domaines de travail et a facilité l'intégration du concept des indicateurs à d'autres outils de gestion.

Une évaluation a révélé que 76 p. 100 des cibles établies par les indicateurs pour 2003, dans 111 institutions publiques, s'étaient réalisées à environ 95 p. 100 (voir le tableau 1).

**Évaluation de la performance des institutions et des programmes.** Pour compléter les indicateurs de performance et dans le même but, le gouvernement a entrepris différentes activités d'évaluation ex post en 1997. Initialement, l'évaluation des programmes entrait dans ce qu'on appelait l'« évaluation des programmes gouvernementaux ». Par la suite, on y a intégré les évaluations d'impact, puis une catégorie d'évaluation institutionnelle baptisée « examen approfondi des dépenses ».

Les trois types d'évaluations s'appuient sur plusieurs exigences et sur des principes communs. Premièrement, ces évaluations doivent être indépendantes, fiables, publiques, pertinentes, efficaces et opportunes. Deuxièmement, il faut assurer l'accessibilité de l'information au public en présentant officiellement les rapports finaux de chaque évaluation au Congrès et aux autres organismes publics responsables de la prise de décisions à propos du programme ou de l'organisme visé.

#### Indépendance du processus d'évaluation

Le recours à un mode d'évaluation externe faisant appel à un groupe d'experts, ainsi qu'aux universités locales et à des consultants extérieurs sélectionnés par voie concurrentielle, a contribué à garantir l'indépendance du processus.

Depuis 2003, les résultats des évaluations ont également été présentés à la commission budgétaire mixte du Congrès. La pertinence de ces évaluations est assurée, puisqu'on en définit également la portée. Les évaluations doivent déboucher sur des recommandations touchant les enjeux les plus importants et la nécessité de recueillir de l'information. En ce qui concerne l'efficacité, les directives précisent que le coût et l'échéancier d'une évaluation doivent être raisonnables. Combinées aux exigences

Tableau 1. Indicateurs de performance

Degré de réalisation en 2003  
(Classement par fonction)

Degré de réalisation	Fonctions économiques	Fonctions générales	Fonctions sociales	Total	Pourcentage
95 % - 100 %	229	150	352	731	76 %
90 % - 94 %	16	14	21	51	5 %
80 % - 89 %	24	12	26	62	7 %
< 80 %	32	31	51	114	12 %
Total	301	207	450	958	
Pourcentage	31 %	22 %	47 %	100 %	



précédentes, celles-ci permettent d'évaluer les principaux aspects du programme, afin de répondre aux besoins en information qui priment. Enfin, le critère de l'opportunité exige que les résultats de l'évaluation soient accessibles avant la préparation du budget. Depuis l'avènement de ces activités d'évaluation, 170 programmes publics et douze institutions ont été évalués : 158 dans le cadre de l'évaluation des programmes gouvernementaux et douze dans le cadre des évaluations d'impact. Cela représente environ 64 p. 100 de toutes les dépenses publiques que ces activités permettent d'évaluer.

L'évaluation des programmes gouvernementaux se fonde sur la méthode du cadre logique utilisée par de nombreux organismes de développement multilatéraux. Partant des antécédents et de l'information existante, cette méthode permet d'évaluer les principaux aspects de la conception et de la performance des programmes, dans un délai réaliste et moyennant des coûts raisonnables.

Lorsqu'elle est appliquée à l'évaluation des programmes gouvernementaux, la méthode du cadre logique est souvent basée sur les données tirées de l'examen des bureaux de programmes. Parce que ces derniers se déroulent assez rapidement, il est très fréquent que le jugement porté sur les résultats finaux d'un programme ne soit pas concluant. Compte tenu de ce point faible, on a établi en 2001 une nouvelle activité d'évaluation : les évaluations d'impact. L'évaluation de l'information repose sur des instruments et méthodes plus complexes de collecte et d'analyse de données.

Quant à l'examen approfondi des dépenses, qui est effectué depuis 2002, il permet d'évaluer les objectifs, programmes et procédures d'une institution. Cet examen vise tout particulièrement à évaluer le lien logique entre les objectifs et les programmes d'une institution, le bien-fondé de la structure organisationnelle et la répartition des tâches entre les différents services. Il permet en outre aux autorités de déterminer si l'institution est efficace et efficiente et si les ressources sont affectées et utilisées de manière rationnelle.

Au cours des cinq dernières années, on a examiné les résultats de ces évaluations et cerné les améliorations concrètes pouvant être apportées aux modes de gestion et à l'utilisation des ressources. Tout comme c'est le cas pour l'information issue des évaluations, on n'utilise pas les indicateurs de performance de façon automatique, mais plutôt pour appuyer les analyses et la prise de décisions.

Le tableau 2 ci-dessous résume les recommandations et les répercussions des évaluations de 87 programmes, effectuées entre 2000 et 2004.

**Tableau 2. Évaluation des programmes gouvernementaux et évaluations d'impact, 2000-2004**

Recommandations et répercussions	
Catégorie	Pourcentage des programmes
Rectifications mineures	24 %
Modifications importantes de la conception de certains éléments ou des procédures de gestion internes	39 %
Remaniements importants	21 %
Déplacement institutionnel	6 %
Fin de programme	10 %
Nombre total de programmes	87

Parallèlement, dans le cas des institutions qui ont fait l'objet d'un examen approfondi des dépenses entre 2002 et 2003, la plupart des recommandations et des répercussions touchent d'importantes modifications visant les principaux aspects du processus de gestion interne.

Depuis 2000, les recommandations formulées par les évaluateurs sont analysées au ministère des Finances, en collaboration avec l'organisme à l'étude. Il s'agit de déterminer quand et comment les recommandations seront mises en application. Les engagements pris par l'Office national du budget et l'institution soumise à l'examen prennent alors une forme officielle. Le suivi de ces engagements révèle que les changements recommandés sont apportés dans une large mesure.

#### **Respect des recommandations issues de l'évaluation des programmes et des organismes**

Parmi tous les engagements qui avaient été pris en date du 30 juin 2004 à la suite d'évaluations de programmes et d'organismes, 69 p. 100 ont été respectés en totalité et 22 p. 100, en partie.

**Financement concurrentiel et modèle normalisé de présentation des programmes publics.** Pour améliorer la circulation de l'information en vue de l'établissement du budget et affecter de manière plus rationnelle les ressources publiques aux programmes nouveaux, remaniés ou élargis, entre 2001 et 2003, on a intégré au cycle budgétaire un outil



important appelé « fonds central pour les priorités gouvernementales » (financement basé sur la mise en concurrence des propositions). Ce nouvel outil vise par ailleurs à limiter l'« inertie » budgétaire. Il s'appuie sur un modèle normalisé qui comprend l'utilisation du cadre logique pour présenter les programmes pour lesquels les ressources de ce fonds sont sollicitées.

Le budget 2005, qui s'inspire de cette initiative, prévoit l'utilisation du modèle normalisé pour la présentation des programmes. Cependant, il n'y a pas eu de financement concurrentiel dans le cas du budget 2004-2005, parce que le gouvernement avait peu de ressources financières à sa disposition pour les nouvelles initiatives ou l'élargissement des programmes existants. Le fait que le gouvernement ait pris un grand nombre d'engagements à l'égard de divers programmes en 2000 pose également un problème. Cette mesure doit permettre de continuer à promouvoir le cadre logique et à en améliorer l'utilisation en tant qu'outil de présentation des programmes.

**Programmes d'amélioration de la gestion.** Le gouvernement du Chili a commencé à élaborer des programmes d'amélioration de la gestion de ses institutions publiques en 1998, en vertu de la loi 19 533. Le but consistait à établir un lien entre l'atteinte des objectifs en matière de gestion et un incitatif pécuniaire destiné aux employés concernés.

#### Conditions rattachées à l'incitatif pécuniaire

L'incitatif pécuniaire est attribué comme suit : les employés d'un organisme ou d'une unité qui atteignent les objectifs établis dans le contexte du programme annuel d'amélioration de la gestion ont droit à une augmentation de salaire de 5 p. 100 l'année suivante – à condition que le taux de conformité de l'organisme soit supérieur ou égal à 90 p. 100 des objectifs fixés – ou à une augmentation de 2,5 p. 100 si le taux de conformité est compris entre 75 et 89 p. 100.

## Partie 2. Exemples de GRD à l'échelle nationale

À partir de 2001, on a restructuré les programmes d'amélioration de la gestion en fonction d'un certain nombre de domaines et de systèmes de gestion touchant tous les organismes du secteur public; c'est ce qu'on a appelé le programme-cadre (voir le tableau 3).

Ce programme prévoit plusieurs étapes d'élaboration en ce qui a trait aux systèmes de gestion qu'il suppose. Ces différentes étapes correspondent à des objectifs précis en matière de gestion. Chacune est définie par un contenu et des critères techniques particuliers, de sorte qu'elle implique le respect des exigences établies précédemment.

Tableau 3. Programme d'amélioration de la gestion, 2005

Domaines	Systèmes
Ressources humaines	Formation
	Hygiène – Amélioration du milieu de travail et de la sécurité
	Évaluation de la performance
Service à la clientèle	Bureaux d'information, des plaintes et des suggestions
	Gouvernement électronique
Planification et contrôle	Planification et contrôle de la gestion
	Audit interne (parfois appelé « vérification interne »)
	Gestion territoriale
Gestion financière	Systèmes de passation de marchés et de recrutement
	Comptabilité
Égalité entre les sexes	Intégration de l'égalité entre les sexes



L'évaluation des programmes d'amélioration de la gestion effectuée en 2003 a révélé que 75 p. 100 des institutions atteignaient entre 90 et 100 p. 100 des objectifs qu'elles s'étaient fixés, tandis que 20 p. 100 d'entre elles atteignaient entre 75 et 89 p. 100 de leurs objectifs (voir le tableau 4).

Tableau 4. Programme d'amélioration de la gestion, 2003

Pourcentage rattaché à la performance de l'organisme	Conformité	Organismes		Employés	
		Nombre	Pourcentage de participation	Nombre	Pourcentage de participation
5 %	90 - 100 %	132	75 %	45 637	74 %
2,5 %	75 - 89 %	36	20 %	13 152	21 %
0 %	< 75 %	8	5 %	3 159	5 %
Total		176	100 %	61 948	100 %

Quatre ans après le début du programme d'amélioration de la gestion, les organismes publics sont passés à l'élaboration des systèmes de gestion prévus par ce programme. Les fonctionnaires qui ont contribué à ce dossier ont profité de certains avantages économiques, tandis que les organismes ont pu établir de solides fondements pour pouvoir répondre à d'autres exigences et appliquer des procédures propres au processus de modernisation du secteur public; cela leur a permis de régler leurs principaux problèmes.

Pour asseoir les progrès accomplis, on envisage l'application d'une norme externe qui continuerait de promouvoir l'excellence. Dans cet esprit, la formulation des programmes d'amélioration de la gestion pour l'année 2005 intègre les premiers éléments destinés à assurer la transition graduelle vers un mécanisme de certification des services publics, à savoir les normes internationales de l'ISO.

#### Nouveau mécanisme de certification

Les systèmes qui doivent être visés par le mécanisme de certification en 2005 portent sur les domaines suivants : formation; hygiène – amélioration du milieu de travail et de la sécurité; évaluation de la performance; audit (certains pays parlent plutôt de vérification); planification et contrôles de gestion.

**Rapports de gestion exhaustifs.** La loi exige de tous les organismes du secteur public qu'ils présentent un rapport de gestion exhaustif au Congrès national. Ces rapports traitent d'aspects essentiels de la gestion des institutions. Ils sont établis selon un modèle normalisé, conformément aux instructions techniques et aux lignes directrices du ministère des Fi-

nances et du Secrétariat général de la présidence. Ils renferment généralement des renseignements de base sur les organismes, ainsi que des données obtenues grâce aux instruments décrits précédemment.

Les rapports de gestion exhaustifs sont utilisés à l'appui de l'évaluation de l'exécution et de la gestion du budget, que l'Office national du budget doit effectuer durant le premier semestre de l'année. Ils servent également lors de l'évaluation de la gestion financière des services publics par les sous-comités chargés du budget.

#### Principaux avantages procurés par les systèmes de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats au Chili

Les progrès réalisés au chapitre de l'élaboration et du renforcement des volets méthodologiques et pratiques des différents outils décrits précédemment ont permis d'améliorer la gestion des institutions et des programmes publics. En outre, les responsables du cycle budgétaire et le gouvernement, dans ses relations avec le Congrès, ont pu disposer d'une information de plus en plus abondante et de meilleure qualité, ce qui a accru la transparence du processus de budgétisation. À ce chapitre, une étape marquante a été franchie vers l'instauration par le Chili d'un cadre de budgétisation axé sur les résultats. Il convient aussi de noter que les principaux participants à ce processus en sont venus à mieux comprendre les objectifs et les principaux aspects de la budgétisation axée sur les résultats.



## Enseignements tirés de l'expérience chilienne

Voici certains des principaux enseignements tirés de cette expérience :

- Pour élaborer et mettre en œuvre les instruments de gestion budgétaire et d'évaluation de la performance, il faut faire preuve de persévérance afin de mieux les comprendre et les utiliser, et d'obtenir la crédibilité nécessaire.
- Il est important de définir les limites des différents instruments, afin de pouvoir utiliser adéquatement l'information qui en découle.
- Il est important de revoir continuellement les instruments et leurs modes d'utilisation, et d'apporter les modifications pertinentes au moment opportun.
- Il est primordial de renforcer les volets techniques et procéduraux qui garantissent la cohésion du système, tout en contribuant à l'élaboration des différents instruments.

### Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Clotilde Charlot, BID, novembre 2005

(Section basée sur le chapitre V du rapport sur les finances publiques préparé par la Direction du budget – DIPRES – sous la supervision de Marcela Guzman, ministère des Finances du Chili.)

#### Dans quelle mesure le système chilien de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats a continué à bien fonctionner en 2005

Le budget proposé pour 2006 donne une bonne idée de la performance du gouvernement du Chili pour ce qui est de la mise en œuvre du système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats en 2005. La préparation du budget 2006 s'est faite en fonction des enseignements tirés de l'expérience depuis huit ans, c'est-à-dire depuis que le gouvernement a commencé à recourir à une approche axée sur les résultats pour répartir les ressources publiques.

Le budget proposé pour 2006 tient compte des résultats de l'évaluation de plus de 100 programmes et de 14 institutions publiques, du suivi de 130 services publics basé sur environ 1 500 indicateurs de performance et de l'évaluation de 179 organismes publics. L'information recueillie a éclairé les décisions relatives à l'affectation des ressources pour 2006 et permis au gouvernement chilien de passer en revue et d'adapter les programmes et les institutions chargées de leur exécution. Les hauts responsables des institutions et orga-

nismes visés participent pleinement au processus décisionnel; ainsi, la gestion du secteur public est plus efficace et davantage axée sur les besoins des citoyens. Ces progrès ont bénéficié non seulement aux utilisateurs des services publics, mais aussi aux fonctionnaires qui ont reçu des primes au mérite pour avoir réussi à atteindre les cibles établies en matière de gestion des programmes et des institutions.

### Performance des cinq principaux volets du système chilien de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats en 2005

#### Indicateurs de performance

Le budget proposé pour 2006 fait mention de 136 institutions et organismes publics qui utilisent des indicateurs de performance (ce chiffre était de 72 dans le budget 2001). Parallèlement, le nombre total d'indicateurs de performance prévus dans ce budget est de 1 552 (comparativement à 275 en 2001), soit une moyenne de 11,4 indicateurs par institution. Dans 88 p. 100 des cas, ces indicateurs témoignent des stratégies qu'envisagent d'adopter les institutions publiques.

Durant le premier trimestre de 2005, on a évalué la performance du budget 2004. Plus précisément, 94 p. 100 des indicateurs ont été évalués, par rapport à 795 pour le budget 2001. Parmi tous les indicateurs évalués, 86 p. 100 affichent un taux de réalisation de 95 à 100 p. 100, alors que seulement 7 p. 100 ont abouti à un taux de réalisation de moins de 80 p. 100. Trente-cinq pour cent des indicateurs évalués en 2004 portaient sur des activités économiques, 23 p. 100, sur des activités générales et 19 p. 100, sur des activités liées à la protection sociale. Dans le budget 2006 proposé, 18 p. 100 des indicateurs mesurent des résultats intermédiaires ou finaux et 63 p. 100, des résultats relatifs aux produits et à leurs caractéristiques.

#### Évaluation de la performance des institutions et des programmes

Les conclusions et les recommandations issues de l'évaluation qu'a effectuée la Banque mondiale en 2004 de l'évaluation chilienne des programmes gouvernementaux ont été transmises au gouvernement en 2005. Il est ressorti de cette évaluation externe que la DIPRES est parvenue à faire de l'évaluation des programmes gouvernementaux un outil à la fois fiable et efficace, et ce, dans un délai assez court. Cette évaluation a permis de fournir en temps voulu et de façon efficace et efficiente l'information requise. Le nombre total de programmes publics qui ont été évalués depuis neuf ans a atteint 188 cette année (comparativement à 170 en



2004). Jusqu'à maintenant, 19 institutions ont été évaluées (elles étaient douze à la fin de 2004). En outre, deux évaluations d'impact et un examen approfondi des dépenses sont en cours.

### **Financement concurrentiel et modèle normalisé de présentation des programmes publics**

Le budget proposé pour 2006 est adapté au modèle normalisé de présentation des programmes, en ce qui concerne les programmes nécessitant des ressources qui entrent dans les catégories suivantes : transferts à d'autres institutions publiques, programmes budgétaires découlant du budget 2005, nouveaux programmes élargis et remaniés.

### **Programme d'amélioration de la gestion**

Le budget 2006 proposé s'inspire des enseignements tirés du programme d'amélioration de la gestion (PAG) depuis huit ans par le gouvernement chilien. Les résultats encourageants obtenus au chapitre de l'établissement des systèmes de gestion associés au programme d'amélioration ont permis de mettre en œuvre une nouvelle phase d'un programme-cadre avancé en vigueur depuis 2005. Cette nouvelle phase comprend une étape de certification des systèmes conforme aux normes ISO 9001-200. L'évaluation du PAG 2004 a révélé que 75 p. 100 des institutions atteignaient entre 90 et 100 p. 100 de leurs objectifs. En conséquence, plus de 56 000 employés du secteur public ont reçu une augmentation de salaire de 5 p. 100 basée sur leur performance. Il convient de noter que 48 p. 100 des institutions touchées par le PAG ont atteint leurs objectifs à 100 p. 100. Soulignons également la forte augmentation du pourcentage de fonctionnaires ayant atteint entre 90 et 100 p. 100 de leurs objectifs de travail en 2004 (90 p. 100, comparativement à 74 p. 100 en 2003).

Dans la foulée de la transition graduelle vers la certification externe de l'ISO, le Bureau de l'information, des plaintes et des suggestions (*Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias*, OIRS) sera intégré au système par le budget 2006. Environ 62 nouvelles institutions et nouveaux organismes publics participeront à cette phase avancée du programme-cadre.

### **Rapports de gestion exhaustifs**

En tout, 113 institutions sont parvenues à présenter au Congrès des rapports de gestion exhaustifs conformément à un calendrier préétabli. En 2005, on a observé une amélioration considérable de la qualité de ces rapports. Ces derniers sont utilisés de plus en plus souvent pour éclairer les décisions prises à l'échelle nationale et locale.

### **Référence**

Systems of Management Control and Results-Based Budgeting: The Experience of Chile, octobre 2003. Site Web : [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

### **Renseignements**

**Personne-ressource :** Clotilde Charlot, Banque interaméricaine de développement

**Courriel :** [CLOTILDEC@iadb.org](mailto:CLOTILDEC@iadb.org)

**Téléphone :** +1-202-623-3843





## Salvador : Une gestion axée sur les résultats pour évaluer les politiques gouvernementales

**Auteur :** Stephen Doherty, spécialiste principal du développement social, Banque interaméricaine de développement

### Sommaire

Entre 1996 et 2002, la Banque interaméricaine de développement (BID) a approuvé deux initiatives visant à appuyer les nombreux efforts que déployait le gouvernement du Salvador en vue de moderniser la gestion de ses finances publiques. L'une des étapes fondamentales destinées à améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public était l'adoption d'une politique de décentralisation visant à offrir plus d'autonomie aux municipalités et à encourager les citoyens à prendre une part plus active dans les affaires municipales.

La première initiative financée par la BID a facilité la mise en œuvre d'un système intégré de gestion financière qui a permis au gouvernement de mieux préparer et consolider les budgets, de faire le suivi des recettes et des dépenses, de gérer les paiements et de tenir les livres comptables. On a établi un cadre normatif et législatif adapté aux besoins, ainsi que des lignes directrices et des procédures applicables à la gestion financière, et créé des unités chargées des volets techniques de la gestion financière, dotées d'employés spécialement formés et de logiciels récents, dans tous les ministères opérationnels, toutes les sociétés d'État et organisations autonomes et tous les organismes financés par le gouvernement central.

La deuxième initiative, à savoir un système pilote de gestion axée sur les résultats approuvé en novembre 2001, visait à renforcer la capacité du gouvernement du Salvador à superviser la réalisation d'un programme de reconstruction de 1,3 milliard de dollars (financé par plusieurs donateurs) faisant suite aux tremblements de terre de 2001. Elle consistait à établir un système central permettant de coordonner et de suivre l'utilisation des ressources affectées à la reconstruction, et de vérifier la concordance entre la progression des travaux de reconstruction et les sommes décaissées, pour ainsi tenir les organismes opérationnels, le public et les donateurs au fait du déroulement du programme.

Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a créé deux systèmes principaux de suivi : le premier servait à gérer les apports de fonds nécessaires au plan de reconstruction, et plus précisément à dresser des comptes détaillés relatifs aux contributions, aux engagements et aux décaissements, en fonction de la source et de l'affectation des fonds; le second a fourni les données voulues pour faire le suivi des progrès réalisés et définir les obstacles, les retards et tous les besoins additionnels des organismes opérationnels. Ces deux systèmes combinés ont permis d'améliorer la coordination globale et de régler les problèmes à mesure qu'ils se présentaient.

Grâce à des fonds additionnels, on a pu : i) concevoir et mettre en œuvre un système de sécurité visant à protéger la base de données sur Internet utilisée par le système public de gestion axée sur les résultats; ii) étendre l'accès à l'information relative aux rouages du gouvernement, tout en offrant au public la possibilité de dresser un bilan social; iii) faire connaître les mécanismes d'évaluation des politiques au personnel du Secrétariat technique du Bureau de la présidence et aux spécialistes d'autres organismes; iv) lancer un processus de normalisation des critères utilisés pour mesurer les résultats dans l'ensemble des organismes ayant accès au système de gestion axée sur les résultats.

Si l'on en croit un examen effectué par la BID et la Banque mondiale en juin 2004, plusieurs aspects du système doivent encore être améliorés. La répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les administrations locales n'est pas aussi claire qu'elle devrait l'être, et il faut renforcer la capacité du pouvoir législatif à passer en revue les besoins au chapitre du budget. Néanmoins, les systèmes de gestion fournissent régulièrement des rapports sur les réalisations les plus significatives en matière de gestion institutionnelle. Ils ont aussi permis de faire un suivi efficace des programmes gouvernementaux et d'évaluer la performance des principales institutions du gouvernement central et du secteur public.



### Conditions préalables : s'appuyer sur un cadre de gestion financière pour rendre des comptes

Dans les années 1990, le Salvador a largement investi dans un plan de modernisation de l'État. Les principaux éléments de ce plan étaient la décentralisation du processus décisionnel grâce à un programme de « développement local » et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacéité du système de gestion des finances publiques. Entre 1996 et 2002, avec l'aide de la Banque interaméricaine de développement (BID), un projet visant initialement à créer un système national intégré de gestion financière (*Sistema de Administración Financiera Integrado – SAFI*)<sup>6</sup> a entraîné l'instauration d'un cadre normatif et législatif adapté aux besoins, l'établissement de lignes directrices et de procédures applicables à la gestion financière et la création d'unités chargées des volets techniques de la gestion financière, dotées d'employés spécialement formés et de logiciels récents, dans tous les ministères opérationnels, toutes les sociétés d'État et organisations autonomes et tous les organismes financés par le gouvernement central. Le système mis en place portait sur les principales activités de gestion financière, c'est-à-dire : la budgétisation, la gestion du Trésor public, l'exécution du budget, le suivi et le contrôle interne et externe. Toutes les unités de gestion financière étaient reliées par ordinateur; l'information était gérée par chaque unité à l'intérieur d'un entrepôt de données auquel les autres unités avaient accès. Le système portait également sur les recettes, la perception de l'impôt et la gestion de la dette.

### De la comptabilité à la participation et à la responsabilisation

En 1999, en raison de la difficulté à concilier un ambitieux programme de développement avec les contraintes imposées par la diminution de la croissance économique et des recettes fiscales tirées du commerce et l'augmentation des transferts aux municipalités, le gouvernement a cherché à maximiser l'impact des dépenses publiques sur le développement. À cette fin, il s'est entendu avec les divers intervenants sur un plan de développement en quatre volets baptisé *Nueva Alianza*, qui visait à offrir davantage de services de base, à créer des emplois, à améliorer la sécurité des gens et à remettre en état l'environnement naturel, le tout dans le cadre d'une saine gestion économique et de l'élargissement de la

participation à l'élaboration des politiques (*principe 1 de la Table ronde de Marrakech*). Ce plan devait être mis en œuvre grâce aux activités suivantes : décentralisation des fonctions d'exécution du gouvernement national; formulation, mise en œuvre et évaluation transparentes et coordonnées des politiques gouvernementales; administration transparente et efficace; planification stratégique continue et participative établissant un lien entre le gouvernement central, les ministères opérationnels, les structures politiques locales et la collectivité. Chaque volet de l'*Alianza* devait être mis en œuvre grâce à la préparation d'un *programme national* (politique), d'un *programme institutionnel* (stratégie) pour chaque ministère opérationnel et de *mesures opérationnelles* (résultats). Ces dernières étaient définies dans un plan de travail en tant que résultats escomptés, et liées à un poste budgétaire sous la forme d'un programme (*principe 2 de la Table ronde de Marrakech*). La première version du plan prévoyait 54 politiques et programmes nationaux, 166 stratégies et programmes institutionnels et 3 415 mesures opérationnelles.

La gestion financière continuerait de relever du ministère des Finances (Ministerio de Hacienda – MH), tandis que la responsabilité de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des politiques stratégiques participatives incomberait au Secrétariat technique de la présidence, le SETEC (*principe 2 de la Table ronde de Marrakech*). Le lien qu'on prévoit établir entre, d'une part, l'exécution stratégique et administrative du plan de développement et, d'autre part, le budget annuel, consisterait en un système de gestion axée sur les résultats accessible au public (*Sistema de Gestión por Resultados*), qui permettrait à la population de participer à la préparation des améliorations prévues au sein de la collectivité, et donc de se familiariser avec celles-ci (*principe 3 de la Table ronde de Marrakech*). Les progrès réalisés des points de vue financier et matériel lors de la réalisation des programmes institutionnels et des mesures opérationnelles seraient communiqués au public par le ministère des Finances. Les directeurs de programmes et les membres de la collectivité pourraient transmettre des commentaires à l'organisme d'exécution et au SETEC si les résultats divergeaient par rapport aux plans (*principes 4 et 5 de la Table ronde de Marrakech*). Le cadre institutionnel, stratégique et participatif de la « gestion axée sur les résultats » était aussi en place.

<sup>6</sup> *El Salvador: Technical Cooperation Loan to Support Fiscal Modernization* (ES-0105), 24 juillet 1996.



### **Conception et exécution : mise en pratique de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilisation**

Initialement, en 2000, le gouvernement du Salvador avait présenté à la BID une demande touchant un projet de 3,5 millions de dollars américains visant à améliorer l'efficacité de la plupart des dépenses gouvernementales, en encourageant la participation à la gestion des ressources publiques. Lorsque ce nouveau projet a été suggéré, le pays s'était largement acquitté des quatre premières exigences de base associées à la gestion axée sur les résultats dans le secteur public (*voir l'encadré ci-après*). Le projet visait en outre à renforcer la performance institutionnelle, à promouvoir l'utilisation stratégique et transparente des ressources, et à instaurer à la fonction publique une culture fondée sur la réponse aux besoins des utilisateurs, l'évaluation des résultats et la reddition de comptes aux citoyens.

---

#### **Principales exigences associées à la gestion du secteur public axée sur les résultats**

- Un système de gestion financière permet de définir les dépenses selon différents critères : catégorie, objectif ou programme, origine des fonds, emplacement, organisation responsable et extrants escomptés, entre autres.
  - Les budgets sont des documents de nature financière, mais prévoient également les extrants matériels et les résultats escomptés.
  - Une vision ou un plan de développement à long terme sont associés à la possibilité d'apporter en temps voulu des changements à l'affectation des ressources.
  - On peut effectuer une comparaison avec les plans antérieurs et les plans à venir.
  - On s'entend sur des indicateurs appropriés et fiables à propos des extrants et des effets.
  - Le cycle budgétaire permet l'évaluation des extrants matériels précédents, la révision des plans à moyen et à long terme et l'affectation des ressources en fonction des besoins établis.
  - Il existe un mécanisme permettant de fournir des données claires et à jour sur le suivi et l'évaluation des finances et des ressources matérielles, en particulier aux participants et aux bénéficiaires qui ne sont pas des spécialistes financiers.
  - Il existe un mécanisme permettant d'obtenir les commentaires des participants et des bénéficiaires.
  - On préserve la sécurité et l'intégrité des données tout en assurant l'accès à l'information dans la mesure voulue.
- 

À la suite du tremblement de terre de 2001, il a fallu rediriger le financement, et réduire du fait même la portée du projet initial, qui est devenu une « première phase pilote » visant à établir la capacité de faire le suivi de l'exécution du programme gouvernemental de reconstruction de 1,3 milliard de dollars, financé par plusieurs donateurs. Il fallait avant tout doter le pays des capacités nécessaires pour qu'il puisse coordonner et utiliser les ressources allouées à la reconstruction, en assurer le suivi et tenir les organismes d'exécution, le public et les donateurs informés du déroulement du programme. Une subvention d'un peu plus d'un million de dollars accordée par le gouvernement japonais et le Fonds des opérations spéciales (FOS) de la BID a évité au pays de contracter un prêt pour l'exécution des deux éléments clés du projet, à savoir l'élaboration d'un système de gestion axée sur les résultats et l'installation d'un pare-feu afin de protéger l'intégrité des bases de données.

Les fonds consentis par le Japon ont permis de créer deux systèmes de suivi principaux. Le premier servait à gérer les apports de fonds nécessaires au plan de reconstruction, et plus précisément à dresser des comptes détaillés relatifs aux contributions, aux engagements et aux décaissements, en fonction de la source et de l'affectation des fonds. Ce système a facilité le suivi de l'application des accords financiers conclus avec les différents donateurs, le but étant de raccourcir la période de décaissement et d'accélérer les transferts de fonds au gouvernement. Le deuxième système a fourni des données et des indicateurs objectifs destinés à faire le suivi des progrès matériels et à définir les problèmes, les retards et les besoins des organismes d'exécution, ce qui avait pour objet d'améliorer la coordination globale et de régler efficacement les éventuels problèmes d'exécution.

Les sommes fournies par le FOS de la BID ont :

- i) appuyé la conception et l'installation d'un système de sécurité sur Internet destiné à protéger la base de données utilisée par le système public de gestion axée sur les résultats;
- ii) amélioré l'accès à l'information relative aux rouages du gouvernement, tout en offrant au public la possibilité de dresser un bilan social;
- iii) fait mieux connaître les mécanismes d'évaluation des politiques au personnel du Secrétariat technique du Bureau de la présidence et aux spécialistes d'autres organismes;
- iv) facilité la mise en œuvre d'un processus de normalisation des critères appliqués par les divers organismes ayant accès au système public de gestion axée sur les résultats.



## Problèmes lors de l'exécution

Si l'on en croit un examen effectué par la BID et la Banque mondiale en juin 2004, il faut, en ce qui a trait à ce système : répartir plus clairement les responsabilités entre le gouvernement central et les administrations locales; améliorer la capacité du pouvoir législatif à examiner le budget; appliquer véritablement des critères objectifs, fondés sur le principe du mérite, en matière de ressources humaines; exercer un contrôle plus strict dans le cas des excédents de dépenses et des moins-perçus au chapitre des recettes; regrouper l'information relative aux budgets municipaux; adopter des normes de budgétisation pleinement reconnues à l'échelle internationale; améliorer l'analyse des investissements publics; établir de meilleurs indicateurs de performance pour les budgets et les investissements; établir régulièrement des comptes publics consolidés afin qu'on puisse en faire un audit exhaustif conforme aux normes internationales.

Comme c'est le cas de tout système faisant appel à la participation populaire, il faut toujours se demander comment on peut rendre les données financières compréhensibles pour le grand public et accroître les connaissances d'ordre financier au sein de la population. À cet égard, la partie est loin d'être gagnée au Salvador. Autre problème pour les autorités salvadoriennes : comment offrir l'accès à des données électroniques à une population pauvre qui dispose rarement d'ordinateurs, et obtenir l'avis des citoyens? On a tenté de résoudre ce problème dans une certaine mesure en créant des « infocentres » régionaux où l'on explique aux gens comment utiliser les systèmes. Heureusement, la connaissance de l'informatique était relativement poussée parmi les jeunes Salvadoriens, grâce aux investissements faits par le gouvernement, après 1997, dans l'acquisition d'ordinateurs pour les écoles (là encore, avec l'aide de la BID).

## Facteurs propices à l'instauration au Salvador d'un environnement favorable à la gestion financière axée sur les résultats

- Pour parvenir à consolider la paix et à renforcer la démocratie après la guerre civile, le pays a mis en œuvre un vaste programme de modernisation de l'État, pour lequel il a reçu une aide externe.
- La création d'un système intégré de gestion financière (le SAFI) avec l'aide de la BID a doté le pays d'une plate-forme informationnelle et technologique servant de fondement à la mise sur pied d'un système de gestion axée sur les résultats.

- Il existe un lien étroit entre le ministère des Finances et le Bureau de la présidence (SETEC); la hiérarchie et les rôles sont suffisamment bien définis pour permettre une répartition productive des tâches entre les décideurs et l'administration;
- L'informatisation des écoles aide les jeunes à se familiariser avec les ordinateurs, même dans les collectivités pauvres.
- Au Salvador, les membres de la société civile savent faire entendre leur voix, souhaitent exercer leurs droits et ont l'habitude de s'acquitter de leurs obligations communautaires.
- Le Salvador est un petit pays comptant une population dense, mais homogène, où les nouvelles vont vite et les secrets sont difficiles à garder.

## Résultats obtenus

Bien que le système intégré de gestion financière (SAFI) évolue encore, le pays peut désormais dresser ses budgets annuels à l'intérieur d'un cadre de planification pluriannuelle, lequel établit des liens entre les objectifs en matière de développement et les dépenses et recettes, de manière transparente et sous le regard critique de l'Assemblée législative et de son unité de l'analyse et du suivi du budget (UASP). Ce projet a débouché sur des résultats évidents. Il a permis d'accélérer toutes les transactions gouvernementales et de promouvoir une plus grande transparence de la gestion des ressources publiques. En conséquence, le classement international du Salvador dans des domaines comme l'ouverture économique et la facilité de faire des affaires s'est considérablement amélioré ces dernières années. Ainsi, le Salvador devance largement un bon nombre de ses voisins, il a pu instaurer un contexte administratif propice au commerce, aux investissements et au développement, et il a mis en place un cadre de gestion financière et de planification « axées sur les résultats ».

Le deuxième projet en est à la troisième année. Le rapport d'étape présenté en août 2004 par le Bureau de la présidence (SETEC) a révélé que le système en place produisait les résultats escomptés en ce qui concerne les besoins en information du gouvernement et des donateurs, mais qu'il fallait investir davantage pour établir les *infocentres* en bonne et due forme.

Ce projet continuera d'appuyer la gestion du programme de reconstruction et sera élargi au cours des quatre prochaines années grâce aux ressources gouvernementales, de sorte qu'on puisse utiliser une approche stratégique de la programmation assortie d'actions, de cibles et d'indicateurs lors de la prépa-



ration des budgets 2005 à 2009. Ce plan de développement mettra l'accent sur la sécurité (*País Seguro*). Le maintien de ce nouveau système augure bien pour la viabilité du programme à long terme.

### Enseignements tirés de l'expérience et « reproductibilité »

Il est possible de reproduire certains volets de ce projet dans des pays similaires; il y en a un certain nombre, notamment les pays voisins du Salvador. Voici quelles pourraient être les similitudes :

- Pays sortant d'un conflit, se stabilisant ou s'ouvrant à la démocratie.
- Système intégré de gestion financière similaire.
- Ouverture économique sur le plan des échanges commerciaux et des mouvements de main-d'œuvre et d'idées.
- Institutions de la société civile solidement établies.

Il existe cependant des indicateurs qui incitent à la prudence, et les résultats sont parfois longs à se manifester. Dans la plupart des pays, il faudrait revoir complètement les processus de budgétisation et de planification, ce qui suppose la redéfinition du budget dans une optique de programmation, ainsi que l'établissement d'un commun accord d'objectifs clairs en matière de développement et d'indicateurs objectifs.

Dans le cadre d'autres projets, pour promouvoir la participation populaire (au Honduras), on préparera en parallèle un budget simplifié (*presupuesto resumido*) à l'intention du public.

Il faut que le gouvernement accepte les commentaires qu'il recevra et en tienne compte s'il veut préserver la crédibilité du système.

En ce qui concerne le classement international, les pays qui adoptent de tels systèmes risquent de ne pas voir leur rang changer de beaucoup, parce que la responsabilisation envers le public s'améliore dans bien des pays, grâce à l'adoption de lois sur l'accès à l'information, à l'enrichissement des connaissances et à l'évolution de la technologie. Peut-être est-il temps alors d'élaborer des indicateurs non comparatifs.

Il ne s'agit pas d'un mécanisme qu'on peut simplement greffer à un programme gouvernemental pour assurer instantanément la responsabilisation.

### Le point sur la mise en application du cadre de résultats

Le Système intégré d'administration financière (*Sistema de Administración Financiera Integrado*, SAFI) fonctionne bien. Parmi les mesures prises pour améliorer l'efficacité, notons la préparation par le gouvernement d'un plan opérationnel stratégique (*Plan Operativo Estratégico*), qui précise l'essentiel des objectifs visés et des mesures à prendre, présente des données de base et des indicateurs de résultats institutionnels, et désigne les entités responsables. Ce nouveau plan donne également des exemples d'indicateurs d'impact en cours d'élaboration. Au sein de chaque ministère, y compris le cabinet du président, des gestionnaires de niveau supérieur et intermédiaire ont contribué à l'élaboration de ce plan.

À partir de ce nouveau plan opérationnel, les principales institutions gouvernementales ont élaboré leur propre plan stratégique opérationnel et institutionnel, dans une perspective à long terme. Dans bien des cas, la société civile a participé largement à la préparation des plans sectoriels. Les plans des ministères ont été officiellement présentés au président, ce qui constitue un engagement officiel à les mettre en œuvre. Ces plans définissent clairement les cibles que les institutions doivent atteindre sur une période de cinq ans. Par exemple, le « plan pour 2021 », qui vise le secteur de l'éducation, a été élaboré avec le concours de divers experts et d'autres membres renommés de la société civile. Le plan touchant le secteur de la santé a bénéficié lui aussi de l'apport de nombreuses organisations du secteur. Il en est de même pour le plan sectoriel agricole, dont la mise au point a été appuyée par plusieurs associations commerciales et syndicats.

- Un réseau de professionnels est chargé de recueillir des informations sur l'exécution du plan par rapport aux objectifs que ce dernier énonce.
- Un système accessible sur Internet permet en outre de faire le suivi des investissements publics à l'échelle municipale. On recueille plus précisément des données détaillées sur la nature de ces investissements, l'ampleur des progrès réalisés et le recours à des ressources financières. Outre l'information fournie par ce système informatisé, les ministères dressent des rapports d'étape deux fois par année.



**Innovations récentes inspirées des enseignements tirés de l'expérience**

– Le modèle original qui a précédé le **Plan opérationnel stratégique** mettait davantage l'accent sur les processus à instaurer pour obtenir les résultats et les impacts escomptés. On considérait donc que ce modèle était trop complexe, et qu'il fallait tenir compte d'un trop grand nombre de variables. Avec le nouveau modèle, le Secrétariat technique de la présidence se concentre avant tout sur les résultats et les impacts institutionnels, puisque ce sont les institutions gouvernementales qui sont responsables des activités et des processus nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ainsi, le Plan est plus simple et plus fonctionnel. L'une des principales conclusions que permettent de tirer les observations précédentes est la suivante : le degré de complexité et de raffinement des modèles de gestion axée sur les résultats utilisés dans le secteur public doit correspondre à la capacité d'absorption et à la capacité générale en matière de gestion des institutions publiques. Il est donc préférable que le gouvernement évite les instruments trop élaborés pour la capacité de ses institutions. Le modèle original et le nouveau modèle sont présentés plus loin.

Un autre enseignement important a été retenu, lequel touche les variations des priorités politiques d'une administration à l'autre. Voici l'un des principaux problèmes soulevés au moment de la préparation du nouveau plan opérationnel stratégique : il fallait veiller à ce que le plan proposé soit viable à long terme et ne souffre pas des différences observées dans le « style de gestion ».

Lors de l'élaboration du Plan opérationnel stratégique, on a mis l'accent sur la planification et le suivi stratégiques, c'est-à-dire sur un « plan type » destiné à orienter la gestion du pays de manière générale. Les instruments proposés tiennent d'ailleurs compte de cet impératif. L'absence de lien solide entre ces instruments et les activités annuelles de gestion opérationnelle entreprises dans le cadre du plan précédent a entraîné l'émergence d'un système d'information stratégique, plutôt que d'un système de gestion axée sur les résultats. L'un des principaux problèmes était attribuable au lien ténu entre le Plan opérationnel stratégique, les plans opérationnels institutionnels et le budget.

Voilà pourquoi le gouvernement du Salvador cherche maintenant à lier de plus près le Plan opérationnel stratégique et les plans opérationnels annuels, ainsi qu'à renforcer la gestion opérationnelle.

**Renseignements**

**Personne-ressource :** Clotilde Charlot, Banque interaméricaine de développement

**Courriel :** [CLOTILDEC@iadb.org](mailto:CLOTILDEC@iadb.org)

**Téléphone :** +1-202-623-3843



## Tanzanie : Harmonisation des rapports relatifs aux résultats<sup>7</sup>

### Auteurs :

Elizabeth M. White, spécialiste principale des résultats, Banque mondiale

Rema Nair Balasundaram, consultante à l'Unité de l'examen et de la diffusion des politiques (OPCPD), Banque mondiale

Robert Lahey, consultant

### Sommaire

L'harmonisation des rapports relatifs aux résultats suppose que les gouvernements et les donateurs utilisent les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation<sup>8</sup> pour faire rapport sur les interventions en matière de développement et les indicateurs socioéconomiques. À cette fin, il faut que les institutions et les systèmes de gouvernement soient suffisamment bien structurés pour produire au moment opportun une information fiable, qui doit être intégrée au processus de gestion du secteur public et à la portée de la société civile.

Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas de systèmes de suivi et d'évaluation assez efficaces, de sorte qu'ils peuvent difficilement s'en servir et que les donateurs n'osent pas s'y fier pour l'élaboration des rapports sur les résultats. Dans certains cas, en raison de l'absence de systèmes nationaux appropriés, les donateurs financent des activités visant expressément à renforcer le suivi et l'évaluation – par exemple en ce qui a trait à la capacité en statistiques, et notamment aux sondages qui se recoupent ou aux systèmes parallèles de S&E qui ne sont pas intégrés aux systèmes nationaux. Bien souvent, ces efforts de renforcement des capacités ne s'inscrivent pas dans une stratégie intégrée, ce qui limite l'impact potentiel et la durabilité du soutien. Pour élargir ces capacités, il faut transformer les institutions à long terme, ce qui nécessite à la fois un soutien politique et des investissements de taille dans les systèmes. Il est donc essentiel que les attentes soient réalistes à propos de ce qui est possible dans un pays et de la façon dont on peut renforcer les capacités de manière durable<sup>9</sup>. En examinant le cas de chaque pays, nous pourrions mieux comprendre les variables clés du renforcement des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation, et donc améliorer l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats. Dans l'étude de cas qui suit, nous examinons le processus d'harmonisation des rapports sur les résultats en Tanzanie, et en particulier les systèmes de suivi de la pauvreté ainsi que les systèmes de suivi et d'évaluation.

La Tanzanie est l'un des chefs de file de l'harmonisation de l'aide au développement. Les efforts déployés en ce sens ont pris forme à une époque où les relations entre le gouvernement et les donateurs étaient presque au point mort, au début des années 1990. Le débat touchant l'harmonisation a évolué dans un contexte où la dépendance à l'égard de l'aide était forte, où les coûts des transactions étaient élevés à cause de la mauvaise coordination de la gestion des diverses priorités, et où les nombreux donateurs avaient des exigences diversifiées sur le plan des procédures et de la présentation des rapports. Par la suite, le gouvernement a pris plusieurs mesures importantes en vue d'harmoniser et d'aligner les politiques, les procédures et les pratiques, et ainsi d'améliorer l'efficacité de l'aide. Il a notamment : créé le Groupe de suivi indépendant (Independent Monitoring Group); formulé en 2002 la Stratégie d'aide à la Tanzanie (Tanzania Assistance Strategy); élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté; créé un mécanisme de soutien budgétaire à la réduction de la pauvreté (assorti d'un cadre commun d'évaluation de la performance); établi une stratégie conjointe d'aide à la Tanzanie. Cette étude traite d'une série de questions que ces initiatives ont soulevées, et qu'elles illustrent.

<sup>7</sup> Cette version préliminaire sera examinée par le gouvernement de la Tanzanie et par les organismes donateurs intéressés.

<sup>8</sup> Le terme « systèmes de suivi de la pauvreté » est souvent employé dans les pays dotés d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Pour les besoins de cette étude de cas, il s'agit des systèmes de suivi gouvernementaux.

<sup>9</sup> Le suivi et l'évaluation constituent un volet essentiel de la gestion axée sur les résultats. Ils permettent de recueillir les données et les commentaires nécessaires à la prise de décisions stratégiques, à la programmation, à l'affectation des ressources et à la gestion.



## Tanzanie : Contexte

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la Tanzanie a vécu une crise majeure. La croissance de son produit intérieur brut (PIB) était faible – moins de 4 p. 100 – et le taux d'inflation y dépassait 30 p. 100. En raison d'un système inefficace de gestion des dépenses publiques et des finances, la discipline financière, les systèmes de budgétisation et de comptabilité ainsi que l'établissement de la priorité des dépenses étaient déficients. Le cadre stratégique et juridique du pays comportait des lacunes et, de l'aveu du gouvernement, la corruption et l'insuffisance du financement minaient le secteur public<sup>10</sup>.

Entre le milieu et la fin des années 1990, deux événements clés ont fait changer la situation. Le premier a été la publication, en 1995, du rapport Helleiner, étude indépendante qui recommandait des moyens d'améliorer les relations entre les donateurs et le gouvernement, et qui a ouvert la voie à un nouvel engagement concernant l'amélioration de la coopération au développement et la restauration de la confiance entre les partenaires du développement et le gouvernement<sup>11</sup>. Le deuxième événement a été l'initiative qu'a prise un groupe de donateurs solidement établi, qui s'est engagé à créer un système de suivi de la pauvreté (SSP). La Tanzanie n'avait pas encore publié de cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), instrument généralement considéré comme le catalyseur de ce type de réforme. L'Ouganda a été le premier pays à mettre sur pied un SSP. La Tanzanie est devenue le deuxième pays de la région à se donner un CSLP.

**En Tanzanie, la pauvreté est un phénomène grave et très répandu** – Le pays s'est classé 160<sup>e</sup> selon l'indice du développement humain (IDH) de 2001, résultat inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Le revenu par habitant était de 280 \$US en 2002, ce qui était, une fois encore, nettement inférieur à la moyenne enregistrée en Afrique sub-

saharienne, soit 450 \$US. L'enquête sur le budget des ménages (Household Budget Survey) en 2001-2002 a révélé que 12,6 millions de Tanzaniens (36 p. 100 de la population) vivaient sous le seuil de la pauvreté, et que près d'une personne sur cinq vivait dans un état de pauvreté extrême. La majorité des démunis, dont la plupart sont dans le secteur de l'agriculture de subsistance, vivent dans les régions rurales. Les inégalités sont criantes et les disparités de revenus entre régions et entre zones urbaines et rurales, très importantes.

**La Tanzanie est un vaste pays dont la population est inégalement répartie sur le territoire et principalement rurale** – Près de la moitié du PIB de ce pays repose largement sur l'agriculture. Aux fins de suivi et d'analyse, il est donc encore plus difficile de recueillir au moment opportun et d'utiliser des données uniformes et utiles aux échelons national et infranational. Il devient alors plus compliqué de parvenir à des accords à propos des objectifs en matière d'harmonisation des rapports relatifs aux résultats.

## Évolution du système tanzanien de suivi de la pauvreté

L'examen de l'évolution du système de suivi de la pauvreté (SSP) de la Tanzanie fait ressortir les liens entre les partenaires donateurs (individuellement ou collectivement) et les autorités du pays. Avec le temps, ces acteurs ont déployé davantage d'efforts pour prendre des mesures conjointes et intensifier l'harmonisation. Leurs relations ont également mûri en ce qui concerne les modalités de l'aide : on est passé du financement par projets à des approches sectorielles et au soutien budgétaire général, et les donateurs appuient les efforts que déploie le gouvernement pour améliorer l'efficacité de l'aide.

## Démarches initiales pour promouvoir l'harmonisation du suivi de la pauvreté

L'élaboration d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est généralement considérée comme le point de départ de la mise en œuvre d'un système de suivi de la pauvreté<sup>12</sup>. La Tanzanie a été le deuxième pays après l'Ouganda à établir un CSLP, à la fin des années 1990, mais les donateurs avaient pris des mesures auparavant pour y favoriser

<sup>10</sup> Présentation conjointe du gouvernement et de ses partenaires du développement, *Aid Coordination, Harmonization and Alignment in Tanzania*, atelier régional africain sur l'harmonisation et l'alignement dans l'optique de l'efficacité du développement et sur la gestion axée sur les résultats, Dar es Salaam, novembre 2004.

<sup>11</sup> Le nouveau gouvernement de la Tanzanie, sous la direction du président Mkapa (élu en 1995), et ses partenaires du développement ont accepté les recommandations du rapport Helleiner en janvier 1997, qu'ils ont transposées en 18 « notes convenues », assorties de mesures de suivi.

<sup>12</sup> Le CSLP, qui s'appuie sur le cadre de développement global, est préparé selon quatre principes clés : appropriation par le pays grâce à un processus participatif à grande échelle, partenariats nationaux et externes, plan exhaustif de réduction de la pauvreté et interventions axées sur les résultats.





l'harmonisation. On avait notamment mis en place des outils de suivi de la pauvreté et des stratégies nationales – par exemple, la stratégie nationale d'éradication de la pauvreté en 1998 et la vision du développement pour la Tanzanie d'ici 2025 (Tanzania Development Vision 2025), également en 1998. Le SSP en était encore à une phase préliminaire, et le processus d'élaboration de ce système progressait très lentement.

Les organismes multilatéraux externes – organismes de l'ONU, notamment le PNUD – ont été particulièrement actifs dans le domaine du suivi de la pauvreté. Parmi les donateurs bilatéraux, ce sont le Royaume-Uni et les pays nordiques qui ont apporté le soutien le plus marqué. Étant donné que près des trois quarts de l'aide extérieure à l'appui des projets en Tanzanie n'entraient pas dans le budget, il est évident que plusieurs systèmes de comptabilité et de rapports étaient en place. À ce moment-là, les donateurs présents en Tanzanie connaissaient bien les problèmes touchant les systèmes et les problèmes techniques, et souhaitaient se pencher sur la multitude de systèmes de contrôle des dépenses publiques<sup>13</sup>. Les donateurs qui possédaient les capacités techniques voulues ont alors jugé utile d'amorcer un dialogue avec le gouvernement à propos de la nécessité de créer un SSP. Ils ont aidé le gouvernement à trouver des solutions susceptibles de faire progresser les choses.

Auparavant, on avait reconnu que les capacités du gouvernement étaient limitées et que le suivi de la pauvreté était peu encouragé. Au départ, on cherchait à avancer à un rythme qui n'indisposerait pas les institutions et qui serait propice à la participation de tous les intéressés. Le débat public a été axé non seulement sur l'établissement des priorités pour le CSLP, mais aussi sur le cadre institutionnel à mettre en place pour faire le suivi et sur le choix des indicateurs du SSP<sup>14</sup>.

### **Plan directeur de suivi de la pauvreté (PMMP) : Un élément distinct du SSP en Tanzanie**

C'est en 2001 que le gouvernement tanzanien a rendu public son plan directeur de suivi de la pauvreté (Poverty Monitoring Master Plan – PMMP). Ce

plan établit un cadre institutionnel composé de sept éléments principaux. Quatre de ces éléments servent à gérer le système – il s'agit de groupes de travail techniques dont les mandats sont distincts et qui sont présidés par différentes institutions ou différents organismes gouvernementaux. En outre, le PMMP prévoit un cadre stratégique à court et à moyen terme pour le SSP, et traite de la formation des ressources humaines et du renforcement des capacités. Cet aspect est important, parce que cela signifie qu'on reconnaît implicitement que l'élaboration et la mise en œuvre d'un SSP efficace prennent du temps<sup>15</sup>, et qu'on tient compte du scepticisme de nombreux donateurs à propos de la capacité du pays à mesurer la pauvreté et à en faire le suivi. Le PMMP indique aux responsables du SSP de quelle façon et dans quels domaines ils peuvent améliorer ce système, et définit une stratégie que peuvent appuyer les donateurs.

Le nombre de participants a augmenté grâce à l'inclusion de donateurs, de membres de la société civile et de représentants de divers organismes gouvernementaux et ministères au sein du comité directeur et des groupes de travail techniques. Le cadre offre de nombreuses occasions d'examiner les questions techniques et non techniques liées à l'harmonisation et à l'alignement. Le dialogue structuré qui en découle est également facilité par la définition des divers rôles et responsabilités des principaux acteurs gouvernementaux et des partenaires du développement.

Voici d'autres facettes importantes du PMMP :

- Examen des besoins en information et des indicateurs utilisés pour le suivi de la pauvreté.
- Examen des travaux actuels et proposés de chacun des quatre groupes de travail techniques, qui comprend une évaluation des besoins en information et un budget pour chaque groupe.
- Établissement du coût des activités liées au SSP, ainsi que d'un budget global, et suggestions à propos d'un mécanisme de financement du suivi de la pauvreté. (Il convient de noter que le SSP fait maintenant partie du cadre de dépenses à moyen terme de la Tanzanie, et que le PMMP prévoit donc une période de mise en œuvre de trois ans.)

<sup>13</sup> La Norvège a été le premier donateur bilatéral à inclure dans le budget l'intégralité de son aide extérieure.

<sup>14</sup> Des représentants du gouvernement ont déclaré que l'approche nettement participative et consultative adoptée par la Tanzanie avait renforcé la « fiabilité du système » et en avait amélioré la crédibilité.

<sup>15</sup> En fait, la conception et la mise en œuvre d'un SSP efficace peuvent prendre plusieurs années. Par contre, on ne sait pas vraiment si tous les acteurs voient du même œil le processus long et itératif qu'il faut généralement suivre pour établir des systèmes efficaces de mesure et de suivi axés sur les résultats.



- Accent mis notamment sur la collecte de données de différents types et de différentes sources, aux échelons national et infranational. L'enquête pluriannuelle coordonnée par le Bureau national de la statistique (NBS) permet d'adopter une stratégie plus cohérente et plus rationnelle de collecte et d'utilisation des données. Cela évite au Bureau d'être surchargé de travail.
- Attention accordée à la fourniture de données à l'échelle infranationale, coordonnée par le groupe de travail sur les systèmes de données de base (Routine Data Systems Working Group). Il s'agit probablement du maillon faible du système. Toutefois, compte tenu de son importance du point de vue de la capacité à long terme de mesurer les résultats et d'en faire le suivi, ce volet met en relief la collecte de données infranationales et a stimulé certains efforts visant à améliorer la capacité de production de données fiables. Même si le processus risque d'être plus compliqué au départ, les indicateurs infranationaux et le suivi du degré de service nécessiteront à terme des données regroupées à ce niveau.
- Reconnaissance (du fait même de l'existence du groupe de travail sur la recherche et l'analyse) de l'importance de la recherche évaluative entreprise par les deux autres groupes de travail produisant des données. On peut, grâce à cette capacité, évaluer les impacts et effets de l'investissement dans certains projets ou programmes, ce que ne permettent pas à elles seules les données issues du suivi<sup>16</sup>. Il en résulte une amélioration considérable de la capacité à décoder les messages qui éclaireront l'élaboration de politiques.
- Prise en compte des utilisateurs et de l'usage potentiels de l'information générée par le SSP – à savoir le gouvernement national, les administrations locales et de district, les organisations de la société civile, le grand public et les médias. Le groupe de travail sur la diffusion, la sensibilisation et la défense des intérêts (Dissemination, Sensitization and Advocacy Working Group) s'est efforcé de fournir des données à ces groupes. Par exemple :
  - Il a créé un site Web gouvernemental ([www.povertymonitoring.go.tz](http://www.povertymonitoring.go.tz)).
  - Il a organisé des semaines du suivi de la pauvreté trois années de suite, afin de pouvoir diffuser l'information et stimuler l'échange d'idées à grande échelle, et a planifié des événements similaires en région, en vue de faire passer les mêmes messages dans les districts et les villages.
  - Il a rédigé une version « populaire » du CSLP.
  - Ce groupe de travail, qui est chargé de définir les « besoins en information » du gouvernement, est en train d'appuyer l'établissement de liens au moment opportun entre les « producteurs de données » et les « utilisateurs de données » au sein du gouvernement.

Le gouvernement de la Tanzanie a établi pour le SSP un cadre institutionnel bien conçu, auquel sont associés de nombreux intervenants. Pourtant, d'autres facteurs ont amené une certaine confusion entre l'exécution et l'utilisation des outils de mesure des résultats au sein du gouvernement. Le fait que le SSP repose sur des comités et des groupes de travail permet des interrelations poussées entre les utilisateurs potentiels et les producteurs des données; cependant, cela ne suffit pas pour instaurer la dynamique voulue pour lier l'information sur les résultats au processus d'élaboration des politiques et de planification.

Les travaux récents entrepris dans le cadre d'un projet bilatéral de la Banque mondiale et du Royaume-Uni ont mis en lumière des problèmes d'ordre institutionnel qui faussent tout à la fois la demande de données sur les résultats et la fourniture de ces données au sein du système. Le fait qu'on n'encourage pas assez la production de données de qualité y est pour beaucoup. En ce qui concerne la demande, on incite peu les intéressés à utiliser les données sur les résultats ou à voir la nécessité de recourir à de telles données, surtout lorsque les décisions de nature budgétaire ne sont pas axées sur la performance. C'est que le système est utilisé depuis peu au gouvernement, et qu'il y a de la réticence au changement, en particulier si des intérêts acquis sont susceptibles d'être ébranlés. Cette situation s'explique en grande partie par le fait qu'il n'existe pas de lien clair entre le SSP et le processus budgétaire.

<sup>16</sup> En effet, il y a une différence fondamentale entre le « suivi de la performance » et l'« évaluation », en tant qu'outils de reddition de comptes : l'évaluation permet d'établir un lien entre les résultats mesurés et les investissements dans un projet ou programme particulier – en d'autres termes, d'examiner les causes et les problèmes de répartition.



### **Stratégie SRP2 : Une occasion d'améliorer le SSP**

La première stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) est arrivée au terme de son cycle de trois ans, et une deuxième stratégie (SRP2) – la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty) – devait être prête à la fin de 2004. Cette nouvelle stratégie diffère de la précédente à plusieurs égards. Elle s'étend sur cinq ans et, contrairement à la première SRP, qui visait sept secteurs en particulier, elle sera axée sur des « effets » et des « activités ». Elle comprendra trois grands volets : croissance et réduction de la pauvreté monétaire; amélioration de la qualité de vie et du bien-être social; gouvernance et responsabilisation. L'objectif visé consiste à établir un lien entre les stratégies sectorielles et les résultats globaux visés par la nouvelle SRP.

L'insistance sur la gouvernance et la responsabilisation est importante dans le cas du suivi de la pauvreté et des rapports sur les résultats. Cela suppose qu'on mettra davantage l'accent sur l'intégration des systèmes de suivi et d'évaluation aux activités de gestion du secteur public. Enfin, l'élaboration d'une nouvelle SRP donne au gouvernement et à ses partenaires du développement l'occasion de faire le point sur la performance de la première SRP. En effet, la réflexion à cet égard porte sur les liens qui existent entre les divers acteurs du système, ainsi qu'entre ceux-ci et le processus budgétaire, et l'efficacité de ces liens. Elle touche également aux questions suivantes : Que faut-il faire pour promouvoir davantage le principe de l'harmonisation en général? Comment améliorer la capacité à mesurer les résultats et à utiliser les données relatives à ces résultats à l'échelle du système?

### **Enseignements tirés de la mise en œuvre d'initiatives et d'instruments favorisant l'harmonisation des rapports sur les résultats**

La préparation d'un CSLP a permis de promouvoir l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats. En créant un cadre cohérent pour le suivi de la pauvreté, le CSLP a servi de base aux donateurs et aux représentants du gouvernement lorsqu'ils ont commencé à tracer les grandes lignes d'une approche stratégique des initiatives de réduction de la pauvreté. On a ainsi cerné des points communs quant aux objectifs de mesure et de suivi. Ce processus était en soi extrêmement important, puisqu'il ouvrait la porte au dialogue et instaurait une approche structurée à cet égard. Les donateurs en sont venus en outre

à mieux comprendre la nécessité d'harmoniser leurs exigences en matière de rapports ou de se fier totalement aux systèmes gouvernementaux existants.

Un certain nombre d'autres initiatives et instruments créés dans le sillage de ce processus ont eux aussi contribué à la promotion de l'harmonisation. Leur importance varie en ce qui concerne la mesure des résultats et les rapports connexes, mais ils ont tous aidé à maintenir l'élan de cette initiative globale.

Le CSLP a permis de créer un cadre cohérent pour le suivi de la pauvreté. L'une des étapes clés de la matérialisation des rapports sur les résultats a été l'établissement du Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR) par la Banque mondiale. Le CSR a resserré les liens entre les fonctions de prêt et les fonctions d'assistance technique de la Banque mondiale, mais il a également mis en lumière un sous-ensemble d'indicateurs définis dans le CSLP, rendant ces indicateurs plus faciles à utiliser. Étant donné que les politiques mises en œuvre s'étalent sur trois ans (années précédente, en cours et prochaine), elles s'intègrent sans problème au cadre de planification de la plupart des pays.

En plus du CSR de la Banque mondiale, un soutien budgétaire pour la réduction de la pauvreté (SBR) est actuellement offert à la Tanzanie, par onze partenaires bilatéraux et la Commission européenne<sup>17</sup>. Par ailleurs, la Banque africaine de développement a consenti un prêt d'ajustement structurel<sup>18</sup>. Le SBR et le CSR sont alignés l'un sur l'autre, à l'appui de la SRP, et sont liés à un cadre d'évaluation de la performance (CEP)<sup>19</sup> établi d'un commun accord par le gouvernement et ses partenaires. Il s'agit du même cadre d'évaluation de la performance que dans le cas de l'entente de prêt convenue dans le

<sup>17</sup> Les dix donateurs bilatéraux sont les suivants : Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

<sup>18</sup> La Banque africaine de développement est sur le point de transformer le prêt d'ajustement structurel en prêt de soutien à la réduction de la pauvreté conforme au cadre de suivi conjoint utilisé par le CSR/le SBR.

<sup>19</sup> Il importe de noter qu'il y a un écart entre le CEP établi par les donateurs et la SRP du gouvernement. Le protocole du CEP précise que les parties ont l'intention d'harmoniser intégralement le plan d'action de la SRP et le CEP d'ici trois ans (c.-à-d. en 2005). Les données récentes révèlent cependant que les mécanismes annuels d'examen du CSLP ne permettent toujours pas d'appuyer une harmonisation et un alignement plus systématiques. En d'autres termes, l'écart entre le CEP et la SRP risque de subsister dans un proche avenir.



cadre du programme CSRP de la Banque mondiale. Ce mécanisme a permis d'harmoniser les rapports sur les résultats parmi les donateurs multilatéraux et bilatéraux qui apportent au gouvernement un soutien budgétaire en vue de réduire la pauvreté.

L'harmonisation des rapports relatifs aux résultats est désormais préconisée à l'échelle sectorielle. À l'heure actuelle, en Tanzanie, on utilise des approches sectorielles dans les domaines de la santé et de l'éducation. Une telle approche est en train de faire son apparition dans le secteur agricole. On a chargé des groupes de travail d'examiner la nécessité d'harmoniser les processus, la présentation des rapports et le suivi en ce qui concerne les travaux les plus avancés dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Là où il existe des systèmes de suivi dans les secteurs de la santé et de l'éducation, on a mis en œuvre des activités afin d'harmoniser ces systèmes. Les donateurs ont dit avoir recours aux systèmes de suivi gouvernementaux, mais ils continuent néanmoins d'exprimer des réserves à leur sujet. Par exemple, dans le secteur de la santé (où l'implantation des approches sectorielles est le plus avancée), une récente étude du CAD/OCDE a révélé qu'il existait des systèmes d'information, mais qu'ils devaient être développés davantage et alignés sur la SRP<sup>20</sup>. De plus, malgré le fait que les systèmes de données soient de plus en plus fiables, l'OMS signale que le suivi de la performance dans le secteur de la santé pose des problèmes liés à la fiabilité et à l'opportunité des données relatives à la santé<sup>21</sup>. Ainsi, elle consulte diverses sources, y compris son propre système de suivi et de rapports en la matière, qui ne font pas partie des systèmes de suivi gouvernementaux.

On trouve également des exemples d'harmonisation des rapports relatifs aux résultats dans le domaine des prêts à l'investissement. Par exemple, le gouvernement a créé un programme de développement du secteur de l'éducation visant à coordonner les activités des ministères et organismes responsables de l'éducation et de la formation, et à favoriser l'instauration de partenariats entre le gouvernement, les donateurs et les autres acteurs. Un tel cadre, qui comprend l'examen et l'établissement de rapports, sert à analyser les enjeux sectoriels, à préparer les programmes et à faire le suivi et l'évaluation. Il s'est

avéré un mécanisme efficace de coordination des interventions des divers acteurs dans ce secteur. En outre, le système de gestion du gouvernement est employé lors de l'exécution.

Parmi les impacts constatés, on a observé une amélioration des résultats qu'a amenés le programme – par exemple, l'augmentation du taux net d'inscription à l'école primaire, passé de 65 p. 100 en 2000 à 85 p. 100 en 2002, et du taux brut d'inscription, passé de 78 p. 100 en 1990 à 100 p. 100 en 2002. En outre, le programme a permis de faire augmenter le ratio enseignant – élèves et d'améliorer la qualité des établissements d'enseignement et de l'environnement d'apprentissage. Il a également incité les ministères, services et organismes à revoir leur façon d'analyser les problèmes sectoriels. De plus, il existe un lien plus étroit entre les ressources et les besoins des programmes, et le gouvernement assume davantage de responsabilités et prend des mesures plus proactives en vue de garantir le succès des interventions.

### Stratégie d'aide à la Tanzanie

La Tanzanie et ses partenaires du développement ont officialisé l'engagement qu'ils avaient pris d'améliorer la coordination et l'harmonisation de leurs activités, en élaborant la Stratégie d'aide à la Tanzanie (Tanzania Assistance Strategy), en juin 2002. La mise en œuvre de cette stratégie, formulée en collaboration avec le ministère des Finances, se fait sous la direction du gouvernement tanzanien. Bien qu'elle soit de portée générale et qu'elle aille au-delà de l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats, cet aspect figure dans le cadre directeur de la stratégie<sup>22</sup>, mais aussi dans les quatre priorités du plan d'action connexe (harmoniser et rationaliser les processus du gouvernement et de ses partenaires du développement).

***Il existe une structure officielle permettant de dialoguer et de faire le suivi des progrès.*** Celle-ci comprend un groupe mixte chargé de l'harmonisation (gouvernement-partenaires du développement) et un secrétariat technique conjoint. Ces deux organes sont présidés par le ministère des Finances et com-

<sup>20</sup> CAD/OCDE, *Survey on Progress in Harmonization and Alignment*, chapitre sur la Tanzanie (rapport provisoire).

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Voici certaines des treize « pratiques exemplaires » énoncées dans la stratégie : les systèmes d'établissement de rapports et de responsabilisation sont intégrés (n° 5); les politiques des partenaires du développement complètent le renforcement des capacités nationales (n° 8); le gouvernement crée un système national approprié de responsabilisation (n° 11); l'établissement des rapports et la responsabilisation à l'échelle nationale et sectorielle se font de manière transparente (n° 13).



posés de représentants de ministères sectoriels, du bureau du vice-président, du bureau du président (planification et privatisation) et des partenaires du développement. Un rapport annuel sur l'application de la Stratégie d'aide à la Tanzanie et une évaluation biennale effectuée par un groupe de suivi indépendant permettent de surveiller les progrès réalisés, de proposer des idées ou initiatives nouvelles et de formuler un plan d'action détaillé pour l'année qui suit<sup>23</sup>.

### Enseignements tirés d'évaluations indépendantes

Un examen du CSLP entrepris par le Département de l'évaluation des opérations et le Bureau indépendant d'évaluation en 2004<sup>24</sup> a révélé que, ces dernières années, la Tanzanie avait modifié ses méthodes de travail de façon très constructive.

Le CSLP de la Tanzanie reconnaissait que la pauvreté avait de multiples facettes, mais il n'a pas été mis en œuvre de manière assez exhaustive. Dans la SRP, le concept de vulnérabilité était mal défini, ce qui est attribuable au fait qu'on n'a pas tenu suffisamment compte du lien entre gouvernance et pauvreté. Durant la mise en œuvre, l'attention s'est tournée vers la pauvreté non monétaire, au détriment de la pauvreté monétaire. La stratégie mettait donc davantage l'accent sur les secteurs sociaux que sur les investissements dans les secteurs productifs de l'économie visant à générer un accroissement durable des possibilités de revenus offertes aux pauvres. Globalement, la SRP de la Tanzanie a été axée sur les résultats et sur les effets qui profitent aux pauvres. Elle a permis de mobiliser plus de ressources et de mettre davantage l'accent sur les secteurs prioritaires – principalement grâce à l'examen des dépenses publiques. Pendant le processus lié au CSLP, on a constaté que la part des secteurs prioritaires augmentait régulièrement dans les dépenses, même si les examens des dépenses publiques (EDP) ont révélé qu'il fallait axer davantage sur les pauvres les dépenses affectées à ces secteurs. La SRP a grandement amélioré les processus nationaux de suivi de la pauvreté. D'ailleurs, un plan directeur de

suivi de la pauvreté oriente désormais toutes les activités de suivi. Il reste toutefois à améliorer la concrétisation des résultats du suivi par des mesures stratégiques.

Certains changements importants sont survenus avant le CSLP, par exemple la création du mécanisme d'EDP et la formation de partenariats avec les donateurs après la publication du rapport Helleiner. Cela a influé sur les politiques dans certains domaines. Pensons par exemple à la nature des dépenses, à la modification du programme macroéconomique en raison de l'apport d'une aide plus importante et à l'élimination des frais de scolarité au primaire. Par contre, il y a eu peu d'impact sur d'autres politiques importantes, notamment la politique commerciale. Selon le rapport, le cas de la Tanzanie montre bien que c'est le processus entourant le CSLP qui importe vraiment, et non le document qui en résulte.

Il s'est avéré aussi que le premier CSLP comportait de nombreux points faibles. Pourtant, trois ans après sa publication, les décideurs ont pu élaborer la stratégie et améliorer les mécanismes de suivi de la pauvreté. On est donc en droit de se demander pourquoi les stratégies nationales qui ont précédé le CSLP n'ont pas été utilisées de façon plus tangible pour établir la SRP. Il convient également de mentionner que la Banque mondiale aurait pu être mieux préparée pour le CSLP si elle avait aidé la Tanzanie à faire une enquête sur le budget des ménages avant 2000. Les agents de la Banque ont donné de nombreux conseils techniques au cours de la mise en œuvre de la SRP, lors de l'analyse des résultats de l'enquête et de la création du système de suivi de la pauvreté<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> À ce jour, un seul rapport d'évaluation a été rédigé. Un deuxième rapport, portant sur 2003 et 2004, sera publié au début de 2005; il éclairera les nouvelles initiatives tanzaniennes d'harmonisation et d'alignement, dans le cadre de la « stratégie conjointe d'aide », qui n'est encore qu'un concept.

<sup>24</sup> Département de l'évaluation des opérations/Bureau indépendant d'évaluation. *Evaluation of the PRSP*, juillet 2004, étude du cas de la Tanzanie.

<sup>25</sup> La Banque mondiale a offert son expertise technique et ses conseils dans des secteurs sociaux comme l'éducation et la santé, et dans le cadre de l'EDP. Elle a également appuyé la rédaction des premier et deuxième rapports d'étape annuels. Il est généralement admis que l'EDP appuie le CSLP et les principes qui y sont énoncés; les BMD ont joué un rôle clé pour ce qui est de promouvoir l'EDP et de faire de cet outil d'évaluation technique externe un processus pris en charge par les pays, auquel participent une multiplicité d'acteurs (Département de l'évaluation des opérations/Bureau indépendant d'évaluation, *PRSP Review*, 2004).



## En quoi l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats en Tanzanie illustre les principes de la GRD

1. À toutes les étapes du processus — de la planification stratégique à l'achèvement, et même après — axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.

- Pour harmoniser les activités axées sur les résultats et les rapports relatifs aux résultats, il faut engager un dialogue ouvert à propos de l'utilité de l'information aux différents niveaux – pour la prise de décisions stratégiques par le gouvernement, l'alignement des programmes dans le cas de la programmation-pays axée sur les résultats, le suivi et l'évaluation.
- Ce principe est illustré par les liens entre le système de suivi de la pauvreté et la stratégie de réduction de la pauvreté – eux-mêmes liés au cadre de dépenses à moyen terme.

2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- En ce qui concerne l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats, on reconnaît la nécessité de s'appuyer sur les systèmes nationaux.
- Le système de suivi de la pauvreté s'appuie sur le CSLP, qui fixe les résultats à obtenir.

3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- La capacité d'un pays à faire le suivi et l'évaluation et à recueillir des données utiles est essentielle à l'harmonisation des rapports relatifs aux résultats.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats es-comptés.

- Les donateurs se basent sur un système gouvernemental pour diverses raisons – selon l'information produite par le système de S&E et selon les instruments utilisés.
- Pour renforcer les capacités d'un pays, il faut avant tout veiller à ce que le suivi et l'évaluation fassent partie des processus de gestion du secteur public et que les capacités à cet égard soient mises à profit dans la prise des décisions relatives aux politiques et aux programmes.

5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- En raison du lien étroit qui existe entre le recours aux systèmes nationaux pour l'établissement des rapports exigés par les donateurs et l'aide apportée aux pays pour instaurer une culture de gestion axée sur les résultats (ce qui nécessite l'intégration à la gestion du secteur public de systèmes efficaces de suivi et d'évaluation), il faut trouver le juste équilibre entre ces deux éléments.

## Renseignements

**Personne-ressource :** Elizabeth M. White, spécialiste principale des résultats, Banque mondiale

**Courriel :** [ewhite1@worldbank.org](mailto:ewhite1@worldbank.org)

**Téléphone :** 1-202-473-7065



## Timor-Leste : Gestion axée sur les résultats dans un pays fragilisé qui se remet d'un conflit<sup>26</sup>

### Auteurs :

Rosalía Rodríguez-García, Secrétariat des résultats, Politique opérationnelle et Services aux pays (OPCS), Banque mondiale

Elizabeth M. White, spécialiste principale des résultats, Banque mondiale

Rosa Alonso I. Terme, spécialiste principale du secteur public, Réduction de la pauvreté et Gestion économique (EASPR), Banque mondiale.

### Sommaire

**C**et exemple de gestion axée sur les résultats de développement porte sur la question suivante : Dans quelle mesure le gouvernement du Timor-Leste est-il prêt à gérer la mise en œuvre de son plan national de développement et les contributions des donateurs, et à en faire le suivi?

Le Timor-Leste s'est clairement concentré sur la réalisation de son plan national de développement depuis son accession à l'indépendance, en mai 2002. Ce plan a été suivi de la formulation d'une « feuille de route » détaillée pour 2002-2007. En 2004, le gouvernement a élaboré des programmes sectoriels d'investissement afin d'améliorer la coordination des activités sectorielles des donateurs, dans le contexte du Plan national de développement. Pour assurer le suivi des progrès, on dresse des plans d'action annuels qui s'ajoutent à la feuille de route quinquennale. Chaque trimestre, les organismes opérationnels rendent compte des progrès accomplis à l'égard de leur plan annuel. Ensuite, le ministère de la Planification et des Finances regroupe toute l'information, sous forme électronique, afin de préparer des rapports trimestriels. Ces derniers sont transmis aux donateurs, aux organismes opérationnels et à d'autres acteurs. Il s'agit d'une réalisation remarquable pour un pays si jeune – une première victoire dans l'application de la gestion axée sur les résultats, et dans l'instauration d'une culture de suivi et de responsabilisation.

L'étude qui suit illustre comment ce pays tout nouveau parvient à implanter la gestion axée sur les résultats, avec l'appui de ses partenaires. Voici les principaux succès qu'il a remportés :

- Il a adopté une approche progressive du suivi et de l'évaluation (S&E) afin de pouvoir mettre en pratique la gestion axée sur les résultats.
- Il a formé des partenariats avec un ou plusieurs donateurs, ce qui a permis à tous de travailler dans le même sens.
- Le gouvernement s'est montré déterminé à intégrer les activités de S&E aux programmes sectoriels d'investissement et à les rattacher aux politiques et à l'exécution du budget. Il s'agit là d'une autre « victoire » importante pour le gouvernement et les autres acteurs, et le gouvernement fait alors figure de champion des résultats.
- On a procédé au transfert de connaissances, qui constitue un élément majeur du soutien offert par les donateurs.
- Les enseignements tirés durant ce processus peuvent être appliqués à grande échelle, non seulement dans d'autres pays à faible revenu en difficulté (pays LICUS), mais aussi dans d'autres contextes. Jusqu'à maintenant, on a surtout compris que la gestion axée sur les résultats et l'utilisation de l'information pour l'apprentissage et la prise de décisions avaient plus de chances d'être acceptées si on les présentait comme un processus progressif, plutôt qu'une démarche qui doit être adoptée d'un seul coup.

<sup>26</sup> Cette étude de cas est basée sur les observations sur le terrain, sur l'évaluation de l'année 2004 et les aide-mémoire sur les progrès, ainsi que sur les communications avec Elisabeth Huybens, responsable de pays, et Adrian Fozzard, économiste à la Banque mondiale. Elle s'appuie également sur l'approche qu'adopte la Banque mondiale à l'égard des pays à faible revenu en difficulté (LICUS).



## Importance des résultats pour le Timor-Leste maintenant le conflit terminé

Le Timor-Leste a été une colonie portugaise du XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1975, puis il a été occupé par l'Indonésie jusqu'en 1999. En août 1999, 79 p. 100 de la population s'est prononcée en faveur de l'indépendance et 21 p. 100, en faveur de l'intégration à l'Indonésie. Entre le 4 septembre de cette même année, date de publication des résultats du scrutin, et le 20 septembre, des partisans de l'intégration ont détruit plus de 80 p. 100 des maisons et des édifices publics, y compris plus des deux tiers des établissements de santé et des écoles. Plus de 1 500 personnes ont alors été tuées. Durant la période qui a suivi, près de la moitié des 850 000 habitants ont été déplacés – environ 260 000 au Timor-Occidental (où 30 000 sont demeurés), 25 000 en Australie et 190 000 vers les régions montagneuses.

Le 17 septembre 1999, le gouvernement de l'Indonésie a accepté l'aide de la communauté internationale pour rétablir la paix et la sécurité au Timor-Leste. Une force militaire multinationale a été déployée avant le 20 septembre et, un mois plus tard, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor-Oriental (ATNUTO) a été mise sur pied. Le jour de l'indépendance (le 20 mai 2002), l'Administration transitoire est devenue la Mission d'appui des Nations Unies au Timor-Oriental.

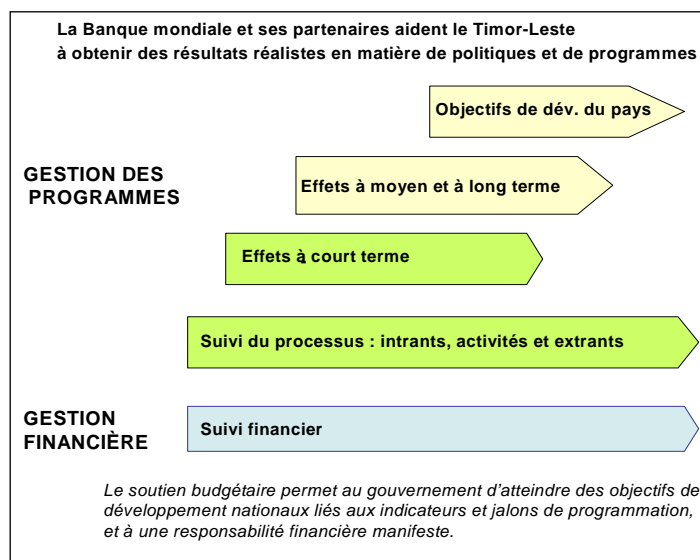
La première assemblée législative multipartite, constituée démocratiquement, s'est réunie en août 2001. En avril 2002, un président a été désigné au terme d'élections libres, faisant du pays une démocratie parlementaire.

À la fin de 2004, le Timor-Leste avait fait des progrès remarquables au chapitre de la création des organes gouvernementaux. Il reste beaucoup à faire en ce qui concerne la gouvernance et encore plus en matière de gestion du secteur public. Néanmoins, le pays est généralement stable et ses politiques économiques tendent vers l'instauration d'une économie de marché, dans laquelle l'intervention gouvernementale varie.

Le rapport de la Banque mondiale intitulé *Partnerships in Development* précise que les pays où un conflit vient d'avoir lieu ont 40 p. 100 de chances de connaître une nouvelle crise durant les cinq premières années de paix. Or, la méthode de gestion axée sur les résultats de développement vise à régler ce problème en améliorant constamment les résultats de développement à l'échelle des pays, dans l'esprit des Objectifs du millénaire pour le développement.

La gestion axée sur les résultats de développement (GRD) constitue un processus itératif qui amène les gouvernements et les organismes à détourner leur attention des intrants et des processus, pour mettre l'accent plutôt sur les résultats – jalons importants liés aux politiques, effets et, en fin de compte, évaluation de l'impact des interventions de développement et transfert de connaissances. Ce processus commence par l'établissement des effets à court terme, puis des effets à moyen et à long terme et, enfin, des objectifs de développement du pays. À un moment ou à un autre, différents programmes peuvent en être à différents stades de ce processus (voir la figure 1).

**Figure 1. Gestion axée sur les résultats : une approche progressive pour les États fragiles en transition<sup>27</sup>**



Le Timor-Leste a mis en œuvre d'importants programmes de réforme interne, mais il doit composer avec les risques politiques élevés et la faible capacité de ses institutions. Une approche « progressive » de la GRD lui procurera l'outil nécessaire pour définir ses

<sup>27</sup> À partir de son expérience des crises dans divers pays, la Banque mondiale a défini quatre modèles : pays LICUS où la crise politique se prolonge, pays LICUS où la transition est fragile, pays LICUS où la gouvernance est inefficace et où les progrès sont lents et pays LICUS où la gouvernance se détériore. Le Timor-Leste est un pays connaissant une transition fragile, où un processus de réconciliation nationale ou un programme solide de réforme interne ont entraîné un changement d'orientation stratégique; mais ses capacités demeurent limitées et les risques politiques y sont élevés. Source : Banque mondiale, OPCS, Unité d'appui à l'Initiative LICUS, présentation lors de la journée de la Banque mondiale, mai 2004.





stratégies de réduction de la pauvreté et en faire le suivi. Cela l'aidera également à se préparer à recevoir l'aide à la transition offerte par l'Association internationale de développement (AID), destinée à faciliter l'obtention de résultats.

En règle générale, les États fragiles comme le Timor-Leste entreprennent des réformes internes draconiennes, mais doivent composer avec des risques politiques élevés et l'insuffisance des capacités de leurs institutions. L'approche progressive de la GRD reconnaît, d'une part, qu'il faut investir du temps et des efforts pour transformer les institutions, la société et les comportements et, d'autre part, que l'élaboration de processus, de procédures et de systèmes constitue un processus itératif qui exige de la détermination, des ressources et le transfert de connaissances, dans le cadre d'une stratégie concertée mise en application avec le temps. Cependant, il n'est pas simple pour un pays comme le Timor-Leste d'adopter une vision à long terme de ce genre, puisque l'avenir demeure une notion étrangère à la culture locale.

### Objectifs

En 2002, le parlement du Timor a adopté une vision du développement à l'horizon 2020 et un plan national de développement (PND). Ces documents étaient le fruit d'un processus systématique dans le cadre duquel divers intéressés de tout le pays ont participé à des consultations et à des débats, ce qui a permis d'établir des mécanismes fondamentaux de gouvernance démocratique. Des acteurs de l'extérieur ont également joué un rôle clé, mais sont venus ajouter aux processus nationaux, et non s'y substituer.

Par sa vision du développement à l'horizon 2020, le Timor-Leste cherche véritablement à se donner un programme pour s'ériger en nation, tout en faisant de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ses grandes priorités en matière de développement. Le Plan national de développement, qui a été finalisé en mai 2002, s'articule autour de cinq secteurs prioritaires (éducation, santé, agriculture, économie et emploi, et infrastructure) et de cinq thèmes transversaux (aide aux pauvres, autonomisation des femmes et aide aux jeunes, maintien de la paix et réconciliation, coopération entre les gens, et démocratie et bonne gouvernance). Chaque secteur et chaque thème est présenté en fonction des éléments suivants : objectifs, défis, ce que les gens croient pouvoir faire, ce que les gens pensent que la société civile peut faire, ce que les gens estiment que le gouvernement devrait faire et indicateurs de progrès. Les objectifs et les indicateurs du Plan national de développement sont alignés sur les Objectifs du millénaire pour le développement et sur les indicateurs qui s'y rattachent.

### Conception et exécution d'une stratégie de transition après un conflit

Au début de 2003, le gouvernement a établi des priorités pour traduire son plan national de développement dans la réalité, dans une « feuille de route » touchant la période 2002-2007. Il a dressé des plans d'action annuels afin de guider l'affectation des ressources aux organismes gouvernementaux. Peu de temps après, avec l'appui de ses partenaires, il a commencé à préparer des plans sectoriels d'investissement en vue de fixer les priorités sectorielles, de recueillir les fonds nécessaires à la réalisation des plans et d'améliorer la coordination des activités sectorielles des donateurs.

*Élaboration d'un plan national de développement et d'une stratégie d'aide à la transition.* Dans l'esprit du Plan national de développement, issu d'un processus participatif de consultation (voir l'encadré), on a approuvé en 2000 une stratégie d'aide à la transition appuyée par les donateurs, ainsi que des priorités en matière de stabilité.

---

#### Processus participatif visant à définir le Plan national de développement

Le Plan national de développement du Timor-Leste à l'horizon 2020 a été préparé dans le cadre d'un processus de consultation qui comprenait l'organisation d'ateliers pour les responsables de la société civile et les ONG, et des consultations auprès de plus de 38 000 hommes, femmes et jeunes gens. Divers groupes ont fait part de leurs commentaires par différents moyens :

- Chefs de village;
- 1 800 ménages;
- Collectivités de 48 villages;
- 2 050 questionnaires remplis lors de 980 consultations menées dans 498 villages;
- Envoi de « cartes postales adressées au président » par 5 443 élèves d'écoles secondaires.

---

La Banque mondiale a coordonné le programme d'aide à la transition (PAT) et une initiative de soutien budgétaire cofinancée par la Banque et dix partenaires du développement. Elle injecte environ 5 millions de dollars américains par an dans ce programme, pour lequel les engagements annuels totalisent près de 30 millions de dollars américains.

*Piliers du programme d'aide à la transition.* Le programme d'aide à la transition en faveur du Timor-Leste repose sur trois piliers :



- **Création d'emplois** – Cadre de réglementation, initiatives de création d'emplois et productivité agricole.
- **Services de base** – Santé, éducation et protection sociale; infrastructure, transport et électricité; agriculture, pêches, foresterie et environnement; aide aux anciens combattants.
- **Gouvernance** – Parlement, finances gouvernementales, primauté du droit, responsabilisation du secteur public, et environnement et ressources naturelles.

**Besoins en S&E et soutien des donateurs à cet égard.** La stratégie et le programme d'aide à la transition comportent également des thèmes transversaux : suivi et évaluation, problématique homme-femme, renforcement des capacités et renforcement de l'ensemble des institutions. Soutenu par les donateurs, le gouvernement commence à s'intéresser non seulement au suivi et à l'évaluation, mais aussi au concept de S&E axés sur les résultats, en tant que moyens d'appuyer le Plan national de développement.

À la demande du gouvernement, la Banque mondiale a examiné et commenté en bonne et due forme les 15 programmes sectoriels d'investissement, ainsi que les questions transversales que sont le suivi et l'évaluation ainsi que l'égalité entre les sexes. Les examinateurs ont fait remarquer que seuls quelques-uns de ces programmes s'accompagnaient de mesures significatives de S&E ou d'indicateurs<sup>28</sup>.

### Problèmes, progrès et facteurs de réussite

L'expérience acquise dans les pays développés, les pays à revenu moyen et les pays à faible revenu fait ressortir plusieurs éléments qui sont essentiels, pour de nombreux pays, à la capacité d'améliorer la performance du secteur public et le suivi des résultats en matière de développement. Au Timor-Leste, ces facteurs expliquent en partie bon nombre des problèmes observés jusqu'à maintenant, les progrès qui ont été réalisés et les conditions qui garantiront l'atteinte des objectifs visés à long terme.

**Champions des résultats.** Sur la scène politique au Timor-Leste, il n'y a pas vraiment de « champions des résultats », même si les ministres chargés des services opérationnels, comme le ministre de la Santé, parlent de plus en plus de la nécessité d'obtenir des résultats concrets. Aux échelons hiérarchiques les plus élevés, il faut des « champions » de la performance

qui utilisent l'information régulièrement. Ces derniers pourraient intervenir lors de l'analyse approfondie des données et au moment d'adapter les données aux besoins des cadres supérieurs et des décideurs. Le fait de disposer de données présentées de façon efficace appuiera la prise de décisions, la responsabilisation et la transparence, puisque le conseil des ministres, le Parlement et d'autres organes décisionnels clés seront appelés à se pencher régulièrement sur la question de la performance. En outre, l'étude périodique de l'information que recueillent les ministères afin de résoudre les problèmes liés aux programmes et de prendre des décisions connexes favorisera la formulation de politiques éclairées et la réalisation d'examen informés.

**Information : sollicitation et utilisation.** À l'heure actuelle au Timor-Leste, l'information est sollicitée avant tout par les donateurs; cependant, on sait que le Parlement et la société civile commencent à exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il recueille des données de suivi. Les ministères et le secteur public en général doivent s'appuyer sur une somme d'informations plus importante pour prendre leurs décisions.

Afin d'améliorer la transparence, le gouvernement a demandé aux principaux acteurs du Timor, en août 2003, de l'aider à faire le suivi du Plan national de développement. Des ONG, des établissements d'enseignement, des groupes confessionnels, des élus et d'autres intéressés ont alors répondu à l'appel. Un comité de volontaires devait préparer un cadre de référence en vue de la création d'un mécanisme de haut niveau avant la fin de 2003. Ce groupe a bel et bien été créé, mais il a accompli peu. L'absence de leadership, la difficulté d'accès à l'information et un mandat mal défini comptent parmi les problèmes qui ont de toute évidence nui au succès du groupe.

**Alignement des processus et des procédures sur le budget.** Il faut aligner les processus et procédures sur le budget et sur les résultats pour pouvoir améliorer la performance. À partir de l'année financière 2004-2005, les documents budgétaires devraient inclure des données sur les buts, les objectifs, les indicateurs et la performance qu'on attend des services gouvernementaux. Cette mesure, qui relève du conseil des ministres, permettra de responsabiliser davantage l'ensemble du secteur public à l'égard de la prestation de biens et de services, et de mieux aligner la performance du gouvernement sur l'exécution du budget.

Puisque le budget est appelé à jouer ce rôle central, les principaux éléments d'une structure de suivi de la performance deviennent plus faciles à envisager; on peut notamment clarifier les rôles et responsabilités des organismes centraux ou opérationnels, des dona-

<sup>28</sup> La note sur le suivi et l'évaluation (examen de 15 programmes sectoriels d'investissement) a été rédigée par Rosalía Rodríguez-García, Secrétariat des résultats – OPCS, Banque mondiale, novembre 2004.



teurs et des ONG. Une telle structure favoriserait la participation de groupes de travail sectoriels à l'examen du Plan national de développement. Elle orienterait l'assainissement budgétaire et l'établissement des priorités en ce qui concerne les activités de renforcement des capacités entreprises avec les donateurs. Il serait très utile d'aligner sur les résultats le système de suivi du ministère de la Planification, qui pourrait alors contribuer aux besoins en matière de suivi financier axé sur les résultats. Ce système deviendra plus sélectif, car il sera axé sur les grands jalons des programmes et le suivi des résultats, plutôt que de servir à suivre les activités.

Le gouvernement encourage la planification et le suivi et reconnaît la nécessité d'évaluer les progrès réalisés à l'égard de la feuille de route quinquennale du PND, autres facteurs qui sont essentiels à l'implantation de la gestion axée sur les résultats. Le ministère de la Planification et des Finances comprend qu'il doit insister davantage sur un meilleur alignement des objectifs du PND, des cibles et plans d'action annuels, ainsi que des programmes sectoriels d'investissement, sur la performance budgétaire et les activités faisant l'objet d'un suivi.

**Indicateurs et données de référence.** Il est essentiel de disposer de données de référence et d'indicateurs quantifiés pour faire le suivi des progrès réalisés par rapport aux résultats. Comme on pouvait s'y attendre, le secteur public du Timor-Leste, qui existe depuis peu, a une vision à court terme du suivi. Le gouvernement et la Banque mondiale ont pris une mesure cruciale, c'est-à-dire qu'ils ont intégré un examen à mi-parcours au plan de suivi du Programme d'aide à la transition pour 2004-2005. Cela a permis d'orienter le débat vers l'exécution des principaux jalons et l'atteinte des objectifs en matière de prestation de services – là encore, ce fut un succès.

On comprend aisément qu'au départ, les organismes gouvernementaux aient hésité à fixer des cibles quantitatives sans disposer de données de référence fiables pour tous les indicateurs. Toutefois, des données ont été recueillies grâce à l'enquête de 2003 sur le profil démographique et la santé de la population, et au recensement national de 2004. En outre, il est de plus en plus facile de quantifier les indicateurs, ainsi que les données de référence convenues par le gouvernement et les donateurs. A posteriori, il aurait été souhaitable que les donateurs appuient la définition des données de référence relatives aux indicateurs clés tirés du Plan national de développement, au lieu des indicateurs choisis par les organismes de financement. Il est essentiel que le gouvernement établisse des données de référence fiables pour les indicateurs clés du PND s'il veut évaluer la feuille de route rattachée à ce plan.

L'information issue de l'enquête sur le profil démographique et la santé de la population et du recensement devraient fournir une partie des données de référence dont le gouvernement a besoin pour définir les indicateurs clés.

**Systèmes d'information et fourniture de l'information.** La gestion axée sur les résultats repose sur la fourniture d'une information de qualité au moment opportun. Or, l'information recueillie est souvent d'une qualité discutable et les données issues des enquêtes sont sporadiques. Il convient de souligner cependant les efforts que déploie le ministère de la Planification et des Finances pour coordonner les principales activités de gestion du secteur public. Mais évidemment, en période de transition, le suivi s'appuie sur les activités et les indicateurs liés aux divers processus. Les donateurs ont offert une assistance technique non négligeable, et des progrès ont manifestement été enregistrés quant à l'intégration du suivi aux activités de planification et de gestion. Il est remarquable qu'un pays aussi jeune, aux capacités limitées, possède un système électronique pangouvernemental pour l'établissement de rapports, ainsi qu'un registre réunissant l'information sur le financement des donateurs. Ces systèmes de gestion des données ont été regroupés en un seul, et c'est le ministère de la Planification et des Finances qui forme le personnel des organismes opérationnels sur la façon de l'utiliser. Les systèmes de traitement des données tirées des plans d'action annuels sont centralisés aux fins de contrôle de la qualité; par contre, cette centralisation pourrait avoir pour effet de déresponsabiliser les organismes et ministères opérationnels à l'égard de leur propre performance.

Le système de suivi trimestriel administré par le ministère de la Planification et des Finances permet d'effectuer un suivi très détaillé des activités réalisées par l'ensemble des services gouvernementaux. Ici, on peut se demander si un système centralisé basé sur les activités peut fournir l'information stratégique nécessaire à la prise des décisions touchant les politiques et la gestion. Un tel système risque-t-il de devenir trop compliqué et difficile à gérer avec le temps? Idéalement, ce système devrait permettre aux décideurs de se concentrer sur les éléments critiques d'un programme global, et de s'appuyer sur les indicateurs clés de la pauvreté ou sur les Objectifs du millénaire pour le développement. L'expérience nous a révélé qu'il fallait établir une hiérarchie des extraits et des principaux jalons. Il ne faut faire le suivi que des plus importants, puis en rendre compte aux divers échelons du gouvernement. Les statistiques relatives aux activités et aux services sont plus utiles aux gestionnaires de programmes et aux ministres sectoriels qu'au ministère de la Planification et des Finances.



**Communication de l'information au public.** Le recours de façon proactive à la radio et à d'autres médias permet d'informer le public des mesures prises par le gouvernement. En outre, le gouvernement montre ainsi qu'il gère les affaires publiques avec transparence, de manière responsable. Dans cette optique, le pays a mis sur pied un bureau de l'information gouvernementale chargé de prévoir les demandes d'information et d'y répondre.

**Capacité du pays à gérer et à utiliser les statistiques.** La constitution d'une unité des statistiques dotée de personnel compétent, à l'échelon central et au sein des organismes opérationnels, est un facteur important en gestion axée sur les résultats de développement. La Direction nationale de la statistique est responsable : du recensement; de la ventilation des données démographiques entre différents segments de population et selon le sexe; des statistiques économiques relatives aux prix à la consommation, au secteur bancaire et aux services financiers; des données destinées aux comptes nationaux (qui n'ont pas été recueillies ces trois dernières années). Cette direction est efficace compte tenu de ses ressources humaines et financières limitées. Elle n'a pas besoin qu'on renforce ses capacités générales, mais plutôt ses capacités institutionnelles stratégiques, afin que soient offerts aux employés une formation dans le domaine de la statistique et un encadrement en matière d'analyse.

**Capacité du pays en matière de suivi et d'évaluation.** Un suivi en bonne et due forme et des rapports justes sur les indicateurs sont au cœur des accords internationaux liés aux Objectifs du millénaire pour le développement. Il est par ailleurs essentiel, pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats, de recueillir au moment opportun des statistiques fiables. Le Timor-Leste dispose de certains outils, notamment des ordinateurs, des progiciels de gestion de données et des imprimantes. Par contre, il n'a pas le savoir-faire voulu pour appliquer les normes fondamentales de qualité à la collecte, à la gestion et à l'analyse des données. Par ailleurs, on n'y utilise pas encore systématiquement l'information accessible pour prendre des décisions. Il se peut que le Timor-Leste ait encore besoin d'assistance technique stratégique à moyen et à long terme pour maintenir les normes actuelles de gestion et de suivi au sein du secteur public, et améliorer ses capacités institutionnelles stratégiques<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Le soutien des donateurs au renforcement des capacités varie. Par exemple, le PNUD offre une aide globale à cet égard; l'UNICEF offre une formation à l'utilisation du progiciel DevInfo; la FAO collabore avec le ministère de l'Agriculture afin de planifier et de mener à bien un recensement et des enquêtes dans le secteur agricole.

## Résultats obtenus

Le Timor-Leste progresse lentement, mais sûrement, en ce qui concerne l'instauration de la gestion axée sur les résultats. Bon nombre des éléments fondamentaux sont en place, par exemple la planification annuelle et les rapports trimestriels qui, dans un proche avenir, seront liés au budget. Certains secteurs sont plus avancés que d'autres dans le processus, mais l'ensemble du pays en est à la première étape – suivi des intrants, des extrants et des principaux jalons (cadres stratégiques, processus et procédures) –, essentielle à l'instauration d'un environnement permettant de mesurer et de suivre les résultats sur le terrain.

Les premiers résultats obtenus sont mitigés, mais néanmoins significatifs :

- Les systèmes de gestion, en particulier au sein du ministère de la Planification et des Finances, sont de plus en plus adaptés en fonction du principe voulant que l'obtention de résultats soit au centre des activités de planification, d'exécution et de budgétisation.
- En ce qui a trait à l'évaluation, la plupart des secteurs sont capables de faire le suivi des indicateurs liés aux services, mais seuls quelques-uns d'entre eux (comme le secteur de la santé) peuvent faire le suivi des indicateurs de champ d'action. Dans l'ensemble, la capacité à assurer le suivi des résultats est limitée.
- On voit actuellement à améliorer la capacité en matière de renforcement des institutions, notamment par l'implantation de systèmes informatisés. La Direction nationale de la statistique a mené de main de maître le recensement national. Par ailleurs, les organismes opérationnels, comme le ministère de la Santé et le ministère de l'Agriculture, travaillent actuellement à renforcer leur capacité de production et de traitement de données, et utilisent plus systématiquement ces données pour élaborer des politiques et faire le suivi des programmes.
- Le gouvernement gère la lourde charge qu'amène la préparation des rapports exigés par les multiples organismes de développement. Les exigences à cet égard sont relativement plus faciles à respecter parce que les donateurs participant au Programme d'aide à la transition (PAT) se sont concertés, de sorte qu'un seul rapport est désormais nécessaire. Les rapports exigés dans le cadre du PAT servent de base au suivi des progrès réalisés. C'est sur ce système que s'est appuyé le gouvernement pour établir son système interne de présentation de rapports, qui prévoit un rapport trimestriel sur l'exécution du budget – élément extrêmement utile.



- Les autorités du pays commencent tout juste à tirer des enseignements de leur expérience et à diffuser les connaissances pertinentes.
- Le Timor-Leste a entrepris des activités de planification et de gestion des ressources à la fois efficaces et transparentes, qui se comparent avantageusement à ce que font d'autres pays à faible revenu récemment sortis d'un conflit. Par contre, ces activités dépendent largement de l'assistance technique internationale. Pour consolider les gains à cet égard, il faut maintenant axer les efforts sur le renforcement institutionnel ayant pour objet de favoriser la durabilité.

### Enseignements tirés de l'expérience

**Les donateurs doivent adopter une approche unifiée de la coopération.** L'exemple du Timor-Leste permet de tirer des enseignements précieux au chapitre de la coopération entre donateurs et du suivi des activités, première étape de la gestion axée sur les résultats. À cet égard, on a constaté que les partenariats – entre le gouvernement et les donateurs, mais aussi entre les donateurs eux-mêmes – permettaient à tous les acteurs d'aller dans le même sens. Le renforcement du soutien à la transition, y compris le suivi connexe, a contribué à l'instauration d'une culture de coopération. En réaction à la période de crise, les donateurs ont fait un pas important en coordonnant les activités de soutien. Pourtant, lorsque la situation s'est stabilisée, il semble que certains d'entre eux soient revenus en arrière et aient eu tendance à établir leurs propres priorités, au lieu de travailler de concert avec les autres intervenants. Il faut renforcer la coopération entre donateurs, et ces derniers doivent prêcher par l'exemple.

**La gestion axée sur les résultats de développement peut être conceptualisée et mise en pratique en plusieurs phases.** La mise en pratique de la gestion axée sur les résultats en plusieurs phases permet aux pays comme le Timor-Leste de maîtriser le suivi à un niveau avant de passer au niveau suivant. Cela se fait selon une progression naturelle – de la gestion des intrants et des jalons critiques à la gestion des extrants et des effets à court terme, puis à la gestion des effets à moyen terme, des effets à long terme et, finalement, de l'impact global. En insistant sur quelques étapes fondamentales à la fois, on met en place les éléments de base. Par exemple, le gouvernement a d'abord admis publiquement l'importance du suivi et de l'évaluation. Par la suite, il a affirmé que la question devait être soumise à des groupes de travail chargés de programmes sectoriels d'investissement. Il s'agissait d'une étape critique de l'instauration d'une culture institutionnelle et de mécanismes permettant

d'axer la gestion sur les résultats dans chacun des secteurs visés – autre réalisation digne de mention.

**Les résultats des activités de S&E doivent refléter les priorités gouvernementales et y être liés directement.**

L'établissement de liens entre les résultats des activités de S&E et les priorités gouvernementales ouvre la voie à des progrès rapides. Par exemple, le ministère de la Planification et des Finances sait maintenant qu'il faudrait mieux aligner les objectifs du Plan national de développement et ses cibles et plans d'action annuels sur la performance budgétaire et les activités faisant l'objet d'un suivi.

**Le transfert de connaissances est aussi précieux que le soutien financier proprement dit, mais il est beaucoup plus difficile à évaluer.** Au Timor-Leste, des donateurs comme la Banque mondiale ont apporté d'importantes contributions grâce au transfert de connaissances et de compétences, et à la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays. Le cas du Timor-Leste démontre que les résultats associés au transfert de connaissances ont autant de valeur que les résultats découlant du soutien financier (subventions, prêts et soutien budgétaire). Mais quelles techniques peut-on utiliser pour faire le suivi du transfert de politiques et de connaissances? Quels sont les grands jalons, les extrants et les effets? La réponse aux questions de ce genre présente un défi intéressant sur les plans théorique et opérationnel.

### Conclusion et applicabilité à d'autres programmes

La façon dont la Banque mondiale collabore avec les pays à faible revenu récemment sortis d'un conflit rappelle la nécessité de mener une réforme des institutions et d'établir des partenariats. Elle fait également ressortir d'autres besoins essentiels, à savoir qu'il faut : maintenir les engagements; étayer les stratégies par des analyses sociopolitiques approfondies; inciter les instances nationales à exiger que des changements constructifs soient apportés et renforcer les capacités à ce chapitre; appuyer des réformes de base à la fois simples et réalistes; trouver des moyens novateurs d'offrir les services; travailler en étroite collaboration avec les donateurs.

À ce stade, trois types d'engagement sont particulièrement pertinents au Timor-Leste : le renforcement de la capacité à recueillir, à traiter et à analyser des données; les réformes stratégiques de base destinées à systématiser l'utilisation de l'information sur les résultats lors de l'analyse des politiques; la coordination des efforts des donateurs en ce qui concerne les activités de S&E, les indicateurs, les rapports et le renforcement des capacités en matière de statistiques.



Malgré les efforts louables qu'ont déployés les donateurs pour appuyer des innovations techniques comme les systèmes d'information de gestion, il est beaucoup plus difficile de faire accepter l'utilisation systématique des connaissances. Au Timor-Leste, il faut évaluer la prestation des services, mais aussi les effets du transfert de connaissances. Ces deux aspects sont essentiels à l'obtention de résultats concrets au chapitre du développement.

Enfin, le Timor-Leste est un bel exemple de certaines des caractéristiques qui distinguent les pays à faible revenu récemment sortis d'un conflit des autres pays en développement qui cherchent à appliquer la gestion axée sur les résultats :

- En principe, un système de S&E ne s'appuie pas sur des enquêtes, parce que les enquêtes sur le terrain ne visent habituellement pas à recueillir des données servant à la gestion et à la prise de décisions. Les enquêtes sont utiles, mais elles ne suffisent pas pour le suivi de la performance. La situation et les besoins ne sont pas les mêmes dans les pays fragiles à faible revenu. Il peut s'avérer nécessaire de recourir aux enquêtes pour faire le suivi à un stade très précoce, afin de définir les données de référence et les résultats sur le terrain. Les enquêtes peuvent même être nécessaires tandis que l'on met sur pied et renforce les systèmes d'information.
- Les nouveaux États fragiles comme le Timor-Leste ont besoin du soutien concerté de la communauté du développement dès le départ. La communauté internationale, qui connaît la fragilité des systèmes sociaux et économiques, amplifiée par la faiblesse des institutions et le manque d'infrastructures, fournit une aide substantielle assurée par des conseillers techniques. Tous les conseillers internationaux n'ont pas les mêmes compétences, mais ils contribuent largement à la stabilité des pays et au renforcement de leurs compétences. Il faut rapatrier progressivement les conseillers qui ont été affectés à un pays pendant une longue période, afin d'éviter de provoquer une rupture coûteuse du point de vue des compétences et de la confiance.
- Le remplacement de ces conseillers internationaux par des consultants affectés pour de courtes périodes entraîne des problèmes d'un autre ordre. Entre autres, ces consultants favorisent rarement la stabilité ou le suivi à long terme. Ils adoptent souvent des approches différentes en ce qui a trait aux activités de S&E. La succession des consultants affecte aussi le processus global de renforcement des institutions en S&E, de diverses façons. Par exemple, il peut y avoir des malentendus ou de la confusion à propos des concepts, de la terminolo-

gie et des normes de pratique. Si les donateurs abordent ce problème dès le départ en mettant l'accent sur un renforcement coordonné et durable des institutions, les États fragiles comme le Timor-Leste en sortiront gagnants. Il faut que les donateurs s'efforcent bien davantage d'harmoniser leurs stratégies de renforcement des capacités de S&E.

### **Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués au Timor-Leste**

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- Les partenariats efficaces formés entre l'ATNUTO et le gouvernement, d'une part, et les partenaires du développement, d'autre part, visaient explicitement à aider le gouvernement à obtenir des résultats. Ils ont été essentiels au succès relatif des efforts d'assistance conjoints des donateurs.
  - Les partenariats qu'ont établis les donateurs avec l'ATNUTO et avec les gouvernements de transition ont également été guidés par un plan d'action de six mois. Ce plan définissait un cadre assorti d'un échéancier pour toutes les réalisations jugées critiques, peu importe le partenaire.
- 2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*
- Dès le départ, on a adopté une approche axée sur les résultats à l'échelle du gouvernement. Le gouvernement élu a pris les rênes de l'exécution du Plan national de développement (PND). Ce plan est conforme aux OMD.
  - Le PND fait de la croissance durable et de la réduction de la pauvreté les deux objectifs prioritaires, et fixe un cadre macroéconomique et un cadre de dépenses à moyen terme. Pour traduire le PND dans la réalité, le gouvernement a élaboré récemment 14 plans sectoriels d'investissement et vient de créer des groupes de travail chargés de la mise en œuvre de ces plans.
  - S'inspirant du PND, chaque organisme du secteur public prépare des plans d'action annuels (PAA) qui définissent les mesures prioritaires. L'exécution du budget est liée aux PAA de tous les services gouvernementaux.
  - Les PAA font l'objet d'un suivi grâce à la présentation de rapports trimestriels. Un système électronique traite les données et facilite l'établissement des rapports de suivi trimestriels qui sont communiqués aux parties prenantes.



- Les programmes d'aide à la transition (PAT) et les plans d'action connexes ont été alignés sur le PND, le but étant d'arriver à des résultats dans un délai précis.

3. *Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.*

- Ce système préliminaire de S&E englobe les principaux jalons et indicateurs d'extrants. Cette particularité serait attribuable au fait que, dans un pays émergent, il est important d'établir certains éléments clés au départ (p. ex. un nouveau programme scolaire ou une nouvelle loi) pour arriver à des effets qui, autrement, risqueraient de ne pas se concrétiser.
- Le système définit également des indicateurs d'effets, dans la mesure du possible. On s'est efforcé ici de « repousser les limites », mais en prévoyant toujours des contreparties, afin d'assurer la prise en charge et de faire en sorte que le système demeure convivial.
- Dans certains secteurs, il est encore difficile de définir des indicateurs d'effets, là où les services chargés des enquêtes et de la collecte de statistiques sectorielles ont des lacunes.

4. *Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.*

- Les PAT favorisent la gestion axée sur les résultats en établissant une série de mesures échelonnées dans le temps, et en imposant une certaine discipline dans un contexte où les mécanismes disciplinaires internes demeurent limités.
- Les PAT appuient les plans stratégiques annuels de l'ensemble du gouvernement.
- Le gouvernement utilise les PAT pour mieux coordonner les activités des donateurs, en associant la majorité des partenaires du développement à la préparation et au suivi du plan d'action, ce qui jette les bases du suivi des résultats des activités appuyées par les donateurs et par le gouvernement.

5. *Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.*

- L'information est utilisée à l'échelle des secteurs et du gouvernement dans son ensemble, mais il faudrait rationaliser le type d'information nécessaire à différents niveaux.

- On consulte les membres de la société civile lors du suivi du plan d'action.

### **Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Rosalía Rodríguez-García, Banque mondiale, novembre 2005**

Parmi les pays qui sont sortis d'une période de forte agitation sociale, le Timor-Leste constitue un cas intéressant où le gouvernement a dû développer ses capacités et se doter d'institutions entièrement nouvelles. Le pays continue à faire des progrès encourageants en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, à mesure qu'il met en œuvre son plan national de développement (PND) et ses stratégies sectorielles.

En 2006, les autorités effectueront une autre enquête auprès des ménages afin de faire une comparaison avec les données de base recueillies en 2000. Les données issues de l'enquête de 2003 sur le profil démographique et la santé de la population et du recensement de 2004 ont maintenant été traitées. Elles mettent en lumière les énormes défis qu'il faudra relever en raison de l'augmentation de la population plus importante que ce qu'on avait estimé et du taux de fertilité, le plus haut jamais enregistré dans le cadre d'une enquête sur le profil démographique et la santé (le taux de croissance démographique est évalué à 4 p. 100).

Le processus de rationalisation des investissements et de l'appui dans certains secteurs se poursuit grâce aux 15 groupes de travail sectoriels qui ont été créés. L'enjeu ici consistera : à établir un lien clair entre le système de S&E sectoriel, le système de suivi national et les organisations chargées des affectations budgétaires (ministères des Finances et organismes d'aide); à définir un ensemble d'indicateurs pour permettre aux secteurs de faire eux-mêmes le suivi du processus d'exécution; à intensifier la participation de la société civile.

Les responsables du nouveau programme de soutien au renforcement, lequel est appuyé par la Banque mondiale et d'autres partenaires du développement, ont axé davantage leurs activités sur les résultats, misant sur les efforts déployés au cours du volet précédent. Le gouvernement et le premier ministre lui-même utilisent ce programme pour faire un suivi des résultats à l'échelle nationale. En fait, dans sa présentation lors du sommet mondial de l'ONU, le premier ministre a principalement rendu compte des progrès réalisés dans les principaux secteurs visés par le programme. Ce programme triennal et la stratégie d'aide-pays font de la gestion axée sur les résultats l'un des quatre piliers des règles qui régissent les relations entre les donateurs et les gouvernements.



Lorsque les autorités du pays commenceront à examiner les résultats obtenus jusqu'à maintenant pour élaborer le prochain PND, elles auront la possibilité de peaufiner les méthodes de suivi et d'évaluation afin d'approfondir le suivi de l'exécution du PND. Elles auront sans doute encore de la difficulté à renforcer la capacité des institutions timoraises à établir leurs objectifs nationaux, à les atteindre et à en faire le suivi, en raison du niveau de scolarité des fonctionnaires et des exigences plus strictes en matière de performance que devront respecter les institutions du fait de la croissance démographique, entre autres choses.

## Références

### Timor-Leste

Timor-Leste. Enquête sur le profil démographique et la santé de la population, 2003. En décembre 2004, ces données n'avaient pas encore été publiées officiellement.

Timor-Leste : rapport 2004 sur les OMD.

Timor-Leste. Commission de la planification. *East Timor 2020, Our nation, Our Future*, Dili, avril 2002.

BAsD. Administration transitoire des Nations Unies au Timor-Oriental. *The 2001 Survey of Suscos: Initial Analysis and Implications for Poverty Reduction*.

Banque mondiale et PNUD. Direction nationale de la statistique. Enquête sur la mesure du niveau de vie au Timor-Leste, 2001.

UNICEF. Enquête en grappes à indicateurs multiples, Timor-Leste, 2002.

Ministère de la Planification et des Finances, BM, BAsD, JICA, PNUD, UNICEF et Mission d'appui des Nations Unies au Timor-Oriental. *Poverty in a New Nation: Analysis for Action*, 2003. Ce rapport comprend une description précise des différentes enquêtes. Il s'appuie sur des statistiques sociales datant de 2001.

### Banque mondiale

Kusek, Jody, et Ray Rist. « Mission Reports: Making M&E Matter – Get the Foundation Right », *Evaluation Insights*, vol. 2, n° 2 (2000).

Kusek, Jody, Ray Rist et Rosalía Rodríguez-García. *The Kyrgyz Republic Readiness Assessment*, 2001.

White, Elizabeth, et Rosalía Rodríguez-García. *Argentina Readiness Assessment in Santa Fe*, 2002.

Banque mondiale. Timor-Leste: Key Issues in Governance, document de travail provisoire, avril 2004.

Banque mondiale. *Measuring Results: Improving National Statistics in IDA Countries*, novembre 2004.

Banque mondiale. OPCS. *Information sur l'Initiative LICUS*, 2004.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Rosalía Rodríguez-García, Secrétariat des résultats – OPCS, Banque mondiale

**Courriel :** [rrodriguezgarcia@worldbank.org](mailto:rrodriguezgarcia@worldbank.org)

**Téléphone :** 1-202-473-8846





## Vietnam : Une stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté

**Auteur :** Carolyn Turk, spécialiste principale de la pauvreté, Banque mondiale

### Sommaire

**E**n Asie de l'Est, le Vietnam se démarque car il a opté pour une approche globale de la réduction de la pauvreté, tout en faisant preuve de discipline financière et en élaborant un programme de réforme durable, en particulier en ce qui concerne la gestion des dépenses publiques. L'adoption, en 2002, d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance a marqué un point tournant dans les processus de planification du pays. Cette planification a permis au Vietnam d'axer davantage ses activités sur les résultats en matière de réduction de la pauvreté et d'exécuter son plan d'action pour l'harmonisation. Auparavant, les stratégies vietnamiennes de planification et de développement témoignaient d'une vision centralisée de l'économie. Par contre, la Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance (SGRPC) s'appuie sur la décentralisation, une participation sociale accrue à la planification et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adaptés à la vision nationale du Vietnam.

Cette nouvelle stratégie de planification est basée sur des données empiriques et sur des consultations visant à déterminer quelles politiques permettront d'atteindre les objectifs établis. Elle définit clairement les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques, et crée les mécanismes voulus pour assurer le suivi et l'évaluation en bonne et due forme. Même si la SGRPC a été initialement élaborée par une instance centrale, les priorités en matière de réforme et la nouvelle approche de la planification sont graduellement intégrées par les provinces, les villes et les régions. Aujourd'hui, les processus de planification s'appuient de plus en plus sur des indicateurs de performance liés à des mesures stratégiques, et les activités de suivi permettent de déterminer si ces mesures ont été prises, au lieu de quantifier des ensembles complexes de résultats.

Afin que les ministères opérationnels et les gouvernements provinciaux soient tenus d'atteindre les objectifs de développement, on diffuse les indicateurs de performance à grande échelle, grâce à des données de bien meilleure qualité recueillies par un bureau général de la statistique nettement plus efficace. Les progrès réalisés à l'égard de ces objectifs font l'objet d'un suivi constant à plusieurs niveaux, pas seulement par le gouvernement central, mais aussi par les donateurs et divers autres acteurs, qui peuvent accéder plus aisément à une information facile à comprendre. Dans le cadre du prochain cycle de planification quinquennal, la SGRPC est appelée à disparaître – parce que ses principes sont en train d'être intégrés aux processus de planification du gouvernement central et des régions.

### Contexte : croissance économique rapide et déclin de la pauvreté

En Asie de l'Est, le Vietnam se démarque car il a opté pour une approche globale de la lutte contre la pauvreté, tout en faisant preuve de discipline financière et en menant un programme de réforme durable, en particulier en matière de gestion des dépenses publiques.

Durant les dix dernières années, la taille de l'économie vietnamienne a plus que doublé, tandis que le taux de pauvreté a été réduit de moitié. Malgré la crise qu'a connue l'Asie de l'Est, le PIB par habitant du Vietnam a augmenté en moyenne d'environ 6 p. 100 par an, pour atteindre près de 7 p. 100 en 2003 et en 2004. Les exportations ont progressé de 20 p. 100 et les investissements étrangers directs, de 10 p. 100 par an. Le taux d'épargne a été multiplié par six, pour atteindre près de 25 p. 100 du PIB, et les

investissements privés représentent une part de plus en plus importante de l'accumulation totale de capitaux. Le déficit courant représente environ 4,6 p. 100 du PIB. En outre, l'inflation devrait baisser et être ramenée à 5 ou 6 p. 100 d'ici le milieu de 2005.

Cette croissance économique à la fois importante et soutenue a entraîné un net recul de la pauvreté. La proportion de pauvres est passée de 58 p. 100 en 1993 à 37 p. 100 en 1998, puis à 29 p. 100 en 2002. Même si les progrès ont été plus lents et plus irréguliers dans certaines provinces, ce déclin a généralement touché l'ensemble du pays, et s'est accompagné d'une légère intensification des inégalités. Parce que les indicateurs sociaux se sont considérablement améliorés au cours des dix dernières années, le Vietnam est en mesure d'atteindre la plupart des OMD.



Le défi que le pays doit actuellement relever consiste à maintenir la croissance économique grâce à des politiques qui étendent et accroissent les avantages de la réduction de la pauvreté.

### Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance

La Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance (SGRPC) a marqué un point tournant dans les processus de planification du Vietnam – et en ce qui concerne la priorité accordée par le pays à l'obtention de résultats. Au départ, on considérait principalement la SGRPC comme un processus devant déboucher sur un document et comme une opération incombant surtout au gouvernement central. Mais graduellement, son application s'est étendue aux provinces, aux villes et aux régions. Il s'agit là d'une étape importante, car dans un pays aussi décentralisé que le Vietnam, il faut réformer non seulement les secteurs clés de l'économie, mais également (et c'est tout à fait crucial) l'ensemble des provinces. Il faut que la SGRPC finisse par s'intégrer à la planification et aux politiques économiques, ainsi qu'à la gestion de l'ensemble du pays.

#### Qu'est-ce que la Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance?

La SGRPC est un plan d'action gouvernemental et un guide destiné à permettre aux donateurs internationaux d'évaluer les progrès réalisés. Les précédentes stratégies de planification économique et de développement du Vietnam reposaient sur une vision centralisée. Par contre, la SGRPC permet une planification décentralisée dans un cadre participatif axé sur les résultats. Elle part des objectifs de développement fixés par le Vietnam (version locale des OMD), et s'appuie sur des données empiriques et sur de vastes consultations visant à déterminer quelles politiques permettront d'atteindre les objectifs établis. Elle précise les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques, et établit des cadres de suivi et d'évaluation propices à la gestion axée sur les résultats.

#### Objectif : passer à une « économie de marché inspirée des principes socialistes »

La stratégie décennale de développement socioéconomique du Vietnam (2001-2010) prévoit la transition vers une « économie de marché inspirée des principes socialistes ». La SGRPC, approuvée par le premier ministre en 2002, traduit cette vision en mesures et programmes concrets. La SGRPC prend appui sur trois piliers :

Pilier	De quoi a-t-on besoin?
Forte croissance grâce à la transition vers une économie de marché	Un programme ambitieux de réforme structurelle, établi par le gouvernement
Croissance à la fois équitable, intégrative sur le plan social et écologiquement viable	Des politiques sectorielles et des programmes sociaux appropriés
Modernité du système d'administration du secteur public, et des systèmes de justice et de gouvernance	Réussir à ce chapitre, pour pouvoir atteindre les deux premiers objectifs

### Conception et exécution de la SGRPC

*Mesures stratégiques prévues par la SGRPC.* L'Association internationale de développement (IDA) a accordé une série de crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR) au cours des dix dernières années. Comme le précise la SGRPC, le CSR III va permettre d'intensifier les réformes en cours et le processus mis en œuvre par le FMI dans le cadre de sa facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Le Royaume-Uni cofinance un projet parallèle de réforme de la gestion des finances publiques.

#### Rôle des donateurs

La SGRPC a été lancée par le gouvernement du Vietnam, avec l'appui de 27 pays donateurs, de onze organismes internationaux, de quatre ONG internationales et de membres du secteur privé au Vietnam et à l'étranger. Les donateurs se sont engagés à verser 3,4 milliards de dollars américains pour 2005, soit près de 600 millions de plus qu'en 2004.

En 2004-2005, la Banque mondiale devrait octroyer au Vietnam, à des conditions de faveur, la somme de 1,6 milliard de dollars américains.

Le CSR III permettra d'étendre l'application des mesures stratégiques relevant de la SGRPC aux domaines suivants :

- Meilleure intégration à l'économie mondiale grâce à des mesures visant les tarifs douaniers et la libéralisation des échanges, afin de respecter les exigences associées à la possible adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.
- Création de bonnes conditions financières pour les sociétés publiques, afin de les rendre plus concurrentielles.
- Réforme du secteur financier destinée à établir de meilleures pratiques bancaires, notamment grâce à une plus grande transparence et à des mesures



visant à actionnariser les banques commerciales appartenant à l'État.

- Développement du secteur privé en ce qui concerne l'imposition et la protection des droits de propriété intellectuelle.
- Développement des infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'électricité et des communications, et des infrastructures à grande échelle.
- Amélioration de l'éducation, des soins de santé et de la réforme agraire.

**Mise en œuvre de grands projets d'infrastructure.** À la fin de 2003, on a élargi la portée de la SGRPC afin d'en améliorer l'exécution dans un certain nombre de domaines – en particulier les grands projets d'infrastructure. Les points faibles suivants avaient été relevés : absence d'évaluations sérieuses des impacts économiques, sociaux et environnementaux; gestion inappropriée des mécanismes de réinstallation et de dédommagement; gestion inefficace des projets, menant dans certains cas à des détournements de fonds; supervision limitée de la part des collectivités. La réforme s'appuie sur le principe de base selon lequel les infrastructures sont nécessaires à une croissance durable, mais ne constituent pas un objectif de développement en tant que tel. Selon les nouvelles orientations, il faut baser le choix des investissements sur l'analyse des *impacts* qu'ils auraient pour chaque période, région et secteur. Ce qui importe, ce sont les bénéficiaires, pas les moyens utilisés. Il faudrait clairement désigner les bénéficiaires et trouver d'éventuels compromis entre la croissance et la nécessité de réduire la pauvreté.

**Mécanismes de financement pour un développement intégratif.** Dans le cadre de la décentralisation, les administrations locales se sont vu confier davantage de pouvoirs décisionnels pour l'affectation des fonds publics. Cependant, les recettes fiscales ont diminué en pourcentage du revenu total. Pour combler l'écart entre les responsabilités et les revenus des administrations locales, les fournisseurs de service à l'échelle communautaire imposent de plus en plus souvent des frais d'utilisation – ce qui a tendance à accroître les inégalités entre les régions riches et les régions pauvres. Pour que le développement soit intégratif, comme le prévoit la SGRPC, il faut affiner les affectations budgétaires afin de corriger ces inégalités.

**Incidence des dépenses gouvernementales.** L'amélioration des mécanismes de financement est un thème transversal du programme de réforme – et de la mise en œuvre du cadre axé sur les résultats. Il faut établir des cadres de dépenses prospectifs afin d'améliorer l'incidence des dépenses gouvernementales. Le programme de réforme et les mécanismes de

suivi correspondants comprennent donc un ambitieux plan visant à réformer la gestion des finances publiques.

**Indicateurs de performance.** Pour mettre vraiment l'accent sur les résultats, il faut établir des « déclencheurs » permettant de mesurer la performance et d'en faire le suivi. Au départ, le suivi consistait simplement à déterminer si certaines mesures avaient été prises, et non si des résultats bien précis avaient été obtenus. Avec l'adoption de la SGRPC, le gouvernement a commencé à utiliser des indicateurs – il y en avait 136 au début, dont la plupart étaient nouveaux et dont un grand nombre s'inspiraient des objectifs de développement du Vietnam.

---

#### Qu'est-ce qu'un indicateur pertinent?

Ces dix dernières années, le Bureau général de la statistique (BGS) du Vietnam a mis en place un système permettant de générer des données de très bonne qualité à propos de la pauvreté. Ces données sont issues d'enquêtes semestrielles menées auprès des ménages, qui produisent des renseignements fiables et objectifs sur les dépenses, les revenus et des questions liées à la santé et à l'éducation. En mettant ces données à la disposition des chercheurs et des responsables gouvernementaux dans son tout nouveau site Web, le BGS a suscité un débat animé entre ces responsables, les chercheurs et les donateurs au sujet de la façon de lutter contre la pauvreté et de ce qui constitue un indicateur « pertinent ».

Bon nombre de ces indicateurs initiaux – par exemple, la problématique homme-femme, les origines ethniques ou le lieu – devaient être subdivisés. Mais cela a amené un nouveau problème : la création continue d'indicateurs a donné lieu à un système tout simplement trop lourd. Le plan de développement socioéconomique (PDSE) 2006-2010 d'origine définissait 293 indicateurs, soit beaucoup plus que ce que les décideurs pouvaient vraiment gérer. En outre, à l'échelle provinciale, la collecte et l'interprétation des données sont devenues encore plus complexes. On a donc organisé des consultations afin de réviser et de peaufiner ces indicateurs, puis de les classer par ordre de priorité, afin de dresser une liste de 30 à 60 indicateurs « clés » acceptables pour tous.

#### Problèmes liés à la SGRPC

Le premier rapport d'étape relatif à la SGRPC, présenté par le gouvernement en 2003, décrivait les réussites de la mise en œuvre de la réforme, mais aussi les problèmes structurels et les problèmes sociaux non résolus. En avril 2004, un rapport de la Banque mondiale a évalué lui aussi les progrès réalisés par rapport



aux déclencheurs de l'exécution du CSRP III. On a jugé que les progrès étaient satisfaisants ou très satisfaisants dans le cas de tous les déclencheurs liés aux deuxième et troisième piliers du programme de réforme (équité, intégration sur le plan social, croissance durable et création de systèmes de gouvernance modernes). Malheureusement, les progrès relatifs au premier pilier (transition vers une économie de marché) ont été vraiment inégaux. À cet égard, la plus mauvaise « note » est revenue à la réforme des sociétés publiques, ce qui est particulièrement important en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, parce que ces sociétés jouent un rôle fondamental au sein de l'économie et que leur performance influe directement sur le mieux-être des travailleurs à faible salaire.

### Modifications au cours de l'exécution de la SGRPC

L'adaptation de l'exécution de la SGRPC est un processus dynamique. Voici quelques exemples des mesures que le gouvernement envisage ou qu'il a déjà prises :

**Meilleure évaluation des sociétés publiques.** La réforme des sociétés publiques a été particulièrement problématique, parce qu'on ne possédait pas suffisamment de données et que le processus de présentation des progrès en matière de performance n'était pas assez transparent. Le gouvernement a donc mené une série d'études diagnostiques dans l'ensemble des secteurs, ainsi qu'une étude sur les sociétés publiques actionnarisées. Ces études ont révélé que ces sociétés jouaient un rôle de moins en moins important au sein de l'économie (si l'on tient compte du pourcentage de la production industrielle, des exportations non pétrolières, du crédit bancaire, etc.). La part du crédit consenti aux sociétés publiques a légèrement augmenté, mais celle du crédit consenti au secteur privé a connu une augmentation beaucoup plus forte. En outre, la proportion de la production attribuable au secteur privé a fortement augmenté; il faut donc améliorer les indicateurs de suivi et les adapter à ces nouvelles tendances.

**Extension de la portée de la SGRPC au niveau infranational.** Près de 50 p. 100 des décisions relatives aux dépenses publiques se prennent à l'échelon infranational. Récemment, le ministère de la Planification et de l'Investissement a coordonné une initiative multiprovinciale (baptisée « extension de la SGRPC ») afin d'étendre la portée de la SGRPC aux régions. Des activités de collaboration entre les ministères, les provinces et les donateurs sont en cours dans 18 provinces. Avec l'aide de dix donateurs, on perfectionne les compétences existantes afin de permettre au gouvernement national et aux administrations infrana-

tionales de s'adapter aux nouvelles méthodes de planification ascendante. Cet aspect sera encore plus important lorsque les autorités provinciales participeront plus directement au futur processus de planification quinquennal.

**Méthode d'évaluation des futurs coûts de fonctionnement et d'entretien.** La réforme de la gestion des finances publiques a porté avant tout sur les processus budgétaires et sur les systèmes d'information budgétaire, plutôt que sur les mécanismes destinés à faire le tri parmi les dépenses d'investissement ou à prendre des décisions à ce sujet. Les normes juridiques actuelles relatives à la préparation, à l'évaluation initiale et à la gestion des projets n'exigent pas de comparaison entre coûts et avantages. La nouvelle méthode d'évaluation des futurs coûts de fonctionnement et d'entretien n'est pas encore assez répandue, et les répercussions sur le budget de chaque dépense en capital sont habituellement prises en compte à l'étape de l'évaluation initiale d'un projet.

**Planification tenant compte de l'adhésion éventuelle à l'OMC.** Une proportion non négligeable des ressources disponibles est allouée chaque année aux grands projets d'investissement public, dont un bon nombre sont de nature commerciale. Par ailleurs, de nombreux investissements publics visent des secteurs très protégés, qui risquent de l'être moins si le Vietnam devient membre de l'OMC.

**Amélioration du processus budgétaire gouvernemental.** Le fait que les dépenses d'investissement et les dépenses courantes ne soient pas suffisamment intégrées demeure un point faible du processus budgétaire du Vietnam. Ce problème est amplifié par une intégration insuffisante des processus de planification et de gestion des dépenses. Même si le Vietnam dispose actuellement d'un seul budget (et si les lignes directrices d'application établies par la loi budgétaire prévoient un mécanisme de coordination entre le ministère de la Planification et de l'Investissement et le ministère des Finances), il n'existe presque aucun lien entre les deux principaux piliers du budget. On est en train d'élaborer un cadre de dépenses à moyen terme axé sur les résultats, qui sera de nature prospective et permettra en particulier de mieux prendre en compte les coûts de fonctionnement et d'entretien.

**Indicateurs plus fiables.** Pour pouvoir mettre en œuvre la SGRPC, il est essentiel d'établir des indicateurs fiables afin d'assurer le suivi des principaux résultats de développement. Mais l'accès à l'information demeure difficile en raison de la confusion associée à la mesure et au ciblage de la pauvreté. Le Vietnam a mené plusieurs enquêtes de grande qualité auprès des ménages et établi des cartes préliminaires très utiles de la pauvreté, conformes à la pratique internationale,



mais il fonde trop souvent ses décisions stratégiques sur des données relatives à la pauvreté dont la fiabilité n'est pas toujours la même. Des analyses récentes ont révélé que les pratiques actuelles consistant à cibler les pauvres à l'échelle locale étaient efficaces; cependant, les taux de pauvreté calculés à partir du regroupement de ces catégories locales ne sont pas fiables. Conscientes de ces problèmes, les autorités ont chargé un groupe de travail de proposer un système d'indicateurs qui permettrait de mesurer la pauvreté et de cibler les pauvres.

**Accent mis sur les résultats.** Le cadre global de suivi et d'évaluation demeure fragmenté et inefficace, ce qui conduit souvent à la collecte d'un trop grand nombre de données et à une analyse incomplète de ces données. Dans la foulée de la SGRPC, les ministères et les provinces sont en train de réorienter leurs plans quinquennaux de développement socioéconomique, s'éloignant des intrants et des cibles en matière de production, au profit des résultats escomptés. Cette transition crée une certaine confusion à propos des indicateurs qui se prêtent le mieux au suivi, aux différents ordres de gouvernement. Un certain nombre de partenaires du développement aident le gouvernement à élaborer un cadre axé sur les résultats en vue de faire le suivi de ses plans de développement socioéconomique.

### Facteurs de réussite

Globalement, les principaux facteurs de réussite sont la prise en charge indéfectible du programme de réforme par le gouvernement – étendue à l'échelle provinciale et locale – ainsi qu'une responsabilisation et une participation accrues en ce qui concerne le suivi axé sur les résultats.

Du point de vue de la coordination de la budgétisation avec la planification et la gestion de la performance, les conclusions préliminaires de l'examen provisoire des dépenses publiques (évaluation fiduciaire intégrée, 2004) ont mis en lumière l'importance des facteurs de réussite suivants :

- Il faut que le ministère de la Planification et de l'Investissement s'associe au ministère des Finances, aux ministères sectoriels et aux provinces pour préparer des cadres de dépenses à moyen terme. Ces cadres pourraient se révéler de précieux outils communs d'analyse et aider à coordonner les cycles de planification et de budgétisation.
- Le ministère des Finances et le ministère de la Planification et de l'Investissement devraient tous deux renforcer les liens entre les indicateurs de performance et les décisions budgétaires. À court terme, cela nécessitera vraisemblablement

l'adaptation des objectifs de développement du Vietnam aux programmes de dépenses existants. À plus long terme, le défi consistera à renforcer les indicateurs eux-mêmes, puis à définir des processus qui classent les objectifs par ordre de priorité parallèlement aux programmes de dépenses ministériels et provinciaux.

- Les systèmes de suivi de la prestation des services doivent être efficaces et faciles à utiliser à tous les niveaux. Un récent projet pilote de « fiche de rendement du citoyen », mis en œuvre dans quatre villes, illustre bien comment on peut simplifier le suivi et en étendre la portée.
- Le prochain cycle de planification quinquennal ouvre la possibilité d'intensifier le passage à une planification axée sur les résultats. Étant donné que la SGRPC est un document indépendant, il n'est pas nécessaire d'élaborer une deuxième stratégie. Le gouvernement a plutôt annoncé que les principes – en particulier, la priorité accordée aux résultats – seraient intégrés à ses processus de planification. Ces plans, qui sont préparés à l'échelle nationale, sectorielle et provinciale, seront dressés en 2005.
- Une mesure plus précise de la pauvreté aidera le pays à continuer d'axer la planification sur la lutte contre la pauvreté. Le gouvernement produit des données très fiables à propos de la pauvreté, mais est en train de prendre des mesures pour aller encore plus loin. Ainsi, les données officielles donneront bientôt une image beaucoup plus nette de la pauvreté et des inégalités.

### Résultats obtenus

Le principal résultat que vise la SGRPC consiste à maintenir le programme de réforme à long terme. L'aide soutenue apportée par l'IDA sous forme de crédits de soutien à la réduction de la pauvreté sera peut-être un important facteur à cet égard. Comment va-t-on le déterminer? L'efficacité, la visibilité, l'ampleur et la durabilité de la SGRPC, en tant que processus, devraient permettre de se faire une idée.

### Enseignements tirés de l'expérience

**Pour engager une réforme à long terme, il faut viser des résultats clairs et faire preuve de transparence.** Les autorités vietnamiennes se sont engagées à intégrer leur pays à l'économie mondiale et à assurer une croissance rapide, la stabilité sociale et l'équité dans le pays. Pour obtenir de tels résultats, elles doivent mettre en œuvre de profonds changements. À maints égards, le Vietnam demeure une économie contrôlée par le pouvoir central; le processus de réforme est donc lent et n'est en rien garanti. Mais ce processus



est-il ponctuel, ou appelé à durer? Ce seront les résultats obtenus, et non les politiciens, qui apporteront la réponse à cette question; à cet égard, la capacité à afficher des résultats de manière transparente sera cruciale.

**On ne peut pas toujours faire le « tracé » des résultats.** Lorsque le CSRP III a été approuvé, nombreux étaient ceux qui se demandaient si l'on pouvait définir les résultats du CSRP II. En fait, les crédits de soutien à la réduction de la pauvreté appuyaient un programme de réforme exhaustif, mais il n'était pas nécessairement possible d'en cerner les résultats. Par exemple, bon nombre de ces résultats sont de nature intersectorielle. En effet, parce que les mesures visant à moderniser la gouvernance appuient tout à la fois la transition vers une économie de marché et le développement intégratif, il est difficile de les définir comme des mesures de réduction de la pauvreté ou d'amélioration de la compétitivité.

**Les travaux d'analyse doivent être constants et rigoureux, et viser les principaux domaines problématiques.** Une analyse de la pauvreté et l'impact social peut se révéler particulièrement utile pour orienter les réformes touchant la réduction de la pauvreté. Ainsi, les travaux en cours à propos des impacts sociaux de l'adhésion à l'OMC, du développement d'un marché foncier et d'une participation réduite des sociétés publiques dans certains secteurs agricoles (par exemple, la culture du café) vont influencer sur le soutien futur des donateurs et peut-être même donner lieu à des mesures visant à entreprendre une réforme durable dans ces secteurs. Ce type de recherche pragmatique constitue l'une des pierres angulaires de la gestion axée sur les résultats.

**Il faut examiner attentivement ce que révèlent les indicateurs.** Les indicateurs ont fait ressortir que les dépenses publiques – dans le domaine de la santé, par exemple – ne respectaient pas les objectifs établis par la SGRPC. Mais ce problème ne revêt de l'importance que si les données recueillies incitent à prendre des mesures concrètes. Il est à la fois utile et intéressant de mettre en lumière un problème à l'aide des bons indicateurs, mais c'est là une opération purement théorique. Agir concrètement par la suite – puis vérifier les résultats ainsi obtenus – constitue la raison d'être du cadre de gestion axée sur les résultats.

### Conclusions et applicabilité à grande échelle

L'histoire du Vietnam est intéressante : il s'agit d'un pays dont l'environnement politique et économique était calqué sur le modèle socialiste, qui a mis en œuvre des programmes concrets basés sur l'économie de marché tout en instaurant un programme de réforme durable axé sur la réduction de la pauvreté. D'autres

pays, en particulier dans l'ancienne Union soviétique et en Asie centrale, pourraient s'inspirer de méthodes qui s'appliquent tout à fait à leur situation.

Les réformes permanentes touchant les processus de planification témoignent avec force du passage d'un mode de planification centralisé à un mode décentralisé au Vietnam. Le gouvernement a commencé récemment à élaborer un plan de développement socioéconomique quinquennal (le PDSE 2006-2010). Le plan précédent (2001-2005) a été mené à bien parallèlement à la SGRPC, décrite comme un « plan d'action » pour le PDSE et acceptée à titre de stratégie de réduction de la pauvreté par les donateurs internationaux. Mais pour la période à venir, ces deux instruments de planification vont être regroupés.

Que suppose la fusion du PDSE et de la SGRPC du point de vue du nouveau processus de planification? Pendant des années, le PDSE a été au cœur de la planification stratégique du Vietnam. Le PDSE 2001-2005, qui résultait de consultations officielles au sein du gouvernement et des structures politiques, énonçait des objectifs et des cibles de production détaillées pour chaque région et chaque secteur productif de l'économie. Des données économiques et sociales et des données sur la pauvreté ont donc été recueillies auprès de sources gouvernementales. Par contre, la SGRPC n'a pas joué le même rôle historique de guide des activités gouvernementales; on a néanmoins mis à l'essai de nouvelles approches de la planification socioéconomique, aussi bien en théorie qu'en pratique. Les consultations auprès des donateurs et des membres de la société civile ont été beaucoup plus vastes dans ce cas. Elles faisaient intervenir les organisations locales et les collectivités pauvres. Un cadre d'analyse beaucoup plus rigoureux, basé sur des données fiables émanant du gouvernement ou de l'extérieur, a alors été élaboré. Les mesures stratégiques et les actions gouvernementales prévues par la SGRPC visent l'obtention de résultats stratégiques, plutôt que l'atteinte de cibles en matière de production. La SGRPC décrit également les mécanismes permettant de faire le suivi des progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement du Vietnam.

### Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués à la gestion des dépenses publiques et à la réduction durable de la pauvreté au Vietnam

1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.



- La SGRPC implique l'obtention de *résultats* en mettant l'accent sur l'adoption d'OMD parfaitement « adaptés au Vietnam ».
- Dans le cadre de la SGRPC, les ministères et les provinces réorientent le PDSE quinquennal, s'éloignant des cibles en matière de production, au profit des résultats escomptés.

## 2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- Les études diagnostiques relatives à la performance des sociétés publiques ont amené des réformes dans ces sociétés, ou du moins ont mis en lumière la nécessité toujours actuelle de procéder à de telles réformes.
- Le processus budgétaire visant les principales dépenses d'investissement repose de plus en plus sur l'analyse coûts-avantages.
- On est en train d'élaborer un cadre prospectif de dépenses à moyen terme, qui met l'accent sur les résultats en tenant davantage compte des coûts de fonctionnement et d'entretien.

## 3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- À partir d'une liste préliminaire de 293 indicateurs établie par les ministères, et d'une liste de 136 indicateurs initialement élaborée pour la SGRPC, on a dressé une liste de 30 à 60 indicateurs « clés ».
- Le Bureau général de la statistique a non seulement colligé et diffusé un grand nombre de données très fiables à propos des causes de la pauvreté, mais il a aussi stimulé un débat animé à propos de ce qu'il convient de faire à cet égard, en diffusant ces données à grande échelle sous une forme accessible à tous.

## 4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.

- En ce qui concerne les investissements dans les grandes infrastructures, le pays reconnaît que l'accent devrait être mis de moins en moins sur les immobilisations, mais plutôt sur les avantages pour les bénéficiaires.
- Le principe de base de la SGRPC – un processus participatif et intégratif pour mettre en pratique la gestion axée sur les résultats afin de favoriser la croissance *et également* de réduire la pauvreté – est en train de devenir l'élément principal de ce qui était auparavant un processus de planification centralisé de l'économie.

## 5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Conscientes de la difficulté à regrouper et à mesurer les taux de pauvreté, les autorités ont chargé un groupe de travail de proposer un système amélioré d'indicateurs permettant de mesurer la pauvreté.
- L'accès au processus budgétaire a aidé les administrations locales à régler les problèmes liés à l'écart entre leurs responsabilités et les ressources financières mises à leur disposition.

## Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Rob Swinkels, Banque mondiale, Hanoï, novembre 2005

On est en train de mettre à jour un bon nombre des indicateurs d'effets définis dans la SGRPC, grâce à l'enquête très élaborée sur le niveau de vie des ménages, que mène le Vietnam tous les deux ans. Les deux dernières enquêtes (en 2002 et 2004) fournissent des données à jour fiables non seulement sur les indicateurs de pauvreté, mais aussi sur l'accès aux services sociaux et aux infrastructures, et sur leur utilisation. Ces données servent à de nombreuses analyses sur la pauvreté et les progrès sociaux au Vietnam, dont la plupart sont effectuées par des chercheurs vietnamiens. Toutefois, jusqu'à maintenant, peu de ministères opérationnels se sont vraiment appuyés sur cette information pour prendre leurs décisions, car les systèmes de planification et de collecte d'information de suivi dont ils disposent déjà ne l'exigent pas.

En 2005, le Vietnam a commencé à préparer ses nouveaux plans quinquennaux pour 2006-2010. Il s'agit en fait des plans sectoriels et d'un plan de développement socioéconomique (PDSE) global, qui s'inspire de ces plans sectoriels. Soulignons que le premier ministre a demandé clairement qu'on s'appuie sur les principes de la SGRPC pour préparer ces plans. Il faut notamment mettre l'accent sur les objectifs de développement du Vietnam (version locale des OMD) et sur le renforcement du suivi des progrès réalisés lors de l'exécution du Plan. Les donateurs se sont regroupés afin d'offrir un soutien et une formation à un certain nombre de ministères opérationnels et de provinces à propos de la façon d'appliquer cette nouvelle approche lors de l'établissement des nouveaux plans, c'est-à-dire d'insister davantage sur les résultats démontrant les changements que le plan doit apporter dans la vie des citoyens, plutôt que sur la production industrielle et les infrastructures.



La première étape du soutien offert consistait à rappeler à quel point il est important de structurer les plans de façon qu'il soit facile d'en faire le suivi. Habituellement, les plans élaborés par le gouvernement vietnamien contiennent de longues listes de réalisations, d'objectifs, de cibles, d'indicateurs et de mesures à prendre, sans liens évidents entre eux. Les donateurs ont donc suggéré qu'on établisse une hiérarchie d'objectifs montrant les liens qui existent entre les sous-objectifs et d'autres objectifs ainsi que des buts plus généraux. Certains ministères opérationnels assez progressistes, comme le ministère de l'Agriculture et du Développement rural, ont commencé à utiliser des cadres logiques qui leur ont facilité la tâche. D'autres ont adopté une approche plus classique et ont fait des progrès limités jusqu'à maintenant.

La deuxième étape consistait à encourager l'établissement de relations entre un ensemble d'indicateurs et chacun de ces objectifs, afin de suivre les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs en question, et à préciser les sources de données pour chacun de ces indicateurs. Le gouvernement, qui a presque fini de rédiger son PDSE global pour 2006-2010, a indiqué qu'il entendait assortir ce plan d'un cadre de suivi et d'évaluation en bonne et due forme. Il est probable que ce cadre comprenne beaucoup plus d'indicateurs de résultats d'effets qu'auparavant, dont on pourra faire le suivi grâce à des sources de données plus objectives, comme les enquêtes auprès des ménages. La version préliminaire du PDSE tient déjà compte de données sur la pauvreté issues d'enquêtes, qui satisfont aux critères internationaux de qualité et remplacent l'approche traditionnelle basée sur des rapports administratifs.

## Références

Site Web de la SGRPC : [www.cprgs.org](http://www.cprgs.org).

Site Web du Bureau général de la statistique : [www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn).

Banque mondiale. *Program Document for the Third Poverty Reduction Support Credit*, rapport n° 28916-VN, 25 mai 2004.

Banque mondiale. *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth – Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment*. Rapport provisoire, 8 octobre 2004.

Vietnam Development Information Center. *Partnership for Development: Update*, rapport préparé en vue de la réunion du groupe consultatif, Vinh, 16 et 17 juin 2004.

## Renseignements

**Personne-ressource :** Martin Rama, économiste principal, Banque mondiale, bureau de Hanoï

**Courriel :** [mrama@worldbank.org](mailto:mrama@worldbank.org)

**Téléphone :** +84-4-934-6600

**Personne-ressource :** Carolyn Turk, spécialiste principale de la pauvreté, Banque mondiale, bureau de Hanoï

**Courriel :** [cturk@worldbank.org](mailto:cturk@worldbank.org)

**Téléphone :** +84-4-934-6600





## Népal : Vers une gestion axée sur les résultats

**Auteur :** Shankar Prasad Sharma, vice-président, Commission nationale de planification, Népal

### Sommaire

Le gouvernement du Royaume du Népal est en train de mettre en place un cadre de gestion axée sur les résultats destiné à créer une structure solide qui permettra d'assurer la planification et la gestion des dépenses à l'échelle sectorielle, d'assortir les plans d'activités sectoriels de résultats précis et de développer les capacités de suivi et d'évaluation à tous les niveaux. Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Népal, qui correspond au dixième plan national, définit des indicateurs intermédiaires et des indicateurs d'effets. Le CSLP exige un suivi annuel des indicateurs intermédiaires et de certains indicateurs d'effets. Quant au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du Népal, il prévoit des priorités, des programmes et des projets, et établit des cibles annuelles à l'échelle nationale et sectorielle. Les plans d'activités sectoriels servent de base à l'harmonisation de l'aide extérieure et à l'adoption d'éventuelles approches sectorielles. Chacun de ces plans comporte des objectifs précis, des outils de mesure et des cibles, des échéanciers, désigne les organismes responsables, donne des estimations des dépenses/du budget et propose des mécanismes d'évaluation.

**Problèmes et progrès réalisés jusqu'à maintenant.** Les progrès sont lents, étant donné que les fonctions de planification et d'exécution sont progressivement confiées à des unités administratives infranationales. Les responsables des systèmes de suivi et d'analyse du Népal ont toujours traité le suivi des intrants comme une tâche administrative courante incombant aux ministères opérationnels et à la Commission nationale de planification. La transition à la gestion axée sur les résultats est un défi de tous les instants, compte tenu des limites institutionnelles et techniques des unités administratives infranationales. Néanmoins, on sait que des progrès importants ont été réalisés, notamment parce que le gouvernement axe désormais ses activités sur l'obtention de résultats, qu'il met en œuvre les volets du CDMT touchant la gestion basée sur la performance et qu'il a engagé une réforme de la fonction publique et harmonisé les rapports et les procédures.

**Enseignements tirés de l'expérience.** Voici les principaux enseignements qu'on peut tirer de l'expérience népalaise :

- **Nécessité de renforcer les capacités.** Pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats, il faut investir dans la formation et l'éducation, et bénéficier d'un appui inconditionnel des plus hautes instances gouvernementales.
- **Rôle clé des enquêtes de portée nationale.** Il faut regrouper les enquêtes sectorielles et thématiques fragmentées qui sont menées auprès des ménages afin d'éviter la confusion créée par les diverses estimations issues d'enquêtes différentes portant sur les mêmes indicateurs.
- **Suivi des programmes ciblés.** Pour faire de l'inclusion sociale un objectif de développement, il faut établir des mécanismes efficaces de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté.

**Conclusion.** Le gouvernement du Royaume du Népal met en œuvre la gestion axée sur les résultats afin d'améliorer l'efficacité de son développement et la qualité de vie de sa population. À cette fin, il a lancé une réforme majeure des politiques et des institutions. Il doit développer davantage ses capacités institutionnelles et techniques au sein du gouvernement central, mais aussi passer rapidement à l'échelon infranational.



## Problèmes abordés

Le gouvernement du Népal a procédé à des opérations de planification pendant un demi-siècle; durant cette période, l'aide étrangère et les dépenses budgétaires ont fortement augmenté.

La performance globale a été inégale : on a observé des améliorations considérables dans certains secteurs, mais des résultats décevants dans d'autres. Voici certains des facteurs en cause :

- importance accordée aux impératifs politiques;
- structures administratives trop centralisées ayant des capacités d'exécution limitées;
- priorité accordée à la planification « descendante »;
- secteur privé pas assez développé;
- coordination inadéquate des activités des partenaires du développement (donateurs).

Le gouvernement s'est engagé récemment à créer et à mettre en place un cadre de gestion axée sur les résultats qui règlera ces problèmes. Nous expliquons ci-après comment s'y est pris le Népal pour réformer de façon draconienne la gestion de son secteur public en se fondant sur les principes de la gestion axée sur les résultats, en vue d'appuyer plus efficacement sa stratégie de développement, énoncée dans le CSLP.

## Objectifs

Ce programme d'envergure nationale a évolué dans le contexte de l'élaboration du dixième plan, ou CSLP, du Népal (voir ci-après). Voici à quoi devaient servir les divers éléments décrits ici :

- Sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires à la gestion axée sur les résultats et à la nécessité de faire le suivi de la performance.
- Renforcer les capacités en matière de gestion axée sur les résultats.
- Établir une structure solide pour la planification et la gestion des dépenses à l'échelle sectorielle.
- Assortir les plans d'activités sectoriels de résultats précis.
- Améliorer considérablement les capacités de suivi et d'évaluation du Népal, à tous les niveaux.

## Conception et exécution

**Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).** Le CSLP du Népal, qui correspond à son dixième plan national, diffère des précédentes opérations de planification à trois chapitres. Premièrement, l'élaboration du CSLP s'est fondée sur de

nombreuses consultations auprès des partenaires du développement, notamment des discussions au sujet des objectifs, plans, politiques et programmes de développement, ainsi que des indicateurs de suivi. Deuxièmement, les ministères responsables ont dressé des plans sectoriels, travail qui a été coordonné par la Commission nationale de planification, ce qui a accru l'appropriation par les organismes. Troisièmement, on a établi des liens étroits entre, d'une part, les objectifs de réduction de la pauvreté et le développement humain et, d'autre part, les buts et objectifs sectoriels. Par ailleurs, le CSLP exige un suivi annuel des indicateurs intermédiaires et de certains indicateurs d'effets. La performance mesurée à l'aide des indicateurs intermédiaires fera donc l'objet d'un suivi annuel et servira de base à l'évaluation des progrès réalisés.

**Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).** Le CDMT du Népal, qui est révisé annuellement, prévoit les priorités, programmes et projets, et fixe des cibles annuelles à l'échelle nationale et sectorielle pour une période de trois ans. Pour chaque secteur et sous-secteur, le CDMT indique les dépenses de l'année précédente, les estimations d'affectations budgétaires pour l'année en cours et les prévisions pour les deux années suivantes. Les organismes d'exécution préparent des plans de travail/programmes détaillés de qualité, assortis d'indicateurs de performance. L'affectation des ressources budgétaires se fait en fonction de la performance démontrée. Le gouvernement cherche actuellement à institutionnaliser le CDMT, et compte mettre au point des lignes directrices et des guides exhaustifs.

**Plans d'activités sectoriels.** Les plans d'activités sectoriels servent de base à l'harmonisation de l'aide extérieure et à l'adoption d'éventuelles approches sectorielles. Ces plans proposent des cibles et des indicateurs axés sur les résultats, et définissent :

- les effets clés (objectifs stratégiques);
- les outils de mesure de la performance et les cibles à cet égard;
- les échéanciers et les organismes responsables;
- les estimations de dépenses/du budget;
- les mécanismes d'évaluation;
- les facteurs essentiels au succès de l'exécution (« facteurs de réussite clés »).

**Système de suivi et d'analyse de la pauvreté (SSAP).** Le SSAP du Népal fait le suivi d'indicateurs associés aux politiques, aux programmes et aux projets. Il porte plus précisément sur : i) les affectations budgétaires aux politiques et pro-



grammes fondamentaux; ii) les indicateurs de processus/d'activité associés aux politiques et aux programmes; iii) les cibles établies pour les politiques et programmes fondamentaux dans le contexte du CSLP. À cette fin, le SSAP intègre des enquêtes auprès des ménages ainsi que des systèmes d'information de gestion, à l'appui du suivi des intrants, des extrants et des effets. Voici les cinq grands volets du SSAP :

- suivi de l'exécution (ou des intrants/extrants);
- suivi des effets ou du bien-être de la population;
- évaluation des impacts;
- système d'information de gestion relatif à la pauvreté;
- communication/sensibilisation.

**Suivi des dépenses publiques.** En plus du suivi régulier des dépenses, le gouvernement a mis en place un autre mécanisme de suivi des dépenses publiques; pour commencer, il visera un secteur chaque année. En 2003, ce suivi a porté sur le secteur de l'éducation et, en 2004, sur les secteurs de la voirie et de la santé. Il semblerait de prime abord que ce suivi ait permis de mettre en lumière d'importants délais procéduraux. Le suivi des dépenses publiques va être étendu et officialisé.

## Problèmes

**Délégation de responsabilités.** Pour que la gestion axée sur les résultats soit efficace, il faut y faire participer les organismes gouvernementaux à tous les niveaux. Jusqu'à maintenant, l'implantation de cette forme de gestion s'est opérée surtout au sein du gouvernement central. Les progrès sont lents, étant donné que les fonctions de planification et d'exécution sont progressivement confiées à des unités administratives infranationales. Le gouvernement népalais entend mener des enquêtes auprès des ménages des districts, à l'appui de la décentralisation des activités de planification et d'exécution. Pour que la planification dans les districts soit efficace, il faudra établir des procédures financières améliorées et plus transparentes, clairement définir les méthodes de comptabilité et d'audit, et recourir à des mécanismes de suivi simplifiés à l'échelle des districts.

**Systèmes de suivi traditionnels.** Les responsables des systèmes népalais de suivi et d'analyse ont toujours traité le suivi des intrants comme une tâche administrative courante incombant aux ministères opérationnels et à la Commission nationale de planification, alors que le suivi des extrants était principalement axé sur les dépenses. Le suivi de la pauvreté se faisait habituellement grâce à de vastes

enquêtes auprès des ménages. Le pays s'efforce constamment d'intégrer et d'améliorer ces mécanismes de collecte de données.

**Renforcement des capacités des organismes chargés du suivi.** Les organismes népalais chargés du suivi ne disposent pas de ressources humaines et financières adéquates, et allouent des ressources limitées à la collecte et à l'analyse des données. Ces limites institutionnelles sont plus marquées au sein des organismes administratifs infranationaux. Il faut donc développer l'ensemble des capacités afin d'améliorer la qualité des données recueillies et l'aptitude des organismes à analyser et à évaluer les résultats.

## Résultats obtenus

**Priorité accordée par le gouvernement aux résultats.** Le gouvernement, avec le soutien des autres acteurs, s'attache désormais à l'obtention de résultats. En ce qui concerne les différents acteurs, la participation et l'appropriation s'intensifient graduellement; en outre, d'importantes réformes ont été mises en place dans la fonction publique et dans le secteur financier. Le gouvernement a élaboré un CDMT afin d'améliorer la planification et l'établissement des priorités, et des examens systématiques des dépenses aident le gouvernement à affecter les ressources de façon rationnelle et à réduire au minimum le gaspillage.

**Cadre de dépenses à moyen terme.** Le CDMT contribue à faire le lien entre les plans annuels et les plans périodiques, réduisant de ce fait les décalages entre le budget annuel et la planification périodique. Parmi les avantages que procure le CDMT au Népal, mentionnons : un accroissement des ressources consacrées aux projets prioritaires; la protection des programmes/projets clés contre le manque de ressources; une meilleure discipline financière.

**Gestion axée sur la performance et réforme de la fonction publique.** Le Népal est déterminé à améliorer la gouvernance et les capacités de ses institutions, ce qui améliorera la concordance entre la planification et les effets mesurables. Parallèlement aux efforts déployés pour amener l'administration à la taille idéale, des indicateurs de performance ont été définis pour tous les ministères. Ces derniers sont chargés de faire le suivi et l'évaluation de l'efficacité, à l'échelle de l'organisation et pour chaque employé. Les cibles et les objectifs institutionnels que doivent atteindre par ricochet les unités opérationnelles et les employés appuieront ces initiatives. De plus, on établit une correspondance entre ces indicateurs et les indicateurs d'effets définis dans les plans d'activités sectoriels. Ce mécanisme



de suivi de la performance, qui vient compléter les systèmes existants de suivi des dépenses publiques et de la performance, va permettre de déterminer : i) si les ressources affectées aux programmes et projets ciblés parviennent bel et bien aux institutions qui voient en définitive à la prestation de services; ii) si les extrants et les services associés à ces programmes et projets profitent aux régions/groupes désavantagés.

**Harmonisation des rapports et des procédures.** Le gouvernement travaille en étroite collaboration avec ses partenaires du développement en vue d'élaborer des procédures et des systèmes de rapports harmonisés. Ces procédures et systèmes font l'objet de révisions et d'améliorations périodiques. Ils jouent un rôle important car, s'ils sont employés efficacement, ils permettent de réduire le coût des transactions avec le temps.

### Enseignements tirés de l'expérience

**Nécessité de renforcer les capacités : ressources humaines.** Pour pouvoir mettre en pratique la gestion axée sur les résultats, il faut investir dans la formation et l'éducation, et bénéficier d'un appui inconditionnel des plus hautes instances gouvernementales. Le personnel doit comprendre pourquoi la gestion axée sur les résultats est importante et comment en manier les volets techniques. Il faut impérativement rédiger des documents de référence, guides et lignes directrices, puis les diffuser et les utiliser à l'appui d'une formation exhaustive.

**Rôle clé des enquêtes nationales.** Le gouvernement mène périodiquement des enquêtes nationales auprès des ménages afin de recueillir des données sur les indicateurs de développement humain et social. Les résultats de plusieurs enquêtes thématiques menées par des institutions sectorielles seront intégrés à une enquête globale auprès des ménages, ce qui permettra de dissiper la confusion créée par les diverses estimations découlant de différentes enquêtes.

**Suivi spécial des programmes ciblés.** Le Népal accorde beaucoup d'importance à l'inclusion sociale; il lui faut donc établir un mécanisme efficace de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté. Un tel mécanisme devrait mettre l'accent sur les intrants, les processus et les extrants, afin de garantir que les programmes et les ressources profitent effectivement aux bénéficiaires visés, et produisent les extrants escomptés. À cet égard, deux des outils les plus importants sont le suivi des dépenses publiques et les enquêtes sur la prestation des services.

### Conclusion

**Le gouvernement du Royaume du Népal se préoccupe depuis longtemps de l'exécution des programmes de développement** qui ont un impact direct sur la qualité de vie des Népalais. Or, la gestion axée sur les résultats constitue un outil important pour l'amélioration de l'efficacité des interventions et de la qualité des services offerts à la population du Népal. Ces dernières années, le gouvernement a mis en œuvre une réforme majeure de ses politiques et de ses institutions. Néanmoins, les autorités reconnaissent qu'il faut continuer à renforcer les capacités institutionnelles, en commençant par le gouvernement central, pour passer sans tarder aux instances infranationales. C'est en effet le seul moyen d'atteindre les objectifs nationaux en matière de développement.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Shankar Prasad Sharma, vice-président, Commission nationale de planification, Népal

**Courriel :** [teerthadhakal@yahoo.com](mailto:teerthadhakal@yahoo.com)



## Ouganda : Évolution de l'intégration d'une approche axée sur les résultats

### Auteurs :

Peter M. Ssentongo, commissaire adjoint à la coordination et au suivi, gouvernement de l'Ouganda

Rema Nair Balasundaram, consultante, Politique opérationnelle et Services aux pays, Banque mondiale

### Sommaire

Les réformes et les cadres stratégiques mis en œuvre par le gouvernement de l'Ouganda depuis le milieu des années 1980 ont fait de ce pays un précurseur et un chef de file en Afrique subsaharienne en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité du développement et l'adoption d'une approche axée sur les résultats. Dans les pages qui suivent, nous examinerons l'évolution de l'intégration d'une telle approche dans les programmes de lutte contre la pauvreté et dans différents secteurs et nous mettrons en lumière les enseignements tirés de l'expérience et la situation actuelle en Ouganda.

### Introduction

L'Ouganda a accédé à l'indépendance en 1962 et le nouveau gouvernement du Mouvement de résistance nationale, dirigé par le président Museveni, a pris le pouvoir en 1986. À cette époque, la majorité des infrastructures étaient détruites et le PIB par habitant avait chuté de 40 p. 100 par rapport à 1971<sup>30</sup>. Le gouvernement s'est alors attaché à la restauration de la paix et de la stabilité économique, et a établi un cadre stratégique à la fois permanent, mais évolutif<sup>31</sup>, fondé sur un processus étendu de réforme et de remise en état. L'Ouganda a commencé à s'aligner sur une approche axée sur les résultats à la fin des années 1980, lorsqu'il a mis en œuvre une série de réformes économiques qu'il a de plus en plus prises en charge. Il s'agissait des réformes suivantes :

- le Programme de redressement économique (Economic Recovery Program) de 1987;
- la libéralisation du système de change;
- la mise en œuvre d'une initiative de décentralisation en 1987;
- l'adoption d'une loi sur les administrations locales (*Local Government Act*) en 1997;
- une réforme de la fonction publique visant à en réduire la taille et à réorienter ses activités en vue d'adopter un système de gestion axée sur les résultats;
- la publication de la déclaration sur l'accès universel à l'enseignement primaire (*Declaration of Universal Primary Education*) en 1997.

En 1995, l'Ouganda a lancé un processus participatif en vue d'élaborer un cadre de développement holistique à long terme afin de réduire la pauvreté sous toutes ses formes. Ce processus s'est soldé par la formulation, en 1997, du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Poverty Eradication Action Plan, PEAP).

En 1998, la création du Fonds d'action contre la pauvreté (Poverty Action Fund) a orienté le développement social en faveur des populations pauvres. Par la suite, soit en 2000, on a révisé et adopté le PEAP, en tant que stratégie officielle de réduction de la pauvreté. L'Ouganda a été le premier pays d'Afrique subsaharienne à présenter un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) complet aux conseils de la Banque mondiale et du FMI, plus précisément en mai 2000. Il s'est servi à cette fin d'un résumé de son PEAP, plan national de développement à moyen terme, étant donné que les objectifs et le contenu du CSLP et du PEAP étaient similaires. Le PEAP, qui est devenu le principal cadre de planification, a été exécuté grâce au cadre de dépenses à moyen terme, plan triennal qui appuyait le cycle budgétaire annuel depuis 1992<sup>32</sup>. L'Ouganda est ainsi devenu le premier pays d'Afrique subsaharienne à être admissible à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). L'Ouganda vient par ailleurs de publier une troisième version du PEAP (le PEAP 2004), qui va au-delà des quatre secteurs sociaux initialement ciblés et met l'accent sur la performance du secteur privé, des organisations de la société civile et du secteur public par rapport à la réalisation de résultats en matière de développement. Le PEAP 2004 définit les résultats attendus à cet égard de façon plus ordonnée

<sup>30</sup> Pays-Bas, IOB, *Coordination and Sector Support*, 2003.

<sup>31</sup> CAD/OCDE, Étude du cas de l'Ouganda, octobre 2002.

<sup>32</sup> Pays-Bas, IOB, *Coordination and Sector Support*, 2003.



dans une matrice des mesures stratégiques et des résultats.

### Contexte national

Depuis 19 ans, le gouvernement de l'Ouganda met en œuvre des politiques visant à éradiquer la pauvreté sur son territoire. Ces politiques ont entraîné une forte réduction de la proportion de pauvres, qui est passée de 56 p. 100 en 1992 à 38 p. 100 en 2003. Le PIB par habitant est d'environ 250 \$US, l'espérance de vie à la naissance est de 47,3 ans et le taux d'alphabétisation (chez les 15 ans et plus) est de 68,9 p. 100. En outre, l'Ouganda occupe le 144<sup>e</sup> rang sur 175 pays pour ce qui est de l'Indice du développement humain (IDH) – PNUD, 2003.

Le PEAP a été élaboré et mis en œuvre en 1997 afin de régler les principaux problèmes liés à la pauvreté. Durant l'exécution du PEAP, de nouveaux problèmes sont survenus, ce qui a poussé le gouvernement à procéder à une première révision du PEAP, en 2000<sup>33</sup>. À ce moment-là, l'Ouganda avait réussi à enrayer la fuite massive de capitaux, à assurer la stabilité macroéconomique, à remettre en place ses principales institutions publiques et à stimuler de nouveau la participation communautaire à l'échelle locale. Par ailleurs, la performance de l'Ouganda à l'échelle macroéconomique était impressionnante, mais le passage d'un pays en croissance « qui se relève » après un conflit à un pays affichant une croissance rapide et durable est demeuré difficile, de sorte qu'en 2000, les indicateurs sociaux du pays étaient toujours inférieurs à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

### Efforts initiaux déployés pour promouvoir l'alignement sur les résultats

Le processus d'alignement sur les résultats et les stratégies de réduction de la pauvreté fondées sur les besoins du pays ont été mis en œuvre à compter du milieu des années 1990. En juillet 1995, les participants à la réunion du Groupe consultatif ont discuté d'une mise à jour sur la pauvreté en Ouganda; certains ont alors demandé qu'une réunion distincte soit organisée afin d'examiner les enjeux liés à la pauvreté en Ouganda. À l'initiative du président Museveni, et avec le concours du gouvernement des Pays-Bas, les donateurs et des représentants du gouvernement ougandais et de la société civile se sont réunis à la fin de 1995, pour élaborer une stratégie destinée à garantir que la croissance économique aurait un impact plus fort sur la pauvreté. Cette rencontre a donné lieu à la création d'un groupe de travail national sur l'éradication de la

pauvreté (Task Force on Poverty Eradication), composé de représentants du gouvernement, d'ONG présentes en Ouganda et de donateurs. Au milieu de l'année 1996, ce groupe de travail avait rédigé une stratégie qui est devenue un document clé pour le budget de 1996-1997, puis qui a été examinée lors d'une réunion spéciale du Groupe consultatif, en 1996. Au terme de ce processus, soit en 1997, les responsables ont formulé le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP), cadre global de planification nationale visant à réduire la pauvreté. Ce plan portait sur : l'accès universel à l'enseignement primaire; les soins de santé primaires; l'approvisionnement en eau; les services d'assainissement; la vulgarisation agricole; la construction de routes dans les régions rurales. Pour pouvoir traduire le PEAP dans la réalité, on a établi des plans d'action et des objectifs détaillés dans un plan d'investissement pour le secteur de l'éducation (Education Sector Investment Plan), un plan stratégique pour le secteur de la santé (Health Sector Strategic Plan), un plan de modernisation du secteur agricole (Plan for Modernization of Agriculture), un plan stratégique sectoriel de développement social (Social Development Sector Strategic Plan) et un plan de développement du réseau routier (Road Sector Development Plan)<sup>34</sup>.

### Évolution de l'alignement sur les résultats dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les secteurs

Les réformes et les cadres stratégiques mis en place par le gouvernement ougandais dès le début des années 1990 ont amené le pays à s'aligner résolument sur les résultats dans différents secteurs, mais aussi dans le cadre des activités de lutte contre la pauvreté. En 2000, les autorités ougandaises avaient acquis de l'expérience en matière d'analyse, notamment dans le contexte des enquêtes auprès des ménages, du Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda (Uganda Participatory Poverty Assessment Project, UPPAP), et de la conception et la mise en œuvre du PEAPI. Cela leur a permis de publier le deuxième PEAP (PEAP II), stratégie à moyen terme fondée sur quatre « piliers », qui visait : à instaurer un environnement propice à la croissance économique et à la transformation structurelle (pilier 1); à assurer la bonne gouvernance et la sécurité (pilier 2); à améliorer directement la capacité des pauvres à accroître leur revenu grâce au développement rural et à l'élargissement des activités non agricoles (pilier 3); à améliorer directement la qualité de vie des pauvres en

<sup>33</sup> PEAP de la République de l'Ouganda et évaluation conjointe des services de la Banque mondiale et du FMI.

<sup>34</sup> *Operationalizing Pro-Poor Growth*, étude du cas de l'Ouganda, octobre 2004



leur donnant accès à l'enseignement primaire, aux soins de santé et aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (pilier 4)<sup>35</sup>.

En 2001, la Banque mondiale a mené une étude à propos des modalités de suivi et d'évaluation (S&E) en Ouganda et de l'évolution de ce dossier. En 2002, une étude de suivi a été effectuée, cette fois sur le rôle des activités de S&E dans trois secteurs prioritaires (santé, éducation et approvisionnement en eau); celle-ci a révélé à quel point il était difficile de recueillir l'information dans ces trois secteurs. Les problèmes observés étaient les suivants : circulation limitée de l'information pertinente, mauvaise coordination des activités de S&E, absence de culture de la gestion publique axée sur la performance, lacunes en matière d'information et sous-utilisation de l'information.

En réaction à ces problèmes, le gouvernement a commencé à rédiger une stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation (National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy, ou « stratégie NIMES »). En 2003, le Cabinet du gouvernement de l'Ouganda a approuvé un cadre de coordination<sup>36</sup> destiné à garantir que tous les programmes gouvernementaux seraient mis en œuvre de façon rationnelle et synchronisée. Ce cadre de coordination est appuyé par un système intégré de suivi, d'évaluation et de gestion de l'information. Par ce processus unique, soit la stratégie NIMES, le gouvernement cherche à intégrer tous les efforts visant à recueillir et à diffuser des données sur la matérialisation des objectifs généraux et stratégiques énoncés dans le PEAP et dans d'autres politiques nationales.

En janvier 2004, un groupe de travail dirigé par le cabinet du Premier ministre a organisé une série de

consultations afin d'examiner plus en détail les systèmes de gestion de l'information utilisés à l'échelle locale et nationale. Ce groupe a recommandé qu'on établisse un cadre institutionnel approprié afin de mieux coordonner les systèmes et processus de suivi et d'évaluation au sein du gouvernement.

En mars 2004, on a organisé un atelier afin de présenter les résultats des études précédentes. Des représentants de divers ministères, des partenaires du développement et des organisations de la société civile ont ainsi été réunis afin d'exprimer leur point de vue à propos de la stratégie NIMES proposée, et de déterminer la voie à suivre. Il était évident toutefois que, même si tout le monde avait la même idée des problèmes liés au suivi et à l'évaluation à l'échelle nationale, on ne savait pas très bien en quoi la stratégie NIMES pourrait apporter une solution à ces problèmes. Selon le PEAP 2004, cette stratégie allait être le cadre de suivi et d'évaluation de la performance. Elle devait également permettre de régler les problèmes mis en lumière. Cette stratégie était destinée à déterminer, avant tout, si la mise en œuvre des politiques et programmes du secteur public permettait d'obtenir de façon efficace et efficiente des résultats de développement. Voici donc les objectifs que vise la stratégie NIMES : a) garantir la mise en œuvre efficace et efficiente des politiques et programmes gouvernementaux; b) garantir que les décideurs expriment clairement et adéquatement leurs besoins en information; c) faire en sorte que des données puissent être tirées des systèmes à la fréquence voulue, de manière à aider les principaux acteurs à prendre leurs décisions; d) structurer les mécanismes de mesure et de détermination de la performance du secteur public de façon à ce qu'ils aident à faire la preuve de cette performance.

### **Efforts courants visant à axer davantage sur les résultats les activités de développement de l'Ouganda**

Dans le cadre de la stratégie NIMES, on élabore des ententes de S&E, selon une approche axée sur les résultats, afin de faire un suivi des progrès de l'ensemble du PEAP. Ces ententes visent tout particulièrement à favoriser la coordination efficace à l'échelle du gouvernement. À cet égard, la première étape du plan de S&E du PEAP consiste à définir les points forts et les points faibles en ce qui touche l'exécution des réformes souhaitées et l'atteinte des objectifs de développement qui ont été énoncés dans la matrice des mesures stratégiques et des résultats (Policy and Results Matrix) du PEAP. Dans l'esprit des bonnes pratiques de gestion axée sur les résultats de développement et des principes de l'efficacité de l'aide, les activités de S&E entreprises en Ouganda tiennent compte des extrants, des effets et des im-

<sup>35</sup> Banque mondiale, *PRSC (1-3) Implementation Completion Report*, 2005.

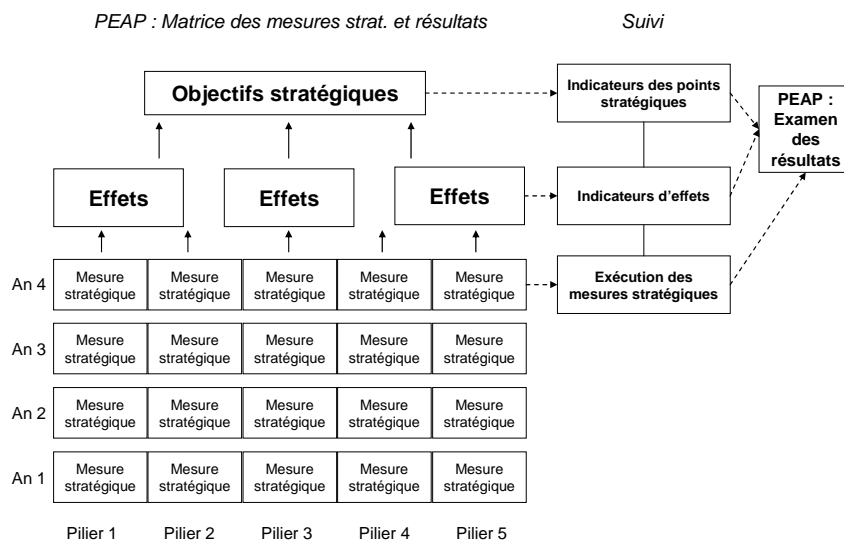
<sup>36</sup> Ce cadre de coordination comporte quatre niveaux : a) un sous-comité du Cabinet sur la coordination des politiques (CCPC), composé des ministres responsables des ministères chargés de la coordination, sous la présidence du premier ministre; b) un comité directeur chargé de coordonner l'exécution (ICSC), composé de tous les secrétaires permanents, sous la présidence du chef de la fonction publique/secrétaire du Cabinet; c) un comité de coordination des volets techniques de l'exécution (TICC), composé de représentants de plusieurs secteurs et présidé par le secrétaire permanent, cabinet du premier ministre; d) des groupes de travail sectoriels réunissant tous les acteurs et chargés d'examiner les efforts déployés par les différents secteurs au cours de l'exécution de leurs activités. Ce mécanisme facilite la coordination intrasectorielle visant à favoriser l'atteinte des cibles et des objectifs sectoriels.



pacts, plutôt que de se limiter au recensement des intrants et des activités.

Le plan de S&E du PEAP crée une structure globale d'ententes qui a des répercussions sur la collecte et la gestion des données pour tous les ordres de gouvernement. Il ne s'agit pas cependant de déterminer toutes les activités de S&E qui demeurent nécessaires à la gestion courante de chaque institution. Ce plan s'appuie plutôt sur la matrice des mesures stratégiques et des résultats du PEAP, qui se veut un instrument efficace de coordination et de suivi des institutions gouvernementales des points de vue de la mise en œuvre des politiques et de l'obtention des résultats escomptés. La matrice des mesures stratégiques et des résultats<sup>37</sup> est structurée selon une hiérarchie d'objectifs, illustrés à gauche dans la figure ci-dessous.

### Cadre logique de l'examen des résultats – PEAP



Les réformes précises qui sont planifiées (mesures stratégiques) sont réparties selon les cinq piliers du PEAP et ont été définies pour chacune des quatre années que couvre l'actuel PEAP. La logique qui sous-tend les changements est la suivante : un ensemble de mesures stratégiques peut avoir une incidence positive sur un effet quelconque et, par ricochet, l'amélioration d'un ensemble donné d'effets contribue à la réalisation d'un objectif stratégique précis. Pour chaque pilier du PEAP et les effets qui y sont associés, on s'attend à des améliorations pour un petit nombre de *points stratégiques* : revenu, pauvreté, inégalité, développement humain et croissance.

<sup>37</sup> On peut consulter cette matrice à l'adresse suivante : [www.nimes.go.ug](http://www.nimes.go.ug) (en anglais).

Pour chacun des points stratégiques et des effets, on a défini un ou plusieurs indicateurs et établi des cibles – dont le suivi mettra en lumière le succès ou l'échec des interventions. Les données relatives à ces indicateurs proviennent de différentes sources, mais le calendrier établi pour les enquêtes du Bureau de la statistique de l'Ouganda (Uganda Bureau of Statistics, UBO) permet de présenter des rapports dans la plupart des cas. On a également finalisé les indicateurs d'effets du PEAP, afin de garantir que les extraits connexes liés au suivi et à l'évaluation seront faciles à intégrer aux processus décisionnels clés du gouvernement visant les différents secteurs. Le profil des indicateurs d'effets est présenté en fonction de chaque objectif stratégique et de chaque pilier. Il vise à définir chaque indicateur avec précision, à présenter des données de base sur les indicateurs et des cibles, ainsi qu'à préciser l'origine, ainsi que la fréquence de collecte et de présentation de ces données. Ce profil révèle que, tandis que certains indicateurs sont définis avec précision et mesurables, d'autres sont parfois plus flous; en pareil cas, des indicateurs de deuxième génération ont été proposés.

En ce qui concerne les mesures stratégiques, on valide les progrès réalisés en observant la mise en œuvre des réformes prévues. Certaines des mesures stratégiques ont été formulées de manière à permettre une analyse quantitative, même si la plupart témoignent de changements institutionnels qui doivent faire l'objet d'analyses qualitatives et d'évaluations.

Le suivi continu des effets et des indicateurs des points stratégiques combiné à l'observation de l'exécution des mesures stratégiques planifiées (dont on doit faire état dans une série de rapports d'étape périodiques) débouche sur les données brutes utilisées pour le processus d'examen du PEAP. Naturellement, les rapports d'étape ne se limiteront pas à une description factuelle des indicateurs et de l'avancement des mesures stratégiques : ils devront aussi décrire les problèmes survenus et ceux qui font leur apparition.

Le plan de S&E du PEAP s'appuie donc sur cinq grands types et sources de données :

- les recensements et les sondages menés par le Bureau de la statistique de l'Ouganda, au sujet des progrès réalisés vers l'atteinte des cibles définies





dans le PEAP en matière d'effets et d'objectifs stratégiques;

- les travaux de recherche et d'évaluation entrepris par divers acteurs – au sein et à l'extérieur du gouvernement;
- les données administratives recueillies grâce aux systèmes d'information de gestion des divers ministères, services et organismes, qui témoignent de l'affectation et de l'utilisation des ressources financières, de la fourniture des services et, dans certains cas, des progrès réalisés par rapport aux cibles du PEAP;
- les données qualitatives présentées par les intéressés à propos de l'exécution des mesures stratégiques du PEAP, des problèmes survenus et de ceux qui font leur apparition;
- les rapports de la société civile sur la performance des politiques, programmes et projets gouvernementaux à l'échelle du pays. Cette source sera très utile, car elle s'ajoutera aux sources d'information du gouvernement à ce sujet. Elle constituera en outre un des principaux moyens pour les bénéficiaires d'évaluer la qualité des services publics reçus.

Afin de faciliter la coordination du plan de S&E du PEAP, le secrétariat de la stratégie NIMES au cabinet du premier ministre a créé un système centralisé de gestion de l'information relative au PEAP, qui comprend : la matrice des mesures stratégiques et des résultats; les indicateurs connexes, y compris des détails à propos des sources, des méthodes de collecte de données sur les indicateurs et des responsabilités; les tableaux qui doivent être utilisés pour consigner les progrès réalisés dans le cadre du PEAP.

On prévoit que, pour améliorer la transparence et faciliter les discussions et la présentation de rapports sur les progrès réalisés, la matrice des mesures stratégiques et des résultats, ainsi que le cadre de S&E connexe, demeureront accessibles au public sur le site Web de la stratégie NIMES<sup>38</sup>.

Un cycle d'examen du PEAP a été prévu. Il comprend deux volets : un examen annuel et un examen quadriennal. Les orientations générales du PEAP, notamment la structure des piliers et les points stratégiques transversaux (ainsi que les indicateurs connexes), demeureront en place durant tout le cycle d'exécution du PEAP, tandis que tous les effets visés et toutes les mesures stratégiques seront peaufinés et modifiés chaque année. Le cycle d'examen annuel du PEAP aboutira au remaniement de la matrice des mesures stratégiques et des résultats, alors que l'examen

quadriennal donnera lieu à une nouvelle version du PEAP.

Au terme de l'examen annuel, le rapport annuel sur le PEAP, dressé par le gouvernement, sera transposé dans un rapport d'étape sur la performance des politiques et programmes nationaux (National Policy and Program Performance Status Report), présenté par le premier ministre au Cabinet. Voici les autres rapports périodiques présentés par le gouvernement, qui seront intégrés au cadre de présentation de rapports et d'examen du PEAP :

- le rapport d'étape sur la pauvreté (Poverty Status Report), présenté tous les deux ans par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MFPED);
- des rapports d'examens sectoriels conjoints, présentés tous les six mois;
- des rapports participatifs d'évaluation de la pauvreté;
- des rapports d'enquête statistique préparés par l'UBOS;
- un cadre de référence budgétaire, établi annuellement;
- un document d'appui au budget, préparé annuellement par le MFPED.

En ce qui concerne l'alignement sur les cycles décisionnels et les exigences du gouvernement et de ses partenaires donateurs, le processus d'examen du PEAP se veut un mécanisme évolutif – les plans actuels relatifs aux cycles d'examen annuel et quadriennal sont donc provisoires.

### **Expérience des divers secteurs en ce qui concerne l'alignement sur les résultats**

L'expérience qu'ont les divers secteurs ougandais de l'alignement sur les résultats dépend également des politiques et des réformes qui ont été mises en œuvre par le gouvernement pendant une certaine période.

Le lancement du programme d'accès universel à l'enseignement primaire, en 1997, a entraîné une très forte augmentation du nombre d'inscriptions dans les écoles primaires, qui est passé de 3,1 millions d'enfants en 1996 à 6,6 millions en 2000 (la répartition entre les garçons et les filles étant pratiquement égale). Par contre, la qualité de l'enseignement et les performances scolaires n'ont pas connu le même succès, en raison de divers facteurs : limites quant à la rapidité avec laquelle on pouvait former les nouveaux enseignants (il y avait encore en moyenne 63 élèves par enseignant en 2000, même si ce chiffre était de 100 en 1997); nombre insuffisant de classes (moyenne de 121 élèves par classe en 1999); nombre

<sup>38</sup> [www.nimes.go.ug](http://www.nimes.go.ug) (en anglais).



insuffisant de manuels scolaires (moyenne de 6,7 élèves pour un manuel dans les matières fondamentales). La mauvaise qualité de l'enseignement se traduisait évidemment par les mauvais résultats des élèves aux épreuves et les taux de décrochage élevés. Le nombre d'inscriptions dans les écoles secondaires demeurait bas (moins de 20 p. 100 des enfants d'âge scolaire entraient à l'école secondaire), et une forte proportion des jeunes inscrits (63 p. 100) provenaient des ménages figurant parmi les 20 p. 100 les plus riches; de plus, les filles demeuraient sous-représentées. L'un des problèmes chroniques du système d'éducation ougandais est l'impuissance du système de district responsable des transferts de fonds, et la corruption qui y règne. Le gouvernement avait affiché de réels progrès en 2000, faisant passer la proportion de fonds qui se rendent jusqu'aux écoles de 20 p. 100 en 1995 à plus de 90 p. 100<sup>39</sup>. (On trouvera une description plus détaillée de la situation du secteur de l'éducation dans la synthèse de l'étude de cas intitulée *Netherlands Joint Evaluation of the Education Sector*<sup>40</sup>).

### Alignement sur les résultats dans le secteur de l'éducation

Le gouvernement a prévu une réforme et le renforcement de l'éducation de base dans les politiques qu'il a élaborées à la fin des années 1980. La Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous, qui s'est déroulée du 5 au 9 mars 1990 à Jomtien, en Thaïlande, a conduit à la préparation du livre blanc du gouvernement (Government White Paper, ministère de l'Éducation et des Sports, 1992), à une intensification du dialogue avec les organismes d'aide extérieurs et à une meilleure coordination des activités des donateurs au milieu des années 1990. On a annoncé l'accès universel à l'enseignement primaire en 1996, puis le plan d'investissement stratégique dans l'éducation (Education Strategic Investment Plan, ESIP), en 1997. En 2002, le soutien de la quasi-totalité des donateurs extérieurs avait été aligné sur l'ESIP, et un grand nombre de donateurs offraient leur aide grâce à des mécanismes de soutien budgétaire, plutôt que dans le cadre de projets individuels. Les idées qui ont mené à l'élaboration de l'ESIP ont évolué au fil du dialogue entre le gouvernement de l'Ouganda et les donateurs, supervisé par la Banque mondiale et par le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID). Ce dialogue a permis à l'Ouganda de mettre

en œuvre l'une des approches sectorielles les plus fructueuses dans le domaine de l'éducation.

Les plans préliminaires touchant l'élaboration d'une approche sectorielle en Ouganda semblent avoir résulté d'un voyage d'étude de la Banque mondiale en Corée, en 1996, auquel ont participé un certain nombre de hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation et des Sports (MOES). Le DFID a offert une assistance technique initiale afin de mettre en branle le processus au sein du MOES, puis l'ESIP a vu le jour, en 1997. Le groupe initial d'organismes de soutien était relativement limité : le DFID, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Agence américaine pour le développement international (US Agency for International Development, USAID); la Commission européenne (CE) et la Banque mondiale comptaient également parmi les fournisseurs initiaux d'un soutien budgétaire. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) s'est jointe au groupe un peu plus tard. D'autres organismes ont également placé leurs projets existants sous « l'égide » de l'ESIP aux fins de planification stratégique et de suivi. Parallèlement à ces efforts, une consultation efficace et bien coordonnée auprès d'organismes externes a été organisée à l'échelle d'un plus grand nombre de secteurs; celle-ci a débouché sur l'élaboration du cadre de développement intégré (CDI) et du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP).

À mesure que les dialogues coordonnés à propos des politiques se sont intensifiés, les donateurs et le gouvernement ont constaté qu'il fallait élaborer un processus plus structuré. Ils ont donc négocié un protocole d'entente officiel portant sur le dialogue entre le gouvernement et les donateurs, la coopération, la coordination et l'harmonisation. Les organismes de soutien externes ont aussi formé un groupe d'organismes de financement de l'éducation (Education Funding Agencies Group, EFAG), régi par une entente conclue entre ces organismes. En 1999, le gouvernement et les organismes de financement participants ont formé le Comité consultatif sur le secteur de l'éducation (Education Sector Consultative Committee, ESCC) au sein du MOES, afin de gérer le dialogue entre le gouvernement et les organismes, ainsi que la coopération, la coordination et l'harmonisation. Lors de réunions avec les représentants de divers organismes, il est cependant devenu clair que ces ententes étaient interprétées différemment par les diverses parties.

L'EFAG appuie le gouvernement et travaille avec lui à la gestion du processus d'examen. Les exigences en matière de responsabilisation imposées par les organismes externes qui offrent un soutien budgétaire sont basées sur un ensemble de facteurs négociés, qui sont

<sup>39</sup> La majeure partie de cette section provient du rapport de la Banque mondiale intitulé, *ICR Report, PRSC (1-3)*, 2005.

<sup>40</sup> *Country Study Report Uganda, Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries*, octobre 2003.



passés en revue à chaque réunion consacrée à l'examen du secteur de l'éducation (ESR), et constituent les déclencheurs de l'attribution de la tranche suivante de financement externe. Les représentants de certains organismes ont observé qu'auparavant, la responsabilisation se mesurait en fonction de 57 facteurs distincts. À mesure que le processus d'ESR a évolué, ce chiffre a été ramené à moins de dix facteurs sélectionnés avec soin<sup>41</sup>. Des engagements conjoints du gouvernement ougandais et de l'EFAG visent d'autres ministères, en particulier le ministère des Finances et le MOES.

### Alignement sur les résultats dans les autres secteurs

Le gouvernement de l'Ouganda a publié une politique nationale de l'eau (National Water Policy) en 1999, laquelle est axée sur la demande des collectivités rurales, mais aussi sur l'amélioration de la gestion des districts et la participation du secteur privé. Dans les régions urbaines, la politique vise à inciter le secteur privé à participer à la commercialisation et à l'amélioration de l'efficacité du secteur, à la professionnalisation de la gestion publique du secteur et à l'établissement d'un système de réglementation indépendant. Les volets du crédit de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR) qui ont trait à l'approvisionnement en eau et aux installations d'assainissement visaient à faire passer de 55 p. 100 (2000) à 65 p. 100 en avril 2005 la proportion de résidents des régions rurales ayant accès à de l'eau potable et à des services d'assainissement, grâce à un investissement moyen de 50 \$US par habitant. Il fallait maintenir la fonctionnalité de ces installations à un minimum de 80 p. 100; et le temps moyen passé à aller chercher de l'eau devait être ramené à moins de 30 minutes<sup>42</sup>.

Le ministère de la Santé a formulé sa première ébauche de Plan stratégique pour le secteur de la santé (Health Sector Strategic Plan, HSSP) en 1999. Ce plan a été exécuté dans le cadre d'une approche sectorielle. Il met l'accent sur la prestation d'un ensemble minimal d'interventions peu coûteuses en soins de santé, et l'approche sectorielle prévoit un examen sectoriel conjoint tous les six mois, destiné à faire le suivi des progrès, à définir et à régler les problèmes ainsi qu'à établir des cibles.

Le suivi de l'exécution du HSSP se fait à l'aide de 20 indicateurs clés en matière de santé. L'alignement

du CSR dans ce secteur permet d'établir une comparaison intéressante, puisque les volets du CSR sont axés sur la rationalisation du financement des soins de santé grâce à l'affectation des fonds des donateurs par l'intermédiaire du budget gouvernemental, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses de santé.

Certains volets ont permis de définir les mesures à prendre pour renforcer la logistique et la gestion des médicaments et des fournitures médicales, grâce à la mise en œuvre d'une politique nationale sur les médicaments (National Drug Policy) et d'un plan stratégique sur les produits pharmaceutiques (Pharmaceutical Strategic Plan) – à partir d'études de suivi qui ont fait ressortir de bons moyens d'améliorer la gestion et la fourniture des médicaments.

Parmi les autres mesures de soutien, mentionnons la création d'un fonds destiné à offrir du crédit aux districts pour l'achat de médicaments, le regroupement de la masse salariale du secteur de la santé dans le cadre de la subvention conditionnelle relative aux soins de santé primaires et la création d'un comité interministériel chargé de coordonner les mesures liées à la formation du personnel des services de santé (par des écoles publiques et privées), conformément à une nouvelle politique de mise en valeur des ressources humaines pour le secteur de la santé.

Enfin, les volets du CSR consacrés à la santé mettaient l'accent sur la nécessité pour l'Ouganda d'améliorer une infrastructure sanitaire en piteux état, grâce à l'exécution d'un plan national de développement et d'entretien des infrastructures sanitaires (National Health Infrastructure Development and Maintenance Plan). Ce plan est destiné à rationaliser la répartition des établissements de santé, à remettre en état les structures existantes et à accélérer la construction d'installations dans les régions mal desservies, grâce à l'application de nouvelles normes de construction et à l'affectation de fonds supplémentaires à la construction et à l'entretien. On a ajouté ces volets pour : porter à 47 p. 100 la proportion des établissements de santé dotés d'un personnel soignant qualifié; faire passer de 63 p. 100 (2000) à 75 p. 100 (2003-2004) la proportion d'enfants bénéficiant du vaccin DPT3; porter l'utilisation des services de consultations externes de 0,40 par habitant (2000) à 0,65 par habitant (2003-2004); ramener la proportion d'adultes infectés par le VIH de 6,5 p. 100 (2000) à 5 p. 100 (2003-2004); veiller à ce que 28 p. 100 des services offerts le soient avec l'aide de professionnels de la santé (21 p. 100 en 2000); réduire les taux de mortalité infantile et maternelle<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Banque mondiale, *PRSC 1-3, Implementation Completion Report*, 2005.

<sup>43</sup> *Ibid.*



## **Enseignements à tirer en vue de l'établissement d'un cadre de S&E harmonisé pour le programme de soutien à la réduction de pauvreté**

Malgré les progrès qu'ont réalisés les autorités ougandaises au cours des dernières décennies quant à l'amélioration de l'efficacité du développement et à l'établissement d'un cadre global axé sur les résultats pour l'ensemble de leurs programmes, elles doivent aujourd'hui encore relever un défi : continuer à élaborer et à mettre en œuvre des politiques dans le contexte des programmes existants. Or, l'Ouganda devra absolument tenir compte des enseignements qui suivent pour poursuivre la mise en place de meilleurs processus décisionnels axés sur les résultats.

### **1. La consultation et l'établissement de consensus**

Le principal obstacle à la création d'un système de S&E axé sur les résultats, à la promotion de la prise de décisions fondées sur des éléments probants et à l'harmonisation des systèmes de S&E dans la fonction publique est la bureaucratie. La culture bureaucratique qui se cache derrière les mandats confiés (fondements politiques de la fonction publique) demeure un frein important dans le pays. Il faut donc comprendre le secteur public dans son intégralité, trouver des « alliés » et commencer à faire des gains immédiats, afin de convaincre les sceptiques et de montrer la valeur ajoutée de la démarche et les progrès accomplis à l'égard de l'obtention de résultats.

### **2. Le leadership et l'engagement politiques**

En Ouganda, il s'agit là d'une condition qui est difficile à concrétiser. Les politiciens n'ont pas encore compris les avantages que procurerait une fonction publique réceptive et axée sur les résultats. Il est vrai que les mécanismes nécessaires que sont la responsabilisation et la législation relative à la passation de marchés et à la gestion financière sont en place, mais il reste encore beaucoup à faire pour ce qui est de l'administration de la chaîne de résultats. Il est primordial en effet d'établir des politiques et des processus selon lesquels les gestionnaires du secteur public devront rendre compte des effets stratégiques qui touchent les citoyens.

La gestion axée sur les résultats ne se limite pas à dépenser l'intégralité de son budget annuel, pour simplement faire état de l'usage des fonds en fin d'année dans des rapports à des ateliers ou par la construction d'écoles (ce qui est peut-être bénéfique sur le plan institutionnel, mais n'a aucun impact sur la qualité de vie de la population cible). L'engagement politique dans ce domaine passe par la remise en question des actions des fonctionnaires, car il faut s'assurer que des résultats stratégiques se matérialisent et que l'on en

rend compte. Si le Cabinet s'engageait à aller dans ce sens, les choses changeraient à long terme.

On devrait permettre aux citoyens de contester certaines décisions politiques et d'exiger du gouvernement des biens et des services de qualité. Les politiciens devraient être tenus de donner des preuves de leurs dires, plutôt que des « approximations intuitives » car, à terme, cela les incitera à baser leurs décisions sur les faits. Il est essentiel que les décideurs, qu'ils soient politiciens ou fonctionnaires, réalisent qu'ils risquent de prendre de mauvaises décisions s'ils ne disposent pas de tous les éléments nécessaires. Les faits sont mesurables et doivent être consignés comme il se doit.

### **3. Le diagnostic et l'analyse du problème**

Pour pouvoir instaurer un processus axé sur les résultats, il est tout à fait crucial de définir et de mettre en application une solution nationale en matière de prise de décisions. Dans le cas de l'Ouganda, l'analyse du gouvernement en tant que système unique qui a des problèmes en matière de gestion<sup>44</sup>, de circulation<sup>45</sup>, d'infrastructure<sup>46</sup> et d'utilisation de l'information<sup>47</sup> nous a aidés à proposer une solution à valeur ajoutée. Toutefois, parce que le processus a été extrêmement long, il faut organiser des consultations efficaces et parvenir à un consensus. Ce sera sans doute l'un des moyens les plus sûrs d'élaborer et de maintenir un système national de S&E axé sur les résultats.

### **4. La solution ne réside pas dans un système de S&E fortement basé sur la technologie**

Même s'il peut être facile de parvenir à l'intégration en adaptant la base de données d'un système d'information de gestion (SIG), ou encore en reliant le SIG du secteur de l'éducation à celui du secteur de la santé ou à tout autre SIG, la technologie n'est pas

<sup>44</sup> La gestion de l'information comprend la production initiale, le traitement, le stockage et le « conditionnement » de l'information, destinés à en faciliter la circulation.

<sup>45</sup> La circulation de l'information comprend la présentation de rapports, la diffusion de l'information ainsi que la rétroaction.

<sup>46</sup> L'infrastructure de l'information comprend non seulement le matériel informatique, mais aussi les règles applicables à la gestion, à la circulation et à l'utilisation de l'information, les concepts et définitions, leur corrélation avec les ressources humaines, etc.

<sup>47</sup> L'utilisation de l'information ne se limite pas à l'établissement de rapports techniques; elle comprend l'utilisation d'éléments probants pour la prise de décisions au sein du secteur public.



une panacée, purement et simplement parce que ce sont les gens et les processus qui importent avant tout. Avant de s'appuyer sur la technologie, il faut établir un cadre institutionnel d'harmonisation et d'intégration, assorti de processus de suivi et d'évaluation plus efficaces. Il faut également veiller à ce que les divers acteurs concernés comprennent l'utilité ou la nécessité d'un cadre décisionnel fondé sur des faits probants, tout comme la raison d'être d'un tel cadre.

### 5. La communication : facteur crucial

En Ouganda, comme dans de nombreux pays d'Afrique, on a tendance à présenter les concepts de l'approche axée sur les résultats et de S&E de manière assez complexe et technique, au lieu de les associer aux principes régissant la gestion du secteur public. L'insistance à l'égard des résultats doit aller au-delà des exigences techniques des programmes. En outre, des exemples de l'application de l'approche axée sur les résultats dans les programmes doivent également être présentés dans toutes les communications, à l'échelle nationale et locale.

Le gouvernement devrait chercher à instaurer une culture axée sur les résultats, dans les secteurs public et privé, étant entendu qu'au sein du secteur public, on interprétera de différentes façons l'approche opérationnelle, les concepts et les processus relatifs à la recherche de résultats et aux activités de S&E. Par ailleurs, les concepts et processus de S&E seront mis en œuvre et adaptés de différentes façons. Il faut néanmoins expliquer clairement à tous les acteurs le cadre d'adoption et d'adaptation.

Le véritable défi tient au fait que la démarche de S&E a tout d'abord été conçue pour les besoins de la gestion des programmes et des projets. Les fonctionnaires et les politiciens ont pendant longtemps basé leurs décisions sur des modèles économiques qui s'appuyaient sur une bonne compréhension de la macroéconomie d'un pays, de la responsabilité financière à l'égard des dépenses publiques et de quelques indicateurs donnant un petit aperçu du développement rural, souvent inspirés de l'analyse de la performance gouvernementale effectuée par les partenaires du développement. Cela fait relativement peu de temps que les intervenants du secteur public de la région comprennent les rapports de cause à effet et peuvent expliquer, preuves à l'appui, les véritables avantages des mesures prises pour les groupes cibles. Auparavant, on se servait d'études économiques et d'analyses stratégiques fondées sur des modèles économiques pour faire une évaluation macroéconomique de la performance du secteur public par rapport aux avantages collectifs.

Il faut recueillir l'information puis la communiquer efficacement pour que le lien de cause à effet se fasse entre la gestion des ressources du secteur public et les avantages revenant aux citoyens ougandais. La communication fait ainsi partie intégrante du processus axé sur les résultats; elle permet aux acteurs de comprendre les objectifs à atteindre de façon stratégique, et de s'entendre à ce sujet. L'Ouganda a publié une brochure sur la stratégie NIMES afin d'expliquer bien simplement à tous les acteurs la nécessité d'assurer l'harmonisation, ainsi que d'autres aspects du fonctionnement du processus. Il a également créé un site Web afin de renseigner les différents acteurs sur le suivi et l'évaluation ([www.nimes.go.ug](http://www.nimes.go.ug) – en anglais), et élaboré une stratégie de communication qui permettra la collaboration avec les gestionnaires du secteur public et les politiciens à l'échelle de tous les ordres de gouvernement.

La communication de faits probants vise à placer les citoyens ougandais à l'avant-scène de la prise de décisions dans le secteur public. Pour pouvoir mesurer les résultats, en faire le suivi et les gérer, il faut répondre de façon stratégique à plusieurs questions, notamment : Quels objectifs visons-nous? Quels processus vont nous permettre d'obtenir les résultats souhaités, peut-on reproduire ces résultats, et de quelle façon? En établissant une stratégie claire et en comprenant bien les progrès réalisés, nous pourrions déterminer les mesures à prendre et rectifier le tir en cours de route. Il est essentiel de procéder dans cet ordre particulier pour pousser plus loin l'alignement sur les résultats visés, et continuer à travailler dans le sens de la mise en œuvre et de la gestion efficaces du développement dans son ensemble.

### 6. Auprès de qui promouvoir la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation

L'analyse de l'approche axée sur les résultats et de la responsabilisation au sein du gouvernement et parmi les donateurs ne peut être complète si nous ne répondons pas à certaines questions qui ont été soulevées à divers moments. Par exemple : Auprès de qui faisons-nous la promotion de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilisation, et pour quelles raisons? Est-ce dans le but de permettre aux pays de continuer à bénéficier des ressources des donateurs, ou pour garantir un développement durable et plus efficace, sur les plans quantitatif et qualitatif?

Récemment, l'Ouganda a mis en œuvre des réformes grâce aux crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR). Il existe actuellement deux matrices de résultats : l'une que propose la Banque mondiale, et l'autre (matrice de bonne gouvernance) que préconisent principalement les donateurs bilatéraux. Ces deux matrices qui se complètent aident les donateurs à



prendre des décisions. Elles ont servi à mesurer la performance globale du gouvernement; on a déterminé notamment si ce dernier était capable de prendre les mesures convenues au préalable (conditions préalables).

La Banque mondiale et les donateurs bilatéraux ont mis sur pied une équipe composée de 30 experts sectoriels chargés de recenser des données probantes dans plusieurs secteurs d'intérêt (santé, approvisionnement en eau, éducation, décentralisation, ordre public, etc.), et dans des domaines comme la gestion des finances publiques et la passation de marchés. Dans le cas des CSRP, ce sont les exigences des donateurs qui étaient à l'origine de la reddition de comptes. En effet, pour être admissible aux CSRP, le gouvernement ougandais devait démontrer qu'il avait « mis en œuvre avec succès » toutes les mesures requises. En outre, il devait respecter les conditions préalables imposées par le Fonds monétaire international et prévues par la matrice de bonne gouvernance.

Le gouvernement a récemment mis en place un processus en vue d'établir son propre cadre d'examen, basé sur la matrice des mesures stratégiques et des résultats du PEAP. Cette matrice remplace celle qui était rattachée au CSRP et la matrice de bonne gouvernance, ainsi que toute autre matrice des mesures qui émanerait des donateurs. Par ailleurs, les impératifs de responsabilisation ont évolué et sont désormais liés aux institutions du gouvernement central; ainsi, l'insistance sur les résultats découle davantage de la constitution et des cadres réglementaires du gouvernement établissant les responsabilités, que des mécanismes gérés par les donateurs. Certains donateurs ont élaboré une stratégie conjointe d'aide à l'Ouganda en réponse au PEAP et au nouveau cadre de suivi, d'examen et d'évaluation qui s'y rattache. On ne s'attend pas à ce que les donateurs établissent leurs propres systèmes de suivi et d'évaluation, mais plutôt à ce qu'ils aient recours à la stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation (*National Monitoring and Evaluation Strategy*) élaborée par le gouvernement.

## Défis

La matrice du CSRP était essentielle pour la Banque mondiale, et la plupart des donateurs bilatéraux utilisaient cette matrice pour mesurer la performance du gouvernement de l'Ouganda. D'importants investissements ont été faits dans le CSRP, dont les quatre premières versions ont été gérées adéquatement. En ce qui concerne le CSRP 5, qui a coïncidé avec la création du mécanisme de suivi gouvernemental constitué par le cadre d'examen des résultats et des politiques du PEAP, la Banque mondiale a décidé de réaf-

fecter ce type d'investissement au pays. Un certain relâchement s'est toutefois fait sentir à l'égard du CSRP. Tout au long du processus, les spécialistes du CSRP ont procédé à des analyses très rigoureuses mais, depuis la réaffectation de cette ressource, on se demande si le gouvernement va pouvoir à lui seul s'acquitter de ces fonctions et effectuer des analyses de la qualité requises.

Il faut avoir des attentes réalistes – et se demander ce qui se passera si le gouvernement ne parvient pas à faire des analyses aussi rigoureuses que celles qui étaient réalisées auparavant dans le cadre du processus lié au CSRP.

Jusqu'où les partenaires du développement sont-ils prêts à aller pour appuyer les systèmes nationaux de S&E, c'est-à-dire pour voir à ce que le gouvernement dispose des capacités nécessaires et puisse prendre les choses en main à leur place? Pour garantir qu'un pays axera sa gestion sur les résultats de développement, il faut avant tout faire en sorte que ces systèmes de S&E soient efficaces, efficaces et durables.

La matérialisation des principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide exige des donateurs qu'ils s'intéressent davantage aux processus axés sur les résultats, à mesure que les pays décident de mettre au point et de renforcer leurs propres mécanismes d'examen.

## 7. Mesures incitatives

La gestion axée sur les résultats sera plus efficace si elle s'accompagne de certaines mesures incitatives. Il convient alors de se demander de quels moyens on dispose pour offrir ces incitatifs. Depuis un certain temps déjà, les examens des secteurs sociaux s'avèrent très efficaces. Par contre, l'examen des politiques nationales fondé sur un petit nombre de secteurs performants (principalement les secteurs sociaux) ne donne pas des résultats optimaux. En fait, c'est le processus d'examen sectoriel qui est important pour les secteurs comme ceux de l'éducation ou de l'approvisionnement en eau. Mais l'analyse de la gestion axée sur les résultats à l'échelle d'un gouvernement tout entier ne peut être basée sur la seule performance de l'un ou l'autre de ces secteurs. Elle doit viser l'ensemble du secteur public. Il faut donc se pencher sur le cadre des incitatifs pour garantir qu'un examen exhaustif et efficace des politiques nationales et de la prestation des services puisse être effectué.

Par ailleurs, l'expérience de l'Ouganda révèle que le fait de mettre l'accent sur les résultats ou les impacts ne suffit pas à la gestion des services publics. Il est faux également de croire qu'en accordant la priorité aux impacts, on pourra faire avancer l'implantation de l'approche axée sur les résultats dans un secteur. Les



Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) témoignent de la priorité qu'on accorde actuellement aux résultats. Il est possible d'atteindre ces objectifs sans qu'il y ait amélioration de la performance du secteur public. Il faut examiner les réalisations dans l'ensemble de la chaîne de résultats. On peut donc se demander quelle pourrait être la place des « contrats axés sur la performance », pour que l'on puisse agir (plutôt que réagir) en fonction de la performance. Ces contrats seront utiles si nous voulons que les résultats obtenus garantissent la responsabilité mutuelle.

Enfin, l'harmonisation des activités des donateurs dans un même pays est totalement illusoire. En effet, les stratégies d'harmonisation ne sont pas assez efficaces parce qu'individuellement, les donateurs ne sont pas prêts à laisser de côté leurs exigences administratives pour permettre aux gouvernements de s'approprier les résultats. En Ouganda, les processus de la plupart des donateurs se font toujours concurrence. Et qui devrait établir les incitatifs à l'harmonisation : le gouvernement ou les donateurs? Comment exploiter l'avantage comparatif des différents donateurs en ce qui concerne le financement de divers programmes gouvernementaux ou de secteurs en particulier? Voilà des questions auxquelles tous les acteurs concernés devraient essayer de répondre.

## Conclusion

Pour financer les politiques et programmes publics en Ouganda, il faut des ressources. Or, les deux principales sources de financement du gouvernement sont les recettes générées à l'interne et l'aide extérieure. Mais que les fonds proviennent de l'intérieur ou de l'extérieur, une partie de l'argent des contribuables

alimente le budget gouvernemental. Il est donc judicieux, du point de vue de la gestion du secteur public, de mettre en place des mécanismes grâce auxquels la responsabilisation ne se limite pas à une responsabilité symbolique en gestion financière. Les gestionnaires du secteur public (que ce soit dans les pays bénéficiaires de l'aide ou au sein des institutions des donateurs) sont tenus de rendre des comptes tout au long de la chaîne des résultats, et les politiciens (que ce soit dans les pays bénéficiaires de l'aide ou dans les pays donateurs) doivent rendre des comptes aux citoyens à l'égard de cette même chaîne de résultats. Le principe est donc le suivant : il faut établir un cadre de résultats convenant à tous les acteurs, créer des systèmes solides de gestion des résultats et responsabiliser tous les acteurs quant aux résultats visés. C'est ce que l'Ouganda tente de faire. L'Ouganda, qui est sans aucun doute un chef de file en Afrique au chapitre de l'implantation de l'approche axée sur les résultats, s'efforce de maintenir le cap et de gérer ses activités en fonction de l'impératif des résultats, dans un contexte où les grandes orientations changent constamment.

## Renseignements

### Personnes-ressources :

**Peter M. Ssentongo**, commissaire adjoint à la coordination et au suivi, gouvernement de l'Ouganda  
**Courriel** : [peter.sentongo@nimes.go.ug](mailto:peter.sentongo@nimes.go.ug)

**Rema Nair Balasundaram**, consultante, Politique opérationnelle et Services aux pays, Banque mondiale  
**Courriel** : [rbalasundaram@worldbank.org](mailto:rbalasundaram@worldbank.org)



# Partie 3. Exemples de GRD dans le cadre de programmes et projets sectoriels

## Aperçu

Les pays partenaires et les organismes de développement travaillent de concert afin de mettre davantage l'accent sur les résultats dans le cadre de leurs programmes et projets sectoriels. Pour ce faire, ils s'alignent sur les stratégies nationales et les plans de développement sectoriels, harmonisent les rapports relatifs aux résultats et renforcent la capacité à axer la gestion des programmes et des projets sur les résultats.

### Alignement sur les stratégies nationales

Tous les programmes ou projets financés par des donateurs, quel que soit leur type ou leur ampleur, doivent respecter les priorités nationales et s'inscrire dans les stratégies et plans nationaux axés sur les résultats que le pays s'est donnés (décrits à la partie 2 de ce document). Dans le contexte des stratégies de réduction de la pauvreté (pour les pays à faible revenu) et des plans nationaux de développement (pour les pays à revenu moyen), les organismes de développement et les pays partenaires collaborent à la définition des secteurs prioritaires dans lesquels les programmes et projets ciblés pourront faciliter l'obtention des résultats visés par les pays. Ces partenariats font de plus en plus souvent appel à des outils de gestion des résultats bien précis, car on sait que l'application des principes de la GRD aux programmes et aux projets améliore l'efficacité de la planification, des mécanismes de mesure, des rapports et de l'apprentissage à propos des résultats de développement dans les pays.

### Soutien du développement sectoriel

Les programmes et projets sectoriels peuvent aider considérablement un pays à obtenir les résultats de développement escomptés lorsqu'ils sont gérés systématiquement dans l'optique de l'obtention de résultats et de la performance. Le soutien au développement sectoriel (dans le contexte des stratégies de réduction de la pauvreté ou d'autres plans globaux des pays) peut s'appuyer sur divers mécanismes de financement : les organismes peuvent créer des fonds communs, fournir un soutien budgétaire aux programmes sectoriels, consentir des prêts d'investissement pour des secteurs précis ou offrir des services de soutien technique ou d'analyse. Les différents organismes de développement adoptent différentes approches du soutien sectoriel, mais s'efforcent d'harmoniser et d'aligner leurs investissements sectoriels en vue de réduire au minimum les coûts de transactions pour les pays partenaires.

### Harmonisation des rapports relatifs aux résultats

À mesure que les organismes de développement alignent leurs stratégies de coopération sur les priorités des pays et les objectifs de certains secteurs, ils continuent d'harmoniser leurs exigences en matière de rapports sur les résultats avec les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation (S&E) qui aident les pays à axer leur gestion sur les résultats. Dans certains cas, les organismes de développement acceptent de s'inspirer des plans et rapports des ministères à vocation sectorielle pour déterminer les sommes à injecter, moyennant une évaluation des réalisations courantes et la satisfaction de certaines conditions correspondant à des repères ou à des jalons techniques (quantitatifs et qualitatifs) sur lesquels toutes les parties se seront entendues. Dans d'autres cas, ils s'efforcent de regrouper et de simplifier les exigences en matière de rapports pour les pays partenaires, de manière à limiter le double emploi et à exploiter plus efficacement les capacités existantes.

### Renforcement des capacités

Pour renforcer leurs capacités de planification stratégique, d'analyse, de collecte de statistiques et de S&E, les pays partenaires devront bénéficier d'un soutien plus généreux et mieux coordonné. En vue d'améliorer les capacités dans ces domaines primordiaux, les organismes de développement font de certains programmes et projets en ce sens des éléments centraux de leurs stratégies de coopération à l'échelle sectorielle. Ils collaborent en outre avec les pays partenaires tout au long du processus de programmation afin d'évaluer le cadre de S&E et d'aligner





leur soutien au renforcement des capacités sur une stratégie nationale ou sectorielle de S&E, comme l'illustrent certains des exemples figurant dans le Document de référence.

Principes de la GRD	Exemples d'outils de gestion axée sur les résultats utilisés dans le cadre des programmes et projets sectoriels	Pourquoi ces outils sont importants
Axe le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement	Cadres de développement sectoriel ou de réforme stratégique Cadres de résultats des projets Ateliers de planification réunissant les divers acteurs Mécanismes de coordination interorganismes (groupes conjoints, groupes de travail) Modèles logiques (intégrés à tous les éléments précédents)	Les organismes de développement et les pays partenaires utilisent de concert les outils axés sur les résultats afin d'aligner le soutien des donateurs visant les résultats intermédiaires sur les résultats de développement nationaux durant le processus de planification. Ces outils servent aussi de points de référence lors de l'exécution des interventions et de la mesure des résultats.
Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats	Plans de travail et budgets annuels Systèmes de gestion financière	Les plans opérationnels, budgets et mécanismes financiers axés sur les résultats, à l'échelle d'un secteur ou d'un projet, décrivent clairement la façon dont les intrants vont faciliter l'obtention des résultats intermédiaires, qui permettront de matérialiser les résultats généraux visés par le pays.
Veiller à ce que le système de mesure et de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	Systèmes de S&E sectoriels ou visant un projet précis (y compris les SIG) Plans opérationnels et guides de S&E sectoriels ou visant un projet précis Cadres de mesure de la performance Stratégie sectorielle de suivi de la performance Contrôles annuels de la qualité des services offerts aux clients/bénéficiaires Évaluation/examen des sources de données	Les systèmes, plans, cadres et instruments de S&E décrivent les indicateurs de résultats intermédiaires à l'échelle d'un secteur ou d'un projet, ainsi que les méthodes de collecte et d'analyse des données, déterminent l'attribution des rôles et responsabilités en matière de S&E et proposent des méthodes normalisées d'évaluation des progrès réalisés.
Axe la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	Études spéciales (thématiques ou « analyses de rentabilité ») et examens des politiques Rapports de suivi externes et internes Évaluations de l'impact social à mi-parcours ou évaluations des résultats sectoriels/thématiques Jalons techniques liés aux calendriers des décaissements Examen des programmes sectoriels Audits financiers et de la performance « Fiche de rendement » et rapports d'activités périodiques	Les études, examens, évaluations et activités de suivi visent tous à examiner les problèmes liés à l'obtention des résultats, et à proposer des moyens d'adapter les stratégies d'exécution au besoin, à l'échelle d'un secteur ou d'un projet.
Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	Rapports annuels sur la performance, à l'échelle d'un secteur ou d'un projet Consultations auprès des divers acteurs Analyse des évaluations	Les rapports et les consultations permettent aux hauts fonctionnaires, aux ministères à vocation sectorielle, aux organismes de développement, à la société civile, aux bénéficiaires de la collectivité et à d'autres acteurs importants de savoir quels progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'obtention des résultats intermédiaires ainsi que des résultats généraux souhaités par le pays, à l'échelle d'un secteur ou d'un projet.



## Brésil : Le programme Bolsa Familia – Accroître les transferts de fonds en faveur des populations pauvres

**Auteur :** Kathy Lindert, économiste principale, LCSHS, Banque mondiale

### Sommaire

En 2003, le gouvernement de Luiz Ignacio Lula da Silva a lancé un programme global visant à stimuler la croissance et le progrès social au Brésil. Sur le plan social, l'élément clé de ce programme était une réforme en profondeur du filet de sécurité sociale brésilien, à savoir le programme Bolsa Familia, lequel devait réunir quatre programmes de transfert de fonds en un seul, géré par un nouveau ministère du Développement social. Ces transferts visent de préférence les femmes de chaque famille. Le programme appuie la mise en valeur du capital humain à l'échelle des familles, en rendant les transferts conditionnels à certains choix, par exemple l'assiduité des enfants à l'école, l'utilisation des cartes santé ou le recours à d'autres services sociaux.

Depuis son lancement, le programme Bolsa Familia a connu une forte expansion, puisqu'il visait environ 26,4 millions de personnes en janvier 2005. D'ici la fin de 2006, on prévoit qu'à peu près 44 millions de Brésiliens en bénéficieront, dont au moins les deux tiers sont des personnes extrêmement pauvres.

En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, le programme Bolsa Familia est de loin le plus important programme de transfert de fonds conditionnel de tous les pays en développement. Les systèmes sur lesquels il s'appuie pour la sélection des bénéficiaires, le suivi et l'évaluation, le contrôle de la qualité et l'augmentation de l'aide ont des répercussions bien au-delà du Brésil.

Le projet de la Banque mondiale qui vient soutenir le programme Bolsa Familia a été élaboré selon les principes de la gestion axée sur les résultats, et repose sur deux grands volets. Premièrement, des mécanismes ont été établis pour aligner les versements sur les résultats – par exemple, en apportant des améliorations techniques concrètes dans des domaines comme le ciblage des bénéficiaires. Les activités rattachées aux trois volets techniques du prêt permettent collectivement de contribuer aux objectifs clés en matière de performance. Une fois qu'il est démontré que ces objectifs ont été atteints, la cadence des versements s'accélère. En effet, le pourcentage consenti passe de 8 p. 100 à un chiffre compris entre 9 et 11 p. 100, selon la performance. Deuxièmement, le projet prévoit un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats, qui fait donc partie intégrante de l'architecture et de l'exécution du programme.

### Nécessité d'étendre sans tarder la portée du filet de sécurité sociale brésilien

En 2003, le gouvernement nouvellement élu de Luiz Ignacio Lula da Silva a lancé un programme global visant à stimuler une croissance rapide et le progrès social au Brésil. Sur le plan social, la pièce maîtresse de ce programme était une réforme en profondeur du filet de sécurité sociale brésilien, à savoir le programme Bolsa Familia, qui se trouvait à réunir quatre programmes de transfert de fonds (voir l'encadré) et les coordonnait avec d'autres politiques et programmes sociaux.

En date du mois de janvier 2005, le programme Bolsa Familia visait 6,6 millions de familles et représentait environ le quart des dépenses d'aide sociale du pays. D'ici la fin de 2006, ce programme global devrait bénéficier à 11,2 millions de familles (quelque 44 millions de personnes). Le pourcentage que représente cet investissement social passerait de 1,1 p. 100 à 2,5 p. 100 des dépenses gouvernemen-

tales totales, et de 0,2 p. 100 à 0,5 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) du Brésil. Le gouvernement de « Lula » a fait du programme Bolsa Familia son programme phare de protection sociale.

### Que sont les transferts de fonds conditionnels?

Les transferts de fonds conditionnels consistent à verser de l'argent directement aux familles pauvres conformément à un « contrat social » conclu avec les bénéficiaires. Par exemple, ceux-ci doivent envoyer leurs enfants à l'école régulièrement ou les amener à un centre de santé. Pour les familles extrêmement pauvres, cet argent constitue une aide d'urgence, tandis que les conditions imposées favorisent l'investissement à long terme dans le capital humain.

**Pourquoi réformer les programmes existants.** Quatre programmes sociaux antérieurs à la réforme ont été intégrés au plan gouvernemental de regroupement du filet de sécurité sociale : Bolsa Escola (ministère de l'Éducation), Bolsa Alimentação (minis-



tère de la Santé), Cartão Alimentação (*Fome Zero – Faim Zéro*) et Auxílio Gas (ministère des Mines et de l'Énergie). Même si chacun de ces programmes portait sur un domaine précis – promotion de la scolarisation, soins de santé, alimentation, compensation en raison du manque de subventions gouvernementales, etc. – ces programmes faisaient double emploi et étaient difficiles à administrer. Ils offraient tous des transferts de fonds plus ou moins à la même population cible. Chacun disposait d'une structure administrative, de méthodes de collecte de données, de procédures fiduciaires et de rapports publics bien distincts. Le « filet de sécurité sociale » qui en résultait était caractérisé par de nombreuses lacunes et de nombreux chevauchements, et la fragmentation des programmes ne laissait aucune place à de possibles synergies à l'échelle des familles dans les domaines de la scolarisation, de la santé, de la nutrition et d'autres services.

**Bienfaits de l'intégration.** Le programme Bolsa Familia a intégré les quatre programmes en un seul programme de transfert de fonds conditionnel, géré par un nouveau ministère du Développement social. Cette intégration a permis de mieux utiliser les ressources publiques en réduisant les frais administratifs et en améliorant le système de ciblage des populations bénéficiaires. On a procédé à une extension verticale du programme et des méthodes employées afin d'intégrer le programme fédéral aux programmes sociaux des États et des municipalités, ce qui a élargi et renforcé le système global de sécurité sociale (ou en a facilité la coordination). En normalisant les indicateurs de résultats et les procédures administratives à l'intérieur d'un seul et même programme (plutôt que de conserver quatre programmes distincts), on a réduit la complexité bureaucratique. Enfin, l'intégration de ce programme en tant que concept (c'est-à-dire comme mode de pensée, d'examen et de planification, mais aussi d'administration), a donné lieu tout naturellement à des « possibilités de synergie » en ce qui a trait aux mesures à grande échelle visant les pauvres, en matière d'éducation, de santé et de nutrition.

## Objectifs

Le programme Bolsa Familia vise deux grands objectifs : premièrement, réduire la pauvreté et les inégalités qui marquent *actuellement* le Brésil, grâce à des transferts monétaires directs aux familles pauvres; deuxièmement, réduire la pauvreté et les inégalités *à l'avenir*, en offrant des incitatifs aux familles pauvres afin qu'elles constituent leur propre capital humain, c'est-à-dire en les incitant à continuer d'envoyer leurs enfants à l'école, à les amener périodiquement aux centres de santé et à faire appel

à d'autres services sociaux complémentaires. Pour atteindre ces objectifs, il faut réussir sur deux plans :

- **Sur le plan quantitatif** – Faire profiter un nombre beaucoup plus élevé de pauvres (correctement ciblés) du filet de sécurité sociale.
- **Sur le plan qualitatif** – Des résultats nettement meilleurs, évalués grâce à une amélioration avérée d'indicateurs du bien-être des bénéficiaires faciles à comprendre, et à des processus d'exécution plus transparents.

De manière générale, la détermination du Brésil à atteindre les objectifs du programme Bolsa Familia l'a amené à mieux s'aligner sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – par exemple, réduire la malnutrition (OMD 1), assurer l'éducation primaire pour tous (OMD 2), réduire la mortalité infantile (OMD 4) et améliorer la santé maternelle (OMD 5) –, grâce à des mesures destinées à stimuler la demande d'investissements dans les domaines de l'éducation, de la nutrition, et de la santé des femmes enceintes et des jeunes enfants.

## Conception et exécution

Partant des programmes antérieurs et des enseignements qui en ont été tirés, on a conçu le programme Bolsa Familia en fonction de quatre concepts clés de gestion :

- L'unité familiale (plutôt que l'individu ou la collectivité) constituait le bénéficiaire tout désigné, et devait à son tour respecter les exigences du programme.
- Les conditions préalables liant les transferts de fonds à des incitatifs destinés à favoriser l'investissement dans le capital humain étaient jugées essentielles au renforcement du rôle du programme comme « investissement » dans la réduction de la pauvreté à long terme.
- En mettant l'accent sur l'intégration verticale, on pouvait former des partenariats décentralisés complémentaires dans le cadre de programmes sociaux des États et des municipalités.
- On est en train de renforcer le registre unifié des ménages (baptisé *Cadastro Unico*) du point de vue technique, afin qu'il constitue un mécanisme plus efficace de ciblage des bénéficiaires ainsi que d'administration et de planification stratégique générale.

**Ciblage des pauvres.** De par sa nature, le programme Bolsa Familia vise deux groupes cibles : les groupes « extrêmement pauvres » (familles dont le revenu par personne est inférieur à 17 \$US par mois) et les groupes « moyennement pauvres » (familles dont le revenu mensuel par personne est



compris entre 17 \$US et 34 \$US). Selon la composition et les revenus du ménage, le programme fournit entre 5 et 33 \$US (la moyenne étant de 24 \$US). Ces sommes ont été fixées de manière à réduire le plus possible le nombre de personnes susceptibles de perdre les avantages offerts par les anciens programmes. Le transfert moyen par bénéficiaire représente environ 6 p. 100 du salaire minimum et 19 p. 100 du seuil de pauvreté établi par la Banque mondiale.

**Conditions préalables visant la mise en valeur du capital humain.** La loi exige que les paiements soient versés de préférence à la femme du foyer – parce que de nombreuses études ont révélé que les femmes accordaient plus souvent la priorité aux investissements dans l'éducation, la santé et l'alimentation de leurs enfants. Les transferts de fonds sont donc effectués à condition que tous les membres de la famille admissibles respectent des exigences clairement définies en matière de développement humain : assiduité à l'école, visites prénatales, vaccination et recours à d'autres services sociaux.

**Caractéristiques novatrices du mécanisme de prêt.** Le prêt consenti par la Banque mondiale à l'appui du programme Bolsa Familia est un outil personnalisé qui combine trois caractéristiques novatrices. Premièrement, on a établi un prêt-programme adaptable (PPA) à deux phases. La première phase (2004-2006) vise à renforcer l'efficacité du filet de sécurité sociale en regroupant les quatre programmes de transfert de fonds conditionnels, en comblant les lacunes quant à la portée, en éliminant les doubles emplois, en améliorant les systèmes servant à définir la population cible et en élaborant un système efficace de suivi et d'évaluation. L'atteinte des objectifs clés – mesurée à l'aide d'indicateurs de résultats clairement définis – agit comme une série de déclencheurs qui permettent de passer à la deuxième phase du PPA (2007-2008). Cette dernière a pour but de raffermir et d'intensifier les améliorations et innovations techniques de la première phase.

Deuxièmement, le projet a été élaboré selon une approche sectorielle (voir l'encadré). Le volet du projet visé par cette approche (551 millions de dollars américains) est destiné principalement à rembourser au gouvernement les transferts de fonds conditionnels. De plus, on a établi un volet technique distinct afin de mieux cibler les bénéficiaires (4,4 millions de dollars américains).

---

### Soutien de donateurs internationaux

Le gouvernement du Brésil a demandé à la Banque mondiale de s'associer au programme Bolsa Familia, dans le prolongement du soutien qu'elle accorde depuis longtemps aux programmes sociaux brésiliens dans le cadre de la réforme des politiques nationales. Parmi les mesures prises à cet égard, mentionnons un programme triennal continu d'activités économiques et sectorielles en matière d'aide sociale, appuyé à la fois par la Banque et le Royaume-Uni. Par ailleurs, le PNUD appuie le programme Bolsa Familia par l'intermédiaire du ministère du Développement social, et la Banque interaméricaine de développement a entrepris une initiative parallèle en vue de l'adoption d'une approche sectorielle devant soutenir le programme. Si l'on exclut les fonds de contrepartie, le prêt quadriennal de la Banque devrait totaliser 572,2 millions de dollars américains.

---

Un volet technique porte sur l'élaboration du nouveau système de suivi et d'évaluation, entre autres des instruments et des processus de suivi de l'admissibilité, des paiements, du respect des conditions préalables, etc. (7 millions de dollars américains). Un volet institutionnel relativement modeste (2,8 millions de dollars américains) permet aussi de renforcer la capacité institutionnelle du programme Bolsa Familia, tandis qu'un cinquième volet appuie la gestion de projets.

Troisièmement, on a mis en place des mécanismes destinés à assujettir les transferts de fonds conditionnels à l'obtention de résultats – dans ce cas-ci, des améliorations techniques précises apportées au programme. Globalement, les activités visées par les trois volets techniques du prêt contribuent à l'atteinte d'objectifs clés qui déterminent la performance du programme.

Lorsqu'on sait que ces objectifs ont été atteints, le pourcentage des versements mensuels passe de 8 p. 100 à un chiffre compris entre 9 et 11 p. 100 du budget du programme Bolsa Familia.



### Qu'est-ce qu'une approche sectorielle?

L'approche sectorielle d'un programme est une procédure qui consiste à offrir un soutien financier dans le contexte de *politiques* sectorielles assorties de cibles qualitatives et quantitatives clairement définies. Une telle approche englobe généralement :

- un programme à moyen terme dirigé par le gouvernement, qui dispose de sources de financement de contrepartie affectant les fonds aux mêmes priorités;
- un processus officiel de coordination des activités des donateurs, dans le cadre duquel les rôles sont clairs et les règles, convenues par tous;
- un système de suivi axé sur les résultats pour les principaux intrants, extrants et effets;
- un système commun (dans la mesure du possible) pour les rapports liés aux procédures et la gestion financière.

**Liens entre le rythme des décaissements et le cadre de gestion axée sur les résultats.** Le fait de régler le rythme des décaissements (l'approche sectorielle) sur des améliorations mesurables apportées au programme (les trois volets techniques) vise plusieurs objectifs qui suivent la logique du cadre de gestion axée sur les résultats :

- La Banque, à titre de prêteur, et le gouvernement brésilien, à titre d'emprunteur, sont liés par un partenariat pragmatique qui appuie le programme Bolsa Familia. Chacun reconnaît qu'il faut apporter à court terme des améliorations techniques aux systèmes du programme, et chacun bénéficie de ces améliorations.
- On observe une interdépendance immédiate et des synergies plus évidentes entre l'exécution efficace (l'atteinte de l'objectif touchant la consolidation du filet de sécurité sociale, défini dans le volet 1) et les activités techniques (ciblage, suivi et évaluation, etc.) qui pourraient, en temps normal, être accomplies par des unités administratives indépendantes dissociées des résultats escomptés.
- L'organisme d'exécution est de plus en plus incité à atteindre les objectifs clés (ou mieux encore, à les dépasser) en ce qui concerne l'amélioration des systèmes. Si ces objectifs sont atteints, le pourcentage de financement du prêt augmentera et les décaissements s'accéléreront. C'est pourquoi les ministères des Finances et de la Planification ont aussi fortement intérêt à appuyer sans retenue les activités techniques cruciales qui vont faciliter l'atteinte de ces objectifs clés.

### Liens entre S&E, exécution et résultats

Le regroupement des programmes existants de transfert de fonds conditionnels est un résultat intermédiaire à atteindre durant la phase 1 du projet. La réalisation de cet objectif se traduira concrètement comme suit :

- Au moins les deux tiers des familles pauvres devraient bénéficier des transferts du programme Bolsa Familia.
- Les programmes antérieurs à la réforme auront été éliminés, et les anciens bénéficiaires, exclus de ces programmes ou transférés au régime Bolsa Familia.
- Les coûts des transactions liées aux paiements de transferts auront été réduits.

Le système de suivi et d'évaluation du projet (amélioré grâce à l'un des volets techniques) aidera à déterminer si ces objectifs clés ont été atteints. Si ce n'est pas le cas, il faudra en établir la raison (par exemple, à cause du manque de fonds, parce que la volonté politique d'éliminer progressivement les programmes antérieurs visant les familles fait défaut, etc.). Par contre, l'atteinte de ces objectifs particuliers entraînera une augmentation des décaissements (qui passeront de 8 p. 100 à un chiffre compris entre 9 et 11 p. 100). La matérialisation de l'ensemble des objectifs entraînera quant à elle la mise en œuvre de la deuxième phase du prêt-programme adaptable.

**Liens entre un système efficace de suivi et d'évaluation (S&E) et le cadre de gestion axée sur les résultats.** Le nouveau système de suivi et d'évaluation, qui est un élément clé de l'architecture de base du programme Bolsa Familia, va dans le sens de la logique du cadre de gestion axée sur les résultats. Le gouvernement préconise en effet l'adoption d'un système de S&E axé sur les résultats depuis le départ. La mise en œuvre de ce système suppose le renforcement des capacités internes, la personnalisation d'un système évolué d'information de gestion, l'élaboration de nouveaux instruments de suivi et d'évaluation de l'exécution, et la collecte de données à jour sur les activités et les extrants, ainsi que d'informations sur les résultats à long terme. Il ne s'agit pas seulement de recueillir des données, mais aussi d'obtenir une rétroaction utile à propos de la qualité des services et de l'exécution du programme.

### Problèmes

Depuis la création du programme vedette Bolsa Familia, en octobre 2003, les responsables du programme ont dû composer avec les attentes particulièrement élevées du public, celui-ci voulant que des résultats concrets, voire radicaux, sur le plan social



se fassent sentir sans tarder. Dans le but d'atteindre à tout le moins les cibles très ambitieuses touchant à la clientèle visée, le gouvernement a rapidement élargi la portée du programme, dès la première année. Pourtant, comme l'a fait remarquer une presse toujours vigilante et très intéressée, la portée d'un programme est une chose, mais la qualité de la mise en œuvre en est une autre. Les journalistes ont d'ailleurs fait état des points faibles du mécanisme de ciblage (le *Cadastro Único*), ainsi que du suivi des conditions préalables à remplir.

En vérité, ces problèmes n'ont rien de nouveau. Bon nombre des difficultés ont été héritées des programmes antérieurs à la réforme et, en fait, le projet de la Banque mondiale axé sur les résultats visait justement à les aplanir. Même avant l'approbation par le Sénat et la signature du prêt, les responsables de la Banque ont travaillé en étroite collaboration avec leurs homologues ministériels. Ils cherchaient à engager un dialogue permanent et à offrir une assistance technique sur la meilleure façon de définir, de mesurer, de surveiller et d'évaluer le ciblage des bénéficiaires et d'autres systèmes de soutien et, de manière générale, à assurer la qualité du projet et la réalisation des extrants à long terme.

### Modifications en cours d'exécution

Puisque le programme Bolsa Familia est en quelque sorte le produit de plusieurs programmes sociaux qui l'ont précédé, il constitue en soi un changement. Dans l'optique de la gestion axée sur les résultats, un processus itératif visant à constamment adapter et améliorer un programme constitue un élément fondamental de conception, et non un signe d'échec.

Tout programme social, quel que soit le pays qui le met en œuvre – surtout s'il est aussi vaste que celui-ci – peut être la proie de fraudes et subir des pertes. Les volets « ciblage » et « suivi et évaluation » du programme sont en réalité des mesures de prévention permettant de prévoir, de cerner et de minimiser la fraude. À cet égard, voici quelques exemples des modifications apportées par le gouvernement :

- Il a rendu un décret annoncé à grand renfort de publicité (un *regulamento*), qui énonce clairement les lignes directrices opérationnelles du programme.
- Il a conclu des ententes officielles qui clarifient les responsabilités des ministères de l'Éducation et de la Santé en ce qui concerne le suivi et la fourniture d'informations au ministère du Développement social à propos des conditions préalables.

- Il a créé un réseau officiel (*rede de fiscalização*) chargé de fonctions de surveillance, d'audit et de contrôle de la fraude dans le cadre du programme Bolsa Familia, en collaboration avec le ministère public (*Ministerio Público*) et d'autres organismes d'audit publics (*procuradorias*, TCU), en vue de faire le suivi des paiements versés et d'éviter les fraudes.
- Il a pris des mesures pour améliorer le *Cadastro Único*, notamment : établissement de mécanismes de contre-vérification destinés à réduire les chevauchements, ce qui a permis de détecter quelque 200 000 cas où des prestations étaient versées en double; création d'un groupe de travail chargé de revoir les critères d'admissibilité et d'améliorer les questionnaires; organisation d'activités de formation à l'intention des municipalités afin de renforcer l'exécution du programme; définition d'un indice de qualité aux fins de suivi et d'évaluation du *Cadastro*.
- Il a renforcé le contrôle social par les citoyens en publiant sur Internet les noms des bénéficiaires par municipalité et en mettant sur pied un service d'appel pour que les citoyens puissent dénoncer les irrégularités et les possibles cas de fraude, et rétabli les comités locaux afin de permettre aux citoyens de surveiller la mise en œuvre du programme.
- Il a entrepris des travaux en vue d'évaluer l'impact du programme.

### Facteurs de réussite

Il est encore trop tôt pour juger du succès du programme Bolsa Familia ou du soutien des prêteurs internationaux, mais le cadre de résultats est de toute évidence au cœur de l'évolution de la situation. En effet, la gestion axée sur les résultats suppose du point de vue technique l'établissement d'objectifs clés liés aux décaissements, afin de renforcer l'exécution du programme. Même avant que le prêt soit signé (et avant les premiers décaissements), le gouvernement a commencé à travailler activement dans le sens des objectifs clés qui devaient servir de déclencheurs.

### Résultats obtenus et escomptés

Depuis son lancement en octobre 2003, le programme Bolsa Familia a pris une expansion exponentielle, puisqu'il touchait 26,6 millions de personnes en janvier 2005. D'ici la fin de 2006, on prévoit qu'environ 44 millions de personnes en bénéficieront. Cette réalisation se transpose ainsi en « résultats intermédiaires » dans le cadre de résultats :



- Au moins les deux tiers des familles extrêmement pauvres bénéficieront des transferts de fonds du programme Bolsa Familia.
- Au moins 40 p. 100 de l'ensemble des transferts iront aux familles se trouvant dans le quintile inférieur pour ce qui est de la répartition des revenus.
- Au moins 80 p. 100 des enfants d'âge scolaire dans les familles extrêmement pauvres iront à l'école primaire.
- Au moins 95 p. 100 des enfants bénéficiaires auront une carte santé et l'utiliseront.

### Enseignements tirés de la phase de conception

Le programme Bolsa Familia met en relief des enseignements tirés de projets antérieurs réalisés au Brésil et ailleurs, notamment de la longue expérience qu'a le Brésil des transferts de fonds conditionnels. Voici certains des principaux enseignements tirés durant la phase de conception :

*L'approche sectorielle permet aux donateurs d'accorder moins d'importance aux exigences procédurales et fiduciaires, pour ainsi affecter leurs ressources plus rationnellement et offrir une assistance technique sectorielle plus efficace, plus vaste et plus utile.* Les approches sectorielles encouragent les donateurs à mettre en commun leurs contributions financières et l'avantage comparatif des divers organismes, afin de susciter éventuellement un impact à l'échelle de secteurs tout entiers, qu'il serait impossible d'obtenir à l'échelle d'un seul projet. En renforçant le cadre fiduciaire de l'emprunteur et en misant sur son expérience de la gestion financière, l'approche sectorielle réalise le vœu d'un bon nombre de pays, qui souhaitent qu'on harmonise les exigences des donateurs, afin d'éliminer la nécessité de tenir des dossiers parallèles respectant les procédures propres à chaque donateur, ce qui accapare les ressources. De plus, l'expérience qu'a la Banque mondiale des approches sectorielles indique qu'en rationalisant les systèmes et les exigences fiduciaires, on permet au prêteur d'améliorer considérablement son processus de supervision, grâce à l'accent mis sur les conseils techniques relatifs aux enjeux sectoriels plutôt que sur la surveillance des erreurs de procédure.

*Les emprunteurs doivent s'approprier le processus, le superviser et maintenir leur engagement.* Parce qu'il s'agit de l'initiative sociale vedette du gouvernement Lula, le programme Bolsa Familia a bénéficié du soutien des hautes instances politiques et du grand public également. La plupart des gens considéraient que le regroupement des programmes de

transfert de fonds conditionnel permettrait de tabler sur les succès passés et d'améliorer la performance. Ce programme a obtenu l'aval des partis politiques, des différents secteurs du gouvernement, des universitaires, de la société civile et même des médias.

*Les transferts de fonds conditionnels sont réalistes du point de vue opérationnel et politiquement acceptables.* L'appropriation par le Brésil des transferts de fonds conditionnels et l'engagement du pays à cet égard ont été renforcés par le fait que le grand public comprenait que l'intégration améliorerait l'efficacité et l'équité de ces instruments. Certains donateurs internationaux ont prouvé eux aussi que les transferts de fonds conditionnels étaient réalistes sur le plan opérationnel et politiquement acceptables en tant qu'approche de l'aide sociale. On peut apaiser les craintes de ceux qui croient que l'aide monétaire consentie n'est qu'une forme « d'aumône » par les moyens qui suivent : en établissant un lien entre cette aide et des comportements souhaitables, comme le fait d'envoyer ses enfants à l'école ou de leur offrir des soins de santé; en versant l'argent aux mères, dont les décisions à propos de l'affectation des ressources du ménage favorisent généralement la saine alimentation, la santé et l'éducation des enfants; en faisant un suivi et une évaluation honnêtes des résultats.

*Les programmes de transfert de fonds conditionnels ont amélioré les indicateurs et les résultats en éducation.* Une évaluation ex ante effectuée par Bourguignon, Ferreira et Leite (2003) a révélé que le programme brésilien Bolsa Escola (qui a précédé Bolsa Familia) avait fait augmenter fortement le nombre d'enfants inscrits à l'école et diminuer le nombre d'enfants qui travaillaient uniquement. Des simulations utilisant des méthodes semblables montrent que le programme Bolsa Familia pourrait faire augmenter considérablement les taux de réussite scolaire et réduire les cas de redoublement.

*Les conditions préalables liées au capital humain peuvent « aiguiller » les bénéficiaires vers des services complémentaires.* L'expérience acquise à l'échelle internationale montre que les efforts visant à aiguiller les bénéficiaires de programmes de transfert vers d'autres services complémentaires peuvent réduire leur dépendance par rapport à l'aide sociale. Les transferts de fonds peuvent servir de stratégies permettant aux pauvres de s'affranchir de l'aide et de « se sortir » de la pauvreté.

*Les programmes de cette nature nécessitent des capacités administratives suffisantes.* Même si le programme Bolsa Familia a été mis sur pied depuis peu et qu'il est géré par un nouveau ministère, il a été érigé sur les fondements des programmes anté-



rieurs à la réforme – par exemple, le maintien de l'acheminement direct des paiements, par le biais du système bancaire très développé du pays. En outre, bon nombre des employés affectés au ministère du Développement social en général, et au programme Bolsa Familia en particulier, ont une longue expérience de la gestion ou de l'exécution des programmes fédéraux antérieurs à la réforme, ou de programmes locaux similaires de transfert de fonds.

**La création de mécanismes de prêt innovateurs peut prendre du temps.** La Banque mondiale a constaté à maintes reprises que ses clients savaient généralement ce qu'ils voulaient. Pour les satisfaire (en particulier les emprunteurs à revenu moyen), elle doit continuellement innover dans la façon dont elle élabore et structure ses mécanismes de prêt. Toutefois, ce type d'innovation est non seulement fastidieux, mais aussi coûteux en temps. Il faut souvent solliciter l'approbation des hautes instances de la Banque; et, dès le début de toute initiative, il faut faire participer au processus tous les services concernés sans exception. En général, l'innovation est envisageable si elle est logique et axée sur les besoins du client, et si elle s'accompagne de certaines assurances en ce qui concerne les cadres fiduciaires et les mesures de sauvegarde. Cela nécessite une planification à l'avance mais aussi, dans la plupart des cas, un processus parallèle de discussion et d'approbation touchant le mécanisme lui-même.

### Conclusions et applicabilité à d'autres programmes

Le programme Bolsa Familia nous éclaire beaucoup à propos de la conception et de la mise en œuvre d'un cadre de résultats dans le contexte d'une initiative courante à la fois vaste et complexe. Il a été présenté lors de rencontres internationales, par exemple à la Conférence sur l'intensification de la lutte contre la pauvreté, qui s'est déroulée à Shanghai en mai 2004. Comme on a pu le lire dans les actes de cette conférence [TRADUCTION] : « De multiples catégories d'interventions peuvent être intensifiées, et on entend parler des réussites, qui sont adaptées ailleurs, comme en témoigne les études de cas effectuées. Par exemple, il existe au Mexique et au Brésil des systèmes de transfert de fonds aux familles pauvres ciblées. » Les programmes de protection sociale des pays d'Amérique latine et d'autres régions du monde peuvent s'inspirer du programme Bolsa Familia.

**Premièrement, de par le nombre de bénéficiaires, il s'agit de loin du plus important programme de transfert de fonds de tous les pays en développement, programme qui a connu une expansion extrêmement rapide.** Les problèmes que soulève l'établissement de systèmes pour sélectionner les bénéficiaires, faire le suivi et l'évaluation, assurer le contrôle de la qualité et intensifier les interventions ne sont pas uniques au programme Bolsa Familia, bien au contraire.

**Bon nombre des systèmes élaborés pour le programme Bolsa Familia pourraient s'appliquer à de nombreux autres pays, en particulier dans le cas des programmes décentralisés.** Par exemple, les contrôles de la qualité par échantillonnage aléatoire effectués dans le cadre du programme Bolsa Familia fournissent une précieuse rétroaction permettant aux autorités fédérales de superviser le programme à l'échelle locale.

**On est déjà en train d'adapter à d'autres projets le mécanisme de prêt élaboré pour le projet de la Banque mondiale à l'appui du programme Bolsa Familia.** Voici certains exemples récents, au Brésil :

- On est en train d'adapter le cadre de résultats lié aux décaissements à une approche sectorielle pour l'État du Ceara.
- On a adapté le cadre de résultats et les mécanismes de décaissement en prévision d'un nouveau projet de transport.
- La Banque interaméricaine de développement (BID) a élaboré un mécanisme de prêt similaire afin d'appuyer le programme Bolsa Familia et le ministère du Développement social (c'était la première approche sectorielle du genre à la BID).

On a également demandé aux responsables du programme Bolsa Familia de donner des conseils et de faire des présentations aux représentants d'autres pays qui envisagent d'adopter des approches similaires axées sur les résultats. Un important message est toujours transmis à ces occasions : il importe d'avoir de nombreuses options et de personnaliser les programmes en fonction des réalités locales et des besoins particuliers associés à une activité donnée. Comme l'a montré l'approche sectorielle adoptée par la Banque mondiale à l'appui du programme Bolsa Familia, il n'existe pas de solution idéale dans tous les cas, et le succès (potentiel) d'un programme dépend à maints égards de la capacité des donateurs à s'adapter aux besoins précis de ce programme.





## Résumé : Comment les principes de la GRD ont été appliqués au programme brésilien Bolsa Familia

1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.

- C'était dans cet esprit que l'équipe travaillait avec ses clients.

2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- Le cadre de résultats se voulait tout à la fois cumulatif et réglé en fonction des résultats escomptés acceptés par toutes les parties.

3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- Le projet s'appuie sur les systèmes de rapports financiers du pays, ainsi que sur le suivi technique des activités liées au programme.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.

- Le cadre de résultats – lié à des conditions préalables au décaissement, axées sur une amélioration de la performance – a été conçu dans cet esprit. Il met l'accent sur les résultats visés : il faut déterminer si l'on peut effectivement aider les gens à échapper à la pauvreté et déterminer une façon de le mesurer. Il porte aussi sur les résultats à l'échelle des États/provinces.

5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Le gouvernement brésilien utilise l'information relative aux résultats pour améliorer le regroupement de ses programmes de protection sociale. Il tient compte dans ses décisions des résultats du programme Bolsa Familia et des données issues des activités de mesure. La responsabilisation et la transparence sont deux éléments clés de ce processus.

## Références

Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira et Philippe G. Elite. « Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program », *World Bank Economic Review*, vol. 17, n° 2, 2003.

Rawlings, Laura. *Cash Based Transfers*, document de travail de la Banque mondiale, LCSHS, 2004.

Banque mondiale. *Project Appraisal Document: Brazil Bolsa Familia Project*, rapport n° 28544-BR, 25 mai 2004.

## Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Kathy Lindert, Banque mondiale, Brasilia, novembre 2005

Le système de rapports touchant les résultats était pleinement opérationnel en 2005. Il a été l'un des moteurs du renforcement du programme Bolsa Familia. Si 2004 a été une année de transition complexe pour ce programme, 2005 a sans aucun doute été une année de « maturation ». Durant l'année 2004, les responsables d'un programme tout récent se sont efforcés de mieux définir son identité, sa structure institutionnelle et son cadre juridique, et ce, pendant la mise en œuvre d'une imposante réforme ministérielle. Même durant cette période critique, le cadre de résultats a servi de « guide » au programme Bolsa Familia, mettant l'accent sur la consolidation de l'architecture de base dans plusieurs secteurs clés.

Depuis (et particulièrement en 2005), le gouvernement a pris des mesures concrètes pour atteindre bon nombre des objectifs clés qu'avaient mis en lumière le cadre de résultats et le système de rapports. Voici quelques exemples d'activités récentes – toutes appuyées par des objectifs clés du cadre de résultats :

- Renforcer le système de ciblage : a) en clarifiant les lignes directrices opérationnelles pour le système de registre; b) en faisant des contre-vérifications à l'interne et entre les divers systèmes afin de confirmer l'admissibilité et d'éliminer les chevauchements; c) en accédant à la base de données du registre (ministère du Développement social et municipalités); d) en affinant les instruments d'application des critères d'admissibilité et revoyant le questionnaire d'enregistrement (ce mois-ci).



- Renforcer la gestion intergouvernementale du programme grâce la conclusion d'ententes officielles entre l'organisme central (ministère du Développement social) et les entités infranationales brésiliennes. Ces ententes verticales sont assorties de « conditions » et de « cibles » institutionnelles – en échange d'incitatifs financiers précis – qui ont été établies à la lumière du cadre de résultats afin de garantir la qualité de l'exécution du programme.
- Élaborer et mener une évaluation d'impact, les premières données devant être recueillies ce mois-ci, afin de suivre et de mesurer les divers impacts du programme.
- Élaborer et mettre en place des outils améliorés de supervision du programme et de contrôle de la qualité.

Une autre innovation importante a résulté des enseignements tirés du programme : on a officiellement étendu l'approche du « cadre de résultats » aux volets décentralisés de l'exécution du programme. Comme nous l'avons vu précédemment, ce cadre de résultats a été mis en application par l'organisme central dans le cadre de ses relations avec les nombreuses entités infranationales participant à l'exécution de certains aspects du programme. Pour ce faire, le ministère du Développement social a négocié et officialisé des ententes avec les organismes infranationaux (26 États et plus de 5 000 municipalités). Ces ententes énoncent des conditions et des résultats précis liés à la qualité de l'exécution, en échange d'incitatifs financiers. Il s'agit là d'une démarche très novatrice pour mettre en œuvre un programme de transfert de fonds conditionnel dans un contexte décentralisé.

Les décideurs et les spécialistes des volets techniques du programme travaillent en respectant à la lettre les lignes directrices du cadre de résultats, afin de renforcer le programme Bolsa Familia. Le cadre de résultats sert effectivement de « guide » pour ce processus, et des objectifs clés permettent de faire le suivi des progrès réalisés. En ce qui concerne le projet de la Banque royale qui appuie Bolsa Familia, le principal enseignement à tirer tient à l'importance de bien « régler » les objectifs clés d'ordre technique par rapport aux incitatifs financiers. Malgré les retards initiaux qui ont nui à

l'efficacité du programme, le réglage envisagé par les responsables semble toujours convenir; certaines mesures sont prises plus rapidement et plus en profondeur que prévu, tandis que d'autres prennent un peu plus de temps. Il demeure que les responsables des futures activités du genre devront se pencher sur les capacités institutionnelles et politiques nécessaires aux réformes lorsqu'ils tenteront d'aligner un cadre de résultats sur les décaissements et les améliorations techniques touchant un programme. Même si le programme décrit ici est relativement récent et que l'évaluation de son impact est en cours, certains résultats sont déjà évidents : a) on a pu mesurer des gains d'efficacité, puisque les frais d'administration du fédéral ont baissé grâce au regroupement des quatre programmes en un seul; b) on constate des impacts positifs sur les économies locales, puisque les transferts génèrent des activités économiques à l'échelle locale (en particulier dans les petites municipalités moins bien nanties). En outre, les évaluations des programmes antérieurs à la réforme révèlent : a) que les résultats du ciblage sont très encourageants (quintile inférieur); b) que le programme Bolsa Escola a eu un impact considérable; c) que le nombre d'inscriptions et la réussite scolaire sont à la hausse; d) que le programme Bolsa Alimentação a eu des effets sur la consommation et le régime alimentaires et sur la croissance des enfants.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Kathy Lindert, économiste principale, Banque mondiale

**Courriel :** [klindert@worldbank.org](mailto:klindert@worldbank.org)

**Téléphone :** +55-61-329-1000



## Madagascar : Plan national d'action environnemental

### Auteurs :

Guy Razafindralambo, coordonnateur, Programme environnemental 3 (PE3)

Lisa Gaylord, co-présidente, comité directeur mixte PE3 (chef de l'équipe du développement rural et de l'environnement, USAID/Madagascar)

### Sommaire

**M**adagascar doit relever d'importants défis en matière de protection de la biodiversité, situation attribuable à une forte diversité, à l'endémisme et au risque élevé de catastrophes naturelles. Les répercussions du séisme de décembre 2004 et du tsunami qui a suivi ont amené le public à mieux comprendre l'importance d'instaurer des systèmes de gestion des côtes plus rigoureux.

La troisième étape du Plan national d'action environnemental (PNAE) met l'accent sur sept résultats à atteindre : i) élaborer des activités de développement durable, ii) administrer les écosystèmes des forêts et les ressources hydriques de manière durable, iii) protéger les écosystèmes fragiles et les mettre en valeur en tant que zones protégées et aires de conservation, iv) administrer les écosystèmes côtiers et maritimes de manière durable, v) changer favorablement les comportements à l'égard de l'environnement, vi) jeter les bases d'un financement durable pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, vii) adopter de meilleures politiques environnementales et améliorer la gestion de l'environnement.

Des données découlant du système de suivi et d'évaluation (S&E) semblent confirmer les impacts positifs du programme sur le terrain; cependant, comme il n'y a pas de repères objectivement vérifiables, il est difficile de tenir compte des attentes irréalistes alimentées par des cibles trop ambitieuses. Ainsi, l'expérience nous a appris que ces cibles doivent être réalistes si l'on ne veut pas miner la crédibilité du programme. Dans le cadre de la première étape, l'exécution du Plan national d'action environnemental s'est traduite par de nombreux projets distincts dirigés par les donateurs, qui n'étaient pas nécessairement reliés entre eux et pour lesquels la coordination entre donateurs était minimale. Par contre, pour la troisième étape, on s'attache à améliorer la coordination avec d'autres programmes, plus particulièrement avec les grandes activités multilatérales de développement rural, mais également avec des programmes ou projets similaires dans des domaines comme la voierie, l'infrastructure rurale, l'énergie, l'exploitation minière et le tourisme.

### Protéger le pays en tête de liste des priorités mondiales en matière de conservation de la biodiversité

Madagascar fait partie des 17 pays reconnus pour leur mégabiodiversité. Ensemble, ces pays représentent environ 80 p. 100 de la diversité biologique totale dans le monde. En raison de l'extraordinaire diversité de Madagascar, de ses espèces uniques et de la vulnérabilité de ce pays, un hectare de forêt perdu à Madagascar a un effet négatif sur la biodiversité mondiale bien plus important qu'un hectare perdu à peu près n'importe où ailleurs sur la planète. En effet, Madagascar est souvent placé au premier rang des priorités mondiales en matière de conservation de la biodiversité.

Les forêts de Madagascar sont menacées par les pressions démographiques, la pauvreté et l'agriculture non productive. La gestion environnementale laxiste mine la base de ressources naturelles en favorisant la déforestation, une gestion qui ne respecte pas les principes du développement durable et une agriculture qui

contribue à détruire l'environnement. L'exploitation commerciale du bois est mal réglementée. La déforestation est exacerbée par les politiques centrales et par des institutions inefficaces. Les acteurs, en particulier à l'échelle locale et régionale, ne contribuent pas véritablement à enrayer le problème. Il n'est donc pas surprenant de constater que plus de 80 p. 100 du couvert forestier original de Madagascar a maintenant disparu.

L'effet combiné d'une productivité agricole défaillante et d'une croissance rapide de la population contribue à accélérer la conversion des forêts vierges restantes, qui ne couvrent aujourd'hui que 15 p. 100 du territoire national, en cultures sur brûlis. Les bassins hydrographiques et la stabilité du sol s'en trouvent affaiblis, ce qui accroît les pertes économiques attribuables à l'érosion accrue des sols, à l'envasement et aux pénuries d'eau. L'obligation de construire, de remplacer et de réparer les infrastructures endommagées (entreprise fort coûteuse) contribue à ce cercle vicieux. Le PIB (calculé en dollars de



1995) est passé d'environ 383 \$US en 1960 à environ 246 \$US aujourd'hui.

### Objectifs

En 1989, soit six ans avant de signer la Convention sur la diversité biologique, le gouvernement de Madagascar élaborait le premier Plan national d'action environnemental (PNAE) de l'Afrique. Il s'agissait alors du programme environnemental le plus complet et le plus ambitieux de tout le continent. Un programme d'investissement à long terme a été établi en trois étapes, sur une période de 15 ans. L'engagement ferme du gouvernement à l'égard de la protection de l'environnement s'est également traduit par la reconnaissance et la ratification d'importantes conventions régionales et internationales, ainsi que par une collaboration soutenue avec les donateurs internationaux afin de relever l'énorme défi environnemental de ce pays. La Charte de l'environnement de 1990 réitère les préoccupations du gouvernement en matière d'environnement, ainsi que son engagement à l'égard du Plan national d'action environnemental.

Lancé concrètement en 1991, le Plan national d'action environnemental vise les objectifs suivants :

- administrer le patrimoine national que représente la biodiversité dans les zones protégées, tout en garantissant le développement durable des régions environnantes;
- améliorer les conditions de vie des populations grâce à la protection et à une meilleure gestion des ressources naturelles, en mettant particulièrement l'accent sur les bassins hydrographiques, le reboisement, l'agroforesterie et l'amélioration de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement;
- promouvoir l'éducation, la formation et les communications à propos de l'environnement;
- améliorer les politiques et leur administration;
- établir des mécanismes de recherche, de gestion des données et de suivi dans le domaine de l'environnement.

Un processus participatif a permis d'intégrer les principes fondamentaux du plan d'action environnemental à d'autres grandes initiatives, notamment le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de Madagascar (2000) et le Plan d'action pour le développement rural (2001). Comme l'établissent clairement ces documents stratégiques, le gouvernement reconnaît les liens entre l'environnement et le développement durable.

### Conception et exécution du Plan national d'action

La première étape du PNAE (1991-1997) visait à créer un cadre stratégique, réglementaire et institutionnel qui soit rationnel. Il fallait établir les conditions nécessaires pour que ce soit le pays, plutôt que les donateurs, qui s'approprient le Plan national d'action. La seconde étape (1997-2003), qui a permis de consolider les programmes de la première étape, accordait un rôle de direction plus net aux institutions nationales. La troisième étape (2003-2008) vise à étendre les principes de protection de l'environnement à la gestion macroéconomique et aux programmes sectoriels, y compris aux mécanismes de financement durable dans le domaine de l'environnement.

Une vaste coalition de donateurs offre son concours : des donateurs bilatéraux (les États-Unis, l'Allemagne, la France, la Suisse et le Japon), des donateurs multilatéraux (le Fonds pour l'environnement mondial, la Banque mondiale, l'Association internationale de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement) et des ONG (la Fédération mondiale de la faune, Conservation International et la Wildlife Conservation Society). Le Plan national d'action aide le gouvernement à prendre les rênes du programme environnemental. Cette responsabilisation a favorisé la transition d'une approche strictement axée sur la conservation à une démarche selon laquelle on insiste davantage sur le lien entre la pauvreté en milieu rural et la dégradation de l'environnement.

La seconde étape, qui tablait sur les enseignements tirés de la première, visait à étendre la conservation et le développement au-delà des réserves et des parcs nationaux et à adopter une « approche paysage » régionalisée. Quant à la troisième étape, entamée en 2003, elle a pour objectif de préserver l'importance et la qualité des ressources naturelles, et de voir à ce que ces ressources soient exploitées de façon à assurer une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie aux citoyens.



### Une approche écorégionale de la conservation

Madagascar a adopté une vaste approche régionalisée de la conservation, qui met l'accent sur la protection des ressources cruciales, comme les bassins hydrographiques, par des mesures d'aménagement du territoire à différents niveaux. L'« approche systémique » englobe les analyses multisectorielles et la planification à de multiples niveaux. Dans cette perspective élargie, on met l'accent sur le développement économique régional et la lutte contre la pauvreté. En outre, les pratiques agricoles non classiques sont, estime-t-on, la clé de la réduction de la culture sur brûlis et de l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

### Problèmes

Chaque étape du Plan national d'action a été parsemée de problèmes particuliers d'ordre pratique et conceptuel :

**Programme environnemental 1 (1991-1997).** En ce qui a trait au problème général de la dégradation de l'environnement à Madagascar, la zone d'intervention choisie pour la première étape, soit les régions protégées et les zones périphériques, était trop limitée. Les analyses ont permis de mettre en lumière les causes sous-jacentes de la détérioration constante de l'environnement, et ont fait ressortir clairement la nécessité d'aborder la question de la protection à l'échelle tant nationale que régionale. Malgré une crise agricole évidente, clairement liée à la dégradation de l'environnement, la première étape accordait trop peu d'attention à l'amélioration des pratiques agricoles, et a presque entièrement exclu le secteur privé comme partenaire.

**Programme environnemental 2 (1997-2003).** La seconde étape du Plan d'action s'est traduite par une opération plus complexe, exécutée à l'échelle nationale. L'objectif qu'elle visait en matière de développement, c'est-à-dire inverser la tendance à la dégradation de l'environnement, était prodigieusement ambitieux, sans doute trop ambitieux compte tenu du délai imparti. La gamme des activités prévues comprenait une gestion améliorée, des inventaires biologiques, un processus de planification et d'analyse, l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux intrants, de la recherche en marketing, des systèmes d'information géographique, le transfert de la gestion aux collectivités locales et des mesures liées aux régimes fonciers aux échelons local, régional et national. Plusieurs des sept organismes d'exécution étaient nouveaux, tandis que d'autres devaient sérieusement renforcer leurs capacités. Le plan allait au-delà de leur mandat et de leurs capacités. En outre, la

collaboration avec d'autres programmes sectoriels était anémique, ce qui a nui à la collaboration destinée à trouver des solutions de rechange aux pratiques agricoles destructrices en milieu rural.

**Programme environnemental 3 (2003-2008).** La troisième étape, qui est en cours, vise à intégrer les préoccupations environnementales à la gestion macro-économique et aux programmes sectoriels qui mettent l'accent sur les *résultats* à l'échelle régionale et locale. Madagascar s'est maintenant doté de politiques favorables à l'environnement et d'un cadre de réglementation. Pourtant, même si ces politiques et règlements sont « judicieux », ils ne changeront pas grand-chose si les institutions qui doivent les appliquer éprouvent des problèmes de gouvernance (comme dans le cas du secteur forestier).

De façon générale, ce plan d'action environnemental échelonné sur 15 ans doit être considéré comme une initiative à long terme dont le but est de donner au pays la capacité d'assurer lui-même la gestion de ses propres ressources naturelles. Cependant, la dégradation de l'environnement ne sera pas freinée, et encore moins inversée, si les stratégies de développement axées sur la réduction de la pauvreté ne sont pas fructueuses. Les actions et politiques qui conviennent doivent être coordonnées entre les secteurs, afin que développement et protection de l'environnement aillent de pair. Ainsi, il faudra intensifier l'exploitation des terres et trouver des sources de revenu non agricoles pour répondre aux besoins des populations.

### Modifications en cours d'exécution

Des examens périodiques des progrès réalisés relativement aux objectifs du Plan national d'action ont été entrepris conjointement par le gouvernement et les donateurs. Le processus d'exécution a évolué et a été adapté en conséquence.

**Passage à une approche écorégionale.** En 1995, des ateliers scientifiques et des opérations d'établissement des priorités ont révélé que les priorités en matière de conservation se situaient dans une large mesure *en dehors* des limites du réseau des zones protégées, ce qui a donné du poids à l'idée d'une vaste approche écorégionale pour remplacer l'orientation actuelle, qui se limite à la conservation de la biodiversité dans les zones protégées.

**Planification consultative plus vaste à de multiples niveaux.** La réorientation vers une approche écorégionale a grandement favorisé la planification consultative à de multiples niveaux et la mise en œuvre d'une « approche paysage » au cours de la seconde étape. Ici, une approche commune des activités de conservation et de développement axées sur la collec-



tivité est apparue absolument essentielle à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et à l'intensification des activités agricoles.

**Rendre plus réalistes des objectifs trop ambitieux.**

Une étude menée par le gouvernement et plusieurs donateurs en février 2001 a révélé que les objectifs étaient trop ambitieux. Elle a mis en lumière des objectifs souhaitables qui exigeraient des interventions complémentaires allant au-delà de la portée et des ressources du Plan national d'action, plus particulièrement l'intensification de l'exploitation des terres, la recherche de sources de revenu non agricoles, des politiques d'exportation du bois et d'exploitation forestière mieux adaptées et mieux appliquées et le développement économique en général. On a donc révisé les objectifs de développement de la seconde étape, en 2001, afin de limiter (et non d'inverser) la dégradation de l'environnement à l'échelle nationale.

**Créer un cadre logique stratégique, axé sur les résultats.**

Un cadre révisé de planification et d'exécution a été élaboré, lequel a contribué à simplifier les seconde et troisième étapes. Grâce à cette restructuration, les objectifs de développement sont devenus plus réalistes, l'exécution est moins complexe et les interventions sont davantage axées sur les zones prioritaires. Les impacts et les résultats attendus, transposés en indicateurs de suivi et en cibles, sont devenus plus raisonnables, ont été mieux formulés et sont plus faciles à mesurer. Par ricochet, le cadre commun a favorisé l'appropriation du processus. Il en a découlé une vision plus cohérente qui relie conceptuellement le développement et la conservation et qui encourage l'action multisectorielle, la participation de multiples acteurs et un modèle plus intégratif de collaboration. Enfin, de meilleurs instruments et outils pour la planification, la gestion, la coordination et la prise de décisions ont appuyé une approche de la programmation axée sur les résultats.

**Simplifier le modèle de programmation et de budgétisation.**

Dans le cadre de la troisième étape, on pousse plus loin l'approche fondée sur les programmes, tout en s'inspirant des enseignements tirés de la première et de la deuxième étape. Par exemple, on a remplacé le modèle de programmation et de budgétisation par une planification et une coordination annuelles allégées et qualitatives.

**Implanter un système de S&E.** On a établi un système de S&E exhaustif afin de structurer l'information générée, de façon à cerner les résultats des différents projets qui constituent la troisième étape. L'unité de coordination (CELCO) qui relève du ministère de l'Environnement, des Eaux et des Forêts assure le suivi de ces projets, à partir d'une série commune d'indicateurs. Ce système a été mis à ni-

veau en fonction des facteurs suivants : normalisation en vue d'harmoniser les systèmes utilisés par diverses institutions, capacité d'analyse spatiale, intégration de différents types de données, culture institutionnelle davantage axée sur les résultats, données de meilleure qualité et accès plus facile aux rapports de S&E pour les décideurs et les parties prenantes. Ce système de S&E normalisé repose toutefois sur le consentement des donateurs à baser le suivi de leurs intrants sur les indicateurs et extrants communs, plutôt que sur les apports financiers.

**Résultats obtenus**

**Impact positif sur le terrain.** Les données découlant du système de S&E du PNAE confirment l'impact positif du programme sur le terrain, malgré la nécessité d'établir plus de repères objectivement vérifiables pour tenir compte des attentes irréalistes alimentées par des cibles trop ambitieuses. Les effets intermédiaires révèlent ce qui suit :

- le taux de déforestation dans les zones protégées (0,7 p. 100 par an) et dans les forêts classées (1 p. 100 par an) est aujourd'hui beaucoup plus faible que dans les forêts non classées (1,5 p. 100);
- la dégradation des habitats vitaux a considérablement ralenti, passant d'environ 1,7 p. 100 à 0,62 p. 100 par an;
- la qualité de la biodiversité dans les zones protégées, mesurée en fonction d'un indice d'endémisme composé, s'est améliorée, passant de 0,61 à 0,74;
- plus de 370 000 ménages en région rurale ont bénéficié d'investissements qui ont permis d'améliorer la protection des sols et de l'eau, ainsi que la productivité. Ces ménages ont profité d'une augmentation de revenu d'environ 10 p. 100 par an pendant toute la durée du projet, par rapport au groupe témoin;
- les revenus touristiques associés aux visites dans les parcs nationaux sont passés à environ 50 millions de dollars américains en 2000, ce qui représente quelque 40 p. 100 de toutes les dépenses faites par les visiteurs de l'extérieur du pays. Ces dépenses, qui connaissent une croissance rapide, profitent de plus en plus aux collectivités locales;
- le principe du « pollueur payeur » a été intégré aux décisions liées aux investissements par le recours aux études d'impact sur l'environnement.

**Capacité accrue d'évaluer les résultats à de multiples niveaux.** Au cours des années à venir, les progrès seront mesurés à la lumière du cadre des objectifs stratégiques établis pour la troisième étape, cadre qui



recense de multiples objectifs et indicateurs à différents niveaux, notamment des indicateurs d'extrants, de performance et d'impact fondés sur des objectifs généraux, stratégiques et particuliers. Les indicateurs d'impact permettent de déterminer l'incidence générale de l'approche faisant intervenir de multiples acteurs et sont liés aux indicateurs établis dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

#### Exemples d'indicateurs d'impact liés aux objectifs stratégiques

- Protection du territoire des écosystèmes forestiers, côtiers et maritimes.
- Diminution du recours à la culture sur brûlis.
- Nombre d'hectares couverts par les zones protégées.
- Proportion des coûts d'exploitation des zones protégées absorbée par les nouveaux mécanismes de financement.
- Nombre de plans de développement sectoriels, régionaux et communaux qui intègrent efficacement les aspects environnementaux aux processus décisionnels et à la planification.
- Nombre de communes situées dans des écorégions vulnérables qui gèrent activement et efficacement les ressources naturelles et profitent véritablement des avantages économiques générés par la prestation de services environnementaux et d'autres sources de revenu.

**Capacité accrue de mesurer la performance.** Les nouveaux indicateurs de performance permettent de suivre l'impact des activités mises en œuvre par les différents acteurs, entre autres les groupes environnementaux, les ONG nationales et internationales et les programmes des donateurs.

#### Indicateurs de performance

- Pourcentage des zones maritimes et terrestres protégées et des écosystèmes forestiers administrés conformément aux plans de zonage et de gestion durable approuvés.
- Nombre de communes certifiées « vertes ».
- Nombre d'hectares protégés grâce à la gestion des ressources naturelles.
- Augmentation du nombre de ménages qui adoptent de nouvelles pratiques ou de nouvelles cultures.
- Nombre et valeur des ententes contractuelles entre les producteurs, les transformateurs et les acheteurs.
- Nombre de mesures visant la protection de l'environnement.

- Nombre d'investissements publics et privés conformes aux mesures d'atténuation et de protection de l'environnement, telles que précisées dans les études d'impact sur l'environnement.
- Pourcentage des sources non budgétaires qui contribuent de façon importante aux coûts d'exploitation des institutions environnementales publiques.

#### Enseignements tirés de l'expérience

Au cours de la troisième étape, on a déployé des efforts considérables pour évaluer la performance et tirer des enseignements des deux premières étapes, notamment :

**Adopter une approche-programme simplifiée là où de multiples donateurs interviennent, et recourir à des indicateurs uniformes.** La mise en œuvre de la première étape du Plan national d'action reposait sur les projets disparates de différents donateurs. Ces projets n'étaient pas clairement liés entre eux et étaient mal coordonnés. La seconde étape reposait principalement sur des idées et des propositions émanant des organismes d'exécution qui avaient participé à la première étape – des évaluations et processus de négociation multidonateurs ainsi que d'un secrétariat de coordination des donateurs. Le système a bénéficié de la collaboration des participants, plus particulièrement entre les donateurs multilatéraux, mais il a nécessité énormément de temps et il s'est révélé mal adapté à la coopération avec les donateurs bilatéraux.

**Établir des liens entre les sources de financement et les résultats attendus sur le terrain.** À partir des enseignements tirés de la seconde étape, le gouvernement et les donateurs ont élaboré un cadre de résultats pour traduire les extrants escomptés en résultats concrets. Ce cadre établit des liens directs entre les sources de financement et les résultats escomptés, mais il évite de devoir coordonner les activités et intrants des donateurs, tâche qui s'est avérée difficile au cours de la seconde étape. Parmi les donateurs participants, notons la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds pour l'environnement mondial, les responsables des programmes bilatéraux américains, français, allemands, suisses et japonais, Conservation International, la Fédération mondiale de la faune et la Wildlife Conservation Society. Cet important groupe de donateurs a accepté que le système commun de S&E serve à la reddition de comptes sur ses investissements individuels.

**Assurer la coordination avec d'autres programmes nationaux, condition essentielle, plus particulièrement avec les programmes de développement rural.** Afin de mieux intégrer le programme environnemen-



tal au développement général du pays, on cherchera au cours de la troisième étape à améliorer la coordination avec d'autres programmes. Cela comprend les vastes opérations multilatérales de développement rural, mais également des programmes ou projets similaires touchant le réseau routier en milieu rural, les infrastructures rurales, l'énergie, l'exploitation minière et le tourisme. L'importance accordée au développement rural et une nouvelle structure ministérielle permettent d'adopter une vision plus globale du développement rural durable à l'échelle régionale et communale, à la fois au sein des institutions gouvernementales et chez les donateurs. Les principaux changements apportés sont les suivants : regroupement des programmes économiques, de l'aménagement du territoire, des transports et des travaux publics en un seul « super ministère » sous la responsabilité du vice-premier ministre; regroupement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche dans un même ministère; regroupement des eaux et des forêts, avec l'environnement, à l'intérieur d'un même ministère; mise sur pied, récemment, de 22 régions chargées d'élaborer des plans régionaux de développement qui favoriseront une meilleure coordination entre les programmes sectoriels.

**Adapter les mécanismes d'exécution axés sur la performance qui peuvent servir à une plus grande variété d'organismes.** Les deux premières étapes ont été exécutées par divers organismes et institutions, pour la plupart gouvernementaux, créés dans le cadre du programme. La troisième étape est exécutée par des intervenants plus diversifiés – institutions, administrations locales, collectivités, ONG, fournisseurs de services et secteur privé –, qui sont reliés par un système de contrats axés sur la performance et les résultats.

### Facteurs de réussite

Certains facteurs essentiels au succès du plan se dégagent des réalisations et des enseignements tirés des étapes antérieures :

**Une véritable volonté politique et l'engagement du gouvernement : deux éléments indispensables.** Le Plan national d'action environnemental de Madagascar, le premier plan du genre en Afrique, montre que le gouvernement est véritablement déterminé à favoriser le développement durable, au bénéfice de sa population. Le Plan sert de cadre stratégique à tous ceux qui participent à l'exécution du programme. Cet engagement déjà ferme a été consolidé lors du 5<sup>e</sup> Congrès mondial sur les parcs naturels (septembre 2003). En effet, le président Ravalomanana a annoncé à cette occasion que la superficie des zones protégées serait triplée, ce qui suppose une augmentation, répartie sur cinq ans, de la superficie des écosystèmes ter-

restres, maritimes et des milieux humides, qui passerait ainsi de 1,7 million à 6 millions d'hectares.

**L'importance d'un cadre stratégique environnemental viable.** Madagascar a réussi à intégrer les enjeux environnementaux à bon nombre de ses politiques sectorielles, et s'est doté d'institutions capables de prendre en main des aspects importants de la gestion de l'environnement et de la gouvernance. Le cadre juridique et stratégique est bien en place. La loi sur les études d'impact sur l'environnement, la nouvelle politique sur les forêts, le code des zones protégées adopté récemment et la loi sur les fondations constituent une base solide pour la gestion durable de l'environnement. En outre, la première loi favorisant le transfert administratif des ressources naturelles renouvelables aux collectivités (connu sous le nom de GELOSE) a été promulguée en septembre 1996.

**L'importance des institutions.** Madagascar s'est doté d'institutions environnementales sur le terrain qui peuvent promouvoir une bonne gestion des ressources naturelles du pays.

Au moment du lancement du Plan national d'action environnemental, un office national pour l'environnement (ONE) a été créé pour diriger la définition d'une politique environnementale et veiller à l'application des études d'impact sur l'environnement. Par la suite, un ministère de l'Environnement a été mis sur pied pour chapeauter les affaires environnementales dans leur ensemble, auquel est venu se greffer l'ONE. En 1991, l'Association nationale pour la gestion des aires protégées était constituée; son mandat était d'établir et de gérer le réseau national des aires protégées. Le ministère des Forêts était responsable des autres écosystèmes forestiers, qui feront d'ailleurs l'objet d'une révision et seront remis en valeur dans le cadre du PE3. Deux organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle important, soit l'Association nationale d'actions environnementales et le Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE), tout comme la première fondation vouée à l'environnement, baptisée Tany Meva.

### Conclusion

Le Plan national d'action environnemental de Madagascar est considéré comme un modèle de programme national favorisant le dialogue et les partenariats entre le gouvernement et les donateurs. La relation se fonde sur un ensemble d'objectifs, de résultats et d'indicateurs approuvés par les parties. La Politique générale de l'État 2005, présentée par le gouvernement en décembre 2004, propose l'élaboration de onze programmes nationaux liés au Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Sa devise





est la suivante : *Madagascar, naturellement*. Ces programmes devront reposer sur les principes sous-jacents de la troisième étape du Plan national d'action environnemental, que voici : orientations opérationnelles et stratégiques acceptées par tous les acteurs; programmes axés sur la performance et assortis d'objectifs, de résultats et d'indicateurs clairs; cohérence entre les interventions des donateurs; appel à la collaboration de tous les acteurs, y compris les collectivités locales et le secteur privé.

### Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués au Plan national d'action environnemental de Madagascar

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- Le cadre stratégique de la troisième étape : met l'accent sur des objectifs et des résultats communs; facilite l'adoption d'une vision commune qui relie développement et conservation; encourage le recours à un modèle de collaboration multisectoriel et multipartite à plusieurs niveaux; met en place une approche-programme axée sur les résultats qui comporte des instruments et outils de planification, de gestion, de coordination et de prise de décisions.

*2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*

- Un cadre de résultats conjoint, établi par le gouvernement et les donateurs pour la troisième étape, définit les extrants/résultats escomptés. Le comité directeur mixte chargé de la troisième étape s'assure que les investissements du gouvernement et des donateurs sont définis et matérialisés en fonction du cadre de résultats et des indicateurs approuvés. En outre, il effectue un suivi des progrès réalisés à l'égard des résultats attendus, et il précise l'orientation stratégique et donne des conseils en ce qui a trait à l'exécution générale du programme et à la coordination de ce dernier avec d'autres programmes sectoriels et de développement.

*3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.*

- Les donateurs participants (comme la Banque mondiale, le PNUD, le FEM, les programmes bilatéraux américains, français, allemands, suisses et japonais, Conservation International, la Fédération mondiale de la faune et la Wildlife Conservation Society) ont accepté d'être tenus responsables de

la contribution de leurs investissements aux résultats attendus, les progrès réalisés étant mesurés en fonction du système de S&E mis sur pied pour la troisième étape. Ce système, qui comporte des indicateurs communs, permet d'établir des liens plus directs entre les sources de financement et les résultats obtenus sur le terrain, tout en évitant de devoir coordonner les activités et les intrants des donateurs.

- Ce système tient compte des éléments suivants : normalisation visant à harmoniser les systèmes utilisés par diverses institutions; capacité d'analyse spatiale, intégration de différents types de données, culture institutionnelle davantage axée sur les résultats, données de meilleure qualité et accès plus facile, pour les décideurs et les acteurs concernés, aux rapports de S&E.

*4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.*

- Les progrès sont mesurés à la lumière du cadre stratégique, qui présente de multiples objectifs, résultats et indicateurs à différents niveaux. Il s'agit d'indicateurs d'extrants, de performance et d'impact qui reposent sur des objectifs généraux, stratégiques et particuliers. Les indicateurs d'impact sont destinés à montrer l'incidence générale de l'approche faisant intervenir de multiples acteurs; ils sont liés aux indicateurs établis dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Les indicateurs de performance permettent quant à eux de suivre l'impact des activités mises en œuvre par les différents acteurs, entre autres les groupes environnementaux, les ONG nationales et internationales et les programmes des donateurs

*5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.*

- Le système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats permet de structurer l'information de façon à dégager les résultats des divers projets qui constituent la troisième étape. Les objectifs de développement sont plus réalistes, l'exécution est moins complexe, les interventions sont mieux ciblées (zones prioritaires retenues) et les impacts et résultats escomptés (cibles et indicateurs de suivi) sont plus raisonnables, mieux formulés et plus faciles à mesurer.



## **Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Lisa Gaylord, USAID, Madagascar, novembre 2005**

### **Engagement du gouvernement de Madagascar à l'égard de la Déclaration de Paris**

Le gouvernement de Madagascar a pleinement intégré à sa politique générale les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Le président de Madagascar a fait mention de la Déclaration dans le discours qu'il a prononcé devant les chefs des régions nouvellement nommés, lors d'une formation sur le leadership. Les 22 chefs sont responsables de la coordination globale des activités à l'échelle régionale. À cette fin, ils doivent principalement veiller à ce que les programmes des donateurs soient alignés sur les plans régionaux de développement élaborés l'an dernier dans le cadre d'un processus participatif.

En vertu de la « Politique générale de l'État » malgache, le président a également demandé qu'on élabore dix programmes nationaux cette année (dans les domaines de la santé, du développement rural, de la décentralisation, etc.). Par la suite, les donateurs devront également aligner leurs programmes sur ces programmes nationaux. Cela prouve à quel point il importe que Madagascar, en tant que pays partenaire, fasse preuve de leadership et assure une meilleure coordination et l'harmonisation des programmes des donateurs en fonction des priorités et des politiques gouvernementales, aux échelons national et régional.

### **Dans quelle mesure le système de rapports sur les résultats rattaché au Plan national d'action environnemental (PNAE) de Madagascar a-t-il continué à être exploité en 2005?**

Le système de rapports sur les résultats qui a été présenté lors du forum sur l'exécution, en février, demeure la référence pour tous les rapports touchant le PNAE. Au cours de la dernière année, cependant, le système de rapports du PNAE/PE3 et le système de S&E relevant du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ont été réunis en un système commun de rapports sur les résultats. Cette fusion s'est révélée très utile, puisque le ministère de l'Environnement, des Eaux et des Forêts a ainsi pu mettre en place un cadre stratégique commun.

### **Y a-t-il eu des innovations récentes découlant des enseignements tirés de l'expérience?**

Parmi les innovations qui ont découlé des enseignements retenus, on est arrivé à la conclusion qu'il fallait assurer une meilleure coordination, grâce à l'harmonisation des programmes des donateurs à l'échelle régionale et des plans régionaux de développement.

Le système initial comportait plus de 75 indicateurs communs. Ce nombre s'est révélé irréaliste pour les donateurs bilatéraux et les organisations internationales qui ne transfèrent pas leurs fonds directement aux institutions du gouvernement malgache. En conséquence, on a ramené à vingt ces indicateurs, lesquels serviront d'indicateurs clés pour rendre des comptes au gouvernement et à d'autres donateurs à propos de l'impact global du Programme environnemental.

### **Qu'est-ce que les décideurs ou les spécialistes auraient pu changer (si nécessaire) dans la conception et la mise en œuvre du système?**

L'expérience de Madagascar a démontré qu'il était important d'établir un système de S&E pour assurer le suivi d'un programme de portée nationale en fonction d'indicateurs communs. Il importe également de veiller à ce que les mesures de protection environnementales et sociales soient intégrées à tout système de suivi et d'évaluation. Pour ce faire, il faudra affiner davantage les indicateurs existants afin de garantir que cet élément soit pris en considération et qu'il n'y ait aucun risque pour l'environnement.

Autre observation importante : les membres du groupe de donateurs ont accepté que le système de S&E soit utilisé pour rendre compte de leurs divers investissements. Il sera donc important de déterminer dans quels domaines ce système confère effectivement la capacité de mesure à laquelle s'attendent les donateurs. Mais surtout, le système de S&E devrait aider le gouvernement de Madagascar à gérer son secteur de l'environnement et à mettre en lumière les progrès accomplis.

### **Références**

- Charte de l'environnement (1991)
- Plan national d'action environnemental (PE1, PE2, PE3)
- Évaluation à mi-parcours du PNAE (juillet 2000)
- Politique générale de l'État 2005 (décembre 2004)
- Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)
- Plan d'action pour le développement rural (PADR) USAID. *ICDP Lessons Learned* (novembre 1997).
- USAID. *Environment Program Stocktaking* (juillet 2001).
- USAID. *Environment/Rural Development Strategic Objective Pre-Obligation and Planning Requirements* (août 2003).
- Évaluation du PE3 faite par la Banque mondiale (avril 2004).



Évaluation du développement rural et de l'environnement faite par la Banque mondiale (juillet 2003).

**Renseignements**

**Personne-ressource** : Lisa Gaylord, USAID, C.P. 5253, Antananarivo, Madagascar

**Courriel** : [lgaylord@usaid.gov](mailto:lgaylord@usaid.gov)

**Téléphone** : +261-22-539-20



# Malawi : Un système national de suivi et d'évaluation du VIH/sida

## Auteurs :

Marelize Görgens, spécialiste en matière de suivi et d'évaluation

Cosby Nkwazi, chef de la planification, du suivi, de l'évaluation et de la recherche, Malawi

John Chipeta, agent de suivi et d'évaluation à la Commission nationale sur le sida (National Aids Commission), Malawi

Ramesh Govindaraj, spécialiste principal de la santé, AFTH1, Banque mondiale

## Sommaire

L'épidémie de VIH/sida au Malawi requiert non seulement une intervention multisectorielle destinée à en contrer les impacts, mais également un système national intégré de suivi et d'évaluation (S&E). Grâce au « soutien commun » des donateurs dans le dossier du VIH/sida, la Commission nationale sur le sida du Malawi, chargée de la tâche difficile consistant à créer un système de S&E multisectoriel, plutôt qu'un système de surveillance épidémiologique limité au secteur de la santé, a été inspirée par une « pyramide des résultats » à quatre niveaux (mesure des intrants, des extrants, des effets et des impacts). Le système a été conçu en fonction de quatre piliers : les indicateurs (pilier A) sont alimentés par des sources de données (pilier B) qui ont été analysées afin de générer de l'information (pilier C) distribuée aux différents acteurs (pilier D) au moment opportun. Ainsi, les résultats des activités de S&E peuvent appuyer la prise de décisions. Les indicateurs et les sources de données ont permis à la fois l'évaluation épisodique de la population et un suivi courant et périodique des extrants dans divers secteurs.

La mise en oeuvre du système de S&E, qui s'est faite progressivement, reposait sur une formation continue, des activités de promotion et la participation de tous les secteurs et de chaque ordre de gouvernement. L'étude de cas qui suit illustre la nécessité d'affecter des fonds et des ressources qualifiées à l'implantation du système, de renforcer les capacités grâce à un programme de formation sur le système national de suivi des extrants en matière de VIH/sida, de lier les systèmes nationaux de S&E du VIH/sida à d'autres systèmes de S&E et aux systèmes d'information de gestion (SIG) et d'intégrer les exigences en S&E du VIH/sida à toute la documentation sur ce sujet. L'étude de cas montre également le degré de détail requis et les efforts constants à déployer pour que le système de S&E soit fonctionnel, plus particulièrement dans un contexte multisectoriel où le suivi périodique des programmes est essentiel.

Le système de S&E du Malawi appuie les principes de Marrakech à plusieurs chapitres : des produits d'information précis ont été définis et sont générés, et des réseaux de diffusion ont été créés et sont utilisés. Les échanges avec les différents acteurs se font dans le cadre de consultations régulières. Le système de S&E est directement lié aux objectifs de la stratégie nationale sur le VIH/sida, et on a simplifié un rapport complexe afin qu'il puisse être utilisé au sein des districts et par un grand nombre d'organisations. En outre, le cycle de S&E a été aligné sur le cycle de planification et de programmation annuel, ce qui maximise le recours aux résultats de S&E lors de la prise de décisions importantes.

## Nécessité d'assurer un suivi multisectoriel du sida

Le VIH/sida a transformé le visage du développement en Afrique, non seulement en effaçant 20 années de gains, mais aussi en drainant des ressources de tous les secteurs du développement. Le cercle vicieux de la pauvreté et du sida comporte de multiples dimensions. Il a de lourdes conséquences sur les ressources humaines, les ressources financières, l'agriculture, l'éducation, la santé et le bien-être des populations,

dans le secteur privé, le secteur public et à tous les échelons de la société civile.

Le Malawi a créé la Commission nationale sur le sida (National Aids Commission, NAC) en août 2002, en tant qu'organe indépendant sous les auspices du président et de son cabinet. Du même coup, le Programme national de contrôle du sida (National AIDS Control Program), qui relevait du ministère de la Santé et de la Population, était démantelé. Son personnel a été transféré à la nouvelle organisation, geste qui



montre bien que la crise exigeait une intervention multisectorielle allant au-delà du secteur de la santé. Ce virage devait lancer un processus visant non seulement à reconnaître la réalité du VIH/sida, mais également à élaborer des interventions multisectorielles à cet égard. Même si le passage d'une approche limitée au secteur de la santé à une approche multisectorielle a été amorcé avec la création de la NAC, l'exécution véritable et l'appropriation de cette approche ont nécessité un énorme travail de promotion et une contribution technique de la part du gouvernement et de ses partenaires.

Le premier objectif de la nouvelle commission nationale était d'obtenir du financement. Les discussions avec les partenaires financiers multilatéraux et bilatéraux se sont révélées fructueuses et ont permis de mettre sur pied, après beaucoup de temps et d'efforts, le premier « fonds commun » pour le VIH/sida en Afrique. Le pays a obtenu un soutien financier de la Banque mondiale et des gouvernements du Royaume-Uni, de la Norvège et du Canada, ainsi qu'une contribution puisée dans les ressources du gouvernement du Malawi. Le Malawi et ses partenaires financiers se sont entendus sur le fait que la nouvelle approche multisectorielle devait être guidée par un plan de travail annuel intégré et qu'un mécanisme de subventions devait être établi en faveur des organismes communautaires œuvrant dans les domaines de la prévention du VIH, du traitement, des soins et des services de soutien. Un seul agent a été choisi pour appuyer la gestion des subventions, tâche qui doit être accomplie de façon responsable et transparente. Cinq organisations-cadres ont été désignées pour l'administration décentralisée des subventions.

Parallèlement à l'établissement de la Commission nationale sur le sida, le gouvernement du Malawi a participé à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/sida et le Malawi a signé la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida (juin 2001). Chaque pays signataire de cette déclaration s'engage à fournir des rapports sur 13 indicateurs du VIH/sida tous les deux ans.

Pour le Malawi, l'obligation de dresser des rapports répondant aux normes internationales de S&E touchant le VIH/sida représentait un nouveau défi. Les difficultés liées aux activités de S&E reflétaient les difficultés de nature institutionnelle éprouvées au sein même de la NAC. Le ministère de la Santé et de la Population avait principalement mis l'accent sur le suivi et l'évaluation du VIH/sida dans une perspective de surveillance épidémiologique. Une surveillance biologique était effectuée de façon régulière dans

19 cliniques prénatales depuis 1985, et trois cycles de surveillance comportementale ont été menés à terme en 2000.

Pourtant, en 2003, la Commission s'est retrouvée dans une situation précaire. Elle avait hérité d'un système de S&E reposant exclusivement sur l'approche épidémiologique, alors que les conclusions de la Session extraordinaire et une nouvelle orientation multisectorielle appelaient une approche plus globale. Un certain nombre d'activités de suivi et d'évaluation indépendantes étaient menées au Malawi, mais le pays était encore loin d'un système national uniforme.

Les donateurs internationaux ont par ailleurs ajouté à la complexité du processus et aux attentes irréalistes à l'égard des rapports et des données. Entre 1998 et 2002, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé ont en effet publié six manuels et guides différents sur le suivi et l'évaluation du VIH/sida. Chaque partenaire financier exigeait le recours à des pratiques de S&E rigoureuses, mais chaque partenaire bilatéral disposait de son propre système de S&E, établi en fonction des projets qu'il finançait. Il n'existait aucun système permettant de satisfaire à toutes ces exigences; par conséquent, le Malawi ne pouvait ni utiliser les données recueillies pour prendre des décisions, ni respecter ses engagements à l'égard de la déclaration adoptée à la Session extraordinaire.

Il est rapidement devenu évident pour la Commission nationale et ses partenaires internationaux qu'un système global de suivi et d'évaluation du VIH/sida devait absolument être mis au point à l'échelle nationale – un système multisectoriel solide qui permettrait d'assurer la surveillance biologique, l'établissement des rapports et l'analyse des impacts.

### Objectifs

Le système de suivi et d'évaluation du VIH/sida du Malawi vise quatre objectifs :

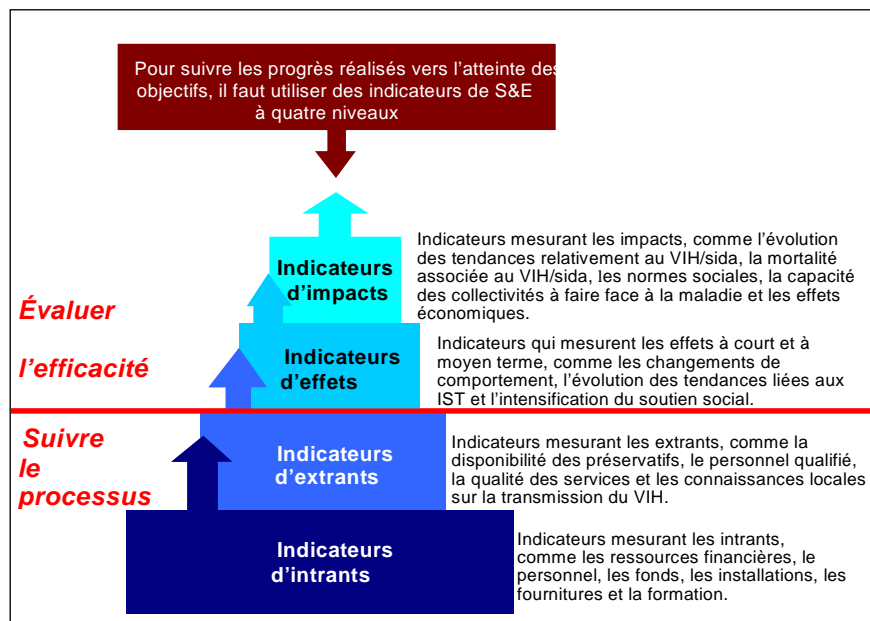
- Déterminer dans quelle mesure la Commission nationale sur le sida atteint ses objectifs : cette évaluation est continue et dynamique.
- Suivre les progrès accomplis vers la réalisation d'objectifs de développement précis, à partir d'indicateurs de S&E à quatre niveaux formant la « pyramide des résultats » : indicateurs d'intrants, indicateurs d'extrants, indicateurs d'effets et indicateurs d'impacts (voir la figure 1).



### Figure 1. La « pyramide des résultats »

#### Mesures à quatre niveaux

D'après le *Manuel opérationnel de suivi et d'évaluation – Conseil nationaux du sida*, Banque mondiale et ONUSIDA, 2002.



- Tirer des activités de S&E de l'information très facilement accessible et pouvant être utilisée par les divers intervenants qui travaillent activement à la lutte contre le VIH/sida.
- Générer une information comparable d'un pays à un autre, pour respecter les exigences des donateurs concernant les rapports et pour contribuer à la recherche scientifique à l'échelle internationale.

### Conception et exécution

**Conception du système de S&E** – La première étape du processus de conception et de conceptualisation de ce système reposait sur une série de visites auprès des responsables des interventions liées au VIH dans le secteur public, dans le secteur privé et dans la société civile, ainsi qu'auprès de groupes confessionnels. Ces visites devaient notamment permettre de préciser les besoins en information des divers acteurs dans le domaine du VIH. Ensuite, on a évalué la pertinence des sources de données existantes et des indicateurs de VIH.

Répondre à des besoins en information très variés à l'aide d'un seul système national posait d'énormes difficultés. Premièrement, le système exigeait une équipe spécialisée composée de professionnels; des activités précises devaient être assignées et les coûts

devaient être prévus dans un plan de travail et dans un budget annuel. L'évaluation épisodique (c'est-à-dire la surveillance épidémiologique) et le suivi régulier des programmes devaient être aménagés de manière rationnelle et se renforcer mutuellement. Il fallait élaborer un système simple pour traduire les extrants en résultats (effets et impacts). Comme il s'agissait d'un système tout à fait nouveau, il fallait procéder étape par étape, en apprenant par la pratique.

Le système de S&E devait établir ses propres rapports et se prêter à une validation des données et à des vérifications périodiques effectuées par des évaluateurs externes. Il fallait aussi lier le suivi financier et le suivi des programmes, non seulement en créant un système d'information de gestion unique

(spécialement prévu à cette fin), mais en combinant les responsabilités fonctionnelles à l'égard des données et des vérifications financières assumées par de multiples intervenants. Pour effectuer un suivi au niveau des programmes individuels, la Commission devait pouvoir recueillir des renseignements comparables auprès des responsables de la lutte contre le VIH/sida, quel que soit le secteur, le type d'organisation ou le lieu.

La Commission nationale sur le sida ne pouvait pas financer un vaste service de S&E. Les sources de données existantes devaient donc être pleinement exploitées et le double emploi devrait être évité à tout prix. Par exemple, on a fortement encouragé la sous-traitance pour toutes les fonctions administratives, afin de limiter les coûts et de garantir une gestion rationnelle axée sur les réalisations.

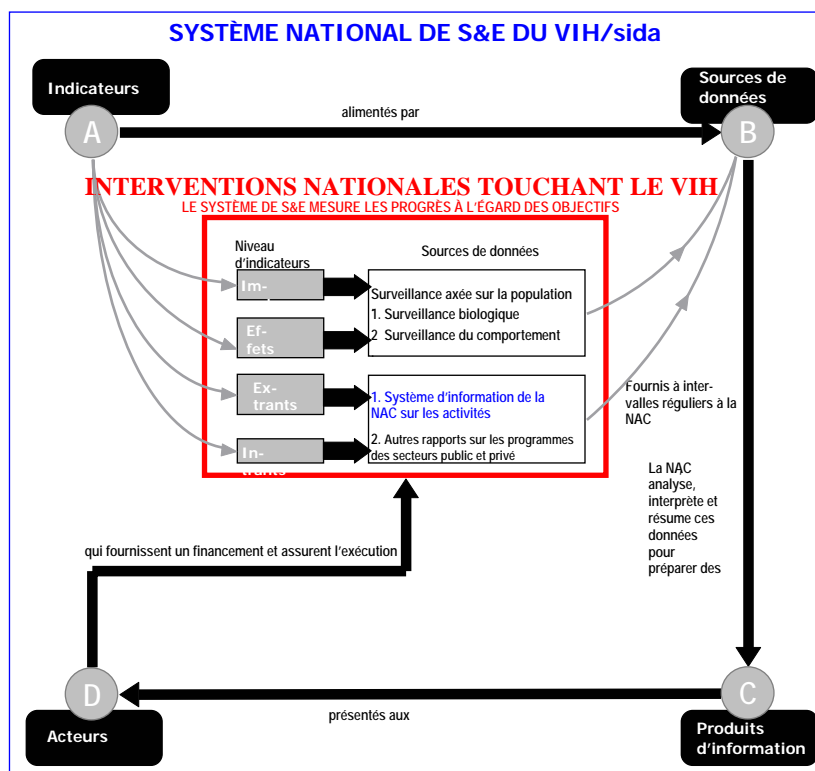
Le système ainsi créé repose sur le principe de « l'évaluation axée sur l'utilisation », inspiré de Quinn-Patton (1999). Dans ce contexte, il a fallu non seulement s'attacher à la conception des indicateurs, mais également veiller à fournir aux décideurs, au moment opportun, des données utiles et fiables. Les données souhaitées n'étaient pas toutes disponibles immédiatement, et encore moins uniformes. C'est pourquoi la Commission devait financer et trouver d'autres sources de données.



**Piliers conceptuels du système national de S&E.** Le système né de ce processus de conception comporte quatre piliers interdépendants : indicateurs, sources de données, produits d'information et acteurs. Ces liens sont illustrés à la figure 2 :

**Figure 2. Cadre conceptuel du système**

D'après la Commission nationale sur le sida du Malawi, 2003



**A) Indicateurs.** Un ensemble de 59 indicateurs du VIH/sida permettant d'évaluer les réalisations aux niveaux des intrants, des extrants, des effets et des impacts. Pour ce qui est des extrants des programmes, les indicateurs ont été regroupés en six volets. Ces volets servent à structurer de façon logique le plan de travail annuel et le plan stratégique à moyen terme de la Commission.

**B) Sources de données.** Le système tire des données de 20 sources<sup>48</sup>. Les sources sont définies en fonction des critères suivants : qui est chargé de recueillir les données, la fréquence de collecte des données et la source de financement dans chaque cas. Il faut au moins une source de données, mais parfois plus d'une, pour chacun des indicateurs.

**C) Produits d'information.** Le système définit les produits d'information en matière de S&E (rapports) à obtenir, en commençant par les rapports réguliers de la Commission.

**D) Acteurs.** Le système détermine à qui s'adressent les produits d'information, et quand et comment ils doivent être présentés.

Un plan opérationnel détaillé a été élaboré à partir de ce schéma conceptuel, lequel visait à préciser : comment chaque indicateur serait défini; quelles données et sources de données particulières étaient requises pour chaque indicateur; quel devait être le contenu des produits d'information afin que l'on puisse répondre aux besoins des acteurs; qui définirait, approuverait et présenterait ces produits; si l'on répondait aux besoins de tous les acteurs; comment le système serait administré.

**Exécution.** La diversité des acteurs et l'approche multisectorielle exigeaient une exécution par étapes successives. La mise en exploitation a duré un peu plus de 18 mois. Premièrement, le nouveau système d'information de gestion devait être élaboré et installé. En même temps, des réunions se sont tenues avec 20 fournisseurs de données, dont la rétroaction a permis d'apporter de nombreuses améliorations au système.

Les ententes signées avec les fournisseurs devaient préciser le contenu de l'information, les échéanciers et les modalités de paiement (le cas échéant). Des échanges constants avec différents acteurs et donateurs ont permis de garantir que tous les documents sur le VIH/sida rédigés par la Commission et ses partenaires, entre autres la politique nationale sur le VIH, les contrats, les subventions, les guides de formation et les directives d'exécution, fassent référence aux exigences des institutions en matière de rapports de suivi sur les programmes.

Le système a été lancé en même temps que deux importants produits d'information : un rapport trimestriel sur l'étendue des services et un premier rapport annuel de S&E du VIH/sida<sup>49</sup>. Ces documents ont été distribués à l'échelle nationale et au cours des ateliers

<sup>48</sup> Ces 20 sources de données proviennent de dix institutions différentes.

<sup>49</sup> Le rapport annuel de S&E sur le VIH/sida suit l'année civile, car on veut qu'il puisse étayer le processus de planification du Malawi, qui commence en mars.



dans les districts. On a élaboré un programme de formation sur le système qui s'adresse aux organismes communautaires; en outre, un document d'information à l'intention des acteurs a été rédigé.

## Problèmes

**Finalisation de la série d'indicateurs.** Comme il existait déjà une myriade d'indicateurs du VIH/sida et que l'on ne s'entendait pas sur ceux qui devaient être utilisés, il n'a pas été facile de convenir d'une série commune d'indicateurs. L'approche du VIH/sida autrefois axée sur le secteur de la santé, qui reposait principalement sur la surveillance épidémiologique, a fortement influencé la réflexion sur le sujet. Au départ, les intéressés ne s'entendaient pas sur la nécessité et les avantages d'un suivi régulier des programmes. Le dialogue avec le ministère de la Santé et de la Population n'a pas été très fructueux; par conséquent, ce dernier n'a pas recueilli régulièrement toutes les données requises sur le VIH auprès de ses centres de santé.

**Les sources de données non financées n'ont pas fourni de données.** On n'a pas établi de mécanisme d'acquisition approprié pour deux principales sources de données, malgré le fait qu'elles faisaient partie du plan de travail intégré. Il s'agit du sondage sur les installations de soins de santé et du sondage en milieu de travail. Cette situation a entraîné des retards, problème grave puisque le Malawi devait, en adhérant à la déclaration de la Session extraordinaire, inclure ces données dans le rapport 2005 présenté à l'ONUSIDA.

**Il est difficile de faire participer les collectivités locales au nouveau système d'information de la Commission sur les activités.** Dans les districts, on élabore de nouvelles politiques et stratégies pour lutter contre le VIH/sida. Avec une meilleure planification et un dialogue plus intense à l'échelle communautaire, une bien plus grande part de la responsabilité à l'égard des rapports sur les activités aurait pu être déléguée aux districts. Les efforts en ce sens ont cependant été freinés par le fait qu'il n'y avait pas, à l'échelon des districts, d'employés affectés à temps plein à l'administration ni à la coordination des activités de lutte contre le VIH/sida. Avant décembre 2004, date où des coordonnateurs de districts à temps plein ont été nommés, la coordination des activités était effectuée à temps partiel par un employé des services de santé des districts, ce qui limitait considérablement la portée et la qualité de l'apport des districts à la lutte contre le VIH/sida et au système national de suivi des activités à ce chapitre (situation qui montre encore une fois les répercussions des lacunes institutionnelles sur le système de S&E du VIH/sida). S'il avait été possible d'obtenir la pleine collaboration des districts

dès le début, la charge de travail s'en serait trouvée allégée, mais surtout, on aurait pu utiliser plus largement l'information recueillie. Ces lacunes se sont révélées coûteuses et il faut maintenant y remédier rétroactivement (processus qui prendra beaucoup plus de temps).

**Les données provenant de certaines sources étaient inadéquates.** Malgré l'existence de contrats écrits, de nombreux ministères et organismes parapublics n'ont pas respecté leurs engagements en matière de fourniture de données. En raison du manque d'uniformité des données provenant de ces importantes sources, les équipes de suivi et d'évaluation ont eu énormément de difficulté à élaborer des produits d'information de grande qualité.

**Ventilation inadéquate des indicateurs.** Pour présenter de façon exhaustive les résultats du suivi des programmes, il fallait souvent ventiler les indicateurs d'extrants. Malheureusement, pour les organismes communautaires en particulier, la compilation et la synthèse des données représentaient une exigence irréaliste. La situation était encore pire pour les organismes qui n'avaient pas de subvention de la NAC, puisqu'ils devaient adapter l'information préparée pour leurs organismes de financement en fonction du système d'information de la NAC sur les activités.

**Tâches inappropriées confiées au personnel chargé des activités de S&E.** Le personnel responsable des activités de S&E était fréquemment affecté à des tâches ne concernant pas le système. Il n'a donc pas eu suffisamment de temps pour élaborer pleinement le système et en promouvoir ensuite l'utilisation. Le suivi visant à s'assurer que les données du système seraient intégrées à tous les rapports et documents connexes était souvent négligé. L'implantation s'est donc révélée moins étendue que prévu.

**Les organismes qui n'étaient pas subventionnés par la NAC ont fourni beaucoup moins d'information.** La Commission offrait des subventions directes à bon nombre des responsables des interventions de lutte contre le VIH, mais pas à tous. Les organismes qui recevaient une aide financière indépendante d'autres donateurs privés ou bilatéraux étaient beaucoup moins enclins à fournir des données conformes au nouveau système d'information sur les activités. Puisqu'ils n'ont pas signé de contrat, ils mettent du temps à adopter les formules de rapport « uniformes », ce qui a entraîné d'importants écarts dans la base de données générale, et nuï à l'application des





« trois principes directeurs » sur lesquels insiste actuellement l'ONUSIDA<sup>50</sup>.

### Facteurs de réussite

L'exécution du système de suivi et d'évaluation du VIH/sida du Malawi en est aux premières étapes. Pourtant, plusieurs facteurs sont de toute évidence des conditions préalables du succès à long terme.

- Les indicateurs du VIH/sida doivent respecter les normes internationales en matière de rapports et les exigences découlant du dialogue sur le sida, tant sur le plan scientifique que sur celui de la sensibilisation (engagements issus de la Session extraordinaire et Fonds mondial de lutte contre le sida, entre autres). Il doit aussi y avoir des indicateurs pour les quatre niveaux de la pyramide des résultats – intrants, extrants, effets et impacts (voir la figure 1).
- Tout système national de S&E doit couvrir les diverses composantes à évaluer, notamment la surveillance biologique, la surveillance des comportements, les extrants à l'échelle nationale qui peuvent se traduire par des résultats, et les données qui peuvent être employées à des fins de recherche opérationnelle et scientifique.
- Les sources de données actuelles doivent être exploitées au maximum. De nouvelles données primaires ne devraient être recueillies qu'en cas d'absolue nécessité, et en dernier recours.
- Pour justifier son existence, un système de S&E doit fournir de l'information, et cette information doit pouvoir être retracée. Le but n'est pas simplement de publier l'information, mais de l'utiliser. Il est donc essentiel que les rapports sur les résultats tirés du système de S&E soient accessibles avant que les décisions ne soient prises dans le cadre des cycles de planification annuels et trimestriels.
- Tant que les ministères comme le ministère de la Santé et de la Population ne renforceront pas leurs propres systèmes pour que les données exigées dans le cadre du système national de S&E du

VIH/sida soient recueillies régulièrement, la société civile sera peu intéressée à emboîter le pas. En effet, les ONG, et même le secteur privé, ont tendance à suivre les directives du gouvernement quant à la façon dont les rapports sur les activités de lutte contre le VIH/sida doivent être présentés.

- Les données uniformes tirées du système d'information de la Commission sur les activités doivent maintenant se rendre aux niveaux inférieurs. Elles doivent être intégrées à tout dialogue national sur le VIH/sida, y compris à l'élaboration des politiques, des plans stratégiques, des guides de formation et même des descriptions de postes.
- Il faut miser sur la sensibilisation et le dialogue pour que le système demeure solide et efficace, et pour que ce dernier soit appliqué à long terme.
- Le soutien sans réserve et la responsabilisation des hauts dirigeants à l'égard du système de S&E constituent un élément essentiel, pour garantir en particulier que l'information sur les résultats serve à la prise de décisions.

### Résultats obtenus

Le système national de S&E du VIH/sida, qui est pleinement opérationnel après avoir été mis à l'essai, est bien plus qu'un simple modèle sur papier. Voici quelques-uns des résultats préliminaires observés.

- Les acteurs de 150 organisations<sup>51</sup> des secteurs privé et public et de la société civile ont reçu une formation sur le système.
- Un nouveau système d'information exhaustif sur les activités a été mis à l'essai, puis officiellement inauguré. Plus de la moitié des organisations dont le personnel a reçu une formation ont présenté des formulaires conformes aux normes, ce qui jette les bases de l'uniformisation des rapports sur les activités.
- La politique nationale du Malawi sur le VIH/sida intègre indirectement le système d'information sur les activités. La responsabilité des rapports a été déléguée aux cinq organismes-cadres de la société civile travaillant avec l'équipe de S&E de la NAC, et ces organismes assurent la supervision et la formation des sous-groupes subventionnés tenus de présenter des rapports. Un dialogue s'est ouvert avec les districts sur les rapports relatifs aux activités, ce qui a eu pour conséquence l'embauche de coordonnateurs de districts à temps plein, qui

<sup>50</sup> Les « trois principes directeurs », mis de l'avant à Washington le 25 avril 2004 par l'ONUSIDA, en collaboration avec les responsables des programmes nationaux de lutte contre le VIH/sida, les partenaires financiers bilatéraux et le Fonds mondial, renforcent l'engagement qu'ont pris les parties prenantes à l'échelle internationale d'harmoniser la riposte à l'épidémie de VIH/sida. Les voici : un cadre d'action contre le VIH/sida, un organisme national de coordination de la lutte contre le VIH/sida et un système de suivi et d'évaluation pour l'ensemble des activités nationales.

<sup>51</sup> Ces organisations comptent divers projets et services un peu partout au Malawi.



travailleront au sein des structures des administrations locales.

- Les discussions se sont poursuivies avec les partenaires financiers et les organismes-cadres au sujet de l'importance de l'harmonisation des systèmes d'information; ceux-ci ont accepté de demander aux responsables des projets qu'ils appuient de respecter le système d'information sur les activités établi par la Commission.
- Des produits d'information de S&E sont créés, notamment des rapports trimestriels sur la portée des services et le rapport annuel de S&E du VIH/sida. Les 20 sources de données n'ont pas toutes été incorporées à ces produits; néanmoins, la diffusion de données en temps réel, même si elle est encore partielle, représente une étape importante.
- Les résultats des activités de S&E font leur chemin dans le domaine public. En avril 2004, plus de 200 personnes ont assisté à un atelier de S&E, et une première conférence biennale en matière de recherche a eu lieu en mai 2004.
- Un changement important est survenu en faveur de la gestion électronique de l'information. En effet, la gestion en ligne est privilégiée depuis la nomination d'un gestionnaire de données à la Commission nationale sur le sida, et la création de nouvelles bases de données sur les interventions de lutte contre le VIH, les parties prenantes et la recherche sur le VIH/sida.

### Enseignements tirés de l'expérience

L'apprentissage – comme l'élaboration du système de S&E – s'est fait de manière itérative et continue. Voici quelques leçons qui illustrent bien ce constat :

***Même si la planification est une bonne chose en soi, l'excès de planification peut nuire aux progrès sur le plan opérationnel.*** Au cours du long processus de planification systématique, duquel est issu un plan opérationnel de S&E détaillé, on a peut-être consacré trop de temps aux discussions et à la sélection des indicateurs. Des raccourcis sont parfois nécessaires; par exemple, on a élaboré un guide simplifié pour rendre le système plus accessible à un plus grand nombre d'acteurs.

***Plus les liens entre les catégories de programmes et les indicateurs d'extrants sont étroits, plus ces indicateurs sont susceptibles d'être utilisés.*** Les six secteurs de programmation qu'on a établis pour regrouper logiquement les indicateurs d'extrants ont également été utilisés pour regrouper les éléments du plan de travail annuel intégré et du plan stratégique à moyen terme de la Commission. Cette approche a très

bien fonctionné et a permis de maximiser les chances que les résultats découlant du système de S&E soient utilisés.

***Il faut tenir compte des structures du gouvernement, au moins dans un premier temps.*** La formation et la promotion continues sont non seulement importantes, mais essentielles si l'on veut assurer le bon fonctionnement du système. Mais on ne peut faire abstraction de la structure gouvernementale. Par exemple, si le gouvernement a décentralisé les opérations en faveur des districts, le système d'information sur les activités doit alors intégrer les structures des districts à la diffusion des données.

***Tout système national requiert qu'une équipe interdisciplinaire qualifiée y soit expressément affectée, laquelle doit avoir une expertise qui va au-delà des activités épidémiologiques habituelles; pour cela, il faut de l'argent.*** Il faut prévoir un financement adéquat non seulement dans le budget annuel et le plan de travail, mais également dans les plans d'approvisionnement du gouvernement.

***Le renforcement des capacités en matière de S&E doit reposer sur une formation nationale touchant le suivi des programmes.*** Le financement offert pour mener les interventions de lutte contre le VIH a attiré de nombreux organismes communautaires. Toutefois, il s'agit souvent de petits groupes qui n'ont pas les compétences nécessaires pour recueillir, saisir et résumer les données sur les extrants dont on a besoin pour établir les rapports. Le renforcement des capacités en matière de S&E est donc nécessaire, mais il doit être concret, et aborder des questions terre à terre comme la façon d'inventorier des données individuelles et de tenir des registres.

***Pour favoriser la synergie et en tirer le maximum d'avantages, il faut lier le système national de S&E du VIH/sida à d'autres systèmes de S&E et aux SIG connexes.*** Au Malawi, certaines ONG internationales utilisent toujours leur propre système de S&E du VIH/sida. Ces systèmes sont importants, mais ils doivent être harmonisés avec celui de la Commission et intégrés à ce dernier. Par ailleurs, l'harmonisation avec le système d'information de gestion du ministère de la Santé faciliterait le transfert des données au système national de S&E du VIH/sida.

***Lorsque l'on conçoit un système national, les exigences en matière de rapports doivent être précisées de façon claire dans tous les énoncés de stratégie et de politique connexes.*** Le suivi et l'évaluation se font à de multiples niveaux : projet, organisation, structure de coordination et échelon national. En plus des données nécessaires à la prise de décisions à chaque niveau, tous les acteurs doivent connaître le système



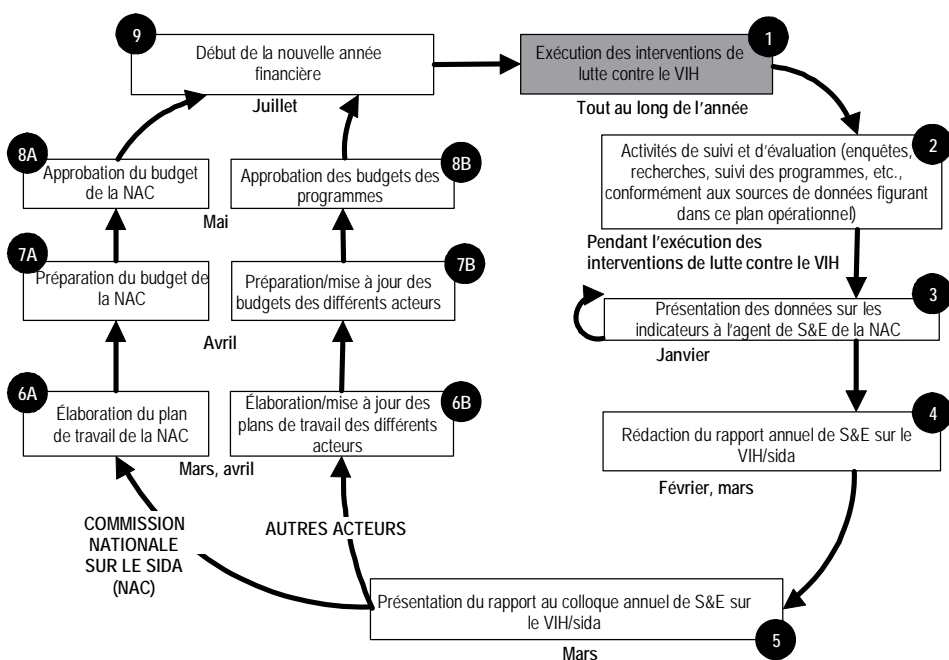
national et s'efforcer de contribuer à la collecte des données requises à tous les niveaux.

Pour que les systèmes de S&E favorisent véritablement l'utilisation des résultats dans la prise de décisions, le cycle d'exécution des activités de S&E doit

être aligné sur le cycle de planification des projets. Cela suppose que les produits d'information issus du processus de S&E soient accessibles avant la planification annuelle des activités. Le processus idéal est illustré à la figure 3.

**Figure 3. Alignement du système de S&E sur le cycle annuel d'exécution des projets**

D'après la Commission nationale sur le sida du Malawi, 2003



### Conclusion et applicabilité à d'autres programmes

L'importance accrue accordée, à l'échelle internationale, à la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) a entraîné un changement d'orientation des activités de S&E : en effet, au lieu de viser essentiellement les intrants et extrants, comme c'était le cas auparavant, on s'attache maintenant à la concrétisation d'effets et d'impacts. Le système de S&E du Malawi concernant le VIH/sida montre le degré de détail nécessaire et les efforts qu'il faut déployer sans relâche pour instaurer un système efficace dans un environnement multisectoriel.

Le cas du Malawi démontre la nécessité de mettre en place les principes de la gestion axée sur les résultats de développement tout au long du cycle des projets. Il met en évidence un système qui devrait

permettre à la Commission nationale sur le sida d'appliquer la GRD pendant de nombreuses années. Cependant, les principes de base peuvent également être valables pour la gestion axée sur les résultats de S&E. Ainsi, ce cas met en lumière non seulement les principes permettant de créer un environnement propice au développement axé sur les résultats, mais également la façon d'assurer une gestion axée sur les résultats de S&E.

### Résumé : Comment les principes de la GRD ont été appliqués au système de suivi et d'évaluation du VIH/sida du Malawi

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*



- Un système de S&E multisectoriel a été mis au point en fonction d'une pyramide des résultats à quatre niveaux – indicateurs d'intrants, indicateurs d'extrants, indicateurs d'effets et indicateurs d'impacts.
- Des produits d'information particuliers ont été définis et des stratégies et réseaux de diffusion ont été établis.
- Un dialogue est favorisé dans le cadre de consultations régulières auprès des parties concernées par la fonction de S&E.

#### 2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- Le système de S&E est structuré en fonction des objectifs d'une stratégie nationale en matière de VIH/sida, qui est axée sur les résultats et est alignée sur des conventions et accords internationaux.

#### 3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- Un nouveau système d'information sur les activités a été créé au terme de vastes consultations et à partir des commentaires des représentants des districts; le formulaire mensuel de deux pages qui en découle complétait les rapports existants. On a révisé les indicateurs afin de faciliter la ventilation des données à des fins d'analyse statistique.
- Un programme de formation sur le système a été élaboré à l'intention des organismes communautaires, ainsi qu'un document d'information destiné aux acteurs concernés.

#### 4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.

- La conceptualisation et la mise en application du système de S&E montrent la façon dont se concrétise la gestion axée sur les résultats de S&E. Le système de S&E est un outil qui permettra à la Commission nationale sur le sida de mettre en pratique la GRD au cours des années à venir.

#### 5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Le système repose sur quatre piliers : les indicateurs (pilier A) sont étayés par des sources de données (B) qui ont été analysées afin de générer des produits d'information (C), lesquels sont transmis au moment opportun aux différents acteurs (D). Ces derniers peuvent donc utiliser les résultats du processus de S&E pour prendre des décisions, ainsi que pour dresser des rapports et rendre des comptes.

### Références

Malawi National AIDS Commission. National HIV/AIDS Monitoring and Evaluation Plan – Part B: Operations Plan, juillet 2003.

Deuxième Table ronde internationale sur « la gestion axée sur les résultats » tenue à Marrakech, 2004 – Annexe 1. Promouvoir une approche harmonisée pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement : principes clés.

Quinn-Patton, M.E. Utilization-Focused Evaluation in Africa – Présentations sur la formation en matière d'évaluation, lors de la conférence inaugurale de l'African Evaluation Association, du 13 au 17 septembre 1999, à Nairobi.

ONUSIDA. Les trois principes directeurs – Principes directeurs à l'intention des autorités nationales et de leurs partenaires. Consultation de Washington, 25 avril 2004 – Acte n° 1 de la conférence.

Banque mondiale et ONUSIDA. Conseils nationaux du sida – Manuel opérationnel de suivi et d'évaluation, ONUSIDA/02 47F (original en anglais, août 2002), ISBN: 92-9173-227-3.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Ramesh Govindaraj, spécialiste principal de la santé, AFTH1, Banque mondiale

**Courriel :** [rgovindaraj@worldbank.org](mailto:rgovindaraj@worldbank.org)

**Téléphone :** +1-202-473-2948



## Thaïlande : Rationalisation et gouvernance des institutions financières spécialisées (IFS)

### Auteurs :

Bureau de la politique budgétaire (*Fiscal Policy Office*), gouvernement de la Thaïlande

Jaseem Ahmed, BAsD, bureau de la Thaïlande

### Sommaire

Le Bureau de la politique budgétaire (BPB) de la Thaïlande, qui est chargé de la supervision et de l'orientation stratégique des institutions financières spécialisées (IFS) appartenant à l'État, contribue à améliorer l'efficacité et la transparence de ces institutions grâce à une meilleure gouvernance et à la rationalisation organisationnelle. Le Bureau a entrepris un programme de restructuration et de renforcement des systèmes de gouvernance dans les IFS, qui consiste à établir des comptes distincts et des systèmes de soutien gouvernementaux appropriés pour les comptes de la fonction publique (CFP). En outre, il met en œuvre un système global de suivi et de rapports pour toutes les IFS. Après la crise économique qu'a connue l'Asie en 1997, on a établi que les IFS pourraient peut-être contribuer pour beaucoup à atténuer le stress social et économique subi par les populations défavorisées.

La Banque asiatique de développement (BAsD) a collaboré avec le ministère des Finances de la Thaïlande afin de restructurer et de renforcer les capacités de quatre IFS. En général, le système de suivi adopté permet au personnel du BPB de gérer et de traiter plus efficacement les données générées par les IFS, et d'utiliser leur analyse pour améliorer la prise de décisions en matière de gestion. Les enseignements tirés de l'expérience devraient pouvoir s'appliquer à d'autres pays partenaires qui cherchent à offrir un soutien financier aux petites et moyennes entreprises (PME) et à d'autres organisations clientes des IFS.

### Contexte

La crise financière qui a marqué l'Asie en 1997 a eu d'importantes répercussions sur l'économie de la Thaïlande, plus particulièrement dans le secteur financier. On a alors établi que les IFS étaient susceptibles d'aider grandement à atténuer le stress économique et social subi par les populations défavorisées. Les IFS représentent également un important véhicule par lequel le gouvernement peut mettre en œuvre ses politiques budgétaires et quasi budgétaires. En 1999, la Banque asiatique de développement (BAsD) a collaboré avec le ministère des Finances afin de restructurer et de renforcer les capacités de certaines IFS thaïlandaises. Le Bureau de la politique budgétaire (BPB), qui est chargé de la supervision et de l'orientation stratégique des IFS, s'est attaché à accroître l'efficacité et la transparence des IFS grâce à une meilleure gouvernance et à la rationalisation organisationnelle.

### Composantes et objectifs du projet

Ce projet vise : i) la restructuration et le renforcement des systèmes de gouvernance des IFS, ii) l'établissement de comptes distincts et de systèmes de soutien gouvernementaux appropriés pour les comptes de la fonction publique (CFP) et iii) la mise

en œuvre d'un système efficace de suivi et de rapports pour les IFS. Les nouveaux systèmes mis en place permettront de dresser des rapports (système de saisie de données) et comprendront des fonctions d'analyse et de suivi, ainsi qu'une interface d'analyse des données.

### Problèmes que le programme a permis de régler

**Limites des systèmes existants de suivi et de rapports des IFS au BPB.** Le gouvernement avait l'habitude de s'en remettre aux IFS pour accorder du crédit aux secteurs de l'économie qui ne sont généralement pas desservis par les banques commerciales. L'ancien système de suivi du BPB reposait principalement sur des rapports périodiques et des indicateurs financiers mensuels transmis par les IFS. La création d'un système de pré-alerte informatisé permettant de cerner les problèmes de nature fiduciaire ou connexes au sein des IFS du pays et d'intervenir rapidement a donc été jugée prioritaire. Dans ce contexte, le BPB a reçu le mandat d'améliorer les systèmes de rapports et de suivi, et de prendre des mesures pour faire en sorte que les nouveaux systèmes soient utilisés.



**Encombrement du secteur financier.** Une fois la crise résorbée, il était impératif de restructurer et de réformer le secteur financier pour restaurer la confiance dans ce marché et garantir une reprise économique durable. Comme les IFS ont étendu la portée de leur action, il y a eu un chevauchement croissant (et une concurrence potentielle) avec les institutions financières privées à vocation plus générale. Cependant, les IFS ciblent des créneaux qui ne sont pas adéquatement desservis par les institutions financières classiques et contribuent à l'édification des marchés privés, à la production de recettes fiscales et à l'autonomisation des pauvres.

**Importance de l'efficacité organisationnelle.** Le BPB a prouvé son efficacité par le soin qu'il a mis à l'exécution. Non seulement joue-t-il un rôle essentiel au chapitre de la fourniture de ressources, mais il aide également à renforcer les capacités des IFS. Un soutien a été offert à quatre IFS. Même si les ressources ont été affectées aux IFS conformément aux objectifs stratégiques du gouvernement, le BPB a pris des mesures pour s'assurer que les ressources allouées étaient bien ciblées et ne servaient pas à financer les autres objectifs (commerciaux) des IFS.

**Restructuration des IFS.** La composante du projet de la BAsD liée aux prêts a permis d'appuyer l'élaboration de plans de restructuration pour les IFS, alors que la composante « subventions » a contribué à simplifier le rôle du gouvernement au sein du secteur financier, à améliorer la gouvernance des IFS et à élaborer des stratégies de financement des PME. L'approche adoptée ici met l'accent sur une aide sous forme de subventions destinée à rationaliser la mission et la structure des IFS et à établir un cadre de gouvernance convenant à ces dernières.

## Objectifs

Le projet comporte trois composantes :

- restructuration et renforcement des systèmes de gouvernance des IFS;
- établissement de comptes distincts et création de systèmes de soutien gouvernementaux appropriés pour les comptes de la fonction publique (CFP);
- mise en œuvre d'un système de suivi et de rapports efficace pour les IFS, au sein du BPB.

L'objectif du système de suivi est d'établir des systèmes et procédures de rapport à l'intention des IFS. Les systèmes normalisés de communication d'information, de présentation de rapports et de suivi adaptés aux IFS précisent clairement les caractéristiques des rapports attendus ; types, présentation, contenu, structure et échéanciers. Ils comprennent

des systèmes qui aident les IFS à présenter leurs rapports en ligne, soit périodiquement, soit en temps réel. Les voici :

- **Système de rapports (saisie de données).** Le personnel des IFS pourra transmettre régulièrement des données grâce à un système utilisant une connexion Internet normale.
- **Système de suivi et d'analyse.** Le personnel du BPB peut accéder facilement aux rapports des IFS à des fins d'analyse, de suivi et de planification.
- **Interface d'analyse de données.** L'administrateur du BPB peut analyser les données financières de diverses façons, notamment relier et croiser des variables, établir des catégories par variables précises et aller davantage dans le détail pour dégager les tendances sous-jacentes. Les résultats des analyses demandées peuvent être fournis sous forme statistique, puis peuvent être présentés dans un graphique pour étayer les décisions stratégiques et financières.

## Conception et exécution

**Restructuration et renforcement du système de gouvernance des IFS.** Le code des pratiques exemplaires pour la gouvernance des IFS (*Best Practices Code for SFI Corporate Governance*) expose les pratiques exemplaires en fonction desquelles les IFS doivent être gérées et contrôlées. Ce code :

- est conforme aux cadres juridiques thaïlandais qui s'appliquent aux IFS;
- est conforme aux pratiques exemplaires internationales en matière de gouvernance, tout en étant adapté aux conditions propres à la Thaïlande;
- permet aux IFS de s'y conformer graduellement;
- coïncide avec d'autres initiatives thaïlandaises en matière de gouvernance.

### **Systèmes comptables et compensation gouvernementale pour les comptes de la fonction publique.**

Le système des CFP fait une distinction entre les comptes rattachés aux stratégies et les comptes commerciaux ordinaires. Le projet prévoit l'élaboration et la mise en application de lignes directrices régissant un compte de la fonction publique proposé au sein des IFS. Ces lignes directrices définissent les méthodes comptables qui conviennent et recensent les domaines dans lesquels le gouvernement doit prendre des décisions stratégiques. On y trouve également des conseils aidant à cerner les problèmes potentiels (p. ex., aléas de moralité et problèmes de différenciation), et des recommandations quant à la façon de régler ces difficultés.



**Types de données du système.** Le système comprend les types de données qui suivent :

- **Information financière.** Données financières historiques, sous diverses formes et en diverses combinaisons.
- **Indicateurs de performance clés (IPC).** Le système de suivi tient compte des IPC définis par le ministère des Finances.
- **Base de données sur la gouvernance.**
- **Système de pré-alerte.** Cette fonction du système repose sur l'analyse des données financières historiques, y compris l'utilisation de graphiques comportant des options de progression descendante, en vue de permettre l'étude de l'information financière.
- **Ensemble de données de portefeuille.** Il s'agit d'une base de données exhaustive sur les prêts des IFS et la qualité des actifs, ainsi que d'autres indicateurs de la qualité du portefeuille et de la performance des IFS.
- **Fonctions d'analyse et de présentation de rapports.** Fonctions qui permettent au BPB de dresser plus facilement des rapports mensuels exacts et informatifs à l'intention de la haute direction, pour étayer les décisions.

## Problèmes

### *Systèmes comptables et compensation gouvernementale pour les comptes de la fonction publique.*

Les IFS réalisent des activités commerciales et des activités liées aux stratégies. Ces dernières, orientées par les politiques ou directives gouvernementales, font intervenir les comptes de la fonction publique (CFP). Les CFP sont en fait des programmes stratégiques du gouvernement qui se fondent sur des conditions favorables pour les groupes ciblés. En raison de cette diversité, il est difficile pour le BPB de suivre avec précision la performance des IFS. Avant le lancement du projet, il n'était pas simple de faire la distinction entre les diverses catégories d'activités (CFP par rapport aux opérations commerciales) et de déterminer la contribution de chacune d'elles à la performance des IFS. Cet état de choses explique en bonne partie la mise au point de deux systèmes comptables distincts, un pour les activités liées aux CFP et l'autre pour les activités commerciales. De tels systèmes permettent une mesure plus juste de la performance, une différenciation plus nette des résultats des activités commerciales et des activités stratégiques et l'établissement de budgets plus fiables pour les futures activités. Certaines IFS se sont déjà dotées de systèmes distincts, mais ceux-ci n'ont été utilisés qu'à l'interne et devront faire l'objet d'une vérification indépendante,

des points de vue de l'exactitude et de la responsabilisation.

### *Limites du système actuel de rapports et de suivi.*

Le gouvernement avait l'habitude de s'en remettre aux IFS pour accorder du crédit aux secteurs de l'économie qui ne sont généralement pas desservis par les banques commerciales. Cependant, les IFS étendent graduellement la portée de leurs services à de nouveaux secteurs afin de suivre l'évolution du milieu des affaires et de profiter des occasions qui s'offrent à elles. Par conséquent, les systèmes actuels du BPB servant à l'évaluation de la performance des IFS doivent être revus et mis à jour de manière systématique. Dans une optique stratégique à long terme, il faut que le système de suivi permette de déterminer si les IFS sont autosuffisantes, de quelle aide gouvernementale elles ont besoin et quels règlements s'imposent. En outre, le système actuel du BPB repose principalement sur des rapports périodiques et des indicateurs financiers mensuels fournis par les IFS. Idéalement, le BPB devrait disposer d'un système de pré-alerte informatisé grâce auquel il pourrait cerner rapidement les problèmes de nature fiduciaire et connexes dans les IFS du pays, et intervenir sans tarder.

## Facteurs de réussite

**Développement des capacités.** Les agents du BPB ont reçu une formation pratique sur les aspects tant techniques que stratégiques de ce système. De façon générale, le système de suivi permettra au personnel du BPB de traiter et de gérer plus efficacement les données fournies par les IFS, et d'utiliser leur analyse des données pour améliorer la prise de décisions de gestion.

**Souplesse.** Pour que les IFS se conforment davantage au nouveau code de gouvernance, des statuts généraux ont été rédigés. Ces statuts sont inspirés des pratiques exemplaires du secteur des affaires de la Thaïlande, mais comprennent des dispositions particulières exigées par les lois habilitantes et autres règlements qui régissent les IFS. Les éléments fondamentaux du code de gouvernance des IFS seront intégrés à ces statuts, qui ont été conçus de manière à pouvoir être adaptés facilement aux différentes IFS.

### *Systèmes comptables et compensation gouvernementale pour les comptes de la fonction publique.*

Après diverses présentations et discussions avec les IFS sur le système proposé, il est apparu évident que la diversité des mandats, des attributions et des processus des IFS représentait un défi de taille. En outre, certaines questions doivent être réglées par le biais de discussions et de négociations entre le mi-



ministère des Finances et les IFS. Par conséquent, l'équipe de projet a communiqué avec chaque IFS pour tenter de préciser les problèmes de nature comptable. On a plus particulièrement mis l'accent sur les principaux facteurs de réussite du projet, à savoir i) les questions ayant trait aux revenus et à la répartition des coûts, ii) les questions liées à l'informatique et aux technologies de l'information. À cet égard, on a demandé à toutes les IFS de préparer des propositions initiales et des propositions relatives aux CFP qui soient conformes aux principes du projet. Les résultats montrent que pratiquement toutes les IFS ont compris les objectifs du BPB dans le domaine des CFP. Le BPB a maintenant créé des mécanismes pour poursuivre l'exécution des activités, et aide même le ministère des Finances à préciser les transactions liées aux CFP.

### Conclusions et applicabilité à d'autres programmes

**Restructuration et renforcement du système de gouvernance.** Le BPB fait maintenant connaître ses conclusions à propos du code de gouvernance des IFS à d'autres organismes et à toutes les IFS. Il a également collaboré avec la Banque pour l'agriculture et les coopératives agricoles (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives – BAAC), qui a officiellement adopté et mis en application les statuts, conformément à la loi habilitante et aux règlements qui la concernent. L'expérience de la BAAC sera fort utile pour améliorer les statuts d'autres IFS. Des ateliers de formation pour les IFS sur la mise en oeuvre et le respect du code de gouvernance devraient ont eu lieu en 2004. Ces ateliers permettront au personnel du BPB, aux agents du Bureau des politiques relatives aux entreprises publiques (State-Owned Enterprises Policy Office – SEPO) et aux cadres et employés des IFS d'examiner le code de plus près et de l'adapter. Le code peut être remanié en fonction des conditions particulières des IFS et des organismes concernés. Ainsi, le BPB et d'autres organismes veillent à ce que le projet réponde réellement aux besoins des bénéficiaires.

**Système de rapports et de suivi.** Le BPB a confié à toutes les IFS le mandat de présenter des données pertinentes à l'aide du nouveau système de rapports et de suivi. De plus, toutes les IFS ont accédé au système de présentation de rapports en ligne. Certains problèmes ont été cernés au cours de la période d'essai et des mesures sont prises actuellement pour les régler et finaliser le système. Pour le moment, la priorité est d'évaluer les progrès accomplis à ce jour, ce qui comprend l'analyse exhaustive des données et la définition des principaux obstacles stratégiques.

**Application à plus grande échelle.** Ce projet était délibérément fondé sur une approche dynamique visant à consolider les structures de base des IFS et à éviter de graves problèmes. Or, au fil de ce processus, le BPB a adopté une perspective plus vaste davantage tournée vers l'avenir. Le projet va tout à fait dans le sens de la mission et de la vision du BPB, selon lesquelles il faut jouer un rôle plus proactif dans le cadre des projets de développement innovateurs. Les enseignements tirés de l'expérience devraient pouvoir s'appliquer à d'autres pays partenaires qui cherchent à offrir une aide financière aux PME et à d'autres organismes clients des IFS.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Jaseem Ahmed, BASD, bureau de la Thaïlande

**Courriel :** [jahmed@adb.org](mailto:jahmed@adb.org)





## Ouganda : Évaluation de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement

**Auteur :** John Pinfold, conseiller sectoriel principal (DANIDA), Direction de la mise en valeur des ressources en eau, ministère de l'Eau, des Terres et de l'Environnement, Kampala, Ouganda

### Sommaire

**A**u cours des dernières années, la décentralisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Ouganda s'est accompagnée d'importantes hausses budgétaires au niveau des districts. Mais quels ont été les effets de ces investissements, et comment les résultats peuvent-ils être améliorés?

Pour améliorer la gestion axée sur les résultats dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le gouvernement a renforcé ses capacités en matière de suivi et d'évaluation en élaborant un nouveau cadre de mesure de la performance pour ce secteur. Les objectifs étaient, d'abord, d'améliorer de beaucoup les outils de mesure axés sur les résultats dans le secteur et, ensuite, de pouvoir fournir en temps opportun de l'information et des analyses pour appuyer le rapport annuel sur la performance du secteur et alimenter le dialogue continu avec les donateurs.

Un ensemble d'indicateurs clés a été créé afin d'évaluer cinq aspects de la performance : impact, quantité et qualité; accès et utilisation; équité et abordabilité; fonctionnalité et responsabilités de gestion; optimisation des ressources. Ces indicateurs ont été arrêtés en consultation et en collaboration avec les acteurs du secteur, en vue de mesurer la performance globale de ce secteur.

L'analyse détaillée de la performance à la lumière de ces indicateurs clés est de plus en plus importante pour la gestion générale du secteur. Ces indicateurs offrent non seulement une façon d'évaluer la performance actuelle, mais également un cadre longitudinal pour procéder à des comparaisons dans le temps. Le processus de sélection et de définition a contribué à harmoniser les indicateurs employés de façon plus générale dans les principaux documents de planification du pays.

### Évaluation de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement

Au cours des dernières années, la décentralisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Ouganda s'est accompagnée d'importantes hausses budgétaires au niveau des districts. Mais quels ont été les effets de ces investissements, et comment les résultats peuvent-ils être améliorés?

Traditionnellement, les indicateurs d'évaluation pour le secteur de l'eau et de l'assainissement reposaient sur des extrants matériels, et non sur les résultats. Ils permettaient généralement de déterminer le nombre de puits creusés et de latrines construites. Mais ces chiffres ne nous disent pas si la population a reçu de meilleurs services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

L'amélioration des services à ce chapitre présente deux avantages potentiels : une meilleure santé; une économie de temps pour ce qui est de la collecte de l'eau. Les économies de temps *peuvent* avoir une incidence favorable sur l'activité économique, l'éducation et les soins aux enfants, mais d'autres facteurs sont également requis pour concrétiser ces

avantages. Les maladies oro-fécales sont très fréquentes en Ouganda, plus particulièrement chez les jeunes enfants. Même si les bienfaits de l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement ne font aucun doute, on s'entend généralement sur le fait que l'évolution de maladies comme la diarrhée ne constitue pas une bonne mesure des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, car il existe trop de variables qui peuvent entrer en ligne de compte (nutrition, saisons, autres maladies, etc.).

En Ouganda, de nombreux autres intervenants, en dehors des administrations locales, fournissent des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, notamment le gouvernement central, les ONG et des entreprises du secteur privé. Certains mettent l'accent sur l'infrastructure matérielle, d'autres sur l'éducation et le renforcement des capacités. Presque tous ont recours au suivi et à l'évaluation pour quantifier les extrants matériels et assurer le suivi des activités, mais il y a peu d'uniformité quant aux éléments mesurés et aucun cadre obligatoire pour faire la synthèse de tous ces chiffres et les interpréter. Depuis la décentralisation, il y a un intérêt accru à l'égard de la performance



des services publics en Ouganda, intérêt qui fait écho au passage de l'aide sous forme de projets à une approche sectorielle de la planification.

Afin de normaliser et d'améliorer la mesure des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, on a mis au point un cadre de mesure de la performance.

---

#### Qu'est-ce qu'un cadre de mesure de la performance?

Un cadre de mesure de la performance est un outil conceptuel qui s'inscrit dans le système de suivi et d'évaluation et permet d'évaluer les impacts généraux des services d'un secteur donné pour les bénéficiaires visés, le but étant d'améliorer les résultats en matière de performance.

La performance du secteur est généralement définie en fonction des critères suivants :

- Efficacité – par exemple, de nouveaux points d'eau qui permettent aux usagers de consacrer moins de temps à la collecte de l'eau;
  - Efficience – services fournis de façon rentable et opportune;
  - Équité – service qui respecte le principe suivant : « de l'eau pour tous ».
- 

#### Objectifs

Pour améliorer la gestion axée sur les résultats dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le gouvernement a renforcé ses capacités en matière de suivi et d'évaluation en élaborant un nouveau cadre de mesure de la performance pour ce secteur. Les objectifs étaient, d'abord, d'améliorer de beaucoup les outils de mesure axés sur les résultats dans le secteur et, ensuite, de pouvoir fournir en temps opportun de l'information et des analyses pour appuyer le rapport annuel sur la performance du secteur et alimenter le dialogue continu avec les donateurs.

**Problèmes de performance à régler.** Le cadre de mesure de la performance a été élaboré pour apporter des réponses à certains problèmes touchant des thèmes clés.

- Même si l'accès à l'eau et l'assainissement se sont nettement améliorés en Ouganda grâce à l'engagement du gouvernement à réduire la pauvreté, il est clair que l'accès n'est qu'un des aspects de l'amélioration des services. Concrètement, en quoi la situation s'est-elle réellement améliorée?

- Les investissements massifs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont-ils permis aux institutions participantes d'en « avoir pour leur argent »?
- Est-ce que les ressources sont ciblées efficacement, c'est-à-dire de manière à atteindre des objectifs sectoriels précis, des objectifs nationaux en matière de lutte contre la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement, qui sont plus vastes?
- Comment cibler les ressources grâce à de meilleures décisions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dans l'optique générale de la transition amorcée vers l'approche sectorielle de la planification.

**Amélioration du dialogue entre les donateurs et le gouvernement.** Le rapport annuel sur le secteur de l'eau et de l'assainissement est un des produits essentiels du cadre de mesure de la performance. Ce rapport offre une perspective générale du secteur qui va au-delà des projets et programmes individuels. Il coïncide avec les principales réunions stratégiques et décisionnelles relatives au secteur, que l'on appelle l'examen sectoriel conjoint (Joint Sector Review). En outre, le cadre de gestion de la performance aide à harmoniser les cibles et les indicateurs utilisés par les diverses institutions et à l'échelle internationale dans les documents de planification pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Entre autres, notons la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) de l'Ouganda, le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Poverty Eradication Action Plan, PEAP), les plans d'investissement sectoriels 2015 (Sector Investment Plans 2015, SIP15) et le cadre de dépenses à moyen terme (un outil de planification budgétaire triennal).

#### Conception et exécution

**Comment le cadre de mesure de la performance a été conçu.** Au départ, des consultants ont été engagés pour préparer le premier rapport sectoriel (2003). Les auteurs du rapport ont évalué les sources de données disponibles en Ouganda, comme les enquêtes nationales, et compilé l'information pour faire état de la situation sur plusieurs plans, au lieu de recourir à la méthode traditionnelle qui consiste à effectuer des mesures des extrants matériels et du nombre d'activités dans les sous-secteurs. Le rapport a permis de dégager les aspects qui se recoupent, ainsi que la nécessité d'obtenir des données pour étayer une approche plus globale de l'analyse.



Après la parution du premier rapport, les consultants et les acteurs clés ont élaboré conjointement un cadre de mesure de la performance pour amorcer le processus d'institutionnalisation. Les participants à l'examen sectoriel conjoint ont offert leur concours, et un groupe de travail sur la performance du secteur, composé de représentants de multiples groupes concernés dans le secteur, a été formé par le gouvernement.

Le défi à l'origine était de traduire les objectifs en un système simplifié pour mesurer la performance. Dans un premier temps, il fallait dégager cinq aspects de la performance : impact, quantité et qualité; accès et utilisation; équité et abordabilité; fonctionnalité et responsabilités de gestion; optimisation des ressources.

**Des indicateurs clés pour les cinq aspects de la performance.** Les indicateurs ont été soigneusement définis à l'échelon du secteur et des sous-secteurs. Les plus importants sont appelés « indicateurs clés »; ils découlent des cinq grands aspects de la performance. Ils ont été arrêtés en collaboration avec les acteurs du secteur, en vue de mesurer la performance générale de ce secteur. La liste définitive des dix indicateurs clés est la suivante :

- **Accès à l'eau** – le pourcentage de la population rurale dans un rayon de 1,5 km, et de la population urbaine dans un rayon de 0,2 km, d'une source d'eau améliorée.
- **Fonctionnalité** – le pourcentage de sources d'eau améliorées qui sont fonctionnelles au moment d'une vérification au hasard.
- **Coût de l'investissement** – coût moyen par bénéficiaire d'un nouveau réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement.
- **Accès aux installations sanitaires** – le pourcentage de gens ayant accès à des latrines de base et améliorées.
- **Eau pour la production** – l'augmentation en pourcentage des capacités globales de stockage d'eau pour la production.
- **Qualité de l'eau** – le pourcentage d'échantillons conformes aux normes nationales.
- **Équité** – l'écart moyen dans la localité par rapport à la moyenne de la population du district, par source d'eau améliorée.
- **Accès/application des mesures d'hygiène** – le pourcentage de la population ayant accès à des installations pour se laver les mains.
- **Représentation des sexes** – le pourcentage de femmes qui détiennent des postes clés dans les comités d'usagers de l'eau.

- **Renforcement des capacités communautaires** – le pourcentage de points d'eau pour lesquels il existe un comité actif d'usagers.

L'analyse détaillée de la performance à partir de ces indicateurs clés est de plus en plus importante pour la gestion générale du secteur. Ces indicateurs offrent non seulement un moyen d'évaluer la performance actuelle, mais également un cadre longitudinal pour procéder à des comparaisons dans le temps. Le processus de sélection et de définition a de plus contribué à harmoniser les indicateurs employés de façon générale dans les principaux documents de planification du pays. En outre, ces indicateurs peuvent être utilisés pour mesurer la performance des administrations locales dans le cadre de la stratégie de décentralisation financière de l'Ouganda (Fiscal Decentralization Strategy).

**L'utilisation des sources de données.** On a convenu que pour chaque indicateur clé, il devait y avoir une source de données primaire et une source secondaire. Les sources primaires doivent être utilisées pour les chiffres globaux sur la performance générale du secteur. Idéalement, les données devraient être obtenues directement des administrations locales qui sont plus près de la prestation réelle des services. Les sources de données secondaires servent à valider et trianguler les données primaires. Il peut y avoir plusieurs sources secondaires pour chaque indicateur, mais il faut s'assurer que le coût de la collecte des données n'en excède pas la valeur. Les sources de données utilisées pour évaluer la performance comprennent une combinaison des éléments suivants : examen des sources de données existantes (sondages nationaux, etc.), collecte de données supplémentaires auprès des administrations locales et visites d'étude dans différentes régions de l'Ouganda pour se donner une idée de ce que cette information signifie réellement. Pour améliorer l'exactitude et la qualité des données, on collabore notamment avec les institutions qui recueillent ces données, en vue d'harmoniser les définitions.

Depuis le premier rapport sectoriel qui comprenait un examen des sources de données disponibles, la stratégie adoptée consiste à recourir aux sources de données existantes lorsque c'est possible, mais à en améliorer graduellement la qualité et l'exactitude. Dans la plupart des cas, les données destinées aux indicateurs clés ont été « triangulées » à partir de sources multiples. L'analyse des données renseigne sur les tendances en matière de performance au fil du temps, la performance comparative des diverses administrations locales et les différences entre les régions géographiques et entre les fournisseurs de services.



**Intégrer une approche fondée sur l'optimisation des ressources.** Plusieurs études sur l'optimisation ont été entreprises au cours des dernières années, desquelles a pu être tirée une information très utile. Cependant, on craint que ces études ne soient pas encore bien définies et qu'elles ne soient pas reliées aux processus plus vastes de mesure de la performance. En matière d'optimisation, il serait possible d'établir une approche améliorée pour répondre à des questions essentielles, notamment : Comment les coûts peuvent-ils être réduits? Comment la qualité peut-elle être améliorée de façon plus rentable? Combien en coûte-t-il de garantir une plus grande équité dans la prestation des services? Est-ce que les impacts observés dans le secteur valent les investissements effectués?

Afin de mieux répondre à ces questions, il faut procéder à des études pour suivre de plus près la distribution des ressources, mais insister sur les obstacles à la mise en œuvre des processus financiers et s'assurer que les fonds alloués appuient les activités pour lesquelles ils ont été prévus. Même si l'optimisation des ressources est jugée de plus en plus importante dans le rapport sur la performance du secteur, les premières études comportaient de nombreuses faiblesses à cet égard et doivent être sensiblement améliorées. Cependant, l'approche fondée sur l'optimisation est de mieux en mieux acceptée pour assurer le suivi de l'efficacité des projets et planifier les affectations budgétaires futures.

**Diffusion et mise à profit des constatations et recommandations.** De meilleures mesures de la performance devraient mener à de meilleures décisions stratégiques et à une affectation des ressources plus rationnelle, ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques opérationnelles. La diffusion des données sur la performance, si elle est efficace, permet d'obtenir davantage de ressources et de réaffecter ces dernières à l'intérieur du secteur.

## Problèmes

**Confier le processus au groupe le mieux placé.** L'exécution du cadre de mesure de la performance a été entravée par le fait qu'on n'avait pas trouvé à qui confier le processus en permanence. Au départ, on a proposé de faire appel à une ONG ou à un organisme similaire. Cependant, aucun organisme ne convenait vraiment. C'est donc la Direction de la mise en valeur des ressources en eau, au ministère des Eaux, des Terres et de l'Environnement de l'Ouganda, qui en a assumé la responsabilité.

Malgré les avantages qu'il y a à être au cœur de l'action, la décision comportait des risques. La ma-

jeure partie du personnel technique participant à la collecte des données, à l'analyse de l'information et à la rédaction du rapport sur le secteur de l'eau et de l'assainissement travaille pour le gouvernement. Ces agents doivent tous assumer d'autres tâches parfois conflictuelles et sont peu encouragés à accorder la priorité à la mesure de la performance. Il a été difficile également de trouver le groupe le mieux placé au ministère pour coordonner la collecte d'informations, analyser les données et rédiger le rapport en raison des luttes politiques internes et de la répartition inégale des ressources au sein même du ministère.

**Données fiables, douteuses, inexistantes.** Les sources de données sur l'eau et l'assainissement en Ouganda sont rarement fiables. Malheureusement, les données douteuses, quelle que soit l'efficacité du cadre, peuvent mener à des décisions bien pires que celles qui sont prises sans données. Pour élaborer le cadre de mesure de la performance, on s'est efforcé de repérer des sources multiples et on a procédé à des visites sur place afin d'éliminer les erreurs dès que des incohérences apparaissaient.

Il est toujours difficile d'obtenir un consensus sur les indicateurs et leur définition. À un moment donné, lorsque la définition est arrêtée, il faut cesser de discuter en vain (la définition de ce qui constitue une latrine « sanitaire » peut radicalement modifier les chiffres sur l'étendue du service, mais nous éloigner de la question fondamentale : l'étendue des services offerts s'est-elle améliorée?)

## Modifications en cours d'exécution

Des équipes clés ont été formées pour mettre au point chacun des indicateurs clés et rectifier le cadre de mesure de la performance, toujours en évolution. Un groupe de ces équipes a entrepris la collecte de données et les analyses alors qu'un autre s'est chargé de la coordination générale et de la rédaction du rapport final. De nombreuses modifications ont alors été apportées.

**Procéder à des études approfondies de questions critiques.** Pour l'année en cours, on a commandé des études approfondies afin de mieux comprendre certaines de principales questions mises en lumière dans le rapport sur la performance du secteur. Ces études portent sur des questions qui revêtent une réelle importance et pour lesquelles des recommandations peuvent mener à une amélioration notable de la performance. Les résultats de ces études alimenteront le prochain rapport sectoriel, étoffant ainsi les données qui servent à établir les politiques et à déterminer l'affectation des ressources au sein de ce secteur.



**Élargir la gamme des acteurs.** Les équipes clés qui ont mené ces études proviennent de diverses institutions gouvernementales et ONG, ce qui a contribué à élargir la perspective et a favorisé l'échange d'idées. Le choix des districts et municipalités pour ces études a été fait à partir de tableaux de performance; ainsi, on a pu sélectionner des cas où la performance est élevée, et d'autres où la performance est plutôt faible, en vue d'établir des comparaisons.

**Renforcer l'analyse des données : un processus itératif.** Un travail sur le terrain et des analyses ont été menés pour le rapport sur la performance du secteur de 2004, afin de préciser et d'interpréter les données existantes pour chacun des indicateurs clés. L'évolution des tendances a été présentée, et des comparaisons entre districts ont été effectuées. Après cette première série de travaux, des améliorations ont été prévues à l'intérieur du processus pour l'année suivante. Ainsi, on peut suivre les tendances générales en matière de performance, mettre à jour les tableaux des districts, élargir les analyses géographiques et, pour certains indicateurs, ajouter une analyse par sexe et par revenu du ménage, ce qui permet d'améliorer la correspondance entre les données et la gamme des résultats à suivre et à évaluer au fil du temps.

**S'entendre sur les définitions et la qualité des données.** De très nombreuses questions techniques se sont posées et ont été graduellement réglées en ce qui a trait aux définitions et à la qualité des données. Par exemple, en région rurale, qu'est-ce que l'on considère comme un point d'eau « à distance accessible »? La norme est actuellement établie à 1,5 km; cependant, comme l'étendue des services d'approvisionnement a été améliorée, la plupart des sources d'eau se trouvent maintenant dans un rayon de 1 km. Mais la densité de la population rurale est très inégale dans le pays et très faible dans certaines régions; donc, si l'on diminuait la norme de 1,5 km, il faudrait en principe offrir un point d'eau à une poignée de ménages dans ces régions.

### Résultats obtenus

Le cadre de mesure de la performance du secteur de l'eau et de l'assainissement est tout nouveau, et il évoluera avec le temps. Deux rapports sectoriels (2003, 2004) ont été dressés à ce jour. Sur le plan pratique, ces rapports se sont révélés fort importants, car ils constituent la principale source d'information des examens sectoriels conjoints. Les questions soulevées dans ces rapports ont mené à des initiatives directement liées au succès de la lutte contre la pauvreté, par exemple l'engagement

d'allouer plus de ressources aux régions rurales, là où se trouvent la majorité des démunis.

L'importance accordée à la performance axée sur les résultats va au-delà du secteur de l'eau et de l'assainissement. Son influence se fait également sentir sur d'autres plans, comme l'illustrent par exemple l'engagement à l'égard de la décentralisation, l'acceptation des approches sectorielles pour la planification et l'utilisation accrue d'indicateurs transversaux.

Néanmoins, il faut être prudent avant de parler de « réussite ». En effet, les institutions sectorielles sont loin d'être le véhicule idéal pour assurer le suivi des résultats, surtout lorsqu'il s'agit de programmes nationaux intersectoriels. En général, la coordination et la collaboration interministérielles demeurent faibles dans la fonction publique. Il est très difficile et délicat de déterminer à qui attribuer les résultats obtenus (p. ex. « qui » est responsable du déclin de la mortalité infantile et maternelle) quand plusieurs secteurs sont en cause.

### Facteurs de réussite

On a beaucoup appris sur ce qu'il faut faire pour imprimer les changements de mentalités et de processus, dans les institutions, que nécessite le cadre de mesure de la performance.

**Les indicateurs n'ont pas tous la même valeur, malgré les apparences.** L'obtention d'un consensus sur un ensemble d'indicateurs n'est jamais une mince tâche, surtout lorsque l'on tente de simplifier les définitions et de limiter le nombre d'indicateurs. Si tout va bien, on peut parvenir à un consensus rapidement et sans heurts, mais lorsque cela se révèle impossible, il faut parfois trancher et adopter des définitions d'usage, et éviter d'y apporter des modifications qui n'en finissent plus.

**On ne peut pas comparer des pommes à des oranges.** Pour que des comparaisons utiles puissent être faites, les mesures doivent nécessairement comparer des éléments similaires. Mais la chose est souvent difficile avec les données utilisées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Prenons par exemple la définition d'une « latrine sanitaire ». Si la définition prête à interprétation, alors les chiffres liés à l'étendue du service peuvent varier grandement d'une année à l'autre et d'une région à l'autre. Il est donc très ardu de compiler les chiffres de façon à déterminer si ce service s'étend et à quel point de vue.



***Annoncer une exigence ne signifie pas nécessairement que les données voulues seront recueillies.***

Les fournisseurs de données, qui doivent habituellement recueillir un certain type d'informations sur le terrain, ne commenceront pas nécessairement à collecter plus de données ou des données différentes simplement parce que ce serait utile au cadre de mesure de la performance. Pour améliorer la qualité, l'uniformité, la pertinence et l'utilisation des données, il faut ouvrir un dialogue avec les principaux fournisseurs de données, plus particulièrement ceux qui font la collecte sur le terrain. À cet égard, on peut s'inspirer, par exemple, du dialogue continu avec le Bureau de la statistique, qui débouche sur des questionnaires d'enquête plus précis.

***Apprendre par la pratique.*** Pour établir des indicateurs, il a fallu consulter les acteurs concernés dans les villes et villages où les services devaient être améliorés. Cette démarche est très longue, mais elle a mené à de bien meilleurs rapports, susceptibles d'être utilisés par les administrations locales. Les indicateurs finalement retenus pour mesurer la performance dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement doivent maintenant servir à d'autres secteurs pour l'évaluation de la stratégie de décentralisation financière.

### **Enseignements tirés de l'expérience**

Voici les principaux enseignements tirés du rapport 2004 sur la performance du secteur :

- planifier la gestion et l'exécution du travail et y allouer suffisamment de temps et de ressources;
- solidifier les relations nouées avec les acteurs, et intégrer l'apport des ONG et d'autres intervenants d'une façon plus cohérente;
- fournir des définitions plus précises des indicateurs clés;
- améliorer la qualité des données, déterminer lesquelles seront considérées comme des « données globales »;
- demander à des équipes sectorielles de mener des études poussées qui permettront de mieux comprendre certaines questions rattachées à la performance et de déterminer s'il y a lieu d'améliorer la performance du secteur à certains égards;
- faire un meilleur usage des données sur la performance et consacrer des ressources à la mise en pratique des recommandations issues des rapports;
- lier les rapports sur la performance à l'optimisation des ressources, au suivi et à d'autres fonctions sectorielles connexes;

- renforcer les mécanismes de rapports des districts et le recours aux tableaux « de classement », et faire un lien entre les rapports sur la performance des administrations locales et la stratégie de décentralisation financière;
- assigner clairement les rôles et les responsabilités en matière de mesure de la performance et les préciser dans les plans de travail, descriptions de poste, systèmes d'évaluation, etc.;
- fournir un appui supplémentaire en matière de renforcement des capacités.

### **Conclusions et application**

Le secteur de l'eau et de l'assainissement travaille progressivement dans le sens de l'approche sectorielle. Par ailleurs, l'Ouganda constitue certainement un des meilleurs exemples de prestation de services décentralisée de toute l'Afrique.

Pour appuyer l'approche sectorielle et continuer d'améliorer la performance quant à la prestation des services, les responsables du secteur de l'eau et de l'assainissement ont élaboré un cadre de mesure de la performance, nouvel outil axé sur les résultats qui s'éloigne des approches centrées sur les intrants et l'offre. Le cadre de mesure de la performance constitue un mécanisme utile pour évaluer l'impact général ainsi que les améliorations à court terme sur les plans de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité de la prestation des services. Grâce à un soutien à long terme judicieux, cette expérience devrait pouvoir s'appliquer à d'autres programmes et pays.

### **Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués au cadre de mesure de la performance de l'Ouganda**

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- Un sous-groupe de partenaires a été formé expressément pour superviser la mise en œuvre du cadre de mesure de la performance.
- Un dialogue avec les acteurs a eu lieu par le biais de consultations régulières et de rencontres officielles avec les acteurs du secteur, comme lors de l'examen sectoriel conjoint.

*2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*

- Le cadre de mesure de la performance a été conçu en fonction des objectifs du secteur de l'eau et de l'assainissement.



3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- Les résultats sont présentés dans un rapport annuel sur le secteur, qui fait appel autant que possible aux sources de données existantes.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats es-comptés.

- Le cadre de mesure de la performance est précisément destiné à concrétiser la gestion axée sur les résultats. Ainsi, on a élaboré les indicateurs clés de façon à mettre l'accent sur les résultats et impacts au sein du secteur, plutôt que sur le nombre de points d'eau construits.

5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Le rapport sur le secteur est présenté dans le cadre de l'examen sectoriel conjoint, qui constitue le principal mécanisme décisionnel des acteurs du secteur.
- Le cadre de mesure de la performance joue un rôle essentiel dans les principaux outils et documents de planification liés au rôle du secteur dans la lutte contre la pauvreté.

## Références

Cadre de dépenses à moyen terme 2005-2006 – 2007-2008

Rapport sur la performance du secteur (2004)

Rapports sectoriels 2003-2004

Plans d'investissement sectoriels 2015 (SIP15)

## Renseignements

**Personne-ressource :** John Pinfold, À l'attention de l'Ambassade royale du Danemark, C.P. 11243, Kampala, Ouganda

**Courriel :** [adviser@dwd.co.ug](mailto:adviser@dwd.co.ug)

**Téléphone :** +25677532469



## Yémen : Fonds social de développement III

**Auteur :** Yasser El-Gammal, agent principal des opérations, MNSHD, Banque mondiale

### Sommaire

**L**e Fonds social de développement (FSD) du Yémen, qui repose sur une approche participative axée sur les résultats, vise l'exécution de trois grands programmes dans les secteurs suivants : développement communautaire lié à l'infrastructure sociale et économique; renforcement des capacités; microfinance. Le programme a pour but d'aider les pauvres à se prendre en main en leur proposant des activités rémunératrices et en renforçant les infrastructures communautaires.

Le cadre de résultats précise les indicateurs d'effets et de résultats pour chaque composante : i) développement communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'eau et l'assainissement, de la santé, du patrimoine culturel et des routes d'accès en milieu rural; ii) développement des micro-entreprises; iii) renforcement des capacités et soutien institutionnel. La fonction de S&E comprend six activités principales qui sont importantes sur le plan des résultats : i) évaluations et études d'impact; ii) systématisation des activités de S&E menées par chaque unité de programme et documentation des enseignements tirés de l'expérience; iii) renforcement des capacités; iv) évaluation et suivi participatifs de certaines activités; v) évaluations externes périodiques par des spécialistes du secteur; vi) communication et promotion des réussites du FSD. Ce dernier aspect est particulièrement important, mais il est souvent sous-estimé.

D'autres donateurs se sont regroupés pour soutenir le FSD : Commission européenne, Fonds arabe, Banque islamique de développement, Fonds koweïtien, ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID), Fonds saoudien, Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et Agence américaine pour le développement international (USAID). Il s'agit donc d'un bel exemple d'harmonisation au niveau des programmes et des projets. Le projet a été présenté à la Conférence sur l'intensification de la lutte contre la pauvreté qui a eu lieu à Shanghai, en République populaire de Chine, en mai 2004.

### Problèmes/enjeux abordés

#### Comment faire participer les collectivités pauvres à la solution

Le Fonds social de développement (FSD) du Yémen, qui repose sur une approche participative axée sur les résultats, vise l'exécution de trois grands programmes dans les secteurs suivants : développement communautaire lié à l'infrastructure sociale et économique; renforcement des capacités; microfinance. Le programme a pour but d'aider les pauvres à se prendre en main en leur proposant des activités rémunératrices et en renforçant les infrastructures communautaires, plutôt qu'en misant sur les transferts de fonds. L'approche du FSD permet également de faire en sorte que le renforcement des capacités des collectivités locales devienne une partie intégrante des interventions d'aide à ces collectivités. Cette approche met l'accent sur des évaluations à chaque étape du cycle du projet, destinées à jauger les processus et les résultats et à permettre de prendre des mesures de redressement efficaces au moment opportun. En outre, des évaluations ex post de l'impact sont réalisées pour dégager les enseignements à tirer de l'expérience.

Au cours des six dernières années, les programmes du FSD ont profité à environ 7 millions de personnes, dont 49 p. 100 sont des femmes, et ont créé 8 000 emplois permanents. Un nouveau prêt de l'Association internationale de développement (IDA), de 60 millions de dollars a été approuvé par le conseil d'administration de la Banque mondiale le 26 février 2004.

Le revenu par habitant est de 450 \$ au Yémen, où 42 p. 100 de la population vit sous le seuil de la pauvreté. Il s'agit d'un des pays les moins avancés, si l'on se fie aux indices du développement humain. Le taux de mortalité infantile y est de 79 pour 1 000, tandis que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 97 pour 1 000, et près de 50 p. 100 de ce groupe souffre de malnutrition. Le taux de fertilité total est de 5,9 naissances par femme et le taux de croissance de la population est de près de 2,7 p. 100. L'espérance de vie dans ce pays est de 56 ans. La qualité générale de l'éducation est médiocre et les indicateurs sont bien en-deçà de la moyenne régionale. Seulement 45 p. 100 des adultes yéménites savent lire et écrire et le taux de scolarisation en ce qui concerne l'éducation de base est de 70 p. 100. Les inégalités entre les sexes sont extrêmes dans tous les secteurs.





En outre, le taux de mortalité infantile chez les filles dépasse de 15 p. 100 celui des garçons. Enfin, moins du quart des filles vivant dans les régions rurales et en âge de fréquenter le primaire vont à l'école, et moins de la moitié de toutes les filles en âge de fréquenter le primaire vont à l'école.

Pour 90 p. 100 des 17,5 millions d'habitants, l'approvisionnement en eau est inférieur aux normes minimales, et seulement 40 p. 100 ont accès à l'eau potable et à des services d'assainissement. Environ 35 p. 100 de la population a l'électricité et la capacité de production est en-deçà de la demande. La topographie montagneuse du pays freine l'accès à l'économie de marché; il est ainsi très difficile de fournir des services publics à une grande partie de la population rurale. En outre, seulement 10 p. 100 du réseau routier est pavé.

#### Qu'est-ce qu'un fonds d'investissement social?

Les fonds d'investissement social (FIS) sont devenus des outils importants pour venir en aide à des bénéficiaires dans les collectivités, villes et villages. L'approche consiste généralement à consentir des subventions aux bénéficiaires. Ces subventions peuvent être utilisées pour divers sous-projets liés aux infrastructures et aux services sociaux. Elles diffèrent des prêts aux infrastructures, car elles ne comportent généralement aucune condition de remboursement, contrairement aux projets d'approvisionnement en eau exécutés par le secteur public. Il est cependant difficile de dégager les résultats des FIS au fil du temps. Le FIS du Yémen en est au troisième cycle de soutien de l'IDA et d'autres donateurs, de sorte qu'il y a beaucoup de matière à tirer de cette étude de cas.

La prestation des services sociaux accuse de graves lacunes sur les plans de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité, car les capacités générales du gouvernement sont limitées. L'exécution des programmes et projets par le secteur public est généralement médiocre. En outre, les organisations de la société civile ont peu de moyens d'action, mais sont plus proches des collectivités et connaissent mieux les problèmes à résoudre que le gouvernement.

Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) met en lumière trois objectifs de base – arriver à une certaine croissance économique, renforcer les capacités des pauvres et réduire la souffrance et la vulnérabilité de ces derniers – et quatre piliers d'intervention. En ce qui a trait à la réalisation de ces objectifs, l'amélioration de la gouvernance constitue une condition essentielle aux quatre piliers d'intervention qui, dans le cas du Yémen, ont été définis comme suit :

- parvenir à une croissance économique stable et diversifiée qui contribue à réduire les disparités sur le plan des revenus;
- mettre en valeur les ressources humaines en insistant sur les programmes à l'intention de la population, sur l'amélioration des conditions favorables à la santé, sur l'éducation et sur la formation;
- améliorer les infrastructures, plus particulièrement l'approvisionnement en eau et le drainage, les routes et l'électricité;
- protéger les pauvres et les groupes vulnérables grâce à un filet de sécurité sociale complet.

#### Objectifs

Les buts et orientations du second plan quinquennal guident la mise en œuvre du CSLP, dont l'exécution passe principalement par des programmes et projets d'investissement, nouveaux ou en cours, réalisés dans tous les secteurs. Le Fonds social de développement (FSD) est un élément essentiel du filet de sécurité sociale du Yémen, ainsi qu'un outil important pour le renforcement des capacités du pays. Compte tenu de sa rentabilité, le FSD contribue pour beaucoup au développement social et économique, plus particulièrement dans les segments défavorisés de la société, puisqu'il permet d'investir dans des secteurs déterminants pour le succès économique et social du Yémen : éducation, santé, eau, routes, etc. Bien entendu, ces investissements doivent s'accompagner d'une mobilisation et d'un développement communautaires, et respecter le processus de décentralisation. Le FSD a également un impact important, à titre de modèle, sur la prestation des services par le secteur public, tout en contribuant à renforcer le capital humain et social du Yémen.

Ainsi, le projet appuie l'approche gouvernementale que voici : i) améliorer la gouvernance par de meilleurs budgets et contrôles fiduciaires, par des dépenses et politiques plus judicieuses et par le renforcement des capacités pour assurer une décentralisation rationnelle; ii) améliorer le capital humain en étendant la portée de l'éducation de base, en éliminant les écarts entre les sexes dans l'éducation de base et au secondaire ainsi qu'en favorisant un meilleur accès aux soins de santé; iii) garantir la viabilité environnementale grâce à des politiques et à des investissements visant la protection des ressources en eau, la conservation des sols et la sauvegarde des stocks de poisson.



## Conception et exécution

Lors de la conception des programmes, les responsables du FSD ont accordé une attention particulière à la définition des résultats, de même qu'à la gestion et à la mesure des résultats. Même si le nombre de projets financés a été suivi de près, on a toujours mis l'accent sur les impacts de ces projets et sur leur efficacité économique. Le Fonds social III du Yémen est le troisième projet d'une série d'investissements sociaux qui portent sur la construction d'infrastructures et la prestation de services sociaux aux populations les plus pauvres du pays. Par conséquent, il peut tabler sur les résultats des deux projets précédents. L'approche consiste à mettre sur pied un mécanisme institutionnel durable, efficace et efficient pour fournir des services sociaux partout au pays, et plus précisément : i) à peaufiner les approches de la prestation des services sociaux; ii) à donner aux collectivités et aux conseils locaux les moyens de prendre leur propre développement en main.

## Indicateurs de résultats

Le FSD finance les activités destinées à offrir aux populations défavorisées et aux groupes vulnérables un meilleur accès aux services de base. En outre, les activités financées doivent aider les populations ciblées à gagner un revenu en leur donnant plus facilement accès à une infrastructure économique, à des services dans le domaine des affaires et au crédit. Le FSD appuie l'innovation dans les programmes scolaires, la prestation de services d'approvisionnement en eau, la réhabilitation des systèmes d'alimentation en eau traditionnels, la diversification des modes de prestation des services de santé, la construction de routes rurales et l'élaboration de programmes d'extension des services en faveur des groupes ayant des besoins spéciaux. Au moins 40 p. 100 des ressources du FSD vont aux trois déciles les plus pauvres; par ailleurs, les coûts d'exploitation du FSD ne dépassent pas 7 p. 100 des coûts d'investissement.

Le cadre de résultats précise les indicateurs d'effets et les indicateurs de résultats pour chaque composante : i) développement communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'eau et l'assainissement, de la santé, du patrimoine culturel et des routes d'accès en milieu rural; ii) développement des micro-entreprises; iii) renforcement des capacités et soutien institutionnel.

Voici les effets escomptés de la première composante du projet :

- 300 000 enfants seront inscrits dans des écoles construites grâce au FSD, au cours d'une période de quatre ans, soit de 2004 à 2007;
- 70 à 80 p. 100 des installations et institutions de soins de santé financées par le FSD seront utilisées par les collectivités visées;
- 240 000 bénéficiaires auront accès à l'eau; 760 000 utiliseront les routes d'accès dont la construction a été financée par le FSD;
- 70 à 80 p. 100 des enfants ciblés bénéficieront des programmes appuyés par le FSD.

Pour la seconde composante, les indicateurs détermineront si les clients/bénéficiaires profitent de services financiers différents (épargne, crédit ou autres services) et la mesure dans laquelle se développe la micro-entreprise dans le cadre du programme.

Dans le cas de la troisième composante, le résultat du travail effectué par les ONG, les coopératives, les conseils locaux, les consultants et les entrepreneurs bénéficiant du programme (formation ou financement du personnel au cours de l'exécution d'un sous-projet) est suivi et évalué à l'aide de critères particuliers. Les critères applicables aux conseils locaux comprennent l'élaboration de plans de développement locaux, la capacité accrue de cerner les besoins et la mise en œuvre de projets de développement. En ce qui concerne les ONG et les organismes communautaires, des indicateurs d'efficacité particuliers sont utilisés pour effectuer un suivi du renforcement des capacités.

La fonction de suivi et d'évaluation comprend six activités principales qui sont importantes sur le plan des résultats : i) évaluations et études d'impact pour tous les programmes du FSD, menées par l'unité de la programmation, ii) systématisation des activités de suivi et d'évaluation réalisées par chaque unité de programme et consignation des enseignements tirés de l'expérience au profit des opérations du FSD, iii) renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de l'unité de la programmation, des différentes unités de programme et des bureaux auxiliaires respectifs; iv) évaluation et suivi participatifs de certaines activités; v) évaluations externes périodiques par des spécialistes du secteur; vi) communication et promotion des succès du FSD.



La plupart des données liées aux résultats sont gérées au niveau des sous-projets. Les données sur les effets et sur les résultats des sous-projets proviennent de sources différentes :

- sondage quantitatif annuel sur des projets et installations choisis au hasard et enquêtes d'évaluation des impacts sur les bénéficiaires;
- suivi périodique des projets pendant et après leur exécution;
- évaluations périodiques des programmes innovateurs du FSD effectuées par des consultants externes;
- études d'impact devant être menées tous les trois ans.

Le système d'information de gestion (SIG) à la fine pointe élaboré dans le cadre du FSD a permis d'automatiser le cycle complet des projets et d'offrir un accès en ligne à tout le personnel du FSD, à l'administration centrale et dans les bureaux auxiliaires. Le SIG offre la possibilité de dresser différents rapports et ainsi de satisfaire aux exigences du gouvernement et à celles des donateurs. Il s'agit d'un puissant outil de suivi qui aide à détecter rapidement les problèmes.

### Problèmes

Le contexte politique et socio-culturel du pays présente certains risques : le FSD pourrait être accaparé par une élite (dans les régions rurales pauvres, ce ne sont pas nécessairement les plus défavorisés qui proposent des sous-projets) et les collectivités les plus pauvres, qui sont parfois moins bien organisées et ont moins de ressources, ne sont pas toujours en mesure de présenter des propositions de projets. La fonction publique est faible, ce qui mine le soutien à la réforme et les progrès dans le domaine de la gouvernance. De plus, l'exécution des programmes d'investissement dans les divers secteurs et la réalisation des objectifs du CSLP sont freinés par cette dynamique.

Ces problèmes découlent de cinq contraintes fondamentales : i) une gouvernance défaillante au sein de la fonction publique, ii) le manque de coordination entre les secteurs et des données sur la pauvreté inadéquates qui ne permettent pas d'affecter efficacement les ressources; iii) une prestation de services problématique dans les régions éloignées iv) une approche descendante de la prestation de services; v) l'absence d'organisme gouvernemental ou non gouvernemental chargé de renforcer les capacités des institutions de la société civile.

Il arrive parfois que les investissements soient détournés des régions où les indicateurs de pauvreté

sont les plus élevés, situation attribuable à des pressions sociales et politiques qui constitue un important problème. Certains chefs tribaux, députés et politiciens essaient parfois de tirer parti des ressources disponibles d'une façon contraire à l'approche générale.

La participation d'un grand nombre de donateurs et du gouvernement a entraîné des exigences diversifiées, a alourdi la structure du FSD et a donné lieu à des messages parfois contradictoires quant aux approches utilisées et aux mécanismes adoptés.

### Modifications en cours d'exécution

Le troisième FIS intègre les enseignements et les modifications découlant des projets précédents. Des changements ont aussi été faits aux niveaux institutionnel et opérationnel du FSD. Sur le plan institutionnel, le FSD mise toujours sur une structure organisationnelle dynamique qui lui permet de s'adapter rapidement à l'environnement et de donner suite à la rétroaction du personnel sur le terrain. La décentralisation accrue en faveur des bureaux régionaux habilite le personnel de première ligne à prendre des décisions, puisqu'il est près des collectivités visées. En outre, grâce à la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans la structure du FSD, des améliorations continuent d'être apportées à tous les niveaux. Une coordination plus étroite avec les ministères opérationnels, plus particulièrement à l'échelon régional, garantit aussi l'efficacité sur le terrain.

Au niveau opérationnel, on a mis l'accent sur le renforcement du capital social dans les collectivités afin que ces dernières puissent prendre en charge leur propre développement dans l'avenir. On encourage la participation des collectivités dans tous les secteurs, pour favoriser l'appropriation et maximiser les retombées des ressources du FSD. En outre, on insiste davantage sur les ententes en matière de fonctionnement et d'entretien pour garantir la viabilité des investissements. Les interventions visent des activités assorties d'objectifs de développement à court et à moyen terme. Des approches plus complexes sont employées pour cibler les collectivités pauvres. Les collectivités aux capacités limitées qui présentent peu de propositions sont incitées, par des mesures concrètes, à profiter des ressources du FSD. De nouvelles approches sont aussi adoptées pour les secteurs où les interventions ont remporté un succès partiel au cours des première et deuxième phases, comme le secteur de la santé. Enfin, on met beaucoup l'accent sur le suivi et l'évaluation pour i) garantir l'efficacité des interventions, ii) faire en sorte que les décisions futures en matière



d'investissement reposent sur des bases scientifiques, iii) voir à ce que l'impact et le rôle du FSD, en ce qui a trait aux stratégies générales de réduction de la pauvreté, soient bien compris.

### Facteurs de réussite

- L'autonomie institutionnelle, qui permet de répondre rapidement aux collectivités et de payer les entrepreneurs en temps voulu.
- L'adoption d'une approche transparente, selon laquelle toutes les règles qui régissent le fonctionnement du FSD doivent figurer dans le manuel d'exploitation, et chaque agent de projet doit respecter ce manuel. Le manuel est également remis à des acteurs externes et toutes les demandes présentées dans le cadre du FSD sont évaluées en fonction des critères qu'il renferme.
- Une entente institutionnelle souple au niveau du FSD, qui permet à la direction du fonds d'engager et de licencier le personnel en fonction de ses compétences.
- L'échelle salariale concurrentielle de la structure de gestion du FSD.
- La détermination du gouvernement à faire du Fonds social de développement un mécanisme libre de toute pression politique, facteur qui explique en grande partie le succès des programmes précédents.
- Une gestion professionnelle et un personnel qualifié.

### Examens ex post indépendants

L'étude d'impact indépendante qui a été menée sur les activités du FSD a permis de dégager les résultats qui suivent.

- Une proportion importante des ressources du projet a bénéficié aux plus pauvres : 17 p. 100 des ressources sont allées au décile le plus pauvre.
- Les sous-projets en éducation ont porté le taux de scolarisation de 60 à 68 p. 100 entre 1999 et 2003 : la scolarisation des filles est passée de 42 p. 100 en 1999 à 56 p. 100 en 2003 et celle des garçons, de 76 p. 100 à 78 p. 100 au cours de la même période.
- La proportion de ménages ayant l'eau courante a augmenté de 23 p. 100. On a également observé une augmentation de la consommation d'eau par habitant, une amélioration quant à la fréquence de l'approvisionnement et une réduction du temps et de l'effort consacrés à la collecte de l'eau à l'extérieur de la maison. Les routes d'accès ont profité à environ 300 000 personnes

et ont contribué à réduire le temps de déplacement et les coûts de 40 p. 100 en moyenne.

- Le projet a aidé à jeter les fondements d'une nouvelle industrie de la microfinance et a sensibilisé les décideurs à divers enjeux, notamment les taux d'intérêt.

L'étude a également révélé certaines lacunes.

- La composante liée à la petite entreprise a dû être abandonnée en raison de la piètre qualité des propositions. Par conséquent, la création d'emplois permanents a généré moins de revenus que prévu.
- Difficultés du programme de micro-crédit : le programme d'épargne et de crédit à Aden a échoué en raison d'erreurs de conception. Le programme de Hodeidah, qui n'offrait que du crédit, a fait l'objet de fraudes en 2001, car il n'existait pas de SIG ni de mécanisme d'audit approprié.
- La qualité des infrastructures construites dans certaines collectivités a soulevé des préoccupations.
- La qualité de la participation communautaire au cours de l'exécution est incertaine. Dans le cadre du projet, les collectivités devaient contribuer au fonctionnement et à l'entretien des sous-projets éducatifs, mais leur participation s'est révélée très limitée.

Les responsables du FSD III ont tenu compte de ces problèmes et apporté des changements afin de remédier aux lacunes observées.

### Résultats obtenus

Au cours des huit dernières années, le FSD a permis la réalisation d'une multitude de projets et d'activités de développement en faveur de nombreuses collectivités rurales et urbaines du pays. En effet, le FSD a financé plus de 4 000 sous-projets dans différents secteurs au Yémen<sup>52</sup>, avec un budget global de plus de 220 millions de dollars américains. Ces projets ont profité à plus de 9 millions de bénéficiaires et offert des possibilités d'emploi temporaire à plus de 11 millions de personnes. Ces avantages ont profité aux femmes comme aux hommes, puisque environ 49 p. 100 des bénéficiaires du FSD étaient des femmes.

<sup>52</sup> Sont compris ici les sous-projets pour lesquels tous les fonds ont été décaissés et ceux qui sont toujours en cours d'exécution.



## Enseignements tirés de l'expérience

**Apprentissage et expérimentation.** Dès le départ, la direction du FSD a tiré parti de l'expérience du personnel d'autres fonds d'investissement social, plus particulièrement du Fonds social d'Égypte (FSE). Un employé chevronné du FSE a aidé à concevoir la structure et les opérations du FSD et, à ses débuts, le FSD a signé une entente avec le FSE à propos de la prestation d'une assistance technique. Tout au long de la mise en œuvre, le FSD a été ouvert aux conseils du FSE et a cherché à employer des pratiques exemplaires. On a mené diverses évaluations des bénéficiaires et études d'impact qui ont guidé la direction du FSD et l'ont aidée à adapter sa structure ainsi que ses politiques et pratiques opérationnelles en fonction des recommandations formulées.

**Innovation institutionnelle.** Le FSD a permis l'introduction de diverses innovations, notamment l'approche axée sur la demande, le recours à des contractuels bien rémunérés engagés pour une période fixe et à divers intermédiaires, ainsi que la participation de tous les acteurs aux décisions stratégiques et opérationnelles. En outre, il a aidé ces acteurs, notamment les comités d'usagers des collectivités, les ONG, les entrepreneurs et les organismes gouvernementaux, à renforcer leurs capacités. Plus de précisions à cet égard ont été données précédemment.

**Coopération des organismes gouvernementaux.** Le succès du soutien offert par le FSD aux organismes centraux du gouvernement et aux fonctionnaires dépend principalement de l'intérêt et de la coopération de ces acteurs (mesures incitatives). Cette coopération était relativement bonne avec le ministère de l'Éducation, mais presque inexistante dans le cas du ministère de la Santé.

**Coûts unitaires et coûts des sous-projets.** Le FSD, en introduisant des critères pertinents en matière de conception technique et de passation de marchés, a ouvert la voie à une plus grande concurrence entre les entrepreneurs et à une diminution des coûts unitaires pour les infrastructures de base, comme la construction d'écoles. Par contre, le coût moyen d'un projet était environ trois fois supérieur au coût estimé à l'évaluation initiale, parce qu'on choisissait parfois de construire des installations plus vastes et de meilleure qualité, donc plus durables.

**Catalyseurs externes.** Depuis les débuts du FSD, le soutien des donateurs, sur les plans financier et technique, s'est révélé fort important. Le Japon et l'IDA ont fourni une aide pour la préparation du projet, tandis que le Fonds arabe pour le développement économique et social et l'IDA contribuent à

son exécution depuis 1997. Pour leur part, les Pays-Bas, le Fonds de l'OPEP pour le développement international et l'USAID y participent depuis 1998. La Banque islamique de développement s'est jointe aux donateurs tout récemment. Le soutien des donateurs est bien coordonné et facilité par des conférences et des visites d'étude.

**Participation de la collectivité et passation de marchés.** La participation de la collectivité à toutes les étapes du cycle du projet a été un élément majeur de la conception initiale du FSD, mais l'exécution des projets par les collectivités et la formation offerte par des ONG ayant le soutien du FSD se sont révélés plus difficiles que prévu. La formation dans les collectivités a débuté en retard et elle n'est pas toujours complète. Ainsi, seules quelques collectivités jouissant d'une supervision plus poussée et d'un meilleur soutien ont réussi à exécuter leurs projets de A à Z. Pourtant, il est évident que la pleine participation de la collectivité mène à des projets de meilleure qualité et à une diminution des coûts. En outre, une fois le projet terminé, l'entretien est alors plus rigoureux.

**Démarche progressive et souplesse.** Le fait que la direction du FSD ait cherché à tirer profit des connaissances locales et internationales de l'heure sur les politiques et pratiques des fonds d'investissement social a contribué à l'établissement d'un mécanisme souple et progressif.

**Ressources humaines de la Banque.** La Banque a affecté des employés à son bureau local, ce qui a permis au FSD de bénéficier d'un accès direct, en tout temps, à l'assistance technique et aux services de supervision de la Banque.

**Assistance technique.** La direction du FSD a pu avoir accès rapidement et facilement à une assistance technique administrée par la Banque et financée par des fonds d'affectation spéciale des Pays-Bas et de l'OPEP.

**Sensibilisation à l'égalité des sexes.** L'idée initiale de créer un bureau distinct chargé de l'égalité des sexes au FSD a été rejetée en faveur d'une approche générale d'intégration des sexes. Un atelier de sensibilisation sur le sujet a été organisé pour le FSD par un consultant international. De plus, un grand nombre de femmes gestionnaires ont été nommées, et un spécialiste du FSD a été chargé d'évaluer tous les sous-projets proposés afin d'éviter toute discrimination. Chaque bureau régional devait également recruter des femmes. Cependant, dans les bureaux régionaux et au niveau communautaire, cet enjeu aurait mérité d'être suivi de plus près.



## Résumé : Comment les principes de la GRD ont été appliqués au Fonds social du Yémen

1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.

- Participation exhaustive de tous les acteurs, soit le gouvernement, des centaines de collectivités et une demi-douzaine de donateurs, pour appuyer une infrastructure financière et des investissements dans le domaine social (écoles et cliniques médicales), partout au pays.

2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- Les évaluations des premier et second cycles du Fonds social ont été utilisées pour la conception du cadre et des indicateurs de suivi du troisième cycle, actuellement en cours.

3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- Les indicateurs permettent de suivre les progrès réalisés au niveau des sous-projets de construction de routes, d'écoles, de cliniques médicales, etc. et aident les administrations locales et les districts à régler leurs problèmes pressants.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats es-comptés.

- Les gestionnaires du Fonds social examinent les résultats obtenus pour déterminer quels sous-projets méritent un appui. Ils disposent d'une série précise d'objectifs liés à la réduction de la pauvreté, qui repose sur la création d'emplois et le renforcement des capacités locales. Les gestionnaires peuvent tirer des enseignements de divers sous-projets menés au cours des huit dernières années.

5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Le cas du Yémen illustre bien la façon dont les résultats peuvent être utilisés à des fins d'apprentissage et de prise de décisions.

## Le point sur la mise en application du cadre de résultats – Anush Bezhanyan, Banque mondiale, novembre 2005

Le nouveau système de S&E axé sur les résultats que les responsables du FSD ont commencé à utiliser est entré dans sa troisième phase et a encore été peaufiné en 2005. On y a ajouté certains modules, puis on les a modifiés afin de répondre aux nouveaux besoins en matière de suivi des résultats et des effets. Le système d'information de gestion (SIG) et le logiciel qui l'appuie permettent de recueillir et d'analyser des données portant sur un grand nombre de sous-projets dans différents secteurs – infrastructure communautaire, écoles et établissements de santé. Le SIG produit des rapports qui présentent une information axée sur les résultats relative à différentes sources de financement. Il fournit des données fiables aux nombreux donateurs qui soutiennent le FSD. Les résultats évalués jusqu'à maintenant montrent que le FSD continue à faire des progrès encourageants en ce qui concerne le nombre de collectivités qu'il aide.

Il convient cependant d'améliorer la qualité à certains égards, en particulier dans les secteurs des ressources en eau et de l'éducation. En 2005, les responsables du FSD ont décidé de préparer des plans normalisés pour les écoles afin de régler le problème de la qualité inégale de la construction; ces plans ont été approuvés par le ministère de l'Éducation. Les travaux dans le secteur de l'eau se poursuivent. Le système de S&E a permis de détecter des problèmes et d'élaborer des stratégies et des mesures en vue de corriger ces problèmes en temps voulu. Dans le cadre des activités de S&E, on procède à une évaluation approfondie des impacts, qui aidera les responsables du FSD à déterminer dans quelle mesure ils parviennent à cibler les collectivités pauvres.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Yasser El-Gammal, agent principal des opérations, MNSHD, Banque mondiale

**Courriel :** [Yelgammal@worldbank.org](mailto:Yelgammal@worldbank.org)

**Téléphone :** 1-202-473-2187



## Le projet « La pratique des affaires »

### Auteurs :

Caralee McLiesh, économiste principale, CICMA, Banque mondiale

Pedro Arizti, Politique opérationnelle et Services aux pays (OPCS), Secrétariat des résultats, Banque mondiale

### Sommaire

L'amélioration du climat d'investissement – c'est-à-dire les possibilités et les mesures d'encouragement offertes aux entreprises pour qu'elles puissent faire des investissements fructueux, créer des emplois et prendre de l'expansion – est essentielle au maintien de l'efficacité des activités de lutte contre la pauvreté et au relèvement du niveau de vie. Dans le cadre du projet « La pratique des affaires », les décideurs, les organismes d'aide, les investisseurs et les spécialistes de la recherche ont accès à un ensemble d'indicateurs, à des données annuelles ainsi qu'à des analyses détaillées ayant pour objet d'aider les pays à prendre la mesure de leur réglementation appliquée aux entreprises, d'évaluer l'incidence des lois et règlements sur les activités des entreprises, de prendre des décisions éclairées en matière de réforme des politiques et d'investissements privés, de définir les pratiques exemplaires de réforme de la réglementation et de soutenir la recherche sur les institutions et la réglementation.

Dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, il est impératif que les projets et programmes soient assortis d'effets intermédiaires et qu'on établisse un lien plus étroit entre les interventions et l'atteinte des résultats, de sorte qu'on puisse réellement gérer les activités. Il est donc essentiel que les outils utilisés puissent servir à gérer le processus décisionnel, de même qu'à établir des rapports et à rendre des comptes. L'utilisation des indicateurs définis et la demande à cet égard font partie des moyens qui serviront à mesurer le succès de la démarche. Or, on constate déjà que les pays et les donateurs emploient ces indicateurs ou souhaitent les utiliser.

Ce cas, contrairement à d'autres qui sont décrits dans le Document de référence, ne se rapporte pas à proprement parler aux résultats sur le terrain. Il décrit plutôt un projet qui permet de fournir les outils nécessaires à la gestion axée sur les résultats dans le cadre d'autres activités. Il s'agit d'un projet d'analyse qui facilite l'exécution d'interventions en vue de l'atteinte de résultats. Pour ce faire, des constatations et des recommandations stratégiques sont formulées. Dans le cadre du projet, on définit des effets intermédiaires et des indicateurs connexes pour appuyer la gestion grâce à des données et à des cibles de base.

### Le défi : Comprendre ce qui rend le secteur privé efficace – et qui en profite

Un secteur privé dynamique – à l'intérieur duquel des entreprises font des investissements, créent de l'emploi et augmentent la productivité – favorise la croissance et offre davantage de perspectives aux populations pauvres. Or, pour dynamiser le secteur privé, les gouvernements de divers pays ont mis en œuvre des réformes globales, y compris des programmes de macro-stabilisation, de libéralisation des prix, de privatisation et de réduction des obstacles au commerce. Dans de nombreux pays toutefois, l'activité commerciale demeure limitée, la proportion des gens vivant dans la pauvreté est élevée et la croissance stagne. Par contre, d'autres pays ont tourné le dos aux réformes macroéconomiques orthodoxes et s'en sortent bien. Mais comment font-ils?

Si on ne peut nier l'importance des politiques macroéconomiques, les intervenants s'entendent de plus en plus pour dire que la qualité de la réglemen-

tation visant les entreprises et les institutions qui l'appliquent sont tout aussi importantes pour ce qui est de la répartition de la richesse et de la prospérité. La réussite économique de Hong Kong (Chine), la croissance spectaculaire enregistrée au Botswana et la transition harmonieuse opérée en Hongrie ont toutes été facilitées par un cadre réglementaire favorable. Pourtant, peu d'études ont porté sur l'évaluation d'aspects précis de la réglementation ou l'analyse de ses impacts sur des facteurs économiques tels que la productivité, les investissements, le secteur informel, la corruption, le chômage et la pauvreté. Étant donné qu'ils n'ont pas toutes les connaissances voulues sur le fonctionnement du système, les décideurs ne sont pas en mesure d'évaluer l'efficacité réelle d'un système législatif et réglementaire et, partant, les modifications qui s'imposent.



## Objectifs : But du projet « La pratique des affaires »

L'analyse des rouages du secteur privé – et des améliorations qui pourraient leur être apportées –, grâce au projet « La pratique des affaires », vise à promouvoir le développement du secteur privé, et ce, de plusieurs façons.

**Favoriser les réformes grâce à des analyses comparatives entre les pays.** Partout dans le monde, les analyses comparatives effectuées aux niveaux international et local ont grandement contribué à la mobilisation de la société à l'égard de l'amélioration des services publics, de la responsabilisation de la classe politique et des politiques économiques. En effet, l'évaluation transparente des indicateurs macroéconomiques et sociaux a stimulé la volonté de changement – comme en témoigne l'impact de l'indice du développement humain, établi par le Programme des Nations Unies pour le développement, lequel a incité les pays à mettre l'accent sur la santé et l'éducation dans leurs stratégies de développement. Les données du projet « La pratique des affaires » permettent aux responsables des réformes de comparer divers régimes de réglementation visant le monde des affaires.

**Étayer les réformes.** Les données analysées dans le cadre du projet mettent en lumière les changements qui doivent être apportés au moment de procéder à des réformes, les indicateurs étant fondés sur une description exhaustive de la réglementation. Les responsables des réformes peuvent également tirer parti de l'expérience de pays qui obtiennent de bons résultats, selon les indicateurs.

**Améliorer les initiatives internationales relatives à l'efficacité du développement.** Sachant que les programmes d'aide sont plus efficaces lorsque le contexte institutionnel est favorable, les donateurs internationaux privilégient de plus en plus un suivi plus rigoureux de l'efficacité de l'aide et lient leur financement à la performance. Le compte du Millennium Challenge du gouvernement des États-Unis et le financement basé sur la performance de l'Association internationale de développement en sont deux exemples. Ces efforts doivent cependant s'appuyer sur des données de qualité sur lesquelles les réformes des politiques peuvent avoir une incidence directe. C'est exactement ce que fournissent les indicateurs du projet « La pratique des affaires ».

**Étayer les théories.** L'économie de la réglementation est un domaine largement théorique. En proposant de nouveaux indicateurs qui permettent de quantifier divers aspects de la réglementation, le projet facilite l'évaluation des théories existantes et

l'établissement d'une base empirique pour les nouvelles études sur le lien entre la réglementation et le développement.

## Problèmes

Au moment de définir les ensembles d'indicateurs, l'équipe du projet a éprouvé des problèmes en ce qui concerne la méthode à utiliser pour que les données soient représentatives, de même que les postulats qu'il fallait poser pour que les données soient comparables entre les pays.

**Limites de la méthode.** La méthode utilisée comporte trois contraintes qui doivent être prises en compte au moment d'interpréter les données. Premièrement, dans de nombreux cas, les données obtenues concernent les entreprises de la ville la plus peuplée du pays; elles ne sont donc pas nécessairement représentatives des régimes de réglementation en vigueur ailleurs au pays. Deuxièmement, les données portent souvent sur un type d'entreprise bien précis – les sociétés à responsabilité limitée – et ne renseignent pas nécessairement sur la réglementation touchant d'autres entreprises, par exemple, les entreprises à propriétaire unique. Enfin, certains indicateurs – par exemple le temps – sont fonction jusqu'à un certain point du jugement des spécialistes interrogés. Les indicateurs temporels inclus dans le rapport *La pratique des affaires* (Banque mondiale, 2004) représentent des valeurs moyennes perçues par plusieurs répondants en ce qui concerne les postulats de l'étude de cas.

**Postulats.** Dans le rapport *La Pratique des affaires en 2004*, on s'est appuyé sur plusieurs postulats pour rendre comparables les procédures utilisées par les divers pays. Ces postulats concernent les facilitateurs, les procédures d'application volontaire, les « raccourcis » légaux non obligatoires, les exigences propres à une industrie et les services publics. Dans le rapport de 2005, d'autres postulats ont été établis aux mêmes fins à propos des procédures, des cas à l'étude et des entreprises.

## Facteurs de réussite

**Méthode simple, mais efficace.** L'analyse s'appuie sur une méthode simple permettant l'examen de différents éléments liés aux activités de l'entreprise. La méthode comporte certaines limites d'ordre pratique, mais elle permet néanmoins de tirer des conclusions qui illustrent bien l'activité commerciale dans chacun des pays étudiés.

**Comparabilité entre les pays.** Le système est utile en ce qu'il définit (selon la méthode et les postulats employés) un ensemble d'indicateurs communs à





partir desquels on peut faire des comparaisons entre les pays.

**Orientation stratégique des conclusions.** Chaque rapport fait état des conclusions des analyses et des mesures de suivi à mettre en œuvre (en matière de politiques). Le volet théorique a donc une incidence claire et directe sur les pays et les organismes d'aide.

**Approche du projet sur les plans pratique et de la gestion.** Les outils qui permettent aux utilisateurs de gérer les interventions dans l'optique de la réalisation des résultats souhaités constituent probablement l'élément le plus important de ce projet. La valeur descriptive de la méthode et les recommandations stratégiques sont certes importantes, mais elles demeurent quelque peu secondaires. La définition des effets intermédiaires et des valeurs de base de même que l'établissement de cibles de gestion sont des outils primordiaux.

### Enseignements tirés de l'expérience

Les deux rapports (*La Pratique des affaires en 2004* et *La Pratique des affaires en 2005*) renferment nombre de conclusions et d'enseignements qui peuvent servir de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et d'interventions dans les pays. Les indicateurs et les données connexes faciliteront l'évaluation des progrès réalisés à ce chapitre.

Les analyses du rapport *La Pratique des affaires en 2004* permettent de tirer trois grandes conclusions.

**Les pays pauvres appliquent les règlements les plus sévères dans le secteur commercial.** Les pays pauvres ont tendance à réglementer les entreprises de manière plus stricte que les pays riches; la réglementation est par ailleurs contraignante dans pratiquement toutes les sphères de l'activité commerciale. On a examiné cinq ensembles d'indicateurs : démarrage d'entreprise, embauche et licenciement de travailleurs, exécution des contrats, obtention de crédit et dissolution d'entreprise. Pour chaque ensemble d'indicateurs, les pays pauvres (Bolivie, Burkina Faso, Costa Rica, Guatemala, Mali, Mozambique, Paraguay, Philippines, Tchad et Venezuela) appliquent des règlements plus stricts que les pays riches (Australie, Canada, Danemark, Hong Kong-Chine, Jamaïque, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour et Suède). Il existe cependant des exceptions. La Jamaïque, une des économies les moins réglementées, s'est dotée ces vingt dernières années de règlements sur les pratiques exemplaires. Par exemple, on a amélioré l'exécution des contrats, à la suite des réformes adoptées au Royaume-Uni, et la loi sur les faillites a

été revue dans la foulée des réformes mises en place en Australie en 1992.

**Une réglementation stricte a des effets néfastes.** Habituellement, une réglementation sévère nuit à l'efficacité des institutions publiques. Les délais de traitement sont souvent plus longs, les coûts, plus élevés – le taux de chômage et la corruption sont également plus importants et la productivité et les investissements, plus faibles. Une réglementation stricte favorise rarement des services privés et publics plus nombreux et de meilleure qualité. Les pays dont les règlements sont les plus étoffés – soit les pays pauvres – sont ceux qui sont le moins en mesure de les faire respecter. Concrètement, cela signifie moins de freins et de contreponds qui permettraient de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de réglementer n'est pas utilisé essentiellement pour tirer profit des entreprises à mauvais escient et obtenir des pots-de-vin.

**En matière de réglementation commerciale, un modèle universel peut être valable.** Souvent, ce qui est valable dans les pays développés l'est également dans les pays en développement, contrairement à la croyance populaire. Cela s'applique notamment à la réglementation visant le démarrage d'entreprises. De manière générale, l'allégement des procédures semble profitable partout. En ce qui a trait à l'inscription à des fins statistiques, fiscales et de sécurité sociale, le recours aux technologies de pointe a donné d'excellents résultats – pas seulement dans les pays mieux nantis comme le Canada et Singapour, la Lettonie et le Mexique, mais également au Honduras, au Vietnam, en Moldavie et au Pakistan. Par ailleurs, l'établissement de registres d'information sur le crédit a permis de démocratiser les marchés de crédit, non seulement en Belgique et à Taïwan-Chine, mais aussi au Mozambique, en Namibie, au Népal, au Nicaragua et en Pologne.

### Le rapport *La Pratique des affaires en 2005* renferme trois autres conclusions importantes

**Dans les pays pauvres, les entreprises doivent composer avec une réglementation plus stricte que dans les pays riches.** Il faut 153 jours pour immatriculer une entreprise à Maputo et 2 jours à Toronto. L'exécution d'un contrat coûte 2 042 \$ (126 p. 100 de la valeur de la dette) à Jakarta et 1 300 \$ (5,4 p. 100 de la valeur de la dette) à Séoul. L'enregistrement d'un bien à usage commercial comporte 21 étapes à Abuja, mais seulement 3 à Helsinki. Si un débiteur devient insolvable et déclare faillite, les créanciers reçoivent 13 cents pour chaque dollar investi à Mumbai, mais plus de



90 cents à Tokyo. Les emprunteurs et les prêteurs ont accès à 10 catégories de recours juridiques à Singapour, mais à seulement 2 au Yémen. L'écart est semblable un peu partout dans le monde : les pays qui ont le plus besoin d'entrepreneurs pour créer de l'emploi et stimuler la croissance – les pays pauvres – sont ceux qui érigent le plus d'obstacles.

**Les règlements stricts et les droits de propriété quasi inexistant empêchent les pauvres de faire des affaires.** Dans l'ouvrage intitulé *The Mystery of Capital* (2000), Hernando de Soto fait une description détaillée des effets néfastes d'une réglementation stricte et de droits de propriété peu protégés. Lorsque les règlements relatifs à l'établissement d'une entreprise sont lourds, peu d'entreprises se donnent la peine de faire la démarche. Elles choisissent plutôt d'évoluer dans une économie parallèle. Compte tenu de la somme élevée qu'il faut payer pour obtenir un titre de propriété officiel, bon nombre d'entrepreneurs potentiels se contentent de titres de propriété non officiels qu'ils ne peuvent pas utiliser en garantie lorsqu'ils font une demande de prêt. La solution : simplifier les formalités de constitution des entreprises et l'obtention des titres de propriété. Or, de nombreux programmes de délivrance de titres de propriété visant à intégrer des biens dans le secteur structuré n'ont pas eu l'impact durable que les réformateurs souhaitaient. S'il est essentiel d'encourager l'enregistrement des biens, il est également important, mais plus difficile, d'empêcher que ces derniers se retrouvent dans le secteur non structuré et de pouvoir s'en servir pour obtenir du crédit.

Lors de l'inscription d'une propriété, les avantages sont beaucoup plus importants si les droits de propriété officiels s'accompagnent d'améliorations du registre foncier, du registre des biens en nantissement, des tribunaux et des règlements sur l'emploi. Si le coût lié à la vente de la propriété par les voies officielles est élevé, les titres seront transmis de manière officieuse. Au Nigéria et au Sénégal, ce coût correspond à environ 30 p. 100 de la valeur foncière. Cela étant, même lorsqu'un titre officiel est bien établi, l'accès accru au crédit ne sera d'aucune utilité si les tribunaux ne sont pas efficaces, si les lois sur les biens en nantissement ne sont pas assez strictes et s'il n'existe aucun système d'information sur le crédit, car aucune institution n'acceptera de consentir un prêt. Si l'on ajoute à cela des règlements rigides sur l'emploi, peu de gens seront embauchés. Les femmes, les jeunes travailleurs et les travailleurs peu spécialisés sont ceux qui subissent le plus de préjudices : ils n'ont d'autre choix que de chercher de l'emploi dans le secteur non structuré.

**Les réformes semblent procurer des gains importants.** L'amélioration de l'ensemble des indicateurs du rapport *La Pratique des affaires* – pour atteindre le niveau des pays du quartile supérieur – nécessiterait une croissance économique annuelle de 1,4 à 2,2 p. 100. Mais il faut au préalable vérifier d'autres facteurs, comme le revenu, les dépenses gouvernementales, les investissements, l'éducation, l'inflation, l'existence de conflits et le contexte géographique. Par contre, pour atteindre le niveau des pays du quartile supérieur sur les plans de la macroéconomie et de l'éducation, il faut une croissance de 0,4 à 1,0 p. 100. Donc, quel est l'impact de la réforme de la réglementation? Il est énorme. Seulement 24 des 85 pays pauvres ont affiché une croissance moyenne d'au moins 2 p. 100 ces 10 dernières années. La Chine, qui est en tête de liste de ces 24 pays, obtient la meilleure note pour ce qui est de la facilité de faire des affaires, devançant l'Argentine, le Brésil, l'Indonésie et la Turquie. La croissance économique n'est cependant qu'un des avantages de l'amélioration de la réglementation sur les activités commerciales et de la protection de la propriété. En effet, les indices du développement humain sont également plus élevés et les gouvernements peuvent utiliser leurs revenus pour améliorer leurs systèmes de santé et d'éducation, plutôt que pour financer une bureaucratie trop lourde.

Les gains découlant de l'assouplissement de la réglementation sont réalisés à deux égards. D'abord, le respect des règlements est moins coûteux, en temps et en argent, pour les entreprises et celles-ci perdent moins de temps à chercher de rares sources de financement. Elles consacrent plutôt leur énergie à la production et à la commercialisation de leurs produits. Ensuite, le gouvernement peut ainsi injecter moins de deniers publics dans l'application de la réglementation et davantage dans la prestation de services sociaux essentiels. Que se produirait-il concrètement si les pays réduisaient de 15 p. 100 les tracasseries administratives? Ils réaliseraient des économies de 1,2 à 1,8 p. 100 des dépenses totales du gouvernement, soit environ 50 p. 100 du budget affecté à la santé publique.

## Résultats obtenus

Le projet « La Pratique des affaires » a favorisé l'adoption de réformes en fournissant des points de repère aux pays, en appuyant l'élaboration des réformes, en contribuant à l'amélioration des initiatives internationales sur l'efficacité du développement et en étayant les théories. Les pays et les organismes d'aide ont acquis des connaissances qui aident les décideurs à cerner les obstacles et à dé-



terminer les réformes qui s'imposent. Le projet donne donc des résultats.

En ce qui a trait à la gestion axée sur les résultats en général, le projet a surtout permis d'offrir un ensemble d'outils qui peuvent servir dans le cadre d'autres interventions en matière de développement. Pensons par exemple à la définition d'effets intermédiaires importants qui peuvent être associés aux interventions, à l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer ces effets et à la fourniture de données comparables sur les pays et de données chronologiques.

On peut mesurer le succès en évaluant l'intérêt que suscitent ces outils, c'est-à-dire la demande, et leur utilisation. Or, les indicateurs définis sont de plus en plus utilisés dans le cadre des projets et programmes du Groupe de la Banque mondiale. Voici quelques exemples à cet égard : les stratégies d'aide pour le Tchad et la Macédoine; le prêt à l'ajustement visant les programmes de la Bulgarie; le prêt accordé au Brésil pour stimuler la compétitivité; les prêts à l'ajustement structurel accordés à l'Inde et à la Colombie; l'assistance technique offerte à la Bolivie, à la Chine, à l'Indonésie et au Mexique; le Rapport de suivi mondial; le système de mesure des résultats de l'IDA.

Les donateurs quant à eux utilisent ces outils à d'autres fins, notamment pour répartir l'aide, effectuer le suivi des résultats ou encore déterminer ce qu'il y a lieu d'exporter. Les outils ont notamment été utilisés par le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et le compte du Millennium Challenge. Enfin, divers gouvernements, comme ceux de la Jordanie, de la Corée, du Mozambique, du Nicaragua et de la Serbie-Monténégro commencent à se servir de ces outils pour mettre en pratique eux-mêmes la gestion axée sur les résultats de développement – par exemple, pour élaborer des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. De manière générale, la communauté des donateurs est de plus en plus tenue de rendre compte de ses activités.

Les indicateurs du rapport *La Pratique des affaires* sont de plus en plus connus et utilisés partout dans le monde. Ils ont d'ailleurs fait l'objet de plus de 750 reportages dans les médias et ont été adoptés par les organismes d'aide bilatérale du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas et des États-Unis. Une dizaine d'autres pays – dont Maurice, Bahreïn, l'Estonie, le Gabon, l'Islande et les Tonga – souhaitent être inclus dans les prochains rapports.

Plus on reconnaîtra, à l'échelle mondiale, l'importance d'un climat commercial sain, plus les donateurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi que les pays, seront en mesure d'axer leur gestion sur les résultats de développement. En outre, la communauté des donateurs sera davantage responsabilisée à l'égard de ses activités dans les pays. Certaines réformes qui contribuent au développement du secteur privé donnent déjà des résultats, notamment en Éthiopie (coût du démarrage d'une entreprise), en Estonie (rôle des notaires), au Brésil (faillite et démarrage d'entreprise), en Chine (registres du crédit et loi sur les biens en nantissement), en Jordanie (exécution des contrats), au Mexique (réformes en matière de suivi) et au Cambodge (exigences relatives au capital minimum).

L'établissement d'un lien étroit entre les interventions et les effets intermédiaires constitue un outil de gestion et de responsabilisation très puissant. Cet outil permettra aux utilisateurs de mesurer la concrétisation des effets intermédiaires, tout en maintenant le cap sur les effets plus fondamentaux qui s'y rattachent, comme les Objectifs du millénaire pour le développement et les objectifs définis dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. En somme, la sélection d'un certain nombre de ces effets intermédiaires et l'établissement de cibles permettent de gérer les projets et les programmes.

## Conclusion

Contrairement à d'autres cas décrits dans le Document de référence, le projet « La pratique des affaires » ne tient pas qu'à l'obtention de résultats sur le terrain; il s'agit plutôt de fournir des outils qui permettront de mettre en pratique la gestion axée sur les résultats dans le cadre d'autres activités. Le projet consiste d'abord à faire une analyse pour faciliter l'exécution d'interventions axées sur les résultats, c'est-à-dire que les conclusions et les recommandations stratégiques qui en résultent favorisent la prise de mesures axées sur des objectifs précis. Il définit des effets intermédiaires et des indicateurs pour aider les intervenants à gérer leurs activités en vue de la réalisation de ces objectifs, grâce à des données de base et à des cibles.

Comme le veut le troisième principe clé exposé dans le Document de référence (veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible), le projet « La pratique des affaires » constitue un outil simple, facile à comprendre qui fournit des données comparables sur l'évolution au fil du temps et sur les pays, ce qui permet de voir les progrès réalisés



par les pays au regard de l'atteinte de résultats. Par ailleurs, le cinquième principe clé souligne la nécessité d'utiliser les données sur les résultats pour améliorer les connaissances et la prise de décisions en matière de gestion, de même qu'à des fins de reddition de comptes et de responsabilisation. À ce chapitre, le projet fournit aux donateurs et aux pays un outil de gestion extrêmement utile, qui appuie le processus décisionnel et l'établissement des rapports, et permet aux donateurs et aux pays de mieux rendre compte de leurs réalisations.

Lorsqu'on parle de gestion des résultats, il est essentiel, au moment d'élaborer les programmes et les projets, de prévoir des effets intermédiaires pour lesquels il y a un lien étroit entre l'intervention et un effet donné; on sera ainsi en mesure de bien gérer les activités. Donc, dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, ces outils ont cela de remarquable qu'ils peuvent servir à la prise de décisions en matière de gestion, ainsi qu'aux rapports et à la responsabilisation. Pour en déterminer l'efficacité, il s'agit entre autres de déterminer si ces outils sont utilisés et s'ils suscitent l'intérêt. Or, les indicateurs du rapport *La Pratique des affaires* sont de plus en plus utilisés par les pays et les donateurs et la demande à leur égard s'accroît.

Ces outils ont été mis au point pour favoriser le développement du secteur privé. On pourrait cependant utiliser une approche similaire dans d'autres secteurs du développement économique. En prenant ce projet comme modèle et en l'adaptant aux circonstances propres à d'autres secteurs, on pourrait faire des analyses similaires qui mèneraient à des conclusions et à l'élaboration d'outils servant de fondement à des réformes rationnelles; en outre, ces outils pourraient aider à gérer les processus en fonction de l'obtention des résultats souhaités.

Dans l'avenir, deux éléments clés nécessiteront une analyse plus approfondie. Premièrement, comment peut-on faire la transition d'un programme interne soutenu par des donateurs à un programme qu'un pays prend en charge et dont il assure la continuité

et le financement? À ce sujet, il faudra notamment encourager les pays à demander l'établissement de données, puis mettre en place les systèmes et la capacité nécessaires pour permettre aux bénéficiaires de s'occuper de la collecte de données et de continuer à utiliser ces indicateurs dans le cadre de leurs propres processus de gestion. Deuxièmement, comment peut-on évaluer les efforts faits dans le cadre de ce projet en ce qui a trait aux ressources utilisées? Les équipes qui souhaitent appliquer ce modèle ailleurs voudront peut-être avoir des points de repère, tant en ce qui concerne les coûts que les avantages.

## Références

- De Soto, H. *The Mystery of Capital*, New York, Basic Books, 2000.
- Banque mondiale. *La pratique des affaires en 2004 : Comprendre la réglementation*, New York, Banque mondiale et Oxford University Press, 2004.
- Banque mondiale. *La pratique des affaires en 2005 : Éliminer les obstacles à la croissance*, New York, Banque mondiale et Oxford University Press, 2005a.
- Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde : Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, New York, Banque mondiale, Oxford University Press, 2005b.

## Renseignements

**Personne-ressource :** Caralee McLiesh, économiste principale, CICMA, Banque mondiale

Courriel : [cmcliesh@worldbank.org](mailto:cmcliesh@worldbank.org)

Téléphone : 1-202-473-2728



## Europe du Sud-Est : Initiatives d'amélioration du commerce et des transports

**Auteurs :** Anca Dumitrescu et Philip W. Moeller, Département de l'infrastructure et de l'énergie, Europe et Asie centrale, Banque mondiale

### Sommaire

Les coûts de transaction élevés et les incertitudes dans le secteur du commerce en Europe du Sud-Est ont considérablement limité le développement économique dans cette région. Le Programme de facilitation du commerce et des transports en Europe du Sud-Est (TTFSE) se fonde, pour réduire les barrières non tarifaires qui entravent la libre circulation des produits, sur une approche régionale axée sur les résultats. Les avantages procurés par le programme sont évidents : l'efficacité des postes frontaliers s'est nettement accrue, le commerce a été facilité, la corruption aux passages frontaliers a été fortement réduite et les recettes douanières essentielles aux budgets nationaux ont augmenté. Le TTFSE a été limité à un mode de transport (le transport routier) et a été mis à l'essai dans des postes frontaliers stratégiques de six pays (puis de huit pays). Les résultats encourageants, les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques exemplaires sur lesquels a débouché le TTFSE jettent les bases d'un modèle que l'on pourra reproduire et adapter pour faciliter les transports et accroître le commerce régional. On fera probablement l'essai d'une approche multimodale à certains endroits, où une version amplifiée du programme sera mise en œuvre.

### Nécessité d'une réforme du commerce et des transports en Europe du Sud-Est

Les coûts de transport et l'incertitude de la conjoncture commerciale pesaient lourdement sur le développement économique en Europe du Sud-Est. Les longues attentes aux postes frontaliers et les « paiements » sous la table étaient chose courante. Il devenait essentiel de renforcer la compétitivité de cette région sur les marchés mondiaux, et pourtant les obstacles créés aux postes frontaliers décourageaient l'investissement étranger, ce qui a eu pour effet de réduire les débouchés des entreprises locales, de limiter les possibilités d'emploi et de faire grimper les coûts de transaction liés aux importations et aux exportations. La stagnation économique désavantageait tout particulièrement les populations pauvres, les perspectives d'emploi étaient moins bonnes, le prix des marchandises importées était élevé et les coûts des exportations potentielles étaient prohibitifs. Avec la constitution des Balkans, les problèmes frontaliers se sont multipliés.

### Objectifs de développement du TTFSE

Le Programme de facilitation du commerce et des transports en Europe du Sud-Est (TTFSE) a été mis en place pour réduire les coûts non tarifaires du commerce et des transports, pour lutter contre la contrebande et la corruption aux frontières et pour accroître les recettes provenant des échanges commerciaux. Il visait un but ambitieux, soit transformer le rôle des organismes frontaliers afin que ces

derniers cessent de faire obstacle au commerce, pour plutôt le faciliter.

Le TTFSE a abordé ces objectifs de développement sous cinq angles. En premier lieu, il a appuyé la réforme du système douanier. En deuxième lieu, il a renforcé les relations, la coopération et la communication entre les organismes de contrôle frontalier et les groupes commerciaux. En troisième lieu, il a permis de former et d'informer les groupes du secteur privé. En quatrième lieu, il a servi à financer la mise en place d'infrastructures et l'achat de nouveau matériel aux postes frontaliers sélectionnés. Enfin, il a intégré les procédures douanières, les technologies de l'information et la gestion des ressources humaines.

### Description du programme

Le TTFSE est un partenariat régional auquel participent la Banque mondiale, l'Union européenne, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (Southeast European Cooperative Initiative, SECI). Ses huit pays clients sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Moldavie, la Roumanie et la Serbie-Monténégro. Les partenaires concentrent leurs efforts sur les problèmes aux frontières et les réformes de procédure susceptibles de faciliter le commerce. Dans ce programme, un suivi du secteur des transports est effectué dans les sites pilotes de chaque pays en fonction d'indicateurs de performance normalisés qui ont été clairement définis. Le



suivi des indicateurs de performance permet d'obtenir des comptes rendus transparents de l'état des progrès.

En facilitant les transports, le programme resserre la collaboration entre le secteur privé et le secteur public à l'égard de la promotion du commerce. Des « pro-comités » ont été établis à l'échelle nationale pour améliorer les communications entre les acteurs dans le domaine du commerce et les nombreux entrepreneurs de transport, ce qui a créé une certaine forme de contrepoids institutionnel. Les comités contribuent au suivi de la réglementation et de la prestation des services gouvernementaux. Le TTFSE joue un rôle complémentaire important car il facilite l'accès à l'information, notamment grâce à un site Web régional qui renseigne sur une multitude de sujets, allant de la législation et de l'entrée en vigueur de nouveaux règlements aux heures d'ouverture des postes frontaliers. Des programmes de formation professionnelle complémentaires ont également été conçus pour la certification des commerçants et des entrepreneurs de transport.

Le coût total du TTFSE a atteint 123 millions de dollars américains, dont 80 millions provenaient de prêts et de crédits octroyés par la Banque mondiale. En outre, des fonds et des subventions de contrepartie locaux étaient consentis par les États-Unis, l'Autriche, les Pays-Bas, la France et la Norvège. Quant à la valeur des sous-projets nationaux, elle allait de 9 millions de dollars américains en Moldavie à 27 millions de dollars américains en Roumanie. La mise en œuvre du programme a débuté à la fin de 2000, et les divers sous-projets se sont étendus en moyenne sur trois à quatre ans.

Le TTFSE s'est ajouté à d'autres mécanismes institutionnels – sans toutefois les remplacer – ayant pour objet d'améliorer les communications entre les organismes de contrôle frontalier. On a notamment créé un comité directeur régional dont font partie tous les pays participant au programme. Les activités réalisées ne se limitent pas aux passages frontaliers, mais s'étendent aux administrations centrales des organismes et à l'ensemble de la région.

Dans le cadre du programme, les pays participants ont accepté d'adopter deux types d'indicateurs de performance (performance et efficacité de l'administration des douanes) et de recueillir les données qui s'y rapportent. Un classeur Excel a été préparé pour compiler les données recueillies à l'échelle de la région et à l'échelle des sites pilotes. Les indicateurs ont été consignés dans un guide pratique. Les délais de traitement aux sites pilotes étaient généralement mesurés tous les mois, tandis que la performance globale des services douaniers

était mesurée tous les ans. Avec le soutien de consultants, l'administration des douanes de chaque pays mesurait la performance aux sites pilotes. Signalons par ailleurs que les données sur les délais de passage et de dédouanement aux postes frontaliers (pour les utilisateurs des sites pilotes visés par le TTFSE) sont compilées depuis 1999.

### **Principales caractéristiques de l'approche adoptée dans le cadre du TTFSE**

**Participation à l'échelle de la région.** Pour éliminer les obstacles au commerce, il fallait relier entre eux les projets rattachés au TTFSE à l'échelle de la région. Les pays participants devaient donc collaborer pour résoudre leurs problèmes communs. Cette collaboration a été appuyée par la création d'un comité directeur régional.

**Des réformes et non des infrastructures.** Les projets entrant dans le TTFSE portaient sur la réforme des services douaniers et des solutions intégrées susceptibles d'accroître la productivité des organismes responsables, c'est-à-dire de réduire les délais aux postes frontaliers et aux terminaux intérieurs. De plus, ils étaient destinés à encourager la transparence. Les particularités des réformes variaient selon les pays. Et puisqu'une réforme est un processus itératif, le TTFSE était basé sur une définition dynamique des besoins et prévoyait l'examen périodique des résultats atteints pour mettre en évidence les changements nécessaires. Certains postes frontaliers devaient améliorer la conception et élargir leur infrastructure pour pouvoir matérialiser la réforme, mais aucun des postes n'a pris de l'expansion en dehors de la réforme. Les projets qui englobaient des améliorations d'ordre matériel n'étaient pris en charge que lorsque les mesures de réforme cruciales étaient déjà suffisamment avancées. Cette démarche incitait donc les responsables à intervenir en premier lieu sur le plan des politiques.

**Chevauchements évités grâce au recours aux structures, aux initiatives et aux institutions établies et fonctionnelles.** Certaines réformes étaient déjà en cours bien avant le lancement du TTFSE. Le TTFSE avait pour but de miser sur les institutions nationales établies et de les renforcer, plutôt que d'en créer de nouvelles. Cette stratégie passait entre autres par l'intégration des chambres de commerce et des « pro-comités » locaux aux projets. Pour chaque projet, on tenait compte des réformes en cours de manière à aller dans le sens des initiatives de l'Union européenne, des organismes internationaux et des autres donateurs.

**Adoption d'une approche participative.** Une démarche participative a servi de guide à la conception



et à l'exécution du TTFSE. Les acteurs, à savoir les organismes gouvernementaux, les transitaires, les courtiers en douanes, les entrepreneurs de transport, les commerçants, les utilisateurs et divers autres bénéficiaires, devaient adhérer aux projets et les prendre en charge. En fait, cette appropriation par la participation s'est révélée déterminante dans l'obtention des résultats. Outre les consultations menées au stade de la conception, des mécanismes applicables aux intrants récurrents des utilisateurs ont été intégrés au suivi et à l'évaluation de chaque projet.

**Les sites pilotes comme point de départ.** Pour tous les projets liés au TTFSE, on a commencé par choisir des sites pilotes (postes frontaliers et terminaux de dédouanement intérieurs) auxquels on appliquerait la réforme. Le suivi des objectifs de la réforme s'appuyait sur les indicateurs de performance acceptés par chaque site pilote. Cette mise à l'essai a donné lieu à des modèles reproductibles. En Bulgarie par exemple, à la fin de 2005, les mesures de réforme expérimentées dans les sites pilotes et reprises ailleurs s'appliqueront à environ la moitié du trafic entrant dans ce pays.

**Adoption d'un modèle différent pour les régions du Caucase et de l'Asie centrale.** Il convient de noter que les modèles de réforme adoptés dans le Caucase et en Asie centrale diffèrent quelque peu de ceux du TTFSE. Dans la région du Caucase, la réforme, qui s'est amorcée par un dialogue sur les politiques, reposait sur les outils de facilitation du commerce du Partenariat mondial pour la facilitation des transports et du commerce ([www.gfptt.org](http://www.gfptt.org)). Il a également fallu consacrer un certain temps à la mise en place des groupes de facilitation du commerce, comme les « pro-comités » des Balkans, qui n'étaient encore qu'à l'état embryonnaire. Un comité de coordination a été établi pour le couloir de transport Europe, Caucase, Asie centrale (TRACECA). C'est à ce comité plutôt qu'à un nouveau comité directeur régional qu'on a fait appel. Une approche multimodale et multiorganisationnelle est par ailleurs envisagée. Plusieurs variantes de la formule voient le jour en Asie centrale, où le TTFSE sert de fondement à un programme régional qui permettra d'obtenir des résultats durables.

### Modifications en cours d'exécution

**Prise en compte du contexte politique.** La réforme ne pouvait aboutir sans l'engagement des plus hautes instances gouvernementales. Le rythme et l'étendue de la réforme dans chacun des pays visés par le TTFSE dépendaient du degré d'engagement politique réel et perçu. Dans certains cas, des ques-

tions politiques sur lesquelles ils n'avaient aucune prise empêchaient les organismes clients de s'occuper de la réforme. De telles considérations devaient être prises en compte dans l'analyse de chaque projet. Si on élargissait le projet, ces risques augmentaient eux aussi en proportion. Il fallait par conséquent prévoir des mesures d'atténuation dès le départ et les prendre au besoin.

**Alignement sur les stratégies de réduction de la pauvreté.** Les projets du TTFSE ont été liés aux stratégies d'aide aux pays concernés de la Banque mondiale, de sorte qu'ils étaient alignés sur les stratégies courantes de réduction de la pauvreté. En expliquant aux acteurs ce lien, on soulignait un point essentiel : le TTFSE ne visait pas l'aménagement d'infrastructures, mais bien une réforme des transports et du commerce susceptible d'améliorer le climat d'investissement et de profiter du même coup aux populations pauvres.

**Changements d'échelle.** Trois changements d'échelle sont venus modifier la conception du TTFSE. D'abord, l'éventail des objectifs a été réduit. Ensuite, les réformes ont été limitées à des sites pilotes se prêtant à un modèle adaptable, plutôt que de prendre la forme d'initiatives de portée nationale. Enfin, le nombre de pays participants est passé de six à huit. Les deux premiers de ces changements ont été apportés au stade de la conception, alors que le troisième a été apporté durant l'exécution des projets touchant les six premiers pays participants.

**Influence de la concurrence entre organismes.** Dans la plupart des pays, c'est l'administration des douanes qui bénéficiait au premier chef du TTFSE. Comme l'administration des douanes était seule à pouvoir obtenir des prêts et du crédit, les autres organismes de contrôle frontalier ont été beaucoup moins prompts à reconnaître les avantages de la collaboration et ont manifesté une plus grande réticence à l'égard des changements à opérer. La concurrence entre organismes a par conséquent ralenti le rythme de l'exécution des projets.

**Nécessité de convaincre les sceptiques.** La grande diversité des acteurs est venue compliquer l'adhésion à la démarche. De manière générale, le secteur privé doutait fortement de l'intégrité des services d'administration des douanes. Par ailleurs, même s'ils réclamaient depuis longtemps un programme comme le TTFSE, les entrepreneurs de transport étaient pour le moins pessimistes quant à l'étendue et à la rapidité d'une éventuelle réforme des douanes. Il devenait par conséquent crucial de rendre compte publiquement de la performance et des résultats. Un historique dont la transparence ne



faisait pas de doute a servi de base au programme de relations publiques des administrations des douanes.

**Rectifications en cas de résultats inférieurs aux attentes.** Les résultats préliminaires dégagés par les indicateurs de performance ne concordaient pas toujours avec les attentes. Tantôt les écarts résultaient de retards d'exécution, tantôt ils étaient dus à l'optimisme excessif des organismes clients quant aux conditions initiales et aux délais nécessaires pour atteindre les objectifs. Il a donc fallu parfois réduire l'échelle des projets avant de songer à l'accroître.

**Souplesse, mais sans perdre de vue les résultats visés.** Le programme était assez souple pour que l'on puisse apporter des modifications mineures aux plans initiaux. Chaque pays avait ses propres besoins et ses propres points de vue sur les investissements les plus rentables. L'ampleur de certains plans de modernisation ou d'ajout d'infrastructures devait être réduite en raison des prévisions plus contraignantes touchant la demande liée au trafic. Dans certains cas, il était plus logique de modifier l'aménagement des installations existantes que de se lancer dans des travaux d'expansion ambitieux.

## Résultats obtenus

**Réduction des délais d'attente.** À la fin de 2003, les délais de dédouanement aux six premiers sites pilotes avaient été réduits en moyenne de 60 p. 100, le pourcentage le plus bas (23 p. 100) étant enregistré dans un poste frontalier roumain et le pourcentage le plus haut (90 p. 100), dans un poste frontalier macédonien. Ces résultats s'expliquent en partie par la plus grande sélectivité des inspections, c'est-à-dire l'abandon de l'inspection obligatoire de tous les véhicules.

**Économies.** À la fin de la première année du programme, les économies globales découlant de la réduction des délais d'attente dans les six premiers pays participants étaient estimées à 8,4 millions de dollars, soit bien plus que 6 millions de dollars américains par année. Depuis que la Moldavie et la Serbie-Monténégro se sont ajoutées, les économies estimées avoisinent 8 millions de dollars américains par année. L'application du programme à tous les postes frontaliers et terminaux intérieurs a porté à plus de 16 millions de dollars américains les économies annuelles, qui pourraient même atteindre 25 millions de dollars américains au cours des prochaines années. Par ailleurs, l'augmentation du trafic a entraîné une hausse des profits et des droits perçus. En Croatie, par exemple, les recettes douanières ont doublé entre 1999 et 2003.

**Meilleur dialogue entre les administrations des douanes.** Les réunions du comité directeur régional ont énormément contribué à faire comprendre l'importance de la gestion intégrée des frontières et de l'échange d'information, ainsi que les enjeux communs. Un groupe de travail régional sur les technologies de l'information a d'ailleurs été formé. Les réunions du comité directeur ont également amené les régions à endosser plusieurs normes internationales telles que le certificat international de pesée. Elles ont de plus fourni aux services douaniers moldaves une tribune où discuter de leur expérience du guichet unique pour les paiements, concept qui pourrait être repris dans l'ensemble de la région.

**Améliorations découlant du suivi de la performance.** Tous les sites pilotes étaient régis par un système de suivi de la performance, comparatif et transparent, mis au point à partir d'un manuel commun sur la performance. Ce système a aidé à résoudre les problèmes de procédure et de logistique qui se posaient à certains endroits, à comparer la performance des différents sites et à cerner les secteurs qui nécessitaient une réforme. Par exemple, les progrès réalisés à un terminal intérieur de dédouanement de la Macédoine (Kumanovo) se sont mis à fléchir. En analysant les données, le personnel a pu apporter des changements qui ont réduit de moitié environ le délai de dédouanement. Les indicateurs étaient également rendus publics dans Internet. Signalons également que des groupes du secteur privé ont participé à l'établissement de l'accès Internet et ont exprimé leur intérêt à l'égard du maintien du suivi aux sites pilotes une fois terminé le TTFSE.

**Divulgaration des sondages auprès des utilisateurs.** Un consultant spécialisé a interrogé 150 utilisateurs des services dispensés par les organismes frontaliers. Les chambres de commerce, les « pro-comités » et les organisations professionnelles de tous les pays concernés ont participé à ce sondage. Cette collaboration a renforcé les capacités organisationnelles et méthodologiques des ONG qui œuvrent dans les secteurs du commerce et des transports. Ce sondage, qui faisait partie intégrante du processus de suivi, a permis aux utilisateurs d'exprimer leurs préoccupations et de préciser s'ils étaient satisfaits du rythme, de la portée et de l'impact des changements. Leurs réponses ont contribué à valider les résultats fournis par les indicateurs de performance et à confirmer les réductions des coûts associés au commerce. Les résultats du sondage ont été publiés dans Internet.





**Formation offerte aux petites et moyennes entreprises.** Il fallait de toute évidence offrir de la formation, particulièrement aux petites et moyennes entreprises faisant affaire à l'échelle régionale et aux propriétaires-exploitants du secteur des transports. La formation donnée au départ, qui s'appuyait sur un matériel didactique tout récent, portait sur la déontologie des affaires, la corruption, les modalités de livraison internationales, les documents relatifs aux transactions commerciales, les méthodes de paiement, les activités de transport et les procédures douanières. Une formation des formateurs a été offerte par la suite. À la fin de la deuxième année, 169 séminaires regroupant un total de 3 142 participants avaient eu lieu dans 85 sites. Des programmes de certification ont également été proposés aux entrepreneurs de transport et aux transitaires. En outre, la formule de l'apprentissage à distance du TTFSE est déjà employée pour donner de la formation sur la gestion de la chaîne d'approvisionnement en Amérique latine.

### Problèmes

Le personnel douanier n'a renoncé que très difficilement à l'inspection systématique de tous les conteneurs et s'est montré réticent à adopter un mode de gestion des risques plus efficace et une approche des inspections plus sélective.

- La coopération entre organismes de contrôle frontalier, tant locaux que nationaux, doit être accrue.
- Le roulement du personnel des organismes de contrôle frontalier était excessivement élevé, surtout au sein de l'administration des douanes, ce qui a nui à la pleine adhésion à la réforme.
- Les progrès accomplis en matière de lutte contre la contrebande et la corruption commencent à peine à se faire sentir. Les acquis doivent maintenant être consolidés.
- L'efficacité de la liaison entre les coordonnateurs nationaux du TTFSE a varié considérablement selon les pays. Le soutien doit être accru aux plus hauts échelons gouvernementaux.

### Facteurs de réussite

**Une économie politique favorable au changement.** Le principal obstacle à la réforme vient de ce que certains acteurs ont intérêt à ne rien changer à la situation actuelle. Ce facteur joue tout particulièrement dans le cas des transactions financières d'envergure, comme les opérations douanières. Une telle réticence ne peut être vaincue que grâce à l'engagement favorisé par des processus participatifs, par le consensus et par la transparence. Le

TTFSE montre que les gains tirés de la réforme valent largement les efforts qu'on lui consacre.

Il importe de noter que la perception des recettes douanières constitue la principale source de revenus de nombreux gouvernements de la région. C'est pourquoi les gains économiques qu'entraînent les réformes sectorielles peuvent donner des résultats spectaculaires, les revenus pouvant représenter de 25 à 70 p. 100 des recettes totales du gouvernement dans les pays visés par le TTFSE. L'accroissement du flux et de la valeur des échanges commerciaux a des retombées sur les budgets des gouvernements. De toute évidence, les organismes gouvernementaux en bénéficient directement. C'est pourquoi les réformes amenées par le TTFSE ont suscité un grand intérêt sur le plan politique.

L'engagement à l'égard du TTFSE passait également par la sensibilisation des pays à l'importance de combattre la corruption. Tous les pays participants se sont dotés d'un programme national de lutte contre la corruption. De fait, les reproches adressés en ce sens visaient en général les fonctionnaires des douanes. Les sondages effectués par des organismes comme Transparency International ont d'ailleurs mis en évidence l'urgence d'une réforme dans ce secteur. La nécessité de modifier les perceptions défavorables s'est donc ajoutée à la liste des arguments en faveur de la réforme. C'est aussi l'un des principaux éléments soulevés lors des discussions qui ont suivi le sondage sur l'état de préparation des clients effectué au stade de la conception du programme. Les équipes de projet ont adopté une approche consultative tenant compte de la dynamique interne des systèmes politiques locaux. Les visites répétées ont contribué à asseoir la volonté politique et à concrétiser le consensus nécessaire à la réforme.

Certains donateurs et d'autres organismes externes avaient déjà institué des programmes de lutte contre la corruption et entamé des réformes de l'administration des douanes, lesquels ont incité encore davantage les décideurs à réaliser la réforme préconisée dans le contexte du TTFSE. Parmi les initiatives complémentaires qui sont venues appuyer le TTFSE, mentionnons le soutien de l'Union européenne et les programmes régionaux comme le centre anti-crime que dirige en Roumanie l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI).

**Innovations institutionnelles, comme les sondages axés sur les résultats.** Les sondages auprès des utilisateurs des services de contrôle frontalier, qui étaient réalisés concurremment avec la préparation des projets du TTFSE, indiquaient de graves lacunes en matière de communication et de collaboration



institutionnelles. Les organismes de contrôle frontalier avaient des problèmes de communication aux postes frontaliers et avec l'administration centrale dont ils relevaient. Les administrations centrales des divers organismes de contrôle frontalier n'avaient pas non plus de bonnes communications entre elles ni avec les organismes homologues des pays voisins. Dans la mesure où toute réforme régionale exige la coopération à tous les niveaux, notamment pour éliminer les procédures qui font double emploi ou qui sont contradictoires, il devenait nécessaire d'intégrer au TTFSE des mécanismes institutionnels propices à une meilleure communication et à une meilleure coopération.

Des équipes de projet locales comptant des représentants d'organismes de contrôle frontalier ont été constituées aux postes frontaliers des sites pilotes. Elles avaient pour tâche de recueillir les données nécessaires au suivi des indicateurs de performance, et devaient également analyser les données relatives aux réformes des opérations et des procédures. Une équipe d'experts en douanes, mise sur pied et financée grâce à des subventions parallèles des États-Unis, leur fournissait l'assistance technique spécialisée dont elles avaient besoin.

De plus, les coordonnateurs nationaux du TTFSE ont désigné un haut fonctionnaire du gouvernement comme porte-parole des organismes de contrôle frontalier, afin de faciliter la liaison entre organismes. Un autre mécanisme institutionnel novateur, le comité directeur régional, a servi de tribune pour la consultation, le dialogue et l'échange d'informations sur les questions frontalières.

**Apprentissage et expérimentation.** L'apprentissage a été facilité par l'échelonnement des projets qui ont ponctué l'avancement du programme. Ainsi, on a pu profiter de l'expérience de plusieurs « générations » de projets. La continuité du programme était assurée par l'équipe centrale du TTFSE qui préparait et supervisait tous les projets.

Au départ, les coûts élevés et les incertitudes du contexte commercial de la région justifiaient l'élaboration du TTFSE en régime accéléré. Toutefois, l'examen de l'état de préparation des clients laissait craindre que cette façon de faire ne joue contre la création d'un consensus. Il fallait du temps, en effet, pour stimuler l'engagement des responsables politiques, si bien que l'équipe chargée de l'élaboration du programme a ralenti le rythme de ses travaux. Les décalages institutionnels qui existaient entre les groupes d'utilisateurs ont également ralenti l'exécution. Une fois les besoins des utilisateurs mieux cernés, on a décidé d'élargir et de reproduire ailleurs les méthodes de consultation pro-

posées dans le TTFSE. C'est que pour obtenir des résultats, il est souvent plus avisé de ralentir les préparatifs et de chercher plutôt à établir un consensus à long terme.

Les réformes proposées à l'origine étaient vastes et exhaustives. Elles s'inspiraient de l'idéal théorique des spécialistes en réforme. Bien que la chose soit souhaitable en principe, ce plan d'action beaucoup trop large risquait de surcharger les systèmes locaux, déjà éprouvés par les changements politiques et économiques souvent tumultueux dans la région. Les audits des institutions indiquaient qu'il fallait restreindre les cibles de la réforme. L'atelier de lancement du TTFSE confirmait à son tour qu'une approche progressive était souhaitable pour mettre en place le processus et qu'on ne devait en augmenter la portée que lorsque les objectifs de base seraient atteints. La première étape consistait à implanter des applications informatiques qui garantiraient la transparence des processus et en accroîtraient l'efficacité, tout en rendant les données facilement accessibles dans les sites pilotes. Le suivi quantitatif des données aux sites pilotes aidait les responsables à réexaminer périodiquement le processus de réforme du point de vue qualitatif. Les conditions nécessaires à la définition de nouvelles cibles se trouvaient ainsi réunies.

Pour forger un partenariat plus solide entre le secteur public et le secteur privé, il ne suffisait pas de disposer de données sur la performance. Il fallait aussi obtenir des informations générales sur les exigences relatives aux activités commerciales et sur les formalités douanières. Le nouveau site Web régional a permis de fournir ce type d'information et d'encourager le dialogue sur les moyens d'alléger les contraintes auxquelles était soumis le commerce.

Le TTFSE portait en grande partie sur un mode de transport, soit le transport routier. À mesure que l'exécution du programme progressait, on s'est aperçu que les avantages potentiels d'une approche multimodale éclipsaient ceux de l'approche unimodale. Dans les futures applications du programme, il est probable qu'une approche multimodale guidera le choix des sites pilotes.

Afin d'améliorer les compétences individuelles et les capacités institutionnelles, on cherchait activement des occasions d'apprentissage. L'apprentissage revêtait une importance particulière pour les petites et moyennes entreprises, qui étaient souvent situées à l'extérieur des grandes villes. Comme ces entreprises n'avaient qu'un accès limité à la formation classique, on a conçu un programme d'apprentissage à distance avec le concours du Partenariat mondial pour la facilitation de



l'apprentissage à distance (Global Facilitation Partnership – Distance Learning Initiative) de la Banque mondiale. Le programme combinait l'apprentissage par Internet et la formation en classe, avenues qui menaient toutes deux à la certification professionnelle. Le programme d'apprentissage à distance comprenait des guides d'étude, des documents de référence et des liens Internet menant à des services de mentorat ainsi qu'à des publications et à des présentations médias. Tous les pays ont appuyé la mise en œuvre du programme en faisant appel à des partenaires locaux comme les associations nationales de transport routier. Comme les programmes de formation deviennent entièrement opérationnels, les entreprises peuvent les suivre à leur propre rythme. La certification est octroyée par des organismes professionnels nationaux et internationaux, tels que l'Union internationale des transports routiers. Le programme peut très bien être appliqué à d'autres pays.

### Rôle des principaux catalyseurs externes

Quels sont les initiatives, les facteurs et les agents qui ont contribué à stimuler le soutien à l'égard des réformes et des nouveaux mécanismes institutionnels que suppose le TTFSE?

Au sommet de la liste figure l'importance que les pays de la région accordaient à l'adhésion à l'Union européenne (UE). L'UE avait dressé une liste de réformes douanières bien précises. Le TTFSE appuyait la réalisation des changements exigés, qu'on appelait le « plan détaillé », et l'harmonisation avec les normes de l'UE. L'acceptation des réformes préconisées par l'UE, la collaboration régionale et les résultats atteints ont eu des retombées considérables et ont agi comme de puissants stimulants dans la région.

Par ailleurs, la SECI regroupe les huit pays participant au TTFSE et quatre partenaires commerciaux importants, à savoir la Grèce, la Hongrie, la Slovénie et la Turquie. Établie en décembre 1996 grâce au ferme appui des États-Unis et de l'Union européenne, la SECI a pour mandat de promouvoir la coopération économique et environnementale ayant pour objet l'amélioration de l'efficacité des transports et la lutte contre la corruption et la contrebande. La concordance des objectifs de la SECI et du TTFSE a créé une synergie diplomatique dont le TTFSE a tiré parti, notamment parce qu'il a bénéficié de fonds et d'une assistance technique fournis par les États-Unis. La SECI souhaitait tout particulièrement faire progresser le dossier des « pro-comités » en vue de faciliter le commerce et les

transports par un dialogue entre le secteur public et le secteur privé.

En vue d'instaurer la stabilité dans la région, les ministres des Affaires étrangères et les représentants d'organismes internationaux, d'institutions et de groupes régionaux ont signé un pacte pour l'Europe du Sud-Est, lors d'une réunion extraordinaire qui s'est tenue à Cologne (Allemagne) en 1999. Le pacte de stabilité repose sur une approche exhaustive, coordonnée et stratégique du développement régional et privilégie le recours à la diplomatie préventive plutôt qu'à la gestion de crise. Le TTFSE, qui visait à améliorer le climat d'investissement, était le premier programme régional cadrant avec le pacte de stabilité.

Un autre facteur a encouragé la réforme : l'appui financier des donateurs internationaux. En plus du soutien de la Banque mondiale, le programme a bénéficié d'un financement des États-Unis sous forme de subventions et de fonds d'affectation spéciale de l'Autriche, de la France, des Pays-Bas et de la Norvège.

Enfin, le secteur privé a commencé à s'imposer comme force tout à fait susceptible d'exercer du pouvoir. Les gouvernements ont donc dû tenir compte de cette réalité, qui a contraint les décideurs à prendre en considération les préoccupations des utilisateurs et des bénéficiaires lors de la planification.

### Enseignements tirés de l'expérience

**Les mesures de réforme initiales doivent être circonscrites de manière claire.** Bien qu'une approche globale puisse en théorie maximiser l'impact, il est préférable de se fixer au départ de petites cibles bien définies. Le plus important est d'obtenir des résultats nets qui ont un impact direct et visible sur les utilisateurs. Il était par conséquent avisé de limiter au départ la réforme aux sites pilotes.

**Une culture organisationnelle favorable à la réforme est essentielle au changement.** La résistance au changement est un phénomène universel, et les changements trop rapides sont souvent stériles dans les milieux perturbés, comme les économies en transition de l'Europe de l'Est. Le TTFSE proposait des innovations relativement modestes, comme l'implantation de nouveaux systèmes de données et la simplification des procédures, mais importantes parce qu'elles permettaient d'obtenir des résultats tangibles susceptibles de convaincre les organismes douaniers des bienfaits d'un changement plus global. Cette approche s'est avérée beaucoup plus efficace que les programmes anticorruption trop vastes



visant à trouver des coupables. Cette expérience concluante a aidé les organismes douaniers à internaliser les valeurs associées à la transparence et à la responsabilisation.

***Il est vital de mesurer l'effet d'un projet sur les utilisateurs au moyen d'indicateurs de performance pour mener à bien le suivi et l'exécution.***

Le suivi est un processus. Dans un premier temps, il faut cerner et définir convenablement les indicateurs du projet. Dans un deuxième temps, il faut se doter de points de référence, ainsi que de mécanismes de collecte de l'information. Les données quantitatives viennent alors compléter la rétroaction des utilisateurs. L'évaluation des résultats se trouve renforcée si l'information fournie par les sondages auprès des utilisateurs et par le suivi peuvent se confirmer mutuellement aux sites pilotes. Une fois mis en application, les indicateurs de performance facilitent l'analyse des enjeux et peuvent servir de base aux comparaisons entre pays, lesquelles ont pour effet d'influencer les gestionnaires de l'administration des douanes. Comme les clients ont généralement tendance à surestimer leur performance initiale et à sous-estimer les difficultés d'une réforme, il faut absolument disposer de très bons indicateurs dans le cadre des projets pour mener à bien le suivi et l'exécution. Une fois élaborés, ces indicateurs ramènent les gens à la réalité et aident à mettre en relief les domaines qui nécessitent une réforme soutenue des politiques et des procédures.

***Les progrès à court terme et la viabilité à long terme dépendent de la prise en charge du processus de réforme par l'organisme client.*** L'équipe de la Banque mondiale chargée de l'évaluation initiale des projets du TTFSE travaillait en étroite collaboration avec les gestionnaires locaux afin de jeter les bases de la prise en charge future des projets. Il ne s'agissait pas d'un travail isolé cependant, mais bien d'une démarche à refaire à chaque mission. Cette tâche était compliquée par les « fluctuations » de l'engagement qui se manifestaient périodiquement et par la fréquence des changements de personnel aux échelons supérieur et intermédiaire.

***Les liens entre institutions ont presque autant d'importance que les institutions elles-mêmes.*** Les mécanismes qui relient les organismes nationaux entre eux constituent la pierre angulaire des capacités institutionnelles. Le TTFSE facilitait la communication entre les sites pilotes et les administrations centrales. Il aidait ensuite les organismes de contrôle frontalier à établir des communications plus efficaces entre eux à l'échelle tant locale que nationale. Pour améliorer la coordination entre les organismes et simplifier le cycle du passage frontalier, il fallait

compter sur une collaboration interministérielle, qui ne pouvait se matérialiser sans l'engagement et la coopération des hautes instances politiques.

***Le secteur privé est un partenaire indispensable dans le processus de réforme.*** Durant toute l'histoire du TTFSE, le secteur privé a joué un rôle nécessaire en exerçant constamment des pressions sur le gouvernement, dont il a ainsi renforcé l'engagement à l'égard de la réforme à l'échelle nationale et régionale. Le secteur privé, qui se percevait comme un bénéficiaire du TTFSE, s'est montré disposé à offrir sa collaboration et à assumer une partie des coûts, y compris ceux du suivi à venir.

Il était souvent difficile de prévoir et d'interpréter le comportement subtil des systèmes politiques locaux (qui provoquait parfois des changements de gouvernement) et d'y réagir. Les facteurs politiques ont souvent retardé la réalisation des projets. À ce chapitre, l'aide du personnel local s'est avérée indispensable pour interpréter les changements qui s'opéraient, qu'il s'agisse de simples remous ou de véritables cataclysmes.

**Élargissement de l'application : étendre les résultats à d'autres pays**

Un modèle adaptable de réforme visant à faciliter le commerce et les transports a été adopté dans les sites pilotes de l'Europe du Sud-Est. En plus de guider l'évolution des projets dans les sites pilotes du TTFSE, les pratiques exemplaires et les enseignements tirés de l'expérience ont été mis en application ailleurs. En Roumanie et en Bulgarie, par exemple, le fait que les clients aient pris en charge le processus dans une large mesure a permis de faire profiter d'autres postes frontaliers des enseignements tirés dans les sites pilotes.

Le TTFSE mettait l'accent sur le dialogue sur les politiques, les indicateurs de performance et les partenariats public-privé, ce qui peut très bien être transposé dans les réformes entamées à l'extérieur de la région (en Albanie et en Géorgie par exemple). Les indicateurs de performance sont également employés dans deux contextes très différents : le projet de modernisation des procédures douanières de la Fédération de Russie et le projet d'urgence visant la modernisation des services douaniers en Afghanistan. En outre, une approche semblable du dialogue sur les politiques guide les discussions sur la facilitation du commerce et des transports en Asie centrale.

Peu importe le pays ou la région en cause, les étapes et mesures suivantes sont nécessaires pour lancer et



exécuter un programme de facilitation du commerce :

- Recensement préliminaire des questions qui nécessitent un changement. Quels sont les enjeux?
- Étude de la région géographique où aura lieu la collaboration régionale.
- Analyse du pays : définition des principales contraintes, évaluations institutionnelles, études sur des sujets précis, analyse des acteurs.
- Mécanismes d'interaction : détermination des chefs de file et des groupes de travail nationaux et régionaux oeuvrant dans des domaines comme la réforme, les procédures et les opérations juridiques, et délimitation de la collaboration entre organismes.
- Tribune permettant de circonscrire les principaux enjeux. Dans le cas du TTFSE, cette tribune était fournie par les « pro-comités » et le comité directeur régional.
- Élaboration d'un plan d'action ou d'un plan d'exécution stratégique.
- Mise en place du plan d'action dans le contexte d'un projet, avec le financement d'un donateur ou d'un bailleur de fonds local.
- Définition des indicateurs de performance.
- Suivi et évaluation influençant le processus continu de réforme des politiques.

### **Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués au TTFSE**

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- La conception du programme était étroitement liée aux résultats touchant une région regroupant six, puis huit pays.
- Un dialogue a été établi dès le départ avec les ministères des Finances et les administrations des douanes des pays concernés.
- Les principaux participants étaient les intervenants de l'industrie des transports (producteurs et expéditeurs) et le public, pour qui la circulation fluide des marchandises entre les frontières importe beaucoup.

*2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*

- Le programme a été planifié de manière à mettre l'accent sur les administrations des douanes.

- Des réformes étaient exigées avant tout investissement dans les infrastructures.
- Un ensemble complet d'indicateurs de la performance figurait dans le guide sur le TTFSE. Ces indicateurs ont été utilisés dans les huit pays pour mettre en relief ce qui devait être suivi et accompli.

*3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.*

- Le système de rapports sur les résultats était exhaustif, sans être exagérément complexe.
- Les unités responsables de l'exécution du programme dans chaque pays considéraient que les indicateurs de performance étaient adéquats, et les systèmes de rapports sur les progrès étaient jugés pratiques.
- Des rapports établis en temps opportun montraient clairement l'état des progrès accomplis dans chaque pays.

*4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.*

- Ce programme a eu un impact important en ce sens qu'il a amélioré le flux des échanges commerciaux, réduit les délais d'attente aux frontières et contribué à la lutte contre la corruption.
- L'objectif final était de susciter un changement de comportement au sein des organismes d'administration des douanes, ce qui s'est effectivement produit.

*5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.*

- Le TTFSE a fourni aux gestionnaires des administrations des douanes des informations cruciales qui les ont aidés à améliorer leurs activités.
- L'analyse des données a permis de localiser les goulots d'étranglement aux frontières, et ainsi de réduire les délais d'attente et de fournir des informations d'ordre pratique aux utilisateurs (renseignements sur les heures où les files d'attente sont les plus courtes et à quel poste frontalier, par exemple).
- Le TTFSE a également aidé les décideurs des ministères des Finances à revoir les exigences budgétaires à la lumière des économies réalisées et des besoins courants. Les données sur les résultats les ont en outre aidés à affecter les res-



sources d'après les besoins définis et non d'après la coutume.

## Références

On trouvera un survol des résultats du TTFSE dans les documents intitulés *Progress Report 2002* et *Progress Report 2003*, ainsi que dans les rapports subséquents. Ces rapports, comme les divers documents liés aux projets, sont constamment mis à jour et affichés sur le site Web du TTFSE, à l'adresse que voici :

<http://www.seerecon.org/RegionalInitiatives/TTFSE/>

Un site Web régional donne accès entre autres à des informations sur la facilitation du commerce fournies par les partenaires nationaux de tous les pays inscrits au programme TTFSE. En voici l'adresse : <http://www.TTFSE.org> (en anglais).

Un site Web analogue pour la région du Caucase est également accessible à <http://www.TTFSC.org>.

On trouvera des informations sur le Partenariat mondial pour la facilitation des transports et du commerce et sur l'initiative d'apprentissage à distance aux adresses suivantes : <http://www.gfp-dli.org> et <http://www.gfptt.org> (en anglais).

Pour de plus amples renseignements sur la facilitation du commerce et du transport, consulter le site Web du centre de documentation sur les transports de l'ECSIE, à <http://wbln0018.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByU-nid/01C48C7DF31188EF85256AF4004F4A6F?Op=OpenDocument> (en anglais).

Voir également la rubrique sur la logistique et la facilitation du commerce du site Web sur le commerce de la Banque mondiale, aux adresses suivantes : <http://www.worldbank.org/WBsite/external/topics/trade> et <http://www.guam.org> (en anglais).

## Renseignements

**Personne-ressource :** Anca Dumitrescu et Philip W. Moeller, Département de l'infrastructure et de l'énergie (ECSIE), Europe et Asie centrale, Banque mondiale

**Courriel :** [adumitrescu@worldbank.org](mailto:adumitrescu@worldbank.org)

**Téléphone :** 202-458-9754



## Burkina Faso : Plan décennal de développement de l'éducation de base

### Auteurs :

Christelle Josselin, consultante, Agence française de développement (AFD), Paris

Pascal Thiais, chef de projet AFD, Paris

Anne-Marie Zouré-Sawadogo, responsable de projet, Éducation-AFD, Ouagadougou

Wes Darou, Spécialiste en éducation, Direction générale de l'Afrique, ACDI, Canada

### Sommaire

Selon le *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, le Burkina Faso se place, en matière de développement humain, 175<sup>ème</sup> sur un total de 177 pays. Il y a quelques années seulement, le taux d'alphabétisation de la population adulte y était de 12,8 p. 100 (8,1 p. 100 chez les femmes et 18,5 p. 100 chez les hommes). En dépit de ces faibles taux, les indicateurs d'éducation connaissent une nette amélioration : le taux brut de scolarisation dans le primaire, qui était de 41,8 % en 1998/1999 (49,6% pour les hommes et 34% pour les femmes), atteignait 56% en 2004/2005. Cette amélioration est la conséquence du Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), lancé en 2002 dans l'objectif d'atteindre, d'ici 2015, les Objectifs du millénaire pour le développement. Le PDDEB repose entièrement sur les principes de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD). En septembre 2005, la Banque mondiale, les Pays-Bas, la France, le Canada, la Suède, le Danemark et la Belgique avaient financé ce programme à hauteur de 71 millions d'euros, par le biais de mécanismes de financement harmonisés. Par ailleurs, les exigences des différents donateurs en matière de suivi des résultats ont été harmonisées et alignées sur les systèmes nationaux.

### Problèmes et enjeux abordés

Au Burkina Faso, où cinq enfants sur dix s'inscrivent à l'école primaire, seuls trois d'entre eux terminent la sixième année de scolarité, seuil minimal à partir duquel l'alphabétisation est irréversible. L'indice de parité des sexes, bien qu'il soit passé de 0,71 en 2000 à environ 0,86 en 2004, reste l'un des plus faibles du continent. Presque tous les indicateurs révèlent que les filles sont en situation de désavantage par rapport aux garçons. Le taux d'achèvement du primaire, passé de 19 p. 100 à 31 p. 100 de 1991 à 2003, demeure lui aussi l'un des plus bas des pays africains. Ce faible taux est dû au nombre élevé de redoublants dans les écoles primaires publiques et au fait que de nombreuses écoles n'offrent pas de cycle complet de six ans.

Avant d'adopter le PDDEB, le Burkina Faso possédait l'un des systèmes d'éducation les plus fragiles du monde. L'indice de développement de l'Initiative « Éducation pour tous » (indice composite qui résume en un seul chiffre la scolarisation primaire universelle, la parité filles-garçons et l'alphabétisation des 15 ans et plus) le plaçait d'ailleurs, en 2002, parmi les moins développés (devant seulement le Tchad et le Niger). Depuis, et malgré des conditions extrêmement difficiles, le système d'éducation de ce pays a connu une crois-

sance étonnante. Parce qu'il a répondu avec vigueur à ces défis, le Burkina Faso se trouve aujourd'hui à l'avant-garde en ce qui concerne les approches-programmes dans ce secteur. Il constitue par conséquent un bel exemple de la mise en œuvre de la GRD pour les autres pays et les donateurs.

### Objectifs

En mai 2001, le Burkina Faso a adopté une lettre de politique éducative puis a lancé en 2002 le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB, 2002-2011), cohérent avec le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le PDDEB compte trois composantes :

- Accroître l'accès aux services d'éducation de base, y compris aux formes d'éducation alternatives, et réduire les disparités socio-économiques, régionales et entre les sexes.
- Améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation de base et intégrer de manière cohérente les divers niveaux et modes d'éducation.
- Renforcer les capacités institutionnelles à diriger, à gérer et à évaluer les structures sectorielles centralisées et décentralisées et à coordonner l'aide extérieure.



Bien qu'ambitieux, le PDDEB semble réalisable. Les évaluations indiquent en outre que le pays a fermement pris en main ce programme. Le cadrage macro-économique a fait l'objet d'une analyse exhaustive et pertinente conduisant à faire des arbitrages entre les objectifs et les moyens de mise en œuvre. Les conditionnalités établies pour le soutien budgétaire macro-économique sont compatibles avec le PDDEB. En 2004, le coût de la première phase du PDDEB a été évalué à 252,5 millions d'euros, somme couverte à hauteur de 20% environ par les sept bailleurs partie au protocole de financement commun. Plusieurs autres bailleurs participent au financement de la politique sectorielle sans avoir signé le protocole de financement commun.

Le Burkina Faso bénéficie de l'initiative Education pour Tous-Procédure accélérée, lancée à Bruxelles le 27 novembre 2002 par les représentants de la communauté internationale des donateurs afin d'aider des pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine (en 2002, le Burkina Faso, la Guinée, le Guyana, le Honduras, la Mauritanie, le Nicaragua et le Niger) à atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel, pour les garçons et les filles, d'ici à 2015. A cette fin, l'Initiative promeut des politiques appropriées dans le secteur de l'éducation en échange de financements durables, prévisibles, plus efficaces et mieux coordonnés.

### Conception et exécution

Dans le cadre du PDDEB, programme sous-sectoriel, un système de suivi et d'évaluation permettant de rendre compte régulièrement de la performance a été mis en place. Le suivi et l'évaluation sont menés à deux niveaux complémentaires : i) au niveau international, par les évaluations régulières de l'Initiative accélérée; ii) au niveau national, par les revues sectorielles conjointes effectuées périodiquement. Les partenaires techniques et financiers ont été invités à harmoniser et à aligner leurs processus d'approbation et de décaissement. Le suivi des performances s'effectue dans le cadre des revues du PDDEB et des indicateurs définis pour le PDDEB :

#### Indicateurs de mobilisation des ressources (court terme)

- Dépenses en éducation, en pourcentage du produit intérieur brut ;
- Part de l'éducation dans le budget ;
- Part de l'éducation primaire dans le budget total de l'éducation.

#### Indicateurs de réalisation

- Nombre de nouveaux enseignants contractuels engagés au cours de l'année antérieure ;
- Concordance entre les nouveaux enseignants contractuels et les nouvelles écoles ;
- Nombre de salles de classe construites ;
- Nombre d'élèves par enseignant dans les écoles primaires publiques.

#### Indicateurs d'effets (de court à moyen terme)

- Taux brut d'admission (taux de filles/taux de garçons) ;
- Taux brut de scolarisation ;
- Taux de redoublement dans le primaire.

#### Indicateurs d'impacts (de moyen à long terme)

- Taux d'achèvement du primaire : rapport entre le nombre total d'élèves qui terminent la dernière année du cycle primaire (ou obtiennent un diplôme d'études primaires) au cours d'une année donnée et le nombre total d'enfants en âge de finir ce cycle dans la population ;
- Égalité entre les sexes (la plupart des indicateurs principaux sont différenciés par sexe) ;
- Taux d'alphabétisation (de 15 à 24 ans).

Le cadre de résultats initial qu'utilisaient les donateurs était en fait un cadre de suivi des cibles visées et non des résultats à proprement parler. Les principes de la gestion axée sur les résultats de développement ont donc été adoptés et des cibles ont été fixées pour chaque indicateur. Le fait de ne pas atteindre une cible clé signale aux donateurs et au gouvernement qu'ils doivent s'interroger sur les raisons pour lesquelles les choses ne se sont pas déroulées comme prévu et sur les modifications qui doivent être apportées en cours d'exécution.

Les indicateurs et les cibles sont désormais largement utilisés pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique sectorielle et pour préparer la revue sectorielle. Ces revues s'appuient en effet sur les indicateurs et les données pour évaluer les progrès enregistrés dans les différentes composantes du programme, accès et qualité notamment. Les rapports semestriels communs de suivi ont été renforcés et fournissent davantage d'informations sur la performance. L'évaluation des progrès réalisés par rapport aux cibles qui avaient été fixées permet d'identifier des points faibles, voire des goulots d'étranglement, et de mettre l'accent sur les composantes les moins avancées.





## Problèmes

**1-Cibles** – Les cibles n’ont pas été réévaluées après l’admission du Burkina Faso à l’Initiative accélérée. Malgré de nouveaux financements d’un montant considérable, les cibles quantifiées établies dans le cadre du PDDEB n’ont pas été revues à la hausse comme elles auraient dû l’être.

**2-Résultats attendus et résultats obtenus** – Il y a un écart persistant entre les résultats prévus et les résultats obtenus.

**3-Liens entre les outils de programmation et budget** – La programmation sectorielle, qui repose notamment sur les plans d’action annuels, est mal articulée avec le budget qui reste organisé par postes et non par activités. L’introduction d’une comptabilité budgétaire par activités constituerait à cet égard un progrès. Dans l’état actuel des choses, aucun lien n’est établi entre les ressources mobilisées (humaines et financières), les activités et les résultats attendus. Ceci rend particulièrement difficile les analyses en matière de performance de la dépense publique dans le secteur de l’éducation de base. L’impossibilité d’établir un lien entre des dépenses et leur utilisation finale rend difficile d’élaborer un budget conformément aux priorités.

**4-Utilisation des résultats pour la prise de décision** – Les résultats ne sont pas pleinement intégrés dans le processus de prise de décision. En 2002, le ministère de l’Enseignement de base et de l’Alphabétisation (MEBA) indiquait dans un document qu’il fallait encore intégrer la logique de la GRD pour que le suivi des résultats puissent réellement appuyer la prise de décisions et l’établissement des plans d’action à l’échelle locale. Selon certains donateurs, l’appropriation ne serait pas suffisante à l’échelon local, surtout dans les provinces. En effet, les résultats ne seraient pas utilisés comme outils de programmation, les modifications apportées à la programmation ne seraient pas régies par des objectifs axés sur les résultats et les responsables ne profiteraient pas des enseignements tirés de l’expérience pour améliorer les futures activités.

**5-Concilier accès et qualité** – L’accent mis sur l’accès dans les premières années du PDDEB a conduit à quelques déséquilibres en défaveur de la composante qualité. Ainsi, il a été souligné lors de la dernière revue sectorielle que les améliorations de cet élément étaient plus lentes à se matérialiser. Cette constatation a conduit le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers à mettre davantage l’accent sur des mesures visant à renforcer cette composante.

## Modifications en cours d’exécution

(NB : Les modifications apportées en cours d’exécution correspondent aux problèmes mentionnés ci-dessus).

**1-Cibles** – Les cibles n’ont toujours pas été révisées pour prendre en compte les financements supplémentaires.

**2-Résultats attendus et résultats obtenus** – Au fur et à mesure de la mise en place des principes de gestion axée sur les résultats, le fossé qui sépare les résultats attendus et les résultats obtenus se réduit. Ainsi, le taux brut de scolarisation, qui était de 47,5% en 2002, a atteint 56,8% en 2004, alors que la cible pour cette même année était de 56%. Quand le fossé persiste, deux types d’explications peuvent être invoquées : (i) ce n’est que très récemment que le PDDEB a été lancé sous sa forme actuelle conforme aux principes de la gestion axée sur les résultats (après avoir évolué suite à une version précédente) et il est normal que les indicateurs d’impact, qui n’évoluent que sur le long terme, n’aient pas encore enregistré de progrès; (ii) une certaine inertie institutionnelle et des difficultés administratives peuvent ralentir le changement en œuvre, tant aux niveaux institutionnel que humain.

**3-Liens entre les outils de programmation et budget** – Les principes de la gestion axée sur les résultats sont intégrés dans les pratiques des bailleurs et du Ministère. En 2002, le Ministère a établi un tableau de bord de 20 indicateurs pour servir de cadre opérationnel au suivi des résultats du PDDEB. Ce tableau de bord, qui n’est pas encore pleinement opérationnel, intègre les indicateurs du CSLP et du PPDEB. En comparaison avec d’autres pays, les difficultés rencontrées sur ce point ne sont pas inhabituelles, et des progrès ont été réalisés, notamment en matière d’appropriation des principes. Le temps est un facteur-clé de réussite; il est en effet irréaliste de penser que des changements managériaux majeurs pourraient être appropriés en une année.

Afin d’améliorer la cohérence entre le budget et les activités, il est prévu qu’une nouvelle méthode comptable sera mise en œuvre. En outre, dans le courant de l’année 2006, une équipe d’experts sera chargée de formuler des propositions visant à améliorer le calendrier de programmation.

**4-Utilisation des résultats pour la prise de décision** – On note sur ce point une prise en compte croissante des résultats dans le cadre de l’utilisation de la planification « ascendante par les besoins ».



**5-Concilier accès et qualité** – Le besoin de ménager une approche équilibrée qui privilégie autant l'accès que la qualité a été réitéré lors de la revue sectorielle. Il s'agit d'un exemple typique où l'analyse de données peut mettre en exergue des déséquilibres dans la mise en œuvre de la politique et conduire en conséquence à corriger ces déséquilibres. Des enquêtes qualité seront désormais menées régulièrement.

Les contraintes de capacités pesant sur un changement d'échelle dans la mise en œuvre du PDDEB ont progressivement été allégées. À toutes les étapes du processus, les donateurs ont accédé aux demandes de renforcement des capacités dans le secteur. Conformément aux principes de la Déclaration de Paris, les approches adoptées l'ont été de façon coordonnée et ont favorisé l'alignement sur les stratégies nationales de développement. Parmi les méthodes utilisées, on compte l'accompagnement, le mentoring et l'apprentissage par la pratique – on a dans la plupart des cas évité la substitution en faisant appel à des experts locaux plutôt qu'à la traditionnelle assistance technique. De la sorte, le MEBA est clairement resté aux commandes.

### Facteurs de réussite

- Les financements externes sont bel et bien alignés sur les priorités, les objectifs et les résultats nationaux et respectent les indicateurs de la Déclaration de Paris.
- Un climat de confiance a été créé du fait d'une gestion plus proactive du risque de la part des bailleurs qui ont opté pour des formes de plus en plus efficaces de délivrance de l'aide.
- L'engagement national et international à l'égard des OMD en matière d'éducation et d'égalité des sexes est solidement ancré. Cet engagement doit être constamment renforcé.
- Les progrès remarquables qui ont été accomplis jusqu'ici sont dus en partie au fait que le gouvernement du Burkina Faso s'est fixé des cibles ambitieuses. Même si cela a pu exercer de fortes pressions sur les différents acteurs et que certaines cibles ne seront probablement pas atteintes, la volonté de réussir s'est intensifiée. En tant que signataire des OMD et de l'EPT, le Burkina Faso sera de toute évidence exhorté à se fixer des objectifs secondaires.
- Il est essentiel de maintenir un dialogue fructueux entre les donateurs, et entre les donateurs et les pays partenaires, pour diffuser l'information et favoriser la circulation de données à jour au sein du partenariat. Les examens semestriels du PDDEB fournissent le cadre d'un

tel dialogue, mais la communication entre les acteurs doit être davantage encouragée.

### Enseignements tirés de l'expérience

- Quand l'appropriation est faible et que le suivi des résultats n'est utilisé ni pour la planification stratégique ni pour réorienter la politique en cours de route, il est essentiel de renforcer les capacités à long terme.
- Les formations de courte durée offertes au personnel administratif doivent être accompagnées d'un appui à long terme qui permettra au pays de se doter de la capacité voulue pour axer sa gestion sur les résultats. On a tendance à l'heure actuelle à se distancer de la formation de courte durée.
- Les activités *ad hoc* doivent être ciblées en fonction des besoins spécifiques exprimés. Les approches les plus efficaces sont celles qui s'appuient sur des méthodes telles que l'accompagnement aux fins de développement des capacités, et qui sont axées sur les résultats. Ce type de démarche réduit les attitudes défensives et débouche sur un dialogue fructueux basé sur les résultats, mais nécessite malgré tout un suivi constant de la part des donateurs.
- Les principes de la GRD doivent tenir compte des situations où les résultats atteints sont en deçà des résultats escomptés et où les cibles clés ne sont pas atteintes. L'apprentissage et l'ouverture à l'amélioration continue doivent guider ce processus. La GRD exige un dialogue approfondi entre le gouvernement et les partenaires et entre les donateurs eux-mêmes, condition préalable pour convenir des modifications à apporter en vue d'obtenir les résultats attendus.
- Tous les acteurs doivent consacrer temps et effort à l'intégration de la GRD, maintenant qu'ils opèrent le virage d'une approche-projet à de nouvelles approches conjointes destinées à améliorer l'efficacité du développement.

### Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués au PDDEB

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- Le dialogue sur les résultats était au cœur de la planification stratégique du PDDEB. La revue sectorielle du PDDEB, qui a lieu deux fois par année, structure le dialogue entre gouvernement et donateurs, permet de discuter des résultats ob-



tenus et d'apporter les modifications nécessaires en cours de route.

*2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*

- Au Burkina Faso, le processus de programmation est ascendant : chaque province est tenue de préparer un plan d'action annuel pour atteindre les cibles quantifiées. Le gouvernement central répartit les fonds entre les provinces pour leur permettre de financer les plans d'action annuels. Les fonds sont octroyés en fonction des activités admissibles, selon une procédure transparente bien établie et non en fonction des résultats prévus.
- Depuis 2005, il y a un délai de six mois entre la présentation du budget et le vote de l'Assemblée nationale. Ce délai permet de procéder à une opération de gestion et de planification. Des modifications peuvent être apportées, dans les limites de l'enveloppe budgétaire globale, pour laisser place à des activités imprévues qui pourraient faciliter l'obtention des résultats.
- L'expérience montre que le gouvernement peut améliorer ses capacités de planification en respectant ses propres systèmes et en encourageant le recours à une approche axée sur les résultats. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, ce processus d'apprentissage par l'action a peu à peu permis d'améliorer les plans d'action.

*3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.*

- Les indicateurs du PDDEB concordent avec les OMD, avec les indicateurs de l'Initiative accélérée et avec le CSLP. Cette concordance n'a pas été établie sans effort; elle requiert en outre un suivi constant et une bonne dose de conviction pour maintenir le cadre conjoint des donateurs et éviter que de nouvelles exigences ne soient imposées par certains donateurs.

*4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.*

- Le programme a évolué, passant de la gestion des activités à la gestion axée sur les résultats.
- Les résultats ne pas utilisés comme conditionnalité de décaissement ou comme sanction. Ils suscitent au contraire, dans le cadre des nouvelles approches participatives, un dialogue fructueux sur les politiques.
- Les régions et les services centraux doivent défendre leurs plans d'action auprès du secrétariat

du PDDEB. L'accompagnement, la facilitation et d'autres outils de renforcement des capacités restent utiles à cet égard.

*5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.*

- Les missions conjointes semestrielles ont eu des répercussions importantes et le gouvernement a, dans certains cas, réagi de manière très constructive aux pressions.
- Le ministre insiste toujours sur le fait que la solidarité du partenariat entre l'État et les donateurs est attribuable aux progrès accomplis en matière de GRD, notamment pour ce qui a trait à l'égalité entre les sexes.
- Il y a eu d'importantes réalisations sur le plan des résultats.

## Renseignements

### Personnes-ressource :

**Pascal Thiais**, chef de projet, AFD, Paris

**Courriel** : [thiais@afd.fr](mailto:thiais@afd.fr)

**Téléphone** : (33) 1 53 44 42 79

**Anne-Marie Zouré-Sawadogo**, responsable de projet, Éducation-AFD, Ouagadougou

**Courriel** : [sawadogoam@bf.groupe-afd.org](mailto:sawadogoam@bf.groupe-afd.org)

**Téléphone** : 00 (226) 50 30 60 92

**Christelle Josselin**, AFD, Paris

**Courriel** : [cjoss23@yahoo.com](mailto:cjoss23@yahoo.com)

**Téléphone** : (33) 1 53 44 33 58

**Rachel Charron**, agente principale de développement, Burkina Faso, Programmes de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, Direction générale de l'Afrique, ACIDI, Canada

**Courriel** : [rachel\\_charron@acdi-cida.gc.ca](mailto:rachel_charron@acdi-cida.gc.ca)

**Téléphone** : 1-819-994-6140

**Alfred Ouédraogo**, Ambassade du Canada, Ouagadougou, Burkina Faso

**Courriel** : [Alfred.Ouedraogo@international.gc.ca](mailto:Alfred.Ouedraogo@international.gc.ca)

**Téléphone** : (226) 50 31 18 94 poste 3452



# Le secteur de l'éducation au Népal : Les défis de la planification en fonction des résultats dans un climat instable

## Auteurs :

Ram Balak Singh, directeur adjoint, Département de l'éducation

Karsten Jensen, conseiller technique en chef, Agence danoise d'aide internationale au développement (DANIDA)/ESAT

## Sommaire

Depuis le milieu des années 1990, le Népal est aux prises, d'une part, avec une guérilla meurtrière et, d'autre part, avec une instabilité politique qui entraîne de fréquents changements de gouvernement. Le secteur de l'éducation en a durement souffert, mais les écoles fonctionnent toujours. Dans ce climat d'agitation constante, la nation a réaffirmé sa détermination à instaurer un système d'éducation plus accessible et de meilleure qualité en décentralisant son réseau scolaire lourdement centralisé. Un plan annuel d'exécution stratégique (appelé ASIP) a servi de point de départ à cette transformation. Ce plan, qui repose sur un vaste processus participatif, définit et oriente la planification en matière d'éducation, sur fond de conflit armé et d'instabilité politique. Il met en place les stratégies et les mesures proposées à l'échelon des districts et établit la répartition des ressources budgétaires de manière systématique et exhaustive. L'ASIP s'appuie sur un système d'information de gestion sur l'éducation (SIGE) grâce auquel les districts peuvent obtenir de l'administration centrale une rétroaction leur permettant de mieux se situer. Plus le SIGE gagne en importance et en fiabilité, plus les décisions prises dans le secteur de l'éducation se fondent sur l'information. Notons que des partenaires régionaux et internationaux ont pris part à ce processus. L'expérience népalaise montre que la planification et la budgétisation de l'éducation peuvent passer d'un système central entièrement régi par l'État à un système intégratif axé sur les données, même dans les conditions les plus défavorables.

## Contexte : la nécessité d'une réforme dans le domaine de l'éducation et les obstacles à surmonter

Avec un PNB par habitant de 300 \$US par année, le Népal est l'un des pays les plus pauvres du monde. L'espérance de vie à la naissance, qui est de 61 ans, est encore nettement inférieure à celle des pays voisins et le taux de mortalité maternelle, estimé à 415 par 100 000 naissances vivantes, demeure élevé. Les inégalités entre les sexes se répercutent également dans le secteur de l'éducation, 34 p. 100 seulement de la population féminine étant alphabète, comparativement à deux tiers de la population masculine.

Le passage du Népal de la monarchie absolue à une démocratie multipartite ne remonte qu'au printemps 1990. Depuis, la société népalaise a malheureusement été éprouvée par de graves remous politiques et sociaux. Une insurrection maoïste responsable de la mort de plus de 12 000 personnes, d'importantes pertes matérielles pour le pays et les citoyens et des souffrances d'un nombre incalculable d'enfants, de femmes et d'hommes domine la vie politique depuis 1996. Dans un tel contexte, il n'est guère surprenant qu'un grand nombre d'écoles et de services sociaux

ne fonctionnent que par intermittence ou aient été obligés de fermer leurs portes en raison des attaques persistantes.

Malgré les actes de violence et l'instabilité politique, le Népal ne s'est jamais départi de sa volonté d'améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement. Il a endossé sans réserve le programme « L'Éducation pour tous » et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et a bénéficié du soutien indéfectible de la communauté internationale. En raison des difficultés que pose la prestation des services publics habituels en situation de conflit, le gouvernement a choisi de confier l'exécution des programmes aux groupes communautaires, auxquels il offre le soutien technique et financier nécessaire.

Pour arriver à ses fins, le pays doit parvenir à relever quatre défis urgents :

***Participation valable, dépassant le simple apport de capitaux, à la planification, à la budgétisation et à la gestion des activités éducationnelles.*** Avant 1972, les écoles du Népal étaient souvent gérées à l'échelle communautaire, et bon nombre d'entre elles étaient florissantes. À la fin des années 1990



cependant, la quasi-totalité des activités de planification, de budgétisation, de prise de décisions et de gestion étaient centralisées. Le rôle des acteurs locaux était avant tout symbolique. Les « participants » affirmaient que leur contribution revenait à écrire sur l'eau, c'est-à-dire qu'elle ne laissait pas de trace, ou à peine.

**Collecte de données exactes aux fins de planification.** Tout récemment encore, les données sur l'éducation qui pouvaient exister étaient presque toujours incomplètes ou inexactes, voire carrément trompeuses. Il n'était pas facile de dégrouper et de réorganiser les catégories pour ventiler les données en fonction, par exemple, de la fréquentation scolaire des filles et des garçons, des groupes autochtones ou des enfants ayant une incapacité. Du point de vue statistique, les décideurs ne pouvaient pas avoir de vue d'ensemble des différentes strates de la population.

**Établissement d'un système d'information pour le suivi et la gestion.** En dépit de la situation politique instable qui change très rapidement, de nombreux donateurs ont consenti, non sans faire preuve de prudence, à investir dans le secteur de l'éducation, et plus particulièrement dans les programmes en faveur des enfants résidant dans les zones de conflit, dans l'aménagement de salles de classe provisoires pour les enfants déplacés, dans les programmes de bourses pour les filles et les groupes minoritaires négligés et dans l'aide aux enfants ayant une incapacité. Une condition toutefois : les projets en ce sens devaient être suivis d'assez près et gérés avec efficacité. Pour satisfaire à cette condition, il fallait mettre au point un système d'information de gestion sur l'éducation (SIGE) bien structuré.

**Mise en place du SIGE et ressources humaines en mesure de recueillir, de traiter et d'analyser les données provenant de plus de 27 000 écoles.** Avant la mise en train des réformes, les écoles locales jugeaient presque unanimement que la collecte des données n'était qu'une formalité administrative onéreuse imposée par les dirigeants nationaux. Les méthodes participatives de compilation et de mise en commun des données étaient inconnues. Personne n'espérait sérieusement que les résultats des analyses de données ne soient communiqués aux intervenants locaux, et encore moins qu'elles servent à la planification locale. Les services centraux eux-mêmes n'effectuaient que très rarement des méta-analyses axées sur les enjeux.

### Restitution de la gestion des écoles aux collectivités

Avant 1972, le pays s'en remettait aux quelque 4 000 écoles communautaires qui constituaient la pierre angulaire de l'enseignement scolaire. Ces écoles étaient mises sur pied dans le cadre d'initiatives communautaires et financées grâce aux frais de scolarité et aux subventions globales octroyées par le gouvernement. Ce dernier les a nationalisées en 1972 afin d'améliorer l'inclusion sociale, d'assurer une répartition plus uniforme du financement et de fournir un soutien technique. Mais les écoles ont beaucoup perdu au change. En 2001, des efforts ont été déployés pour restaurer les éléments positifs de la gestion communautaire. Le nouveau département de l'éducation établi en 1999 s'est attelé à la tâche en créant un cadre stratégique pour le transfert de la responsabilité à l'égard des écoles primaires, rendu possible grâce à des modifications apportées à la loi sur l'éducation. Qui plus est, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Népal préconise, parmi les principales stratégies de développement de l'éducation, la décentralisation de la gestion scolaire, notamment le transfert de la gestion aux collectivités. C'est ainsi que la gestion de plus de 2 000 écoles a été transférée aux collectivités. D'après les premières évaluations, la performance globale de ces écoles est encourageante.

Par ailleurs, le pays s'est donné pour objectif de renforcer ses capacités systémiques, institutionnelles et individuelles de gestion et d'administration du réseau de l'éducation, d'abord en prenant des mesures pour assurer la gestion nationale au sein du secteur, puis en donnant aux districts et aux responsables locaux les capacités voulues à ce chapitre. Il fallait donc disposer de statistiques réelles, de systèmes d'information fiables et de méthodes sérieuses pour garantir la participation concrète des groupes intéressés.

La transition que cela supposait s'est articulée autour de trois grands axes :

- Le plan annuel d'exécution stratégique (appelé ASIP) devait systématiquement faire intervenir une grande diversité d'acteurs. Financé conjointement par le gouvernement et les organismes donateurs, l'ASIP s'est imposé comme modèle utilisé chaque année pour planifier les activités nationales et de district. Ce plan a d'abord servi à appuyer l'établissement du projet de loi de crédits annuel, mais est ensuite devenu l'avant-projet de loi présenté au ministère de l'Éducation et des Sports, puis au Parlement.



- Les principes de la participation devaient guider le plan d'exécution stratégique. Partant des plans locaux d'amélioration des écoles, chaque district du réseau d'éducation a transposé son plan d'amélioration annuel en un plan quinquennal. Les plans des districts ont ensuite été présentés pour être intégrés à l'ASIP national.
- Le suivi et la gestion devaient être appuyés par un système d'information de gestion sur l'éducation (SIGE). L'ASIP et le SIGE étaient les deux outils principaux que les acteurs à tous les échelons pouvaient utiliser pour la planification, le suivi et la gestion.

### Conception et exécution de la nouvelle formule

Le processus de renforcement des capacités établi pour la mise en œuvre de la nouvelle formule se voulait délibérément simple, formatif et souple. Il reposait sur deux principes.

#### 1. Pas pour nous sans nous!

Reprenant le cri de ralliement des groupes d'intérêt qui représentent les personnes ayant une incapacité (« Pas pour nous sans nous! »), les responsables nationaux et les planificateurs de l'éducation ont d'abord rencontré les administrateurs des 75 districts scolaires du Népal pour étudier les enjeux et les indicateurs éducationnels à l'échelle nationale. Ils ont ensuite aidé à organiser cinq ateliers régionaux visant une vingtaine de districts, la direction régionale de l'éducation et plusieurs organismes nationaux. Après des discussions animées pendant ces ateliers de trois ou quatre jours, les planificateurs revenaient dans leur district pour mettre en pratique ce qu'ils avaient appris et implanter un processus de planification analogue à l'échelle locale.

Ces rencontres ont donné naissance à des plans stratégiques de district répondant aux divers besoins locaux. Une fois leurs plans préliminaires au point, les planificateurs de district ont participé à une autre série d'ateliers régionaux. Avec leurs collègues des organismes régionaux et nationaux, ils ont alors mis au point des plans régionaux individuels, préparant ainsi le terrain à une future rencontre des représentants régionaux. Puis les organismes nationaux ont réuni l'information ainsi générée dans le plan annuel global d'exécution stratégique.

Il convient de noter que les discussions sur le projet de modification de la loi sur l'éducation, en 2001 (auxquelles a participé le ministre de l'Éducation et des Sports) étaient exceptionnelles dans l'histoire du Népal. C'était en effet la première fois que les plani-

ficateurs et les administrateurs du milieu scolaire étaient consultés, au sujet de la modification du cadre juridique du secteur de l'éducation, avant même que les changements proposés ne soient présentés au Parlement.

#### 2. Renforcement des capacités de gestion en matière d'éducation en vue d'obtenir des données de qualité pour appuyer la prise de décisions

Pour donner corps à l'ASIP, il fallait revoir fondamentalement le système de collecte de données, qui était plutôt boiteux. Jusqu'alors, les questionnaires étaient envoyés chaque année aux écoles locales. Celles-ci devaient les remplir et les renvoyer aux bureaux de district, qui devaient à leur tour réunir les données compilées et les acheminer au bureau national. Dans la plupart des cas, ce cycle « annuel » s'étendait sur deux à trois ans. Les districts, et encore moins les écoles, ne s'attendaient pas à recevoir en retour une information dont ils pourraient faire usage à l'échelle locale.

Alors comment faire de cette corvée dont personne ne voulait une démarche qui permettrait de verser des données fiables dans un système d'information électronique moderne? Il fallait tout d'abord remanier de fond en comble la formule de collecte des données, et former à cette fin les responsables de la collecte de données lors des ateliers régionaux de planification stratégique. Les services d'une entreprise spécialisée en saisie de données ont aussi été retenus pour le traitement des quatre gigaoctets de données qui ont été recueillies par la suite. On a également engagé à contrat une équipe externe d'analystes de données et de spécialistes du suivi pour superviser l'assurance de la qualité. Mais surtout, on a mis sur pied un programme destiné à renforcer les capacités internes en vue de favoriser l'utilisation des données lors de la prise de décisions, en particulier dans les districts.

#### Liens entre les institutions et les partenaires externes

Le Département de l'éducation du gouvernement népalais et l'Institut national de planification et d'administration de l'éducation de l'Inde (National Institute of Education Planning and Administration, NIEPA) ont collaboré activement en vue d'améliorer la capacité de planification en structure décentralisée. Le NIEPA, partenaire extérieur plus expérimenté, a contribué à la formation sur place du personnel, à la rédaction de manuels et à l'élaboration des plans des districts. On comprenait que les gens ont tendance à mieux apprendre lorsqu'ils peuvent appliquer les connaissances et les



nouvelles compétences acquises à des situations réelles. C'est pourquoi il a été proposé que les participants à la formation prennent part à l'élaboration des plans des districts en matière d'éducation.

Le partenariat institutionnel entre les spécialistes indiens et leurs homologues népalais a débouché sur de nombreuses réalisations :

- Des lignes directrices s'appliquant à tous les niveaux et couvrant une multitude d'activités ont été élaborées à propos de la préparation des plans des districts touchant l'éducation.
- Un manuel a été rédigé aux fins de l'évaluation des plans des districts. Ce manuel vise à uniformiser les méthodes et les stratégies de suivi dans cinq districts pilotes.
- Une série de modules de formation a été mise au point. Les modules comprennent des exercices pratiques qui amènent les participants à utiliser des données réelles provenant des districts pilotes et à documenter les pratiques exemplaires.
- Une stratégie a été établie pour étendre aux autres districts les essais réalisés dans les cinq districts pilotes.

De plus, on a prévu renforcer les institutions techniques népalaises, et en particulier le Centre national de développement de l'éducation (National Centre for Educational Development, NCED), afin qu'elles puissent assumer pleinement les fonctions techniques après le retrait du NIEPA. Dans cette optique, une stratégie de retrait du partenaire avait été prévue au tout début de la collaboration institutionnelle.

Parallèlement, une liaison a été établie entre le Département de l'éducation du Népal et l'Institut international de planification de l'éducation (IPE), qui relève de l'UNESCO, à Paris. Les programmes de formation de l'IPE ont été axés sur le système d'information de gestion sur l'éducation ainsi que sur l'établissement de la carte scolaire. De nouvelles technologies, comme le système d'information géographique, ont été expérimentées à cette fin.

Ce partenariat avec l'UNESCO a permis au Népal de se doter d'une plus grande expertise technique qui a renforcé à plusieurs égards ses capacités de planification locale. L'établissement de la carte scolaire (au moyen du système d'information géographique) a facilité la microplanification, qui devait tenir compte de la grande complexité topographique du Népal. Dans un premier temps, on a mis à l'essai des lignes directrices et des outils de formation. Dans un deuxième temps, on a procédé à l'établissement de la carte scolaire et à la microplanification dans certains districts. Un SIGE a ensuite été créé à l'intention des districts qui faisaient

l'expérience de la décentralisation. Enfin, on a veillé à établir une stratégie prévoyant le retrait de l'IPE une fois que le Népal disposerait d'une équipe nationale compétente et expérimentée.

## Problèmes

De manière générale, le renforcement des capacités et le cadre stratégique sont interdépendants. Les politiques ne sont jamais parfaites, car les choix que l'on fait dans un contexte donné exigent des compromis et masquent des conflits qui ne sont pas forcément apparents au premier abord. C'est pourquoi toute stratégie de développement institutionnel exige que l'on sache comment le renforcement des capacités influencera le cadre stratégique, mais aussi quelle sera l'incidence des changements en matière de politiques sur la structure institutionnelle. Quel poids auront les nouvelles lois et les nouveaux règlements par rapport aux traditions administratives bien établies et aux procédures profondément ancrées dans les habitudes? La question n'est pas de savoir si les nouvelles technologies fonctionneront, mais plutôt si elles fonctionneront pour un groupe en particulier.

En d'autres termes, il est facile de dire que la prise de décisions et la gestion de l'éducation doivent s'appuyer sur des données de qualité et des méthodes participatives. Mais dans les faits, il est beaucoup plus difficile de passer de la théorie à la pratique dans un environnement aussi complexe et aussi instable que le Népal :

- Les collectivités locales ne participent pas d'assez près à la collecte, à la compilation et à la diffusion des données. Le ministère de l'Éducation et des Sports pourrait jusqu'à un certain point obliger les écoles à remplir les questionnaires annuels. Toutefois, la solution la plus souhaitable (recueillir des données fiables auprès des collectivités) est difficile et coûteuse à mettre en œuvre, et elle exige beaucoup de temps; il se peut même qu'elle ne soit pas rentable.
- Bien des doutes subsistent quant à la qualité et l'exhaustivité des données de base qui ont été traitées. En fait, une grande partie de ces données provenait de personnes que leur tâche n'intéressait pas. Les responsables de la collecte des données ne voyaient aucun avantage à remplir les formulaires correctement, même si la formation qu'ils avaient reçue leur en montrait l'importance, et ils avaient tendance à fournir des données surestimées ou sous-estimées.
- Très souvent, les indicateurs issus de ces données ne renseignent pas sur l'enjeu clé que sont



les résultats : l'impact des systèmes d'éducation sur la population et les problèmes opérationnels de ces systèmes.

- Même lorsqu'on dispose de données satisfaisantes et d'indicateurs pertinents, on peut difficilement faire une analyse systématique et approfondie de l'égalité des sexes, de la situation des minorités autochtones et des désavantages subis par les populations pauvres.
- Les données et les indicateurs sont peu utilisés pour éclairer l'élaboration des politiques nationales et infranationales. L'accès aux politiques est toujours limité, mais c'est surtout la méconnaissance de la nouvelle formule qui rend les vieilles habitudes si tenaces.
- L'échange de données n'est pas encore la norme et les mécanismes de diffusion des données font défaut. Les écoles ne reçoivent toujours pas de rétroaction régulière; elles se contentent de remplir les formulaires. Une étude récente révélait que les directives figurant sur le formulaire de collecte de données n'expliquaient pas clairement ce qu'il fallait faire. Les données sur le décrochage scolaire et le redoublement, en particulier, étaient déficientes.
- Les liens institutionnels et les mesures de renforcement des capacités ne pouvaient pas être financés de manière à profiter à toutes les composantes du système à l'échelle nationale. Ils prenaient plutôt la forme d'initiatives pilotes, c'est-à-dire d'activités de développement appelées à être étendues par la voie gouvernementale habituelle. En conséquence, le système a subi de fortes pressions dans le sens de la gestion et de la généralisation des changements. Ce qu'il faut en déduire, c'est que les enseignements ne doivent pas seulement être assimilés, ils doivent également être mis en pratique.

Les stratégies de renforcement des capacités exigent qu'on donne aux institutions l'occasion d'apprendre par l'action. Mais si celles-ci n'établissent pas le contact avec leur clientèle et n'apportent aucun avantage réel durant le processus d'apprentissage, elles sont condamnées à demeurer isolées. En même temps qu'ils consolident leurs capacités, les apprenants doivent arriver à des résultats concluants dans des sphères complexes comme la planification, la budgétisation et le suivi.

### Modifications en cours d'exécution

Au départ, les mécanismes de prise de décisions devaient être instaurés aux fins de planification et de gestion et les capacités devaient être renforcées aux chapitres de la gestion et de l'administration de

l'éducation. En outre, on s'attendait à ce que les systèmes, méthodes et pratiques évoluent continuellement en fonction des enseignements de l'année antérieure, des ressources financières et du personnel. La gestion, la planification et l'administration ne sont pas statiques et doivent s'adapter à un contexte en perpétuel mouvement.

Ces réalités expliquent que, pour 2000 et 2001, le Département de l'éducation a d'abord recueilli et informatisé tous les formulaires envoyés par les écoles au lieu de traiter les données à l'échelle des districts, et ce, dans le but de réduire les erreurs. Mais depuis qu'une formation a été offerte et que les capacités ont été renforcées dans les régions, le traitement centralisé des données a été abandonné, à savoir en 2002.

En ce qui concerne l'ASIP, l'accent mis au départ sur les sous-secteurs a généralement eu pour conséquence de masquer la macroperspective. Depuis peu, le secteur de l'éducation est considéré dans son ensemble; en outre, des parallèles et des liens conceptuels sont établis avec la stratégie de réduction de la pauvreté et le cadre de dépenses à moyen terme du Népal.

La transformation du système d'éducation en une organisation apprenante est une tâche complexe qui n'est pas achevée. La forme finale que prendra cette organisation reste à définir et à concrétiser.

### Facteurs de réussite

Quatre facteurs de réussite se dégagent :

- **Nécessité de renforcer véritablement les capacités, sans tarder.** Il fallait rapidement développer la capacité d'établir des plans rationnels, du point de vue technique, et d'assurer un suivi rigoureux au sein des instances centrales, régionales et de district, ce qui a été fait. Toute planification rationnelle repose sur une approche participative et des décisions éclairées en matière de gestion opérationnelle. Aujourd'hui, les plans sont plus rationnels et, dans la majorité des cas, ils sont le fruit d'une démarche participative. Quelques agents dévoués travaillant en étroite collaboration avec les experts des institutions extérieures ont fortement contribué à ce résultat.
- **Synchronisation et coordination.** Les plans liés à un projet, si logiques soient-ils, ne sont d'aucune utilité s'ils ne sont pas soumis à une évaluation au départ et mis en œuvre au bon moment. Or, même dans les meilleures conditions possibles, la topographie du Népal rend déjà la chose difficile. Alors, quand s'y ajoutent les





complications découlant d'un conflit armé, l'instabilité politique et des catastrophes naturelles, le défi devient littéralement gigantesque.

Par ailleurs, pour qu'un projet aboutisse, les parties concernées doivent parvenir à coordonner la planification du développement, l'approbation du budget, le déblocage des fonds et l'exécution de multiples activités. Grâce aux efforts remarquables déployés par plus de 400 agents de district et à la coordination que ces derniers ont su assurer entre eux, on a pu accomplir cette tâche colossale.

- **Apprentissage institutionnel.** La capacité d'apprendre de ce qui s'est fait auparavant, de s'enrichir continuellement des enseignements tirés de l'expérience, est un facteur de réussite essentiel. Or, le développement de cette capacité n'en est qu'à ses débuts. Un exemple témoigne toutefois de l'évolution de l'apprentissage institutionnel au Népal : le ministère de l'Éducation et des Sports a préparé son plan 2004-2009 relatif à l'Éducation pour tous sans faire appel à des consultants externes et en utilisant pour l'essentiel les données récentes de son propre SIGE. Les donateurs l'y ont aidé en demeurant à l'écart, de sorte que le gouvernement a eu suffisamment de latitude pour dresser son propre plan.
- **Recours à des partenaires externes stables et solides.** À titre de partenaire du Département de l'éducation, l'Agence danoise d'aide internationale au développement (DANIDA) a fait montre d'une constance exemplaire. Elle a aidé le ministère à faire face à ses obligations financières et a facilité le renforcement de ses capacités en tissant des liens avec lui. Elle a contribué à combler les lacunes en matière de capacités. Cet intervenant de l'extérieur, qui a une connaissance intime des deux « mondes », a joué un rôle déterminant dans le succès des liens institutionnels.

## Résultats obtenus

**Adoption de l'ASIP comme outil.** Foncièrement, presque tous les acteurs voient maintenant l'utilité du plan d'exécution stratégique. Pour les donateurs, l'ASIP est devenu le principal instrument de planification et de suivi en matière d'éducation. Par exemple, dans le cas du Projet de soutien à l'enseignement secondaire (Secondary Education Support Project, SESP), que financent conjointement la BASD et la DANIDA, l'ASIP est l'outil de planification employé et le fondement de la planifi-

cation budgétaire annuelle. Les donateurs se fondent aussi sur l'ASIP pour prendre des décisions et établir les plans budgétaires annuels.

Au Népal, cette idée a été étendue aux grandes composantes d'autres enjeux cruciaux, comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, le cadre de dépenses à moyen terme, les Objectifs du millénaire pour le développement, le transfert de la gestion des écoles aux collectivités, le plan d'activité pour le secteur de l'éducation et l'approche sectorielle du système scolaire.

**Élément de transformation positif dans un environnement dominé par un conflit armé.** Au départ, l'ASIP devait définir la portée des activités éducatives dans ce pays aux prises avec un conflit armé de plus en plus intense et une grave instabilité politique : Qu'est-ce qui est faisable et qu'est-ce qui ne l'est pas? En ce sens, l'ASIP nous donne l'exemple d'une intervention qui agit sur un conflit armé et un climat d'instabilité politique. Chacune des stratégies, politiques ou mesures proposées doit être évaluée en fonction du fait qu'elle peut amplifier ou réduire l'impact du conflit sur le secteur de l'éducation. À partir de 2006, l'ASIP explicitera le rôle qu'il joue dans l'évolution du conflit.

**Un pas en avant dans la promotion du droit à l'éducation et de l'égalité.** Dans les années à venir, l'ASIP accordera une place encore plus grande à la protection du droit fondamental à l'éducation. Des ressources budgétaires touchant cet objectif sont actuellement prévues à presque tous les niveaux et au sein de tous les organismes. La structure des activités et le financement liés à l'ASIP devront être calibrés en fonction des principes rattachés à la démocratie, aux droits de la personne et à l'équité qui touchent les écoles et les collectivités. Conformément aux principes directeurs des Nations Unies, l'impact du conflit sera atténué par l'octroi de fonds en faveur des personnes déplacées et des enfants vivant dans les camps et par la réduction de l'encombrement des écoles.

**Rétroaction utile de l'administration centrale aux districts.** L'ASIP national présente toutes les stratégies et mesures proposées pour les activités entreprises à l'échelle des districts, et répartit les ressources budgétaires correspondantes de manière structurée, planifiée et détaillée. Les ASIP des districts sont évalués d'après les directives d'un manuel rédigé en 2004, en collaboration avec le NIEPA. À compter de 2006, des réponses écrites feront suite à tous les plans proposés par les districts. Ces réponses seront récapitulées dans l'ASIP national. Pour justifier les décisions et les compromis, on met en parallèle les ressources affectées à



chaque district et les principaux indicateurs de performance et indicateurs financiers, ainsi que les données pertinentes de l'indice du développement humain.

**Normalisation de la planification locale participative.** La planification participative est aujourd'hui largement acceptée à l'échelle des districts. Dans un système de plus en plus décentralisé, la microplanification s'impose peu à peu en tant que norme. Les plans d'amélioration des écoles s'étendent actuellement à plus de 27 000 écoles et de 5 millions d'élèves. Chaque année, des milliers de citoyens se réunissent pour participer à la planification scolaire et à l'administration de l'éducation, et les comités de gestion des écoles sont désormais investis de véritables pouvoirs. La microplanification est devenue le point de départ d'un système d'octroi de subventions selon lequel les fonds destinés à la gestion des écoles sont remis directement aux acteurs locaux.

**Prise de décisions fondée sur les données.** Le SIGE a pris de l'ampleur et a gagné en fiabilité, de sorte qu'il en est devenu plus utile. Bien que les possibilités d'amélioration et de croissance soient multiples, l'information fournie par le SIGE est utilisée plus fréquemment et avec plus de constance dans la gestion et la prise de décisions touchant l'éducation. Ce phénomène va de pair avec le recours à l'ASIP. Auparavant l'ASIP était axé sur l'établissement du budget national. Aujourd'hui, la budgétisation part des données du SIGE et débouche sur le projet de loi de crédits comme tel. Le processus budgétaire tend vers une approche sectorielle, les postes budgétaires thématiques remplaçant la répartition plus simple entre enseignement primaire et enseignement secondaire issue de négociations politiques.

**Les liens institutionnels et professionnels tissés grâce à des réseaux externes augmentent les capacités nationales.** Le contingent technique et professionnel des institutions népalaises est loin d'être en mesure d'appuyer une réforme en profondeur de l'éducation. Pour accroître les échanges professionnels et les possibilités d'apprentissage institutionnel, il faut tirer pleinement parti des liens institutionnels auxquels donnent accès les réseaux régionaux et internationaux, afin de renforcer les capacités du Népal. Le Département de l'éducation est membre de tels réseaux et se fait de plus en plus connaître pour sa capacité de s'associer à des institutions réputées pour leur excellence.

## Enseignements tirés de l'expérience

**Planification et budgétisation participatives.** À l'échelle du système, la structure de planification de l'ASIP est en place, et le suivi qui permet le SIGE est conforme aux principes de base. Au cours des prochaines années toutefois, la qualité des procédures devra s'améliorer dans tous les domaines. Les capacités institutionnelles, en particulier, doivent être accrues pour contrebalancer les mouvements de personnel et l'instabilité politique. Les politiques, les stratégies et les plans devront pouvoir être mis en pratique dans un environnement éducationnel difficile, marqué entre autres par un conflit armé et de fréquentes catastrophes naturelles. De manière générale, il faudra établir des systèmes uniformes et harmonisés pour éviter que des organismes aient tous recours à des pratiques différentes.

**Qualité des données et lien entre les données et la planification.** La qualité des indicateurs de planification est tributaire des capacités des institutions qui recueillent et analysent les données. En règle générale, les données recueillies se rattachent à de multiples approches et objectifs. Malheureusement, la majeure partie de l'information n'est pas encore directement reliée au SIGE et ne permet pas non plus de définir des indicateurs fiables pour l'éducation. La collecte et le traitement des données incombent à un système institutionnel dont les capacités sont limitées compte tenu de la complexité de la tâche. Les indicateurs sont gérés à l'échelle organisationnelle selon une approche classique des projets et programmes de développement. Mais les systèmes de gestion de l'information financière et des données sur l'éducation ne sont toujours pas reliés entre eux. En conséquence, le lien crucial avec les fonds consentis aux écoles est encore trop ténu.

Le ministère de l'Éducation et des Sports et les autres services gouvernementaux jouant un rôle clé sont très loin d'exploiter pleinement l'information découlant du suivi pour appuyer la planification et la prise de décisions. Par ailleurs, même s'ils en sont au bout du compte les bénéficiaires, les groupes communautaires ne participent pas encore au processus de suivi. Sans la participation communautaire, les rapports sur le suivi aboutissent généralement sur une tablette, plutôt que d'être mis à la disposition du public, grâce à un système d'information tout à fait transparent permettant aux intéressés de donner leur avis.



**Renforcement des capacités au moyen des liens institutionnels.** Les liens établis par l'intermédiaire de réseaux peuvent énormément faciliter l'accès au nouveau savoir et à l'état de la réflexion dans un secteur donné. À cet égard, les institutions et les professionnels doivent être liés par des partenariats authentiques et animés d'un véritable esprit de collégialité. Les relations qu'ils nouent doivent leur permettre d'apprendre, de part et d'autre. L'apprentissage sur le tas et l'échange de connaissances sont enrichis par la mise en commun des expériences, des technologies et des pratiques exemplaires. Les ententes scellant les liens institutionnels donnent assez aisément accès à l'ensemble des ressources de l'institution partenaire. Il s'agit d'un outil économique et viable de développement des capacités; par contre, il faut se garder de sous-estimer les difficultés logistiques que pose l'établissement de tels liens.

Le NIEPA et l'IIPE offrent tous deux des modules de formation sur la planification et le suivi en structure décentralisée. Ces programmes et l'expérience que les divers participants en ont pourraient être diffusés dans une bien plus large mesure. Malgré les défis que représente la traduction, ces modules doivent nécessairement être offerts en népalais. Étant plus expérimentés, le NIEPA et l'IIPE pourraient contribuer à l'élaboration d'un cadre de préparation, de traduction et d'adaptation de ces modules répondant aux besoins locaux, et plus particulièrement aux besoins des populations à l'extérieur de la capitale. Il faudra par ailleurs accorder tout autant d'attention à la stratégie de retrait. Le climat institutionnel limite énormément la capacité qu'a le NCED de bénéficier des programmes du NIEPA et de l'IIPE.

### Applicabilité à d'autres programmes

L'expérience du Népal dans le domaine du renforcement des capacités peut-elle être appliquée à d'autres programmes et à d'autres pays?

Le renforcement des capacités se fait toujours dans un contexte particulier. Au Népal, ce contexte est exceptionnellement ingrat et difficile. Les impondérables et les écueils y sont sans commune mesure : conflit armé, instabilité politique chronique, dissolution du Parlement, limitation de la liberté de circulation et absence d'instances locales élues. Malgré tout, l'expérience népalaise montre que la planification et la budgétisation décentralisées en éducation peuvent prendre racine même dans les conditions les plus défavorables. En bout de ligne, le renforcement des capacités est un facteur déterminant. Mais cela exige du temps, de la patience, de la souplesse

et une collaboration de tous les instants entre les institutions, les professionnels de l'éducation et les collectivités.

### Résumé : Comment les principes de la GRD sont appliqués aux programmes en matière d'éducation du Népal

*1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.*

- Les plans d'amélioration des écoles, les plans des districts relatifs à l'éducation et le plan annuel d'exécution stratégique établis par les instances centrales et les districts sont les instruments de planification, de budgétisation et de suivi employés.
- La planification à l'échelle des écoles et des districts est partagée avec les acteurs locaux.
- Le gouvernement et les partenaires du développement participent à deux missions d'examen par année, au cours desquelles ils évaluent, dans un climat de dialogue constructif, les progrès et les problèmes de l'année précédente, avant l'établissement de l'ASIP pour l'année suivante. Ils examinent également le plan de travail et le budget annuels, en vue de s'entendre sur l'amélioration des résultats.
- Parmi les initiatives récentes figurent la préparation du cadre stratégique qui régira l'approche sectorielle visant les écoles, le plan d'activité sectoriel pour l'éducation, le transfert de la gestion des écoles aux collectivités et le financement du secteur de l'éducation.

*2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.*

- Les rapports instantanés I et II sont les instruments de suivi utilisés à l'échelle des écoles pour documenter les progrès et en faire rapport.
- À l'échelle nationale et des districts, la planification est liée aux cibles et à l'atteinte des résultats.
- Les aide-mémoire touchant l'Éducation pour tous et le SESP servent à évaluer l'exécution des programmes et à formuler des propositions d'amélioration. Il a été recommandé récemment d'adopter progressivement une approche sectorielle des écoles pour accroître les réalisations en matière d'éducation.



3. *Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.*

- Chaque année, le Département de l'éducation prépare un rapport d'étape qu'il communique aux partenaires du développement et aux acteurs clés. Ce rapport d'auto-évaluation qui assure la transparence est préparé dans l'optique de la responsabilisation et de l'amélioration continue. L'accent est mis sur le soutien à apporter aux écoles et sur les capacités dont il faut les doter pour les aider à établir des rapports périodiques dans lesquels elles font état de leurs dépenses et des résultats de l'apprentissage en ce qui concerne tous les élèves.
- Les modèles utilisés pour les rapports périodiques sur les progrès et les résultats sont aussi simples et conviviaux que possible. Ces rapports sont préparés en collaboration avec les directeurs et les superviseurs d'écoles, qui en sont les utilisateurs dans leur établissement.

4. *Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.*

- Les ressources sont affectées en fonction de l'atteinte des résultats escomptés. Par exemple, l'ASIP de cette année vise à accroître de 4 points de pourcentage le taux d'inscription net des enfants (données différenciées pour les filles), par rapport à l'année précédente, ainsi qu'à améliorer les résultats de l'apprentissage au primaire et au secondaire.

5. *Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.*

- On se sert de données statistiques récentes pour prendre des décisions concernant l'affectation des ressources, et entre autres les subventions globales, les bourses d'étude, les subventions spéciales pour soutenir les enseignants dans les écoles où le rapport enseignant-élèves est élevé et les subventions pour la construction de salles de classe.
- Toutefois, l'utilisation de l'information sur les résultats dans un but d'apprentissage en gestion exige de grandes capacités et l'instauration d'une culture du travail.

## Références

Plan annuel d'exécution stratégique (Annual Strategic Implementation Plan), avril 2005.

Guide d'évaluation des plans d'éducation de base des districts (District Basic Education Plan. Manual for Appraisal).

Système d'information de gestion sur l'éducation (SIGE)

## Renseignements

**Personne-ressource** : Ram Balak Singh, directeur adjoint, Département de l'éducation; DANIDA/ESAT

**Personne-ressource** : Karsten Jensen, conseiller technique en chef, DANIDA/ESAT





# Partie 4. Exemples de GRD au sein des organismes de développement

## Aperçu

Les organismes de développement tendent vers des plans d'action pour la gestion axée sur les résultats qui comportent des approches et des éléments communs. Ils cherchent en fait à orienter plus résolument leurs stratégies, leurs instruments, leurs incitatifs et leurs systèmes de rapports en fonction de l'atteinte de résultats. Par ailleurs, ils unissent de plus en plus leurs efforts en vue d'harmoniser les approches axées sur les résultats et d'améliorer la coordination des activités de soutien au renforcement de la capacité des pays à assurer une gestion axée sur les résultats.

### Programmation-pays axée sur les résultats

Un grand nombre de donateurs se servent de la gestion axée sur les résultats pour mieux aligner leurs programmes-pays sur les stratégies nationales. Les objectifs de leur programmation s'inspirent directement des résultats énoncés dans la stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire (ou dans tout autre document assimilé), et ils arrivent leur soutien au cadre de dépense national de ce dernier.

### Produits et services

Si importantes soient-elles, les stratégies et la programmation-pays ne produisent pas en elles-mêmes des résultats. Pour que les activités de développement financées par les donateurs aboutissent à des résultats, il faut qu'elles répondent à des exigences strictes de qualité, qu'elles se rattachent à la stratégie nationale et qu'elles soient en synergie avec d'autres activités nationales et sectorielles. Nombre d'organismes veillent plus attentivement à la qualité et à l'impact de leurs activités, en recourant à des instruments plus performants de planification, de suivi, d'évaluation, de gestion de leur portefeuille d'activités et de gestion du cycle des interventions.

### Mesures incitatives

Les enseignements tirés de la gestion du changement organisationnel laissent à penser que lorsque les cadres supérieurs et intermédiaires se concentrent systématiquement sur une pratique ou un problème organisationnel clé, le personnel comprend qu'il faut réaménager les ressources humaines et les budgets. De plus en plus, dans la plupart des organismes internationaux, la direction manifeste de l'intérêt et montre son engagement à l'égard des approches axées sur les résultats. Les organismes de développement ont d'ailleurs commencé à modifier leurs politiques budgétaires et de ressources huma-

nes de façon à encourager la gestion axée sur les résultats. Par ailleurs, ils s'attachent davantage au renforcement des capacités du personnel en vue de mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats au niveau des pays, au suivi et aux rapports sur leur contribution au développement des pays partenaires ainsi qu'à la fourniture d'un encadrement, de formation et de systèmes de technologies de l'information répondant aux besoins.

### Rapports organisationnels

Les rapports d'une organisation constituent un mécanisme essentiel pour informer les divers acteurs – les pays partenaires et les autorités qui tiennent les cordons de la bourse des donateurs – des progrès réalisés à l'égard des grands objectifs visés. Ils permettent aussi de garantir la vigilance des gestionnaires et de maintenir l'élan au niveau institutionnel. Depuis la conférence de Monterrey, les donateurs bilatéraux et multilatéraux se sont efforcés d'améliorer l'efficacité de leur aide au développement et de renforcer leur système de rapports.

### Affectation de l'aide fondée sur la performance

À l'heure actuelle, quelques organismes internationaux mettent à l'essai des modèles d'affectation de l'aide fondés sur la performance. Cette méthode suscite une certaine controverse quant à sa compatibilité avec les autres éléments du plan d'action général pour une gestion axée sur les résultats de développement. De nombreuses questions se posent, que ce soit à propos du mode de fonctionnement des donateurs et des pays partenaires, ou encore du système d'aide international dans son ensemble. Il faudra donc procéder à des analyses plus poussées pour déterminer dans quels cas de telles approches pourraient être utilisées.



### **Harmonisation des outils et des systèmes axés sur les résultats**

Les organismes se servent d'outils de gestion axée sur les résultats ayant de multiples caractéristiques et applications en commun, même s'ils portent parfois des noms différents d'un organisme à l'autre. La GRD uniformise le vocabulaire et les concepts, ce qui facilite le dialogue sur le sujet et permet d'améliorer la coordination entre les organismes, et entre ces derniers et les pays partenaires. Les organismes commencent à mettre en commun leurs outils et leurs pratiques internes et à en faire profiter les pays partenaires, afin de favoriser l'apprentissage en gestion et le changement organisationnel. De nombreux exemples donnés dans le Document de référence illustrent comment les organismes de développement apprennent à utiliser efficacement les outils de GRD pour assurer la gestion interne et la gestion des programmes, ainsi que pour favoriser la synergie et l'harmonisation avec les pays partenaires – dans le but ultime d'obtenir des résultats plus concluants aux échelons national, régional et mondial. Les échanges entre organismes donateurs et avec les pays partenaires à propos de l'expérience acquise devraient faire avancer le processus d'apprentissage lié à la GRD.



Principes de la GRD	Exemples d'outils de gestion axée sur les résultats utilisés au sein des organismes de développement	Pourquoi ces outils sont importants
Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement	Cadres stratégiques et de priorités des organismes Stratégies de programmation-pays Stratégies thématiques/sectorielles Cadres de résultats des projets Mécanismes de planification et de consultation des acteurs/partenaires Modèles logiques ou chaînes de résultats (intégrés dans les éléments ci-dessus)	On utilise les processus et outils axés sur les résultats pour planifier et matérialiser les résultats intermédiaires rattachés aux résultats nationaux escomptés. Certains outils sont adaptés en fonction de l'utilisation qui en est faite, mais ils montrent tous comment les résultats relatifs aux politiques, aux programmes-pays, aux thèmes et aux projets contribuent à l'obtention de résultats à l'échelle nationale, régionale ou mondiale, notamment à l'appui des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).
Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats	Plans stratégiques pluriannuels ou plans continus à l'échelle de l'organisation Budgets, plans de travail et plans de gestion de programmes/projets annuels Formation et directives sur la planification de projets/programmes et la gestion axée sur les résultats Plans de gestion de la performance	On utilise des outils axés sur les résultats pour illustrer comment les investissements et les intrants de l'organisme contribueront aux résultats directs à l'échelle nationale, régionale ou mondiale, et pour expliquer comment les différentes méthodes de gestion des organismes peuvent favoriser l'obtention de résultats.
Veiller à ce que le système de mesure et de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	Guides, plans et systèmes de S&E (intégrant les SIG) Cadres d'audit et de gestion des risques Cadres de mesure de la performance Cadres de suivi des programmes/projets Directives et outils d'audit Directives et outils d'évaluation Directives et outils d'analyse des risques Formation et directives sur la conception des indicateurs ainsi que sur la collecte et l'analyse des données	Les outils et guides décrivent les étapes et les processus qu'on doit utiliser pour recueillir et analyser les données sur la performance à différents niveaux au sein des organismes de développement. Ils servent de base au renforcement continu des compétences des gestionnaires et des employés des organismes.
Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	Examens et évaluations de la performance Examens et mécanismes internes/externes de suivi de la performance Audits de la performance et de la gestion Études thématiques et sectorielles	L'information sur la performance tirée du suivi et de l'évaluation sert de base à l'évaluation des progrès accomplis au regard des résultats escomptés à l'échelle nationale, régionale ou mondiale, à divers niveaux.
Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	Rapports annuels sur la performance de l'organisme aux conseils/comités consultatifs, représentants élus et citoyens du pays Rapports annuels sur la performance du programme-pays aux décideurs/comités de l'organisme, représentants élus et citoyens du pays Formation et directives sur la prise de décisions de gestion fondée sur l'information relative aux résultats Analyse des évaluations et réaffectation des ressources de manière à pouvoir atteindre les résultats	Les rapports présentés au sein des organismes et à d'autres organismes, ou aux principaux intéressés, servent de point de départ à l'examen stratégique continu, aux rectifications touchant la performance et à la réaffectation des ressources.





## Agence canadienne de développement international (ACDI) : Gestion axée sur les résultats de développement

**Auteur :** Ann Good, analyste principale de l'examen du rendement, Gestion axée sur les résultats, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI, Canada

### Sommaire

**A** titre d'organisme de développement, l'ACDI a adopté une approche de la gestion axée sur les résultats de développement (GRD) – son régime de gestion axée sur les résultats – qui fait partie intégrante de son processus d'affectation des ressources et de prise de décisions. Cette approche met en relief l'importance d'établir des attentes réalistes en matière de résultats, de faire appel à une participation significative des différents acteurs, d'évaluer les risques, de suivre les progrès et d'assurer la transparence des rapports sur la performance. Cette approche traduit toute l'importance accordée à la collaboration étroite avec les pays partenaires (et avec les autres donateurs) – pour que leurs besoins, leurs intérêts et leurs capacités soient pris en compte dans les méthodes de gestion des résultats utilisées dans le cadre des interventions appuyées par l'ACDI –, ainsi qu'à la mise en commun par la communauté internationale des enseignements tirés de l'expérience.

Sur le plan de la gestion axée sur les résultats de développement, l'ACDI concède qu'elle a encore beaucoup de travail à faire, malgré sa réputation de chef de file et le fait qu'elle soit reconnue par les autres ministères du gouvernement du Canada comme un exemple éloquent de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. L'un des défis les plus imposants de l'ACDI est de concilier l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics au Parlement du Canada et aux contribuables canadiens et, parallèlement, l'obligation de respecter son engagement à l'égard des principes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE touchant l'harmonisation des pratiques des donateurs, lesquels préconisent l'appropriation du processus de développement par les pays partenaires.

Cet exemple illustre bien comment une culture organisationnelle résolument favorable à la GRD peut contribuer à cimenter les partenariats avec les pays en développement, les autres donateurs et les différents acteurs, et miser sur les principes de l'efficacité de l'aide pour soutenir le développement durable. Il donne également un aperçu de ce que l'ACDI a accompli jusqu'à maintenant, des enseignements qu'elle a tirés de l'expérience et des efforts de tous les instants qu'elle déploie en vue d'améliorer sa performance.

### Objectif

L'ACDI compte dix années d'expérience en gestion axée sur les résultats de développement. Depuis la mise en œuvre de sa première politique d'examen du rendement (on parle de performance dans certains pays), en 1994, l'ACDI a adhéré aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et a appuyé la déclaration d'Addis-Abeba, le Consensus de Monterrey, les principes de Marrakech (février 2004) et la Déclaration de Paris (avril 2005), tout en s'efforçant de faire en sorte que sa propre performance cadre avec ces approches et principes. En ce qui a trait à l'obligation de rendre des comptes, toutefois, l'ACDI a dû concilier ses engagements envers les parties intéressées aux échelons national et international.

Dans l'*Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, rendu public en septembre 2002, l'ACDI réitère sa volonté résolue d'axer ses activités sur les résultats et se donne une ligne de conduite afin de devenir une institution

d'avantage fondée sur le savoir, qui encourage l'apprentissage. La *Stratégie de développement durable : 2004-2006* de l'ACDI, troisième de la série, est un plan de travail à horizon mobile qui vient compléter le *Rapport sur les plans et les priorités* présenté annuellement (le volet de planification du cycle de gestion de la performance) et le *Rapport sur le rendement de l'Agence*, un rapport annuel axé sur les résultats que tous les ministères du gouvernement du Canada doivent établir.

L'ACDI doit rendre des comptes au Parlement et aux contribuables du Canada, conformément au régime gouvernemental baptisé « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000). Le Bureau du vérificateur général du Canada n'exige pas le décompte de chaque dollar d'aide au développement versé aux partenaires. On comprend que l'ACDI participe aux efforts d'autres organisations et qu'elle partage donc avec les pays en développement partenaires et le reste de la communauté internationale du dévelop-



pement la responsabilité de la réalisation de résultats de développement et des OMD, ainsi que du respect des autres engagements internationaux.

### Conception et exécution

Le modèle logique de l'ACDI, qui a été défini en 2002, regroupe les Résultats clés de l'Agence, répartis en trois niveaux d'effets :

**Résultats de développement (impact de l'aide sur les pays en développement).** Le cadre de performance établi il y a longtemps par l'ACDI comporte quatre secteurs clés du développement durable : bien-être économique, développement social, durabilité et régénération de l'environnement, et gouvernance. L'égalité entre les sexes et l'environnement sont des thèmes transversaux.

**Résultats porteurs (programmes et stratégies efficaces).** Ces effets témoignent du contrôle qu'exerce l'ACDI sur l'orientation de sa programmation, sur ses stratégies d'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement, sur ses politiques et procédures de gestion, sur le choix des concentrations sectorielles et thématiques qui conviennent, sur le choix de la concentration géographique appropriée, sur les efforts déployés afin de faire participer les Canadiens à l'amélioration de l'efficacité de l'aide, ainsi que sur le renforcement institutionnel de ses partenaires.

**Résultats de gestion (les bons outils, propres à l'Agence).** L'ACDI a l'entière responsabilité de l'atteinte de ses résultats de gestion, ce qui contribue à l'obtention des résultats de développement. Les résultats de gestion touchent plus précisément la gestion des ressources humaines, la technologie de l'information et l'alignement des priorités de planification, de l'affectation des ressources et des rapports.

Ces secteurs clés constituent la base du Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats de l'ACDI. Ces énoncés de résultats, dans lesquels sont intégrés le mandat de l'ACDI, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les engagements connexes, ainsi que les principes de l'efficacité de l'aide au développement, définissent le cadre conceptuel qu'utilise l'Agence pour la planification, le financement, l'exécution, le suivi et l'évaluation de ses interventions, de même que pour l'établissement des rapports qui s'y rattachent.

Bien que l'ACDI n'ait pas encore élaboré de cadre général de vérification axée sur les risques, elle a consacré beaucoup d'efforts en vue de cerner les principaux risques associés à l'obtention des résultats de développement – aussi bien ses risques orga-

nisationnels internes que les risques relatifs aux pays partenaires – et de prendre des mesures pour atténuer ces risques et faire en sorte qu'ils soient raisonnables. L'ACDI participe de plus en plus à des programmes faisant intervenir plusieurs acteurs. Il en résulte un partage de la responsabilité avec les pays partenaires qui non seulement réduit les risques que les donateurs doivent assumer individuellement et renforce la gestion et la responsabilisation à l'égard des programmes appuyés, mais contribue également à l'obtention de résultats plus éloquents et plus durables.

La mise en œuvre de la GRD exige une évaluation et un suivi rigoureux de la performance, effectués en collaboration avec les partenaires, grâce auxquels les décisions reposent sur l'interrelation des résultats, des risques et des ressources. L'information sur les résultats de développement est primordiale pour la gestion du cycle de vie des investissements et des programmes. Pour ce qui est des résultats porteurs, l'information sur la contribution du Canada à un effort multidonateur particulier (par exemple l'influence exercée par le Canada auprès d'un pays partenaire sur le plan des politiques, son assistance technique, son soutien aux capacités de suivi et d'évaluation, ou S&E) est suivie et documentée, surtout dans le cas des investissements sectoriels et du soutien budgétaire. En outre, l'ACDI est de plus en plus en mesure de faire rapport sur les résultats porteurs en ce qui concerne les partenariats institutionnels, qui ont eux-mêmes une incidence sur les résultats de développement. Il y a donc des éléments probants qui justifient le financement versé par le Canada aux partenaires internationaux respectés – entre autres les organismes des Nations Unies et les institutions financières internationales, ainsi que les partenaires canadiens comme les ONG – en vue de réaliser, par un effort collectif, les objectifs de développement international.

La culture de performance solidement ancrée de l'ACDI prend appui sur un processus d'examen à deux volets. La Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances (DGGRC) réalise une partie des évaluations, les autres étant effectuées par les directions générales géographiques ou de programme. L'un des grands objectifs des vérifications et des évaluations internes de l'ACDI est d'orienter les rapports en fonction de « fenêtres de décisions », c'est-à-dire des moments où les constatations, les recommandations et les enseignements tirés de l'expérience auront le plus d'impact sur la politique générale de l'Agence et sur la planification, la conception et l'exécution des programmes. Selon le Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats de l'Agence, un échantillon



représentatif des activités de l'ACDI, qu'il s'agisse de politiques, de programmes, d'investissements ou de thèmes sectoriels, doit être évalué chaque année par les équipes chargées des vérifications internes et des évaluations. Ainsi, les divisions indépendantes de vérification interne et d'évaluation de la DGGRC prennent en main environ le tiers des évaluations, en raison de leur nature stratégique. Celles-ci englobent la participation de l'Agence aux évaluations multi-donateurs portant sur des investissements conjoints d'institutions partenaires ou de programmes de développement de pays partenaires. Pour les vérifications et les évaluations internes menées par les bureaux régionaux et de programmes de l'ACDI, la DGGRC met sur pied une équipe de soutien technique afin de faciliter l'auto-évaluation, principalement des investissements et des programmes.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les vérifications internes et les évaluations menées par les directions générales de programme sont considérées comme des évaluations organisationnelles indépendantes. Néanmoins, le Bureau du vérificateur général du Canada procède lui aussi à des évaluations périodiques de l'ACDI. Ces évaluations visent à vérifier que l'Agence ne compromet pas la capacité de ses vérificateurs et évaluateurs internes à mener les examens du rendement en toute objectivité.

### Problèmes

L'ACDI est déterminée à faire en sorte que son approche de la planification, du suivi et des rapports en matière de résultats, fondée sur la gestion du cycle de vie, devienne un processus aussi simple, rentable et convivial que possible. Pourtant, il lui reste beaucoup à faire à ce chapitre. L'ACDI a dressé son premier plan de travail chiffré pour le cycle de planification 2003-2004, liant de plus près que jamais les résultats escomptés aux ressources affectées. Cependant, cette mesure signifiait qu'ils étaient exprimés selon le modèle logique, mais le personnel n'avait pas disposé d'une année entière pour mettre au point les indicateurs et déterminer les éléments qui convenaient à leurs programmes précis au sein de l'Agence.

Lorsque cette exigence a été instituée, l'ACDI était encore en train de réorienter son action, délaissant les investissements (projets ou initiatives comme l'assistance technique) au profit d'une action axée sur les programmes en faveur d'institutions, de régions ou de pays. Mais quelle était la meilleure façon de mesurer les résultats, compte tenu de ce recentrage? La solution comprenait deux volets. D'abord, il fallait impérativement actualiser les lignes directrices relatives aux cadres de programma-

tion-pays et élaborer un nouveau cadre de mesure du rendement des programmes. Ces remaniements pouvaient se faire de façon à refléter plus fidèlement le soutien précis fourni par le Canada ainsi que les liens entre le programme de l'ACDI et le programme de développement général du pays partenaire, par exemple sa stratégie de réduction de la pauvreté.

Ensuite, parallèlement à l'élaboration de ce nouveau modèle de mesure du rendement, il est apparu clairement que certains types de programmes étaient incompatibles avec le modèle basé sur le cadre de programmation-pays. Dans bien des cas, un cadre de mesure du rendement institutionnel était plus indiqué. L'ACDI cherche désormais à arriver à de meilleurs résultats de développement et résultats porteurs grâce au soutien qu'elle apporte aux banques de développement multilatérales, aux Nations Unies et à d'autres partenaires, ce qui aidera le Canada à respecter ses engagements à l'égard du développement international.

Au-delà de la nécessité d'évaluer le rendement des programmes exécutés à l'étranger bénéficiant du soutien de l'ACDI, le personnel devait respecter les exigences en matière de suivi et de rapports sur le rendement auxquelles tous les organismes du gouvernement canadien sont astreints. En s'acquittant de cette obligation, on a parfois raté l'occasion d'évaluer le rendement et de prendre des décisions de concert avec d'autres partenaires. Une étude réalisée en 2003 au sujet des rapports sur le rendement à ce niveau montre qu'en règle générale, les gestionnaires de programme de l'ACDI ne considéraient pas les rapports comme un outil de gestion du rendement. En effet, la collecte d'informations destinée à satisfaire à cette obligation était, pour l'essentiel, déconnectée de l'établissement des rapports sur le rendement des programmes et sur l'Agence dans son ensemble. Il faut manifestement corriger cette irrégularité si l'on veut disposer d'une banque de renseignements fiables pour les rapports. Et au sein de l'ACDI, il faut amener les gens à voir le bien-fondé de la démarche.

La fonction d'examen du rendement est déterminante; pourtant, les directions générales de programme de l'ACDI manquent encore de personnel possédant des compétences suffisantes en gestion axée sur les résultats. Signe encourageant toutefois, un examen indépendant de la DGGRC réalisé en 2004 montre que l'Unité de la gestion axée sur les résultats a grandement amélioré la capacité de l'ACDI en matière de gestion axée sur les résultats, même si seulement deux employés à temps plein peuvent aider les directions générales à renforcer



leurs compétences dans ce domaine et à fonder leur gestion sur les résultats.

Dans l'ensemble, l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE auquel l'ACDI a été soumise en 2002 était positif, mais il comportait une mise en garde à propos des coûts élevés de l'administration de l'aide canadienne au développement. La démarche actuelle vise à réduire les coûts administratifs en accordant une aide plus importante aux pays avec lesquels les liens sont renforcés au niveau des programmes. En outre, l'ACDI participera avec d'autres donateurs à la mise en œuvre d'approches-programmes, y compris les approches sectorielles et le soutien budgétaire. Au cours des années à venir, cette stratégie sera évaluée à l'interne dans le cadre de la vérification et de l'évaluation des programmes.

### Modifications en cours d'exécution

Il a fallu apporter des modifications pour tenir compte des trois niveaux de gestion des résultats, à savoir les investissements, les programmes et le rendement organisationnel.

Depuis 2002, on porte davantage attention aux cadres de gestion du rendement à l'échelon des programmes. Parallèlement, des efforts ont été déployés afin d'élargir la portée des rapports sur le rendement au niveau des investissements, ce qui a permis d'enrichir les données sur lesquelles s'appuient les rapports relatifs aux programmes. Par ailleurs, il fallait élaborer des modèles électroniques simples et modifier l'échéancier en ce qui concerne les rapports annuels. Ces mesures ont facilité l'échange d'information par voie électronique entre le personnel et les partenaires de l'ACDI et favorisé la collaboration dans le cadre d'activités conjointes touchant le suivi et les rapports relatifs au rendement.

En 2004-2005, on a lancé une initiative visant à améliorer la reddition de comptes au chapitre des investissements. Au début de 2005, on a mis à l'essai un système de suivi et de rapports relatifs aux investissements en vue de l'adapter aux besoins de tous les secteurs d'activité de l'ACDI. Outre les programmes bilatéraux de l'ACDI, ce système devrait donner une meilleure idée des programmes multilatéraux de l'ACDI et de la coopération avec les ONG, les universités et le secteur privé du Canada. Le système est doté d'une nouvelle caractéristique : il tiendra compte des résultats porteurs et des résultats de développement, ainsi que des principes de l'efficacité de l'aide au développement. De plus, il peut établir un lien utile entre les investissements individuels et les programmes qui en bénéficient et

démontrer leur contribution aux résultats de l'organisation.

Pendant cette même période, l'ACDI a également procédé pour la première fois à l'évaluation d'une politique, à savoir la politique sur l'égalité entre les sexes. Les enseignements qui en ont été dégagés ont étayé la rédaction de la génération suivante de documents stratégiques et ont contribué à l'amélioration des catégories de données des nouveaux systèmes de suivi et de rapports relatifs aux investissements.

Par ailleurs, on a remanié la formation de base concernant la gestion axée sur les résultats, qui porte maintenant, entre autres, sur la maîtrise des outils de mesure du rendement, l'élaboration de modèles logiques, les analyses de cadres logiques, les cadres de mesure du rendement ainsi que la définition et la gestion des risques. On encourage le personnel à suivre les progrès par rapport aux résultats en collaboration avec les pays partenaires et les autres donateurs. Un réseau de praticiens a d'ailleurs été mis sur pied pour faciliter la mise à l'essai de ces nouveaux outils.

Dans le *Rapport sur le rendement de l'Agence de 2003-2004*, l'ACDI a utilisé pour la première fois une « fiche de rendement », outil qui sera perfectionné au cours des années à venir. Pour la plupart de ses résultats clés, l'ACDI a obtenu la mention « attentes pleinement satisfaites », même s'il y a encore place à l'amélioration.

### Résultats obtenus

Les réalisations suivantes se dégagent de l'application évolutive de la gestion axée sur les résultats par l'ACDI :

- Le personnel participe de plus près au processus et accueille favorablement l'élaboration des nouveaux outils de mesure du rendement.
- L'approche organisationnelle des résultats par pays (par les mécanismes bilatéraux et multilatéraux et les partenaires canadiens) s'est améliorée.
- Les liens entre les investissements, les programmes et les rapports organisationnels ont été renforcés.
- Dans certains domaines, dont l'harmonisation de l'action des donateurs, la capacité d'assurer une gestion fondée sur l'efficacité de l'aide et de parvenir à des résultats a été renforcée.
- La formation et l'encadrement du personnel de l'ACDI ont été améliorés.



- Les résultats, les ressources et la gestion des risques sont plus étroitement liés.

### **Enseignements tirés de l'expérience et facteurs de réussite**

***Le gouvernement doit prendre un engagement ferme.*** Le gouvernement du Canada a soutenu sans réserve la gestion axée sur les résultats de développement, ce qui a été un facteur déterminant des progrès accomplis sur la voie de l'harmonisation et de la collaboration avec les autres donateurs et les pays partenaires. Par ailleurs, l'amélioration de la formation et des outils contribue au renforcement des capacités du personnel. Une première équipe de soutien sur la gestion axée sur les résultats, au sein de la DGGRC, fait appel à d'autres protagonistes de l'Agence, entre autres la Direction générale des politiques. On offre maintenant à tous les secteurs de l'Agence des conseils en matière de gestion du rendement.

***L'engagement de l'Agence tout entière est essentiel.*** Au sein de l'organisme proprement dit, il doit y avoir un engagement résolu, de haut en bas et de bas en haut. Il ne faut pas sous-estimer toutefois l'effort exigé pour transmettre le message au personnel d'un organisme donateur, puis pour fournir la formation, les manuels et les instruments dont il a besoin. On ne peut pas internaliser le concept de la GRD simplement pour satisfaire aux obligations. Tant que l'organisme ne possède pas son propre modèle logique de développement bien défini et qu'il n'est pas en mesure d'exprimer ses propres résultats d'une manière transparente, il ne peut pas, rationnellement, exiger de ses partenaires qu'ils appliquent la GRD. Par contre, les donateurs doivent être disposés à aider les partenaires à élaborer leur propre cadre de résultats et à développer leurs capacités institutionnelles en fonction de leurs besoins particuliers.

***Les donateurs doivent concilier leurs responsabilités envers leur gouvernement et envers leurs partenaires.*** Parmi les enseignements dégagés, l'un des plus importants est le suivant : les organismes de développement doivent concilier leur responsabilité envers les partenaires et les autres donateurs ainsi que leur responsabilité envers le bailleur de fonds de leur gouvernement. Ces deux responsabilités sont parfois complémentaires et synergiques, mais ce n'est pas toujours le cas. L'organisme doit consacrer beaucoup d'efforts aux négociations avec son bailleur de fonds. Cela suppose qu'il doit informer les contribuables et le Parlement au sujet des attentes associées aux programmes de développement, surtout en ce qui concerne les décisions sur l'affectation des ressources, l'évaluation des progrès

et les rapports sur le rendement. Tant qu'ils n'auront pas trouvé l'équilibre, les organismes donateurs ne pourront pas soutenir aisément et entièrement les pays partenaires qui veulent mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats de développement.

***La vieille mentalité du contrôle bilatéral est encore bien présente, mais elle doit être remplacée, en pratique et en théorie, par le partenariat, la responsabilisation et la confiance.*** L'ACDI continue de recycler le personnel formé selon le principe du contrôle bilatéral, qui consiste à faire appel à des entreprises ou à des organisations canadiennes pour réaliser directement les projets et les initiatives, le processus ici l'emportant sur les résultats. Mais un changement de cap doit s'opérer car de nos jours, on insiste sur le renforcement de l'efficacité de l'aide, dont le déliement de l'aide et le recours aux mécanismes de passation de marchés des partenaires. Il faut ainsi élaborer les programmes conjointement dans les pays partenaires, collaborer avec d'autres donateurs et miser sur des partenariats internationaux fiables.

***L'atteinte des cibles n'est pas la seule raison d'être du financement.*** Bien qu'elle soutienne sans réserve les OMD (directement en agissant auprès des pays partenaires ou par l'entremise des partenaires multilatéraux), l'ACDI a compris qu'elle ne peut pas gérer les fonds uniquement en fonction de l'atteinte des cibles fixées. Les objectifs à long terme et les impacts possibles doivent être définis clairement; ils doivent être tangibles et compréhensibles pour l'ACDI et pour ses partenaires. Par exemple, il est possible qu'une approche sectorielle sur l'éducation de base ne permette pas de matérialiser les cibles convenues avec les donateurs, mais que le pays partenaire enregistre des progrès remarquables par rapport à certains indicateurs, comme la capacité institutionnelle. De plus en plus, l'ACDI apprend à penser à plus long terme dans ce genre de situations. Il faut d'abord examiner les solutions permettant d'atteindre le but fixé (assurer aux filles et aux garçons un meilleur accès à l'éducation de base), ce qui encourage le dialogue sur la réaffectation éventuelle des ressources, puis se pencher sur les façons de procéder afin de parvenir plus efficacement aux résultats escomptés.

### **Conclusion et application aux autres donateurs**

Pour asseoir la GRD sur de solides assises, il faut mettre à l'essai une approche et en faire le suivi aux fins d'apprentissage. Aucun processus n'est parfait et ne devrait être statique; l'objectif visé est l'amélioration continue. Si l'ACDI y avait consacré



davantage de ressources humaines dès le départ, l'intégration de la gestion axée sur les résultats au sein de l'organisation aurait peut-être progressé plus sûrement. Au sein de l'ACDI, par rapport à ses partenaires, les progrès demeurent inégaux. Si elle bénéficiait de plus de temps et de ressources, l'ACDI pourrait prendre des mesures plus énergiques pour renforcer son propre rendement – par exemple en actualisant et en améliorant les outils, les manuels et la formation sur la gestion axée sur les résultats.

Le fait que la gestion axée sur les résultats fasse partie intégrante du cadre de rendement du gouvernement canadien augure bien pour la pérennité des interventions de l'ACDI en ce sens. L'Agence continuera d'appliquer une approche axée sur les résultats dans la planification, la gestion et l'établissement de rapports concernant ses programmes de développement. En ce qui a trait à la programmation dans les pays partenaires, l'ACDI tient compte des liens qui existent avec les interventions d'autres donateurs. Il est possible que l'ACDI consente à l'occasion un soutien direct par le biais d'interventions bilatérales. Toutefois, grâce à la gestion axée sur les résultats, l'Agence est mieux en mesure d'analyser le contexte de l'aide et de déterminer le rôle qui convient le mieux au Canada. En tant que membre actif de la communauté des donateurs, l'ACDI est disposée à faire part de son expérience aux autres donateurs et à ses partenaires. Elle est résolue à enrichir (et à utiliser) la base de connaissances sur la gestion axée sur les résultats de développement, qui ne cessera de croître.

## Références

- ACDI. *Rapport sur les plans et les priorités, 2003-2004*. [http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34_f.asp)
- ACDI. *Rapport sur le rendement de l'Agence, 2003-2004*. [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34_f.asp)
- ACDI. *Stratégie de développement durable : 2004-2006*. [http://www.acdi-ci-da.gc.ca/cida\\_ind.nsf/vall/D71A7D6B6A3E898285256E3C004B22F1?OpenDocument](http://www.acdi-ci-da.gc.ca/cida_ind.nsf/vall/D71A7D6B6A3E898285256E3C004B22F1?OpenDocument)
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res\\_can/siglist\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/siglist_f.asp)
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Outil d'apprentissage en ligne de la GR*. [http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools\\_outils/RBM\\_GAR\\_cour/Bas/bas\\_h\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/RBM_GAR_cour/Bas/bas_h_f.asp)

## Renseignements

**Personne-ressource** : Benoît-Pierre Laramée, Gestionnaire, Gestion axée sur les résultats, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI

**Courriel** : [benoitpierre\\_laramee@acdi-cida.gc.ca](mailto:benoitpierre_laramee@acdi-cida.gc.ca)

**Téléphone** : 819-994-0972

**Personne-ressource** : Ann Good, Analyste principale, Planification intégrée/Direction de la planification et coordination Direction générale des politiques, ACDI, Canada

**Courriel** : [ann\\_good@acdi-cida.gc.ca](mailto:ann_good@acdi-cida.gc.ca)

**Téléphone** : 1-819- 994-4177



## **Programmation-pays axée sur les résultats : Mise en application des principes de la gestion axée sur les résultats – Pratiques émergentes et enseignements tirés de l'expérience<sup>53</sup>**

### **Auteurs :**

Elizabeth M. White, spécialiste principale des résultats, Banque mondiale

Rosalía Rodríguez-García, Secrétariat des résultats, Politique opérationnelle et Services aux pays (OPCS), Banque mondiale

### **Introduction**

**L**es pays comme les donateurs ont à cœur depuis longtemps l'efficacité du développement, mais ils intensifient présentement leurs efforts en vue de mieux utiliser les ressources d'aide. En adoptant une approche axée plus résolument sur les résultats, ils se dotent d'un outil leur permettant d'améliorer les décisions sur l'affectation et la gestion stratégiques des ressources (pertinence et efficacité) et d'un mécanisme pour rendre compte des résultats démontrables (responsabilisation).

La programmation-pays axée sur les résultats peut être un puissant outil au service de l'amélioration des choix stratégiques et de l'alignement sur les objectifs de développement et de réduction de la pauvreté du pays partenaire. Elle permet également de mieux évaluer les compromis à faire entre les différentes options et de déterminer les priorités au moyen d'une analyse plus méticuleuse de la relation de causalité plausible dans le processus de développement. Elle peut appuyer le recours à des stratégies intersectorielles pour évaluer les politiques et les institutions de développement du pays et y adapter les interventions, au regard des objectifs de développement à long terme. Enfin, elle sert d'outil permettant une gestion fondée sur l'obtention de résultats, lequel est assorti d'un cadre d'évaluation et de suivi plus efficace.

Le processus de conception d'un programme-pays axé sur les résultats joue un rôle tout aussi utile. En effet, les organismes de développement et les gouvernements ont alors l'occasion de s'entendre sur l'approche qui conviendrait le mieux pour atteindre les objectifs de développement et de définir la contribution de l'organisme de développement. Cette démarche peut également ouvrir la voie à l'exécution centrée sur les résultats et à l'établissement d'un partenariat pour la réalisation des résultats.

Cette étude de cas expose les grandes lignes des pratiques et des principes émergents dans le domaine de la conception et de l'exécution des programmes-pays axés sur les résultats. Elle s'inspire en grande partie des travaux menés récemment par la Banque mondiale, dans le cadre d'un projet pilote portant sur la stratégie d'aide-pays axée sur les résultats, ainsi que de discussions avec d'autres organismes d'aide au développement qui cherchent à axer davantage sur les résultats leurs programmes et stratégies en faveur des pays. Lors d'un atelier organisé en septembre 2004 par le Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement du CAD/OCDE, des praticiens provenant de divers organismes de développement ont eu l'occasion de parler de leur expérience de la programmation-pays axée sur les résultats. Les documents ultérieurs associés à cet atelier viendront compléter cette étude.

---

<sup>53</sup> Cette étude a été réalisée par Elizabeth M. White et Rosalía Rodríguez-García. Elle s'inspire dans une large mesure des travaux effectués par Alison Scott et John Paul Fanning, du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID), en vue de la publication d'un rapport concernant les pratiques émergentes qui favorisent l'amélioration de l'aide grâce à l'application de la GRD aux programmes-pays (« Emerging Practices in Improving Aid Performance in Managing for Development Results: Results-based Country Programming »). Les constatations, interprétations et conclusions exprimées ici sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'opinion de la Banque mondiale, de ses directeurs exécutifs ni des pays qu'ils représentent.



## Objectifs et principes

De plus en plus, les organismes de développement alignent leurs programmes de coopération sur les priorités précisées par le pays partenaire dans une stratégie de réduction de la pauvreté ou toute autre stratégie nationale. Cet alignement est consolidé par des cadres qui rattachent clairement l'aide fournie par l'organisme aux résultats que souhaite obtenir le pays. La programmation-pays axée sur les résultats va dans le sens du consensus qui s'est établi à propos de la gestion axée sur les résultats et de l'harmonisation<sup>54</sup>. Même s'il est encore trop tôt pour déterminer quelles sont les pratiques les plus efficaces en la matière, certains principes émergents ont aidé à définir les objectifs d'une telle programmation. Ces principes s'appliquent à tous les contextes nationaux et peuvent très bien être adaptés à des cas particuliers. Par ailleurs, ils sont en droite ligne des cinq principes clés de la gestion axée sur les résultats.

Les critères qui régissent la programmation-pays axée sur les résultats s'inspirent des principes relatifs à l'efficacité de l'aide acceptés à l'échelle internationale, qui ont été présentés entre autres dans la publication du CAD intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* (1996), du Cadre de développement intégré (1998), du Consensus de Monterrey (2002), des conclusions du Forum de haut niveau sur l'harmonisation du CAD à Rome (2003) et des principes de GRD convenus à Marrakech (2004). Ces principes sont exposés ci-après.

**Aligner le programme sur les objectifs définis par le pays – d'une manière sélective.** Un programme-pays axé sur les résultats s'appuie d'abord sur les objectifs du pays (Objectifs du millénaire pour le développement – OMD, croissance ou autres) énoncés dans la stratégie nationale. Il relie ensuite le soutien financier, les outils analytiques et le dialogue sur les politiques aux objectifs sur lesquels le programme est susceptible d'avoir la plus grande incidence. L'équipe doit donc faire des concessions à l'égard des nombreuses priorités et analyser les différentes solutions possibles afin de contribuer à l'obtention des résultats de développement. En conséquence, l'approche axée sur les résultats permet au départ de procéder à une analyse plus concrète de la causalité plausible dans le processus de développement. Elle facilite aussi le recours à une approche intersectorielle de l'évaluation des politiques et institutions de développement du pays

et des interventions les visant, à la lumière des objectifs de développement à long terme. Ce processus permet aux organismes de développement et au gouvernement de s'entendre sur la meilleure façon d'atteindre les objectifs de développement ainsi que de déterminer la contribution de l'organisme.

Préciser les effets sur lesquels le programme peut influencer directement et dont on peut assurer la gestion durant la phase d'exécution. Il faut encore faire une certaine sélection au moment de cerner les effets sur lesquels le programme-pays peut influencer directement durant la phase d'exécution. La première étape de la définition des effets intermédiaires (parfois qualifiés de « chaînon manquant ») consiste à préciser les contraintes en matière de développement que le programme-pays ciblera, le plus souvent au moyen d'une approche multisectorielle. En réalisant une analyse approfondie, depuis les objectifs de développement prioritaires jusqu'aux résultats attendus durant l'exécution, l'équipe est mieux à même de planifier l'éventail complet de produits et de services voulus. Il lui faut entre autres déterminer si le programme existant est encore utile compte tenu des priorités de développement actuelles, vérifier la progression du portefeuille d'interventions et du dialogue avec le gouvernement vers l'obtention des résultats escomptés et les répercussions sur la stratégie.

**Orienter l'exécution en fonction des résultats en ayant recours à des systèmes de suivi et d'évaluation efficaces qui mettent à profit les systèmes du pays, plutôt que de s'y substituer.** Un programme-pays axé sur les résultats fournit un cadre sur lequel on peut s'appuyer pour concevoir le programme, suivre les progrès dans la réalisation des résultats escomptés et évaluer la pertinence du programme. S'il est bien conçu, le cadre de résultats devient un outil de suivi de la progression vers l'atteinte des résultats, puis d'évaluation de la performance. Durant la phase de l'exécution, on peut utiliser le cadre de suivi pour mener les activités de supervision et de gestion du portefeuille ainsi que le dialogue avec le gouvernement. Ce cadre permet de voir si l'exécution va bon train et de repérer les failles de la stratégie globale qui exigent un examen, ce qui aide à rectifier le tir en cours de route. Le but ici n'est pas d'obéir à un plan strictement préétabli ni de créer un système de type « commandement et contrôle » régi par des cibles quantitatives, mais plutôt de fournir de l'information pertinente en temps utile, de sorte que les changements nécessaires puissent donner lieu aux résultats escomptés.

<sup>54</sup> CAD, *Document sur les bonnes pratiques : Harmoniser l'aide pour augmenter son efficacité*





Le suivi doit s'appuyer sur les indicateurs et les sources d'information qui font partie des systèmes de suivi nationaux et infranationaux d'un gouvernement. Pour éviter de mettre à rude épreuve les capacités dont dispose le pays, il faut toutefois pouvoir moduler les attentes à l'égard des données de référence, des cibles quantitatives et des indicateurs qui seraient jugés « parfaits ». Durant le processus, les lacunes des systèmes gouvernementaux de suivi et d'évaluation sont mises en lumière, ce qui donne l'occasion d'améliorer ces systèmes.

**Concourir au renforcement de la capacité du pays à mettre en pratique la gestion axée sur les résultats.** L'approche axée sur les résultats pourra être mise en pratique à long terme et être fructueuse dans la mesure où le gouvernement a les capacités voulues. C'est pourquoi la communauté internationale s'est engagée à renforcer les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation qui font partie intégrante de la gestion du secteur public<sup>55</sup>. Les programmes-pays axés sur les résultats font ressortir qu'il importe d'évaluer la capacité du gouvernement et de déterminer la meilleure façon de la renforcer. Il faut à ce chapitre aller au-delà de l'approche fondée sur les projets, et plutôt implanter la gestion axée sur les résultats dans les institutions et systèmes des pays.

**Instaurer un climat qui encourage les acteurs à fonder leur action sur l'information.** La programmation-pays axée sur les résultats ne peut être fructueuse que si les gestionnaires, les membres de l'équipe et leurs homologues ont activement recours à un système de suivi efficace, ce qui peut exiger d'importants changements au niveau de la gestion. La gestion axée sur les résultats n'est pas qu'une solution technique, elle fait également intervenir des facteurs organisationnels et humains. L'équipe du programme devra se donner un système qui permettra de superviser l'exécution. Il faut par ailleurs encourager tous les acteurs à analyser et à utiliser l'information de façon régulière et systématique. Il y a plusieurs moyens pour y parvenir : dialogue avec le gouvernement sur les éventuelles modifications opérationnelles, réaffectation des ressources, renforcement des synergies entre les éléments du portefeuille, remaniement des stratégies et politiques au besoin. Les plans liés au programme ne doivent pas être assujettis rigoureusement au plan directeur de départ. La concordance entre un programme-pays et le système global d'une organisation est importante au maintien de l'approche axée sur les résultats durant la phase d'exécution.

<sup>55</sup> Le suivi et l'évaluation axés sur les résultats font intervenir les capacités en matière de statistiques.

### **Premières expériences dans le domaine de la conception de programmes-pays axés sur les résultats : les cas du Mozambique et du Cameroun**

Cette section se fonde en grande partie sur les résultats des projets pilotes réalisés récemment par la Banque mondiale. C'est dans les pays à faible revenu, où les stratégies de réduction de la pauvreté avaient déjà mis en place un plan structurel pour la définition des priorités, que l'applicabilité de ces principes est apparue le plus évidente<sup>56</sup>. L'application de ces principes a permis d'approfondir la discussion sur les compromis à faire et sur la façon de collaborer avec d'autres partenaires du développement en vue d'atteindre les résultats souhaités par les pays.

Au Mozambique, la méthode utilisée a modifié la façon de voir le développement et les attentes, en faveur d'une stratégie résolument axée sur les résultats. L'équipe a défini les résultats clés que le programme-pays devrait produire dans quatre ou cinq ans et comment ils contribuaient à la réalisation des objectifs du pays. Plutôt que de mettre l'accent sur les intrants, les activités et les extrants, on s'est attaché aux effets escomptés sur lesquels le programme-pays exerce une influence directe. La discussion à ce sujet s'est poursuivie avec le gouvernement. La teneur du dialogue a alors changé : on ne parlait plus des sommes qui seraient consenties, mais bien des résultats à atteindre et de la façon de les atteindre. Le cadre, examiné par les acteurs sous tous ses angles, a défini les paramètres de l'examen approfondi des objectifs et des attentes et établi un mécanisme de suivi et de mesure des progrès. Durant ce processus, les équipes de la Banque et du gouvernement ont procédé à la hiérarchisation et au choix des priorités. Ils se sont mis d'accord sur des compromis acceptables de part et d'autre.

En outre, l'approche-pays axée sur les résultats a mis à profit les efforts déployés par les donateurs à l'appui de la réduction de la pauvreté. Quatorze donateurs s'étaient regroupés pour aider le gouvernement en ce qui concerne son plan de réduction de la pauvreté et pour soutenir des secteurs précis. Bien qu'ils se soient entendus sur les principes, ils n'avaient pas réussi à transposer le plan national en un document évolutif précisant les orientations opérationnelles et l'affectation des ressources. Le cadre

<sup>56</sup> Il est ressorti des études de cas réalisées par le Département de l'évaluation des opérations que la qualité de l'approche axée sur les résultats dans les CSLP était le point le plus faible – *Review of the PRS Process*, 4 mai 2004.



de résultats a servi de point de départ, contribuant à structurer les discussions, à définir les éléments communs et à bien comprendre le soutien des donateurs visant à lier le budget au plan de réduction de la pauvreté. L'équipe de pays de la Banque mondiale, le gouvernement et les autres donateurs ont élaboré une matrice que tous les intervenants pouvaient soutenir. Ainsi, la Banque a été en mesure d'adapter son programme en fonction de son avantage comparatif.

L'équipe du Cameroun a retiré des avantages comparables. Elle a précisé clairement les résultats et les indicateurs à mesurer, ce qui a permis de mettre en évidence l'importance des capacités en matière de suivi et d'évaluation. Le travail de l'équipe du pays a été soutenu par des consultations auprès du gouvernement et de la société civile. Progressivement, on s'est rendu compte que la capacité à mesurer les résultats était un élément essentiel de ce qu'on devait accomplir. Les indicateurs permettant de mesurer la progression vers les résultats escomptés et les résultats eux-mêmes ne pouvaient pas constituer un système parallèle; il fallait plutôt faire fond sur les systèmes gouvernementaux existants. À certains moments, la démarche a mis en lumière les failles de ces systèmes, ce qui a toutefois été utile au pays du point de vue du suivi des progrès sur la voie de la réduction de la pauvreté.

### **Premières expériences dans le domaine de la mise en œuvre**

De nombreuses équipes de pays ont recours aux cadres de résultats élaborés durant la phase de conception pour assurer une gestion axée sur les résultats. Après avoir précisé l'alignement stratégique avec le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), l'équipe œuvrant en Zambie s'est concentrée sur les effets intermédiaires; elle a cerné les synergies dans l'ensemble du soutien programmatique, des prêts-projets, des travaux analytiques et du dialogue sur les politiques. Ainsi, on a pu voir plus clairement que le programme existant et les interventions prévues risquaient d'être trop dispersés, ce qui a donné lieu à un réexamen des secteurs d'engagement. En conséquence, la discussion avec le gouvernement a plutôt porté sur la performance du portefeuille dans le contexte général des résultats. L'équipe de pays a élaboré un système de gestion afin de suivre les progrès par rapport à la stratégie d'aide-pays. Quels effets servent à la mise en œuvre? À quoi devrait-on consacrer les ressources pour atteindre les résultats attendus?

### **Enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre**

Il est encore beaucoup trop tôt pour évaluer l'impact de cette approche sur l'efficacité du développement. Cela dit, la programmation-pays axée sur les résultats et les premières expériences liées à la mise en œuvre ont apporté des enseignements très instructifs. La programmation-pays axée sur les résultats aide manifestement à assurer la cohérence du programme-pays, des priorités de développement nationales et des engagements internationaux. Par exemple, les OMD permettent de montrer les liens entre la performance du pays, la performance des programmes/projets et la performance des organismes. Ils constituent des indices de résultats et mettent en relief les méthodes et systèmes pouvant servir à suivre les progrès. La conception d'un programme-pays axé sur les résultats, en tant que processus, appelle l'attention sur le recours aux approches multisectorielles; elle favorise la coordination entre les organismes de développement dans l'optique des résultats et permet aux gouvernements de mieux voir où et comment les organismes de développement peuvent contribuer à l'atteinte des résultats de développement. De ce fait, elle appuie l'harmonisation des interventions (voir le chapitre sur l'harmonisation).

Certains facteurs décisifs concernant le processus et le contenu se dégagent des cas analysés :

#### **Processus**

- Leadership résolu du directeur de programme et de l'équipe du programme – il faut toujours axer l'action sur les résultats et le pays.
- Évaluation juste de l'ouverture ou de l'éventuelle réticence du pays à l'égard d'une approche axée sur les résultats, et plan visant à renforcer le soutien s'il y a lieu.
- Soutien fourni au moment opportun par des spécialistes qui peuvent épauler l'équipe aux étapes cruciales.
- Positionnement judicieux de l'approche en tant que stratégie et outil de gestion, plutôt que de conditionnalité ou d'exigence nouvelle en matière de rapports.
- Attention raisonnable accordée aux objectifs sectoriels individuels; si elle est trop importante, elle risque accentuer la tendance à fixer les priorités de façon descendante, ce qui nuit aux approches multisectorielles et à la sélectivité nationale.



## Contenu

- Il faut reconnaître que la stratégie de réduction de la pauvreté peut ne pas se prêter parfaitement à la gestion axée sur les résultats, et surtout à l'établissement des objectifs et des indicateurs. Au cours du processus de programmation axée sur les résultats, on peut renforcer les messages sur la nécessité de définir les priorités, ce qui permet d'aborder les questions de réalisme et de constater l'importance accordée au renforcement des capacités.
- Le processus de définition des effets intermédiaires peut mettre en évidence l'insuffisance des analyses, surtout sur les liens existants entre les politiques/programmes et les effets. Il peut en résulter un programme visant à corriger ces lacunes.
- On doit faire en sorte que l'approche demeure centrée sur les aspects qui ont besoin d'attention, pas sur les éléments mesurables – sans perdre de vue le pouvoir de motivation des indicateurs.
- Il faut veiller à ce qu'on ait accès aux compétences voulues. Un lien doit être établi entre les besoins du programme-pays sur le plan de la gestion et ce qu'ils impliquent par rapport au renforcement des capacités.

## Facteurs de réussite et contraintes

L'application fructueuse d'une approche axée sur les résultats est subordonnée à des systèmes institutionnels et organisationnels plus vastes. Des champions influents dans les équipes peuvent mettre au point un bon programme-pays axé sur les résultats, qui bénéficie du soutien essentiel des principaux acteurs sur le terrain et au sein des équipes. Cela dit, la mise en œuvre d'une approche axée sur les résultats peut donner lieu à des exigences qui entrent en concurrence ainsi qu'à des incitatifs mal alignés et à des problèmes de capacité.

L'expérience acquise jusqu'à maintenant ne permet pas d'évaluer les répercussions du système organisationnel sur la gestion et l'atteinte des résultats dans les faits. Cependant, les obstacles suivants ont d'ores et déjà été constatés :

**Exigences concurrentielles.** La programmation-pays axée sur les résultats est un outil susceptible d'encourager le recours à la gestion fondée sur l'obtention de résultats. Toutefois, elle pourrait devoir satisfaire à des exigences concurrentielles, par exemple pour ce qui est de la responsabilisation ou des rapports. Cela peut obliger les responsables à faire divers compromis dans la pratique. Or, il est important, du point de vue de la gestion axée sur les

résultats, de définir le degré de responsabilisation qui convient; mais les systèmes de reddition de comptes doivent permettre de faire une distinction entre les différents niveaux de responsabilité et ne pas confondre le processus de programmation-pays axée sur les résultats avec un outil servant à rendre compte de la contribution aux résultats.

**Incitatifs.** En résumé, pour être efficace, la programmation-pays axée sur les résultats doit s'accompagner de mesures incitatives pour tous les acteurs.

- **Autonomie des gestionnaires de programme.** L'autonomie au chapitre de la prise de décisions et de la flexibilité budgétaire doit être suffisante, de sorte qu'on puisse affecter les ressources en fonction des résultats souhaités.
- **Membres de l'équipe.** Les messages véhiculés par la direction sont importants. Ils peuvent porter sur des activités et des projets particuliers, sur l'acceptation d'une solution novatrice axée sur les résultats, sur les examens de la performance, etc. Les incitatifs officiels, par exemple en matière de promotion et d'examen de la performance, peuvent également influencer les membres de l'équipe. Ils déterminent en partie si ces derniers travailleront dans un esprit de collaboration multisectorielle, comme l'exige ce genre de programme, ou s'ils iront à contre-courant.
- **Homologues.** Les homologues peuvent avoir certaines réserves à propos de l'approche, ce qui fait obstacle à sa mise en œuvre. Il faut absolument rallier ces acteurs dès le début du processus.
- **Manifestation des résultats en tant que facteur de motivation.** Le fait de discuter des principes crée un environnement favorable au maintien de l'orientation à l'égard des résultats. Par ailleurs, les manifestations évidentes des résultats peuvent induire des niveaux de performance élevés. De même, des examens de la gestion clairement délimités devraient être intégrés à la mise en œuvre.

L'encadré qui suit décrit certaines formules novatrices de programmation-pays axée sur les résultats qui illustrent la diversité des expériences parmi les donateurs.



### Nouvelles formules de programmation-pays axée sur les résultats<sup>57</sup>

**Banque africaine de développement.** Le Plan stratégique 2003-2007 définit quatre priorités stratégiques, dont une plus grande sélectivité quant aux interventions et la maximisation de l'efficacité des activités de développement. La nouvelle génération de documents de stratégie-pays (DSP) met l'accent sur une plus grande sélectivité dans le choix des interventions de la Banque en faveur des pays. Les secteurs d'activité de la Banque dans les pays ont été limités à deux ou trois; ceux-ci ont été sélectionnés en fonction de l'avantage comparatif de la Banque par rapport aux autres partenaires du développement, et à la lumière des ressources limitées et des points forts de la Banque, ainsi que des risques. Un nouveau DSP axé sur les résultats est en voie de mise en œuvre.

**Agence canadienne de développement international.** L'Agence a adopté un cadre de programmation-pays qui s'aligne sur les stratégies de réduction de la pauvreté et qui s'accompagne d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Le cadre expose un modèle de résultats stratégiques directement rattaché aux Objectifs du millénaire pour le développement.

**Ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni.** Le DFID a modifié ses stratégies d'aide-pays en 2001, et les nouvelles stratégies ont été rebaptisées « plans d'aide-pays » (Country Assistance Plans). En 2004, environ 25 de ces plans étaient en place. Cette mesure témoigne de l'accent mis sur la gestion axée sur les résultats au niveau opérationnel et du lien établi avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, à la faveur de plans stratégiques de trois à cinq ans. On a élaboré des plans de mise en œuvre annuels qui s'accompagnent d'un cadre de gestion de la performance bien défini. Les nouveaux plans d'aide-pays doivent obéir aux principes suivants : être axés sur les résultats, être compatibles avec le système de gestion de la performance de l'organisation, être alignés sur les stratégies et les politiques nationales, et réduire au minimum les coûts de transaction du DFID, des gouvernements partenaires et des autres acteurs.

**Pays-Bas.** Le gouvernement néerlandais a adopté en 2004 un instrument pluriannuel de planification stratégique par pays (multi-annual strategic country-planning, MASP) qui s'étend sur quatre ans, après un essai réalisé en 2003. Le MASP sera élaboré dans 36 pays; ses objectifs stratégiques sont alignés sur les CSLP, et il s'accompagne d'un cadre de résultats stratégiques et d'un mécanisme de suivi et d'évaluation axé sur les résultats.

**Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).** En 2000, dans le cadre d'une opération de planification stratégique, le PNUD a intégré les principes de la gestion axée sur les résultats dans ses programmes existants. Il a défini une hiérarchie de résultats, lesquels ont été suivis et présentés dans des rapports annuels axés sur les résultats. Aujourd'hui, une soixantaine de programmes-pays sont axés sur les résultats.

**Banque mondiale.** La Banque mondiale a lancé les stratégies d'aide-pays (SAP) axées sur les résultats en 2003, dans le cadre d'un projet pilote. Les résultats de cette expérience devaient être présentés au Conseil en 2005.

### Conclusion

Même si elle est encore relativement fraîche et limitée, l'expérience acquise jusqu'à maintenant montre que la nouvelle approche permet d'augmenter la sélectivité stratégique et l'alignement sur les objectifs de développement des pays. Toutefois, pour être efficace, cette approche doit être appliquée avec rigueur, et si elle l'est, elle permet alors de concevoir plus rationnellement le programme-pays et de mobiliser les équipes de pays autour de l'impératif des résultats.

Plusieurs facteurs font cependant obstacle à la programmation-pays axée sur les résultats. Ce qu'il faut retenir, c'est que cette approche sera efficace dans la mesure où elle devient un outil de gestion évolutif utilisé tout au long du processus de développement. Les premières expériences à ce chapitre sont encourageantes. Il est évident que le cadre de résultats peut jouer un rôle important dans la gestion des programmes-pays, et qu'il encadre bien le dialogue entre les pays et les partenaires du développement.

<sup>57</sup> Source : Partenariat pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement (CAD/OCDE), *Emerging Practices in Results-based Country Programming*, établi par le DFID, janvier 2005.



### Application concrète de la programmation-pays axée sur les résultats

1. À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.

- L'élément de base de la programmation-pays axée sur les résultats est le fait que les résultats soient au cœur du processus de développement dans son ensemble, depuis la conception stratégique jusqu'à la fin du programme, en passant par la mise en œuvre et l'auto-évaluation à mi-parcours.
- Le dialogue sur les résultats doit également être amorcé avec les pays partenaires, les organismes de développement et les divers acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'équipe de programme.

2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.

- Le troisième principe de la programmation-pays axée sur les résultats porte sur l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation qui convienne au contexte national, mette à profit les systèmes gouvernementaux et facilite la gestion du programme.

3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible.

- La programmation-pays axée sur les résultats exige que le système de suivi et d'évaluation – donc le système de rapports sur les résultats – soit utile à la gestion. Il doit donc être adapté aux besoins en matière de gestion et conçu en fonction de la disponibilité de l'information dans le pays. Il sera ainsi rentable.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés.

- La gestion axée sur les résultats est à la base de la programmation-pays axée sur les résultats. Le cadre fournit une feuille de route, et il n'est pas rattaché à des cibles rigides auxquelles le financement est subordonné. Au lieu de cela, les indicateurs et objectifs servent de repères et permettent aux équipes de déterminer si les programmes évoluent dans le sens des résultats.

5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions en matière de gestion, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation.

- Selon le premier principe, la programmation-pays axée sur les résultats est un outil de gestion et d'apprentissage. Les systèmes de responsabilisation et de rapports qui ne conviennent pas à la situation risquent de miner la programmation-pays axée sur les résultats. Selon l'étude, l'insistance démesurée sur les rapports et la responsabilisation est un risque qui doit être géré.

### Références

Booth. « Overview of PRSP processes and monitoring », dans ODI, *PRSP Institutionalization Study: Final Report*, ODI, Londres, 2001.

Rodriguez-García et White. *Self Assessment – A Tool for Managing for Result*, 2004.

Senge. *The Learning Organization*, Pan Books, Londres, 1995. Réimpression en 1989.

White et Rodriguez-García. *Managing for Development Results: Primer and Conceptual Framework*, 2004.

Banque mondiale, *Supporting Country Development: World Bank Role and Instruments in Low- and Middle-Income Countries*, 8 septembre 2000.

### Renseignements

**Personne-ressource :** Elizabeth M. White, spécialiste principale des résultats, Banque mondiale

**Courriel :** [ewhite1@worldbank.org](mailto:ewhite1@worldbank.org)

**Téléphone :** +1-202-473-7065



# Pratiques émergentes au sein des organismes d'aide en matière de programmation-pays axée sur les résultats

Auteure : Alison Scott

## Sommaire

La programmation-pays axée sur les résultats est devenue un mécanisme clé qui permet aux organismes d'aide de mettre en pratique la gestion axée sur les résultats de développement. Cette approche fait intervenir une réorientation selon laquelle les stratégies et programmes visant les pays gagnent en importance par rapport aux projets. À mesure que les organismes concrétisent cette réorientation, de nouveaux principes et de nouvelles pratiques exemplaires se font jour. Ce processus est complexe et exige divers changements institutionnels. La section qui suit illustre les pratiques émergentes adoptées par plusieurs grands donateurs.

## Introduction

Les stratégies et programmes établis par les organismes de développement en faveur des pays ont toujours été fondés sur l'offre, c'est-à-dire qu'ils correspondaient principalement aux priorités et aux intérêts du donateur. Ces stratégies ne reposaient pas sur les priorités du pays et n'étaient pas axées sur les résultats; elles étaient rarement évaluées, voire évaluable. La coordination avec les autres organismes d'aide était habituellement déficiente, l'appropriation par le pays partenaire n'était que partielle et le double emploi était monnaie courante. Habituellement, l'aide était concentrée dans des secteurs bien en vue, alors qu'elle était insuffisante dans d'autres secteurs.

La communauté internationale étant déterminée à améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide au développement, les donateurs se sont penchés sur le rôle de la stratégie-pays dans l'orientation des projets et des programmes. Pour renforcer l'appropriation par les pays et axer davantage leurs stratégies et programmes sur les résultats, les donateurs ont donc entrepris de définir un nouvel ensemble de principes et de pratiques exemplaires. Cette section touchant la programmation axée sur les résultats a été rédigée dans le contexte d'une initiative sur la performance des organismes mise au point par le Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement (CAD-BMD). Elle tient compte des discussions entre les organismes et de documents présentés lors d'un atelier sur la programmation-pays axée sur les résultats qui a eu lieu à Londres, en septembre 2004.

## Évolution des organismes d'aide au développement : un nouveau mode de fonctionnement

Le nouveau courant de pensée à propos de l'efficacité de l'aide et de la gestion axée sur les résultats de développement suppose que les organismes d'aide changent fondamentalement la façon dont ils planifient, exécutent et suivent leurs interventions en faveur des pays. Et surtout, l'unité qui sert de repère n'est plus le projet, mais plutôt le programme ou la stratégie visant un pays.

Les instruments de programmation-pays varient d'un organisme à l'autre : document de stratégie-pays (DSP), stratégie d'aide-pays (SAP), plan d'aide-pays (PAP) et cadre de programmation-pays (CPP). Au-delà des différentes désignations, la *stratégie-pays* et le *programme-pays* sont les principaux instruments de l'aide au développement.

L'évolution de la programmation-pays exige des organismes d'aide qu'ils modifient de beaucoup leurs façons de faire. Ils doivent en effet aligner leur aide sur les stratégies et les priorités du pays et axer davantage leurs programmes sur les résultats. Ils leur faut également coordonner plus efficacement leurs efforts avec ceux des autres organismes d'aide et faire preuve d'une plus grande sélectivité dans le choix des projets et des programmes, afin de réduire le double emploi. Ces changements apportés à la programmation-pays devraient être liés à des processus globaux de gestion et de répartition des ressources axées sur les résultats. Des remaniements pourraient s'imposer également aux chapitres de la gestion, de la dotation en personnel et des mesures incitatives. En bref, il s'agit d'une nouvelle façon de faire les choses.



Chez les donateurs, la transformation institutionnelle n'est ni simple ni rapide. Néanmoins, les nouvelles stratégies-pays axées sur les résultats procurent des avantages non négligeables, notamment :

- Accroissement de l'appropriation par le pays;
- Soutien plus efficace des priorités nationales;
- Répartition plus efficace des tâches entre les organismes d'aide;
- Amélioration du cadre de suivi et d'évaluation des programmes exécutés par les organismes;
- Meilleure reddition de comptes aux bailleurs de fonds et aux partenaires gouvernementaux;
- Amélioration du rendement et de la transparence grâce aux systèmes harmonisés de suivi et d'évaluation;
- Renforcement de l'efficacité globale de l'aide à l'échelle des pays.

### **Principes émergents relatifs à la programmation-pays axée sur les résultats**

Les principes généraux des stratégies-pays axées sur les résultats s'inspirent des principes de l'efficacité de l'aide acceptés par la communauté internationale, dont il était question au départ dans la publication du CAD intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* (1996) et dans le Cadre de développement intégré (1998). Ces principes ont été réaffirmés dans le Consensus de Monterrey (2002), les conclusions du Forum de haut niveau du CAD qui s'est tenu à Rome (2003), les modalités convenues à Marrakech en matière de GRD (2003) et la Déclaration de Paris (2004). Ces principes sont les suivants :

- Aligner la stratégie en faveur d'un pays sur les buts, objectifs et priorités du pays;
- Déterminer les synergies et les complémentarités avec d'autres donateurs; se concentrer sur l'avantage comparatif;
- Instaurer un cadre de performance qui lie les intrants et les extrants de l'organisme aux effets intermédiaires et à long terme sur le développement;
- Améliorer le suivi et l'évaluation des stratégies-pays en faisant appel, dans la mesure du possible, aux systèmes de suivi gouvernementaux;
- Améliorer la responsabilisation interne à l'égard des résultats au niveau du pays.

### **Exemples des changements apportés par les organismes : les nouvelles formes de programmation-pays axée sur les résultats**

#### **Banque africaine de développement (BAfD)**

Le Plan stratégique 2003-2007 définit quatre priorités stratégiques, dont une plus grande sélectivité quant aux interventions et la maximisation de l'efficacité des activités de développement. La nouvelle génération de documents de stratégie-pays (DSP) met l'accent sur une plus grande *sélectivité* dans le choix des interventions de la Banque en faveur des pays. Les secteurs d'activité ont été limités à deux ou trois; ceux-ci ont été sélectionnés en fonction de l'avantage comparatif de la Banque par rapport aux autres partenaires du développement, et à la lumière des ressources limitées et des points forts de la Banque, ainsi que des risques. La BAfD est en train de mettre en œuvre un nouveau DSP axé sur les résultats.

#### **Agence canadienne de développement international (ACDI) : Le cadre de programmation-pays**

L'Agence a adopté un cadre de programmation-pays (CPP) qui s'aligne sur les stratégies de réduction de la pauvreté ou, à défaut, sur le plan national de développement du pays. Ce cadre axé sur les résultats comprend un cadre de mesure du rendement. Il expose un modèle de résultats stratégiques directement rattaché aux Objectifs du millénaire pour le développement et à d'autres engagements internationaux, dont la Convention de Rio.

Le cadre de l'ACDI précise l'orientation de la programmation organisationnelle (programmation bilatérale et financement par l'entremise de partenaires canadiens, de partenaires internationaux et d'organismes multilatéraux). Il s'appuie sur l'analyse des plans et priorités du partenaire, des forces relatives de la programmation de l'Agence dans ces domaines, du cadre de responsabilisation organisationnel, des activités de programmation des autres donateurs et des objectifs de développement internationaux. Il expose par ailleurs les résultats, les hypothèses critiques, les risques et les ressources prévues. Les enseignements importants tirés des efforts antérieurs en matière de programmation et d'interventions sont également pris en compte.



Dans le cadre de mesure du rendement (CMR) du CPP, les résultats souhaités sont énoncés sous la forme d'effets à moyen et à long terme; les attentes sont précisées dans la première étape du CMR, soit le cadre des résultats stratégiques. Les résultats au niveau du programme sont liés aux priorités du pays partenaire. Les résultats prévus au niveau des projets qui appuient le programme de l'ACDI sont ensuite liés aux résultats à l'échelon du programme-pays et aux effets à long terme sur le développement.

Dans l'optique du passage d'une action fondée sur les projets à une action fondée sur les programmes, chaque projet ou investissement et chaque programme-pays (ou programme régional) doit faire l'objet chaque année d'un rapport narratif sur le rendement. La deuxième étape du CMR est le premier volet du cadre d'évaluation des résultats, qui précise les exigences quant aux données nécessaires à l'établissement des rapports, entre autres les données de référence au début de la période visée par le CPP, les cibles indicatives pour le programme, les indicateurs, les sources de données ainsi que la fréquence de collecte de ces données. Cette partie du CMR indique également qui est responsable de la collecte des données. L'étape finale est la rédaction d'un rapport basé sur le deuxième volet du cadre d'évaluation des résultats, rapport qui fait état des progrès accomplis relativement aux résultats du programme.

Pour mettre les choses en contexte, précisons que les rapports sur les programmes fournissent une information qui sert au rapport sur la performance organisationnelle, à savoir le *Rapport sur le rendement de l'Agence*. Le Cadre de responsabilisation et de gestion axée sur les résultats (CRGR) adopté en 2002 par l'ACDI expose un modèle de résultats stratégiques qui est lié directement aux OMD et à d'autres engagements internationaux. Les Résultats clés de l'Agence (RCA) sont regroupés dans trois catégories : les résultats de développement, qui partent des OMD, les résultats porteurs et les résultats de gestion. En théorie et dans la pratique, ces résultats sont liés entre eux : une gestion efficace favorise une programmation porteuse, laquelle contribue à l'impact sur le développement pour le groupe cible.

**Ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) : rattacher la performance individuelle et organisationnelle aux stratégies nationales et aux Objectifs du millénaire pour le développement**

Le DFID a modifié ses stratégies d'aide-pays en 2001, et les nouvelles stratégies ont été rebaptisées

« plans d'aide-pays » (Country Assistance Plans). Cette mesure témoigne de l'accent mis sur la gestion axée sur les résultats au niveau opérationnel et du lien établi avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, à la faveur de plans stratégiques de trois à cinq ans. Les nouveaux plans d'aide-pays doivent obéir aux principes suivants : être axés sur les résultats, être compatibles avec le système de gestion de la performance de l'organisation, être alignés sur les stratégies et les politiques nationales et réduire au minimum les coûts de transaction du DFID, des gouvernements partenaires et des autres acteurs. Les plans d'aide-pays s'accompagnent de plans de mise en œuvre annuels qui font partie d'un cadre de gestion de la performance bien défini.

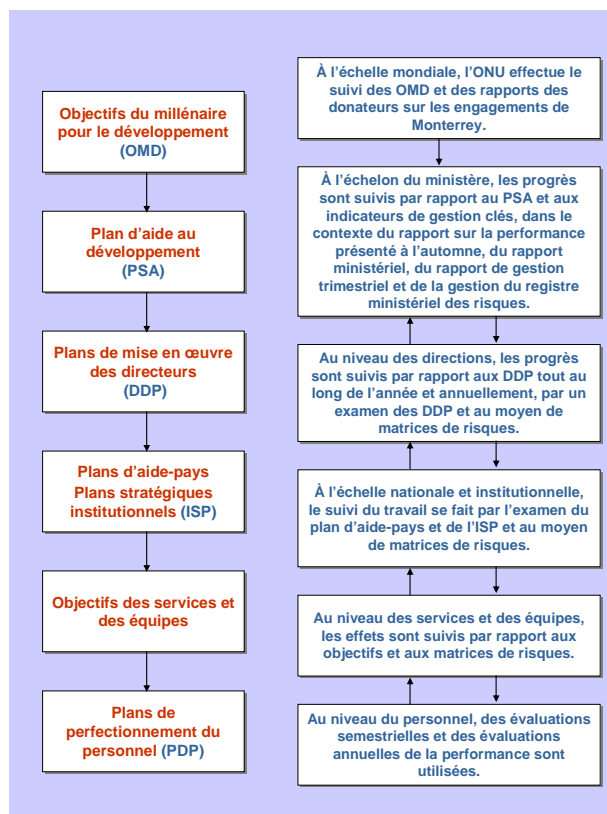
Quand il a entrepris un examen interne de ses plans d'aide-pays, en 2003, le DFID a constaté des tensions à certains stades du processus. Il fallait, entre autres problèmes à régler, préciser le rôle du plan d'aide-pays (partenariat ou outil de gestion), et trouver des façons de concilier les processus et le principe de l'appropriation par le pays ainsi que de réduire les coûts de transaction associés à la planification et au suivi. La possibilité que les donateurs élaborent conjointement des stratégies-pays devait également être examinée. Ces questions sont actuellement étudiées dans le contexte des nouveaux plans.

Les plans d'aide-pays font partie intégrante du cadre global de performance du DFID. Au sommet de ce cadre, on retrouve les objectifs organisationnels du DFID, qui sont fondés sur les OMD. Ils sont transposés en cibles exposées dans le plan d'aide au développement (le Public Service Agreement, PSA), c'est-à-dire en cibles mesurables à horizon mobile, pour lesquelles sont définies les contributions en vue de la réalisation des OMD pour chaque période budgétaire du gouvernement. Le cadre de performance est organisé d'après la structure organisationnelle interne du DFID. Chaque cible relève de l'un des huit directeurs; dans chacun des cas, le directeur est responsable de la matérialisation de la cible, conformément au plan de mise en œuvre qui le concerne (Director's Delivery Plan, DDP); ce dernier énonce les moyens à prendre pour atteindre les cibles, en mettant à profit les ressources que le Secrétaire d'État et le Conseil de gestion allouent au directeur. Les plans d'aide-pays, les stratégies institutionnelles et les plans ministériels, qui sont rattachés aux objectifs annuels du personnel, comme le montre la figure qui suit, donnent corps au plan de mise en œuvre du directeur.





### Cadre de gestion rattachant la performance du DFID aux Objectifs du millénaire pour le développement



### Pays-Bas : le MASP

En 1996, le gouvernement néerlandais a délégué la mise en œuvre de sa politique étrangère et de la coopération au développement aux ambassades situées dans les pays partenaires. Le mandat des ambassades est énoncé dans un plan annuel qui doit être approuvé par l'administration centrale. Cependant, on pensait que le lien entre les plans annuels et le cadre stratégique de l'administration centrale était trop ténu. Les plans annuels avaient un horizon temporel trop court et ils ne renfermaient pas suffisamment d'informations de gestion pour appuyer la définition des orientations et des politiques.

En 2004, les Pays-Bas ont donc institué le MASP, un plan stratégique pluriannuel visant la période qui s'étend de 2005 à 2008. Le MASP a d'abord été instauré dans les ambassades situées dans les 36 pays partenaires. L'expérience a démontré que cet instrument convenait moins bien aux ambassades de moindre envergure qui ne gèrent pas d'APD. En 2005, on a donc décidé d'employer cet instrument uniquement dans 10 à 15 ambassades hors APD plus importantes.

Le MASP suit une approche en huit étapes, par laquelle on s'efforce de lier les grandes tendances et priorités du pays partenaire en matière de développement et les priorités de l'Agence néerlandaise de coopération pour le développement. Pour ce faire, on procède à une analyse des principaux acteurs (échelons national et international) qui participent au processus de développement du pays ainsi qu'à une analyse dite FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces), destinée à cerner les interventions et contributions possibles des Pays-Bas. Cette forme de planification stratégique est caractérisée par l'accent mis sur l'amélioration des conditions ou l'élimination des obstacles à la réalisation accélérée des objectifs de développement, ainsi que par une analyse minutieuse de la valeur ajoutée apportée par l'ambassade. Les objectifs stratégiques du MASP s'alignent sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Le produit final de cette approche est un MASP qui vise une période de quatre ans et est assorti de stratégies d'intervention bien définies, d'objectifs et de résultats stratégiques ainsi que d'un cadre connexe de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. Les plans annuels établis au cours de cette période respectent le cadre pluriannuel défini par le MASP et les résultats et objectifs stratégiques qu'il énonce. On ne peut apporter de modifications importantes que si les conditions externes changent de manière considérable.

### Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : intégration d'une approche axée sur les résultats

En 2000, dans le cadre d'une opération de planification stratégique, le PNUD a intégré les principes de la gestion axée sur les résultats dans ses programmes existants. Il a défini une hiérarchie de résultats, lesquels ont été suivis et présentés dans des rapports annuels. Aujourd'hui, une soixantaine de programmes-pays sont axés sur les résultats.

Le premier plan de financement pluriannuel (PFP), visant la période 2000-2003, a été approuvé en septembre 1999. Il ouvrait la voie à l'intégration des principes de la gestion axée sur les résultats dans les programmes courants réalisés par le PNUD dans plus de 160 pays et régions. On a lancé des programmes-pays et des programmes régionaux dans le contexte d'opérations de planification stratégique liées à un cadre de résultats stratégiques. Les plans stratégiques expriment les objectifs de développement sous la forme d'effets prévus, qui sont appuyés par divers extrants. Les bureaux de pays et programmes régionaux dressent un rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) afin d'évaluer ces plans



stratégiques en comparant les résultats à la performance. Depuis 2000, ces rapports ont graduellement enrichi la base de connaissances organisationnelle; ainsi, l'information qui en découle a influé sur l'orientation stratégique et contribué à guider les décisions de la direction.

En 2001, les modalités des programmes du PNUD aux niveaux des pays et des régions ont été modifiées. La logique des résultats est interprétée à partir d'une « hiérarchie des résultats », qui a été entièrement intégrée au cycle des programmes. En 2002, des réformes semblables ont été mises en place dans la programmation-pays des Nations Unies, ce qui a préparé le terrain à des interventions davantage axées sur les résultats au niveau des pays. Aujourd'hui, au PNUD, une soixantaine de programmes-pays axés sur les résultats sont élaborés en collaboration avec les homologues nationaux. Cette approche a été étendue jusqu'à l'échelon des documents de projets.

L'insistance sur les résultats au sein du PNUD s'est intensifiée dans le cadre du deuxième plan de financement pluriannuel (PFP), pour 2004-2007. Ce nouveau cadre devrait être mieux intégré à l'approche de gestion axée sur les résultats de développement du PNUD. À cet égard, le deuxième PFP sert à deux fins.

Premièrement, il constitue le principal énoncé de principes du PNUD, qui définit les orientations et les stratégies; il expose les priorités de l'organisation, permet la convergence des exigences des pays et des priorités de l'organisation et est le principal instrument d'interaction avec les partenaires externes.

Deuxièmement, le PFP explique comment le PNUD entend mettre en pratique la gestion axée sur les résultats de développement de 2004 à 2007, en exposant les concepts sous-jacents. Il permet au PNUD d'adopter les théories les plus récentes dans le domaine des résultats, d'en tirer des enseignements et de contribuer au processus évolutif. Prenons par exemple la notion d'*effets intermédiaires*, qui est issue de nouveaux courants de pensée à propos de l'évaluation de l'efficacité organisationnelle. Le PFP expose non seulement les effets intermédiaires concordant avec les forces du PNUD, mais également ceux pour lesquels les interventions sont susceptibles de contribuer de façon déterminante à l'efficacité du développement. Enfin, le Plan introduit le concept des *éléments moteurs de l'efficacité du développement*, grâce auquel le PNUD peut transposer dans la réalité des valeurs transversales clés, dont le renforcement des capacités, et promouvoir l'égalité des sexes dans toutes ses activités thématiques.

### SAP de la Banque mondiale axée sur les résultats : matrice des résultats thématiques

La Banque mondiale a mis à l'essai les stratégies d'aide-pays (SAP) axées sur les résultats en 2003, et présenté ses conclusions au Conseil d'administration en 2005. L'élaboration d'un cadre conceptuel permettant de rattacher les intrants et les extrants de la Banque aux effets intermédiaires et à long terme pour le pays ainsi que les nouveaux processus et instruments de suivi et d'évaluation des SAP sont particulièrement intéressants (évaluation des SAP axées sur les résultats, Banque mondiale, 2005). Voici la matrice des résultats thématiques adoptée par la Banque.

Objectifs stratégiques à long terme	Effets de la SAP à court terme				Priorités et performance de la Banque	
	Questions sectorielles	Effets visés par la SAP sur lesquels la Banque croit pouvoir influencer grâce à ses interventions	Indicateurs intermédiaires pour l'obtention des effets prévus par la SAP	Stratégies et actions visant à parvenir aux indicateurs intermédiaires et aux effets attendus	Interventions sectorielles de la Banque mondiale et des partenaires	Mesure de la performance de la Banque mondiale – Processus et mise en œuvre
OMD et « OMD plus »	Questions sectorielles	Effets visés par la SAP sur lesquels la Banque croit pouvoir influencer grâce à ses interventions	Indicateurs intermédiaires pour l'obtention des effets prévus par la SAP	Stratégies et actions visant à parvenir aux indicateurs intermédiaires et aux effets attendus	Interventions sectorielles de la Banque mondiale et des partenaires	Mesure de la performance de la Banque mondiale – Processus et mise en œuvre



**Objectifs stratégiques à long terme.** La première colonne se rapporte à la question suivante : « Quels sont les objectifs stratégiques à long terme, tels que les OMD ou les objectifs nationaux, que le pays juge prioritaires? » Tous les OMD n'ont pas à être inclus ici, mais seulement ceux auxquels contribueront les effets prévus par la SAP dans le secteur (ou dans de multiples secteurs). Les données de référence, la cible nationale et le calendrier s'y rapportant sont indiqués. (Exemple : Porter le taux d'alphabétisation de 60 à 70 p. 100 parmi les citoyens de plus de 15 ans dans le Nord-Est du pays, d'ici 2010; porter le niveau d'alphabétisation national à 75 p. 100.)

**Questions sectorielles.** La deuxième colonne se rapporte à la question suivante : « Quels sont les enjeux qui interviennent dans la réalisation des OMD choisis ou des autres résultats de développement du pays? » Il s'agit des questions cruciales à régler pour atteindre les résultats touchant le pays, y compris les risques précis en ce qui concerne les résultats de développement à long terme. (Exemple : L'augmentation des niveaux d'alphabétisation nécessite l'amélioration de la qualité du système d'éducation, surtout en ce qui a trait aux résultats de l'apprentissage chez les élèves, ainsi que des programmes ciblés d'éducation des adultes.)

**Effets prévus dans la SAP sur lesquels la Banque croît pouvoir influencer par ses interventions.** La troisième colonne se rapporte à la question suivante : « Quels sont les effets sur lesquels les interventions de la Banque mondiale devraient exercer une influence directe? » Il s'agit de l'objectif sur lequel le programme sectoriel sera axé durant la période visée par la SAP. Cet objectif s'accompagne d'indicateurs d'effets au niveau du pays, aux fins de mesure par rapport aux objectifs. Il devrait être lié aux questions sectorielles clés, sans toutefois devoir apporter une solution à chacune d'elles. (Exemple : Les interventions de la Banque mondiale visent à améliorer les résultats de l'apprentissage chez les élèves du primaire et du secondaire dans le Nord-Est du pays, pour les porter de 54 à 75 p. 100 en 5<sup>e</sup> année et de 33 à 55 p. 100 en 10<sup>e</sup> année, entre 2003 et 2008.)

**Indicateurs intermédiaires pour l'obtention des effets attendus selon la SAP.** La quatrième colonne se rapporte à la question suivante : « Quels indicateurs intermédiaires permettent de suivre les progrès? » Cette colonne récapitule les indicateurs du pays qui peuvent être utilisés annuellement pour suivre les progrès sur la voie de la réalisation des effets de la SAP, ainsi que les données de référence

et les cibles. (Exemple : i) Baisse du taux de décrochage au primaire et au secondaire dans le Nord-Est du pays, qui doit être ramené de 20 à 15 p. 100 à l'horizon 2005; ii) perfectionnement de 15 000 enseignants non qualifiés d'ici 2004, grâce à des programmes de certification; iii) augmentation de la part du budget national consacrée à l'éducation, part qui doit être portée de 3,5 à 4,1 p. 100 du PIB entre 2003 et 2006; iv) versement de la moitié des fonds destinés aux écoles communautaires dans la région du Nord-Est en vue de l'achat de matériel pédagogique et d'autres fournitures scolaires, d'ici 2005.)

**Stratégies et actions pour parvenir aux indicateurs intermédiaires et aux effets attendus.** La cinquième colonne se rapporte à la question suivante : « Comment pourra-t-on parvenir à ce résultat? » Les actions gouvernementales qui sont nécessaires à la réalisation de l'objectif stratégique précis sont résumées ici de façon sélective. Est-ce qu'elles sont soutenues par le programme de la Banque mondiale, en collaboration avec les partenaires? (Exemple : Pour améliorer les résultats de l'apprentissage et atteindre les indicateurs intermédiaires, on axera les interventions de la Banque mondiale sur des stratégies et des actions clés, dont l'amélioration de la gestion et de la formation des enseignants, la prestation d'une assistance technique au ministère de l'Éducation et la participation accrue des parents à l'intérieur du système.)

**Interventions de la Banque mondiale et du partenaire visant à réaliser les effets de la SAP.** La sixième colonne se rapporte à la question suivante : « Quelles interventions la Banque mondiale et le partenaire doivent-ils entreprendre pour aider le gouvernement à atteindre les effets de la SAP et les objectifs intermédiaires? » Cette colonne indique les prêts consentis ou prévus par la Banque mondiale ainsi que les services consultatifs et d'information qu'elle offrira et qui permettront d'arriver aux effets voulus, avec le concours des partenaires. (Exemple : La Banque mondiale soutient un projet dans le secteur de l'éducation et une opération d'ajustement aux fins de réforme du secteur public. On prévoit inclure dans le portefeuille, en 2006, un prêt à l'apprentissage et à l'innovation destiné aux jeunes déscolarisés. On élaborera en 2007 une note d'orientation sur l'éducation. Les partenaires appuient résolument les projets dans le domaine de l'éducation de base et des installations connexes.)

**Mesure de la performance de la Banque mondiale – Processus et mise en œuvre.** La dernière colonne se rapporte à la question suivante : « Quelle performance attend-on de la Banque mondiale par rapport



à la gestion du portefeuille et au soutien offert au gouvernement? » La performance est mesurée pour plusieurs aspects propres au secteur ou au thème en question – en particulier par rapport à la performance antérieure de la Banque dans le secteur ainsi qu'aux cibles prévues en ce qui concerne les principales activités de prêts ou de consultation et d'analyse. (Exemple : Dans le passé, les projets d'éducation ont progressé lentement. Donc, le maintien à un niveau satisfaisant des progrès enregistrés au chapitre de la mise en œuvre est l'un des aspects qui seront évalués. La mise en œuvre en temps voulu des composantes des projets dans le secteur de l'éducation fera également l'objet d'un suivi. Les interventions prévues seront évaluées à mi-parcours (SAP). La Banque mondiale collaborera de plus près avec d'autres donateurs et rédigera une note d'orientation sur l'éducation à mi-parcours.)

**Programmation-pays entreprise conjointement par plusieurs donateurs.** Dans un certain nombre de pays, les donateurs unissent leurs forces afin de mettre en place des stratégies conjointes d'aide-pays. En ce qui concerne l'Ouganda par exemple, la Banque mondiale et le DFID élaborent actuellement une stratégie conjointe d'aide pour les cinq prochaines années, en réponse au Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de l'Ouganda, récemment remanié. La stratégie conjointe s'articule autour de trois éléments stratégiques : intervention en réponse à la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement ougandais; intervention axée sur les résultats; intervention harmonisée qui tient compte des avantages comparatifs des protagonistes de la stratégie conjointe d'aide. Ce processus s'est avéré et demeure une entreprise très ardue, car on doit coordonner différentes approches et concilier différents points de vue. Plusieurs enseignements émergent d'ores et déjà à ce chapitre. Par exemple, il est important que le partenaire qui fait office de grand responsable soit établi dans le pays, et il faut que tous les intervenants sachent dès le départ comment ils appliqueront la stratégie conjointe. Malgré les embûches actuelles, les partenaires demeurent acquis à cette démarche parce qu'elle est novatrice et qu'elle contribue de beaucoup au programme d'harmonisation. En Tanzanie, le gouvernement pilote un projet qui devrait déboucher sur une stratégie-pays commune à l'ensemble des donateurs.

### Principaux défis

Bien que les organismes d'aide appuient fermement les principes de la programmation-pays axée sur les résultats, l'ampleur des changements internes est énorme, et ces changements s'opèrent très lentement. Il faut en effet faire face à de nombreux obs-

tacles techniques, politiques et institutionnels, exposés ci-après.

L'élaboration du cadre de résultats n'est pas une mince tâche. Il est difficile de définir des indicateurs qui rattacheront les intrants aux impacts finaux, sur toute la chaîne des résultats, en particulier si les extrants sont intangibles ou si le programme d'aide n'a pas assez d'envergure pour aboutir à des impacts identifiables. Le personnel des organismes d'aide connaît mal les liens de cause à effet et les contraintes qui interviennent au niveau des pays – par opposition aux projets. Les problèmes liés à la détermination de la source des résultats et au regroupement de ces résultats sont complexes et demeurent, pour la plupart, sans solution. Les cadres de résultats peuvent facilement devenir extrêmement complexes en raison du nombre excessif d'indicateurs. Bien qu'on accepte l'idée du recours à un cadre de résultats en tant qu'« outil de gestion évolutif », il est difficile de faire en sorte que ce cadre reste assez simple.

Il peut s'avérer ardu d'élaborer un cadre de résultats s'il n'y a pas de stratégie de réduction de la pauvreté viable, de données nationales fiables et de systèmes de suivi. Il faut donc renforcer les capacités du pays, ce qui prend du temps. Dans l'intervalle, on ne sait pas toujours quel système utiliser.

Il se peut que les pays ne soient pas entièrement acquis à l'approche axée sur les résultats. Ils pourraient être méfiants à l'égard de l'utilisation que fera un organisme des données sur les résultats, surtout là où l'affectation de l'aide est fondée sur la performance, craignant que des résultats médiocres n'entraînent une réduction des apports d'aide.

En insistant chacun de leur côté sur le suivi de leurs propres stratégies ou programmes-pays, les donateurs risquent de provoquer une prolifération générale des activités de suivi à l'échelon des pays. Il en résulterait une hausse des coûts de transaction pour les gouvernements partenaires et un affaiblissement des efforts d'harmonisation qui sont déployés.

Les approches axées sur les résultats et les nouvelles façons de travailler peuvent se traduire par une hausse des coûts de transaction pour les organismes d'aide également. Des investissements dans les connaissances spécialisées et la formation à l'interne peuvent donc être requis. En outre, certains postes peuvent se retrouver en surnombre en raison de la plus grande sélectivité dans l'orientation des programmes. Par ailleurs, l'accent mis sur les résultats pourrait aller à l'encontre de la motivation à prêter.

Il n'est pas toujours facile de concilier les priorités du pays et les priorités organisationnelles lorsque la



mission et les priorités de l'organisme d'aide ne cadrent pas avec celles du pays concerné. Par exemple, il se peut que les organismes d'aide accordent plus d'importance à la lutte contre le VIH/sida ou qu'un pays à revenu intermédiaire estime que la réduction de la pauvreté et les OMD ne sont pas des priorités absolues.

La souplesse des organismes d'aide à l'égard des priorités du pays peut aussi se solder par un manque d'uniformité au sein de l'organisation. De plus, l'adoption d'une approche à plus long terme risque d'être incompatible avec les pressions exercées pour que l'on rende compte des résultats à court terme. En raison des différentes cultures organisationnelles, les organismes peuvent réagir différemment si les résultats ne sont pas conformes à ce qui était prévu. Il faut donc gérer les attentes relativement aux réalisations possibles (et démontrables), et ce, dès l'adoption des approches axées sur les résultats.

Les organismes d'aide ont des responsabilités et sont soumis à des pressions qui varient selon le cas (électeurs nationaux, parlements, directeurs, conseils d'administration et instances dirigeantes). Sont-ils vraiment prêts à « rendre les armes », à abandonner leurs propres procédures en faveur de stratégies conjointes, à réduire le nombre d'intervenants à la table et à devenir des partenaires silencieux représentés par d'autres donateurs? En fait, il n'y a que quelques rares exemples éloquentes à ce chapitre.

## Conclusions

Malgré la complexité de ces changements et les difficultés qu'ils engendrent, les organismes d'aide alignent de plus en plus leurs stratégies-pays sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Parallèlement, ils élaborent des cadres de résultats afin de pouvoir montrer en quoi leurs nouvelles stratégies contribuent aux résultats de développement à long terme des pays. En outre, ils déterminent les effets intermédiaires pour lesquels ils doivent rendre

des comptes, les rattachant de plus en plus aux systèmes nationaux de suivi et d'évaluation.

Par ailleurs, les organismes donateurs adaptent leurs systèmes de gestion internes afin de promouvoir l'approche axée sur les résultats dans leurs programmes-pays. Pour y parvenir, ils délèguent davantage de responsabilités à leurs équipes de pays, rallongent le cycle de planification, encouragent les synergies intersectorielles et le travail d'équipe, offrent de la formation sur la mesure des résultats et réorientent les incitatifs visant le personnel en fonction des résultats au niveau des pays.

Le dialogue et la coordination entre organismes s'améliorent également. De nouveaux principes de sélectivité sont instaurés à partir de matrices qui documentent l'activité de chacun des donateurs dans un pays donné. Puisque cette information est disponible dès le départ, il est possible de cerner l'avantage comparatif et de discuter des concessions à faire.

En résumé, il s'agit de processus complexes qui nécessitent que les pratiques institutionnelles et les mesures incitatives soient repensées. Les processus doivent être établis et institutionnalisés, ce qui ne se fait pas du jour au lendemain. En outre, un certain nombre d'obstacles politiques se dressent au passage, car il faut déterminer comment concilier les responsabilités conflictuelles et faire abstraction de l'identité même d'un organisme, au profit d'une approche plus collective.

## Renseignements

**Personne-ressource :** Alison Scott

**Courriel :** [A-Scott@dfid.gov.uk](mailto:A-Scott@dfid.gov.uk)



## Partie 5. Conclusions et enseignements tirés de l'expérience

Les cas présentés dans le Document de référence sur la GRD nous permettent de dégager de nombreux enseignements très instructifs qui peuvent être appliqués aux programmes et projets dans un large éventail de contextes, notamment :

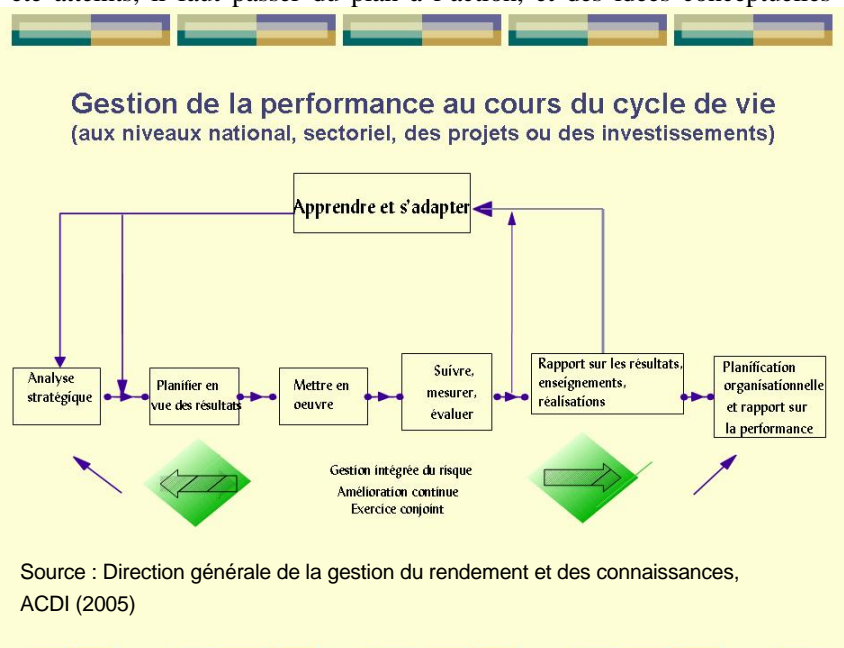
- les pays à revenu intermédiaire de l'Europe de l'Est, de l'Amérique latine et de l'Asie de l'Est;
- les pays à forte croissance tels que le Brésil, la Chine et l'Inde;
- les pays à faible revenu de l'Afrique Subsaharienne et d'autres régions qui sont largement tributaires des apports d'aide concessionnelle;
- les États fragiles des Caraïbes, qui sont régulièrement frappés par des catastrophes naturelles nécessitant une aide d'urgence massive;
- les États qui viennent d'accéder à l'indépendance (comme le Timor-Leste) et les pays qui se relèvent d'un conflit (comme l'Afghanistan), où le premier résultat doit être la stabilisation du pays; ce n'est qu'après avoir satisfait à cette condition qu'on peut entreprendre de mesurer les programmes ou projets;
- les programmes d'envergure internationale.

Pour la plupart, les exemples donnés dans le Document de référence sont répartis en deux catégories : i) les nouveaux programmes intégrant les principes de GRD, mais qui n'ont pas nécessairement dépassé le stade des extrants; ii) les initiatives ou les programmes plus anciens ayant permis de tirer des enseignements d'une structure ou d'une approche qui, au départ, n'incorporait pas les principes de la GRD, mais qui tendent vers une approche davantage axée sur les résultats. Ces exemples fournissent des enseignements qui peuvent être des plus utiles aux responsables de projets et programmes dans une multitude de contextes. Cette section expose les grandes conclusions et les enseignements retenus en ce qui a trait aux cinq principes clés de la GRD. Ces conclusions sont résumées dans les tableaux 1, 2 et 3.

**Premier principe clé : À toutes les étapes du processus – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats pour les pays partenaires, les organismes de développement et les autres acteurs.**

Pour montrer que les résultats ont été atteints, il faut passer du plan à l'action, et des idées conceptuelles à l'exécution concrète.

Par ailleurs, pour obtenir des résultats sur le terrain, il faut continuellement et systématiquement évaluer les besoins du projet ou programme par rapport à l'objectif de développement initial et par rapport à toute adaptation qui a pu s'avérer nécessaire en cours de route. Le premier principe clé suppose une approche intégrée de la planification et de l'exécution, ainsi qu'un groupe d'acteurs unifié (pays partenaires, organismes de développement et société civile). Ce principe est illustré dans le schéma présenté ci-après.



Dans ce processus, on met d'abord l'accent sur la préparation de l'analyse stratégique, puis sur la planification des résultats attendus, la mise en œuvre du cadre de résultats, le suivi des progrès et, finalement, la rédaction des rapports faisant état des résultats obtenus et des enseignements tirés de l'expérience. L'un des aspects déterminants consiste à s'adapter à mesure que les résultats du programme sont constatés. L'approche du cycle de vie est axée sur les éléments en aval (évaluation de la performance et amélioration continue) qui favoriseront l'apprentissage – en bout de ligne, pour maximiser les réalisations aux niveaux des effets et des impacts d'un programme ou d'un projet précis.

Les exemples fournis dans le Document de référence qui illustrent le mieux l'approche intégrée sont le programme de protection sociale Bolsa Familia, au Brésil, le système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats du Chili, le programme de rationalisation des institutions financières spécialisées (IFS) en Thaïlande et le Plan national d'action environnemental de Madagascar. Dans tous ces cas, tant les pays partenaires que les organismes de développement ont clairement axé le dialogue sur les résultats.

L'appropriation est un facteur déterminant. Dans les cas que nous venons de citer, c'est le gouvernement qui a défini le programme, de sorte que ceux-là mêmes qui avaient le plus à cœur d'arriver aux résultats ont pu assumer les responsabilités associées à la prise en charge non équivoque du programme. Parmi les nombreux cas examinés par l'équipe chargée du Document de référence, les problèmes les plus graves ont été constatés là où l'appropriation faisait défaut : les donateurs avaient assumé un rôle trop important dans la définition du programme des pays partenaires. Les organismes d'exécution des pays n'avaient pas le sentiment d'être suffisamment maîtres du programme et n'étaient pas responsables de la définition des effets.

La section du Document de référence sur la programmation-pays explique comment s'y prennent les banques multilatérales de développement (BMD) et plusieurs organismes d'aide bilatéraux pour élaborer leurs méthodes et leurs approches afin d'intégrer leurs stratégies axées sur les pays. L'énergie qu'ils ont consacrée aux étapes de la conception, de l'adaptation et de l'exécution devrait rapporter beaucoup, en permettant la mise en œuvre concrète et l'application à plus grande échelle de la nouvelle approche. À la Banque mondiale, le recours aux stratégies d'aide-pays (SAP) axées sur les résultats a été très fructueux. Les responsables sont

maintenant en mesure de se concentrer sur des résultats de développement mieux définis qui vont bien au-delà de l'évaluation des projets ou programmes individuels pour cerner les enjeux et les solutions nationales.

### **Deuxième principe clé : Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus.**

Dans tous les cas présentés dans le Document de référence, on a adopté, dans une mesure variable, une approche axée sur les résultats qui a été intégrée au plan stratégique initial. C'est ce qui a permis aux protagonistes de mettre en application une idée directrice et, dans certains cas, de mener à terme l'intervention. En ce qui concerne les organismes, l'approche adoptée par l'ACDI pour la planification et la programmation de l'aide est alignée de près sur les résultats touchant les pays. Quant aux exemples d'approches sectorielles, ceux qui illustrent un bon alignement sont le programme de lutte contre le VIH/sida du Malawi et le Fonds social de développement du Yémen. Leur réussite repose sur le fait que l'approche et le cadre ont été intégrés en un instrument grâce auquel l'ensemble du cycle de programmation était axé sur les résultats. Les efforts seulement partiels déployés pour définir une approche axée sur les résultats, conjugués avec des modalités imprécises en matière de suivi et d'évaluation (S&E), se sont généralement traduits par des résultats médiocres.

Cela dit, les exemples illustrent effectivement que le principe est plus facile à adopter qu'à appliquer. La mise en place d'un système de S&E peut exiger beaucoup d'efforts; en outre, si la méthode de conception n'est pas assez évoluée pour être transférable entre projets ou entre donateurs, des problèmes risquent d'apparaître. Les organismes d'exécution dans les pays partenaires reçoivent souvent des conseils contradictoires, et les approches proposées ne sont pas uniformes. Enfin, une approche mal coordonnée a peu de chances d'aboutir à la conception et à la mise en œuvre de cadres de résultats convenus d'un commun accord, tant au niveau des pays qu'au niveau des projets ou des investissements.

En Ouganda, le sous-commissaire responsable du suivi de la performance soulève des questions importantes qui valent pour plusieurs secteurs (en Ouganda et ailleurs) : Est-ce ce que les extrants matériels obtenus dans le secteur de l'eau et de l'assainissement permettent vraiment d'améliorer la qualité de vie des gens grâce à de meilleures condi-



tions sanitaires? Et quel est le rapport coûts/avantages de ces investissements? Le cadre de mesure de la performance de l'Ouganda vise à mesurer les effets et à évaluer l'efficacité des services publics d'approvisionnement en eau. Le gouvernement a choisi une série d'indicateurs « clés » pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, après consultation des divers acteurs concernés dans les villes et les villages où les services d'eau sont en voie de modernisation, et des sociétés responsables de l'approvisionnement en eau.

**Troisième principe clé : Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure simple et convivial.**

La collecte et la compilation des données nécessaires sont essentielles à la capacité d'aligner la programmation sur les résultats grâce au suivi et à l'évaluation. Ceux qui ne mesurent pas les résultats (par exemple en raison de l'absence d'information) réalisent rapidement qu'ils n'ont pas les outils de base nécessaires pour évaluer les extrants ou les effets. L'approche axée sur les résultats exige la compilation de données qu'il est facile de recueillir sur le plan administratif et de soumettre à un suivi, selon un échéancier rationnel, données qui doivent être utilisables tout au long du programme.

Les exemples présentés dans le Document de référence mettent en lumière un fait important : les systèmes de rapports varient énormément d'un pays à l'autre, mais aussi d'un programme à l'autre à l'intérieur d'un même pays. On pourrait penser que les pays ou les organismes d'exécution possédant des capacités institutionnelles plus solides sont davantage en mesure de concevoir des cadres de résultats détaillés et d'utiliser des systèmes de suivi que ceux dont les capacités sont moins développées. Or, ce n'est pas toujours le cas. Les pays tels que le Burkina Faso, le Mozambique et l'Ouganda, qui travaillent depuis longtemps avec les organismes de développement, sont parfois mieux outillés pour concevoir et mettre en œuvre les cadres de résultats que certains pays d'Europe de l'Est, par exemple. C'est ce qui ressort des cas figurant dans le Document de référence.

L'information et les connaissances sur les éléments constitutifs d'un système de rapports simple et convivial doivent être largement diffusées. Dans bien des cas, l'enrichissement mutuel des connaissances laisse à désirer. En ce sens, le Document de référence pourrait devenir un instrument très utile de diffusion des connaissances sur les pratiques exemplaires dans le domaine. Ce sont le programme de lutte contre le VIH/sida au Malawi et les programmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

en Ouganda qui nous offrent les meilleurs exemples de systèmes simples et conviviaux.

Même si, en règle générale, il vaut mieux commencer par des systèmes simples, certains programmes ont été dotés de systèmes de rapports fort complexes destinés à obtenir des données bien précises — par exemple pour opérer une différenciation entre États ou provinces d'un pays, ou pour corriger une distorsion en ce qui concerne le milieu urbain par rapport au milieu rural ou encore l'analyse des sexes/pécificités.

**Quatrième principe clé : Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats.**

L'approche axée sur les résultats suppose un changement fondamental de mentalité. Au lieu de se concentrer sur les intrants de la programmation, on se concentre sur les effets souhaités, pour ensuite déterminer les intrants et les extrants nécessaires pour atteindre ces résultats. Comme en témoignent les exemples fournis dans le Document de référence, un grand nombre de décideurs et de praticiens ont changé leur façon de voir. Dans tous les cas présentés, le projet ou le programme vise un objectif clair, issu d'une démarche axée sur les effets, en fonction duquel il est effectivement possible de vérifier l'impact global de l'initiative de développement.

La gestion axée sur les résultats pourrait servir en théorie à récompenser ou à pénaliser des pays, par exemple si l'aide consentie était fonction de l'information sur les résultats. Bien qu'une telle approche soit concevable dans un cadre commercial, elle ne serait pas judicieuse dans le contexte du développement. En effet, lorsqu'un pays n'atteint pas les cibles clés, les partenaires du développement devraient plutôt se pencher ensemble sur la situation et déterminer pourquoi les efforts ont déraillé et comment on peut rectifier le tir.

**Cinquième principe clé : Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la responsabilisation.**

Il semble que les décideurs des pays partenaires et les organismes donateurs utilisent davantage les cadres de résultats comme outil d'information que comme outil de prise de décisions ou d'apprentissage. Si l'information sur les résultats n'est pas réinjectée dans les efforts en cours (pour apporter des rectifications à mi-chemin) et dans les nouvelles initiatives (pour améliorer la conception dès le départ), la gestion axée sur les résultats ne peut être que partiellement mise en œuvre. Les gou-





vernements qui veulent utiliser l'information sur les résultats à cette fin se heurtent à de nombreux obstacles, entre autres : les retards dans la production des données et l'établissement des rapports d'étape; des constatations présentées de manière compliquée, et trop détaillées; l'absence de suivi systématique des indicateurs d'effets par rapport aux objectifs de développement initiaux du projet ou programme; l'absence d'entente sur une série commune d'indicateurs lorsque plusieurs organismes de développement interviennent (les approches sectorielles, entre autres, encouragent ce genre d'entente). Le système de S&E du Malawi constitue un bon modèle, mais il faudra voir si les décideurs qui participent au programme national de lutte contre le VIH/sida exploiteront pleinement le système. Il faudra mener d'autres travaux dans ce secteur.

### **L'avenir : mettre l'accent sur la capacité des pays**

Ainsi que le démontre le Document de référence, les pays partenaires comme les donateurs ont fait des progrès remarquables au chapitre de la gestion axée sur les résultats. Dans bien des cas, le personnel a modifié sa façon de penser et a commencé à mettre en application les principes de la gestion axée sur les résultats. Cela dit, il reste encore beaucoup à faire avant que cette approche ne soit réellement intégrée en tant que « procédure normalisée » au sein de la communauté du développement. Par ailleurs, il importe au plus haut point de s'occuper du problème de la capacité des pays.

Pour mettre véritablement en pratique la gestion axée sur les résultats, un pays doit pouvoir s'appuyer sur des cadres de S&E et des systèmes nationaux, qui sont tributaires des capacités du secteur public et, en conséquence, de l'exhaustivité de la formation ou du savoir-faire de la fonction publique du pays ainsi que de son expérience. Même si, en général, les pays à revenu intermédiaire sont

mieux en mesure de mettre au point des systèmes de S&E efficaces que les pays défavorisés, les donateurs et les pays partenaires doivent continuer de collaborer étroitement, dans plusieurs domaines, afin de développer et de renforcer les capacités nationales.

La capacité des pays en développement en matière de statistiques est l'un des aspects auxquels il faudra s'attarder. De toute évidence, la gestion axée sur les résultats et les efforts dans ce sens exigent la capacité de procéder à des mesures avant, pendant et après les interventions. Or, il s'agit d'une capacité que bien des pays n'ont pas. Certaines initiatives de renforcement des capacités sont en cours, dont le programme sur le renforcement des capacités en statistiques (STATCAP) réalisé en Ukraine et au Burkina Faso, mais il faudra consacrer beaucoup plus d'argent et d'efforts à ce dossier.

Comme l'ont fait et continuent de le faire les organismes donateurs, les pays partenaires peuvent tirer grandement parti de la mise en commun de leurs expériences dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. C'est d'ailleurs l'objet du Document de référence, qui recense et diffuse de l'information utile sur ces expériences, et dont la version en ligne devrait être périodiquement actualisée. En outre, des conférences et des ateliers régionaux et internationaux ont permis aux intéressés de se réunir pour créer des réseaux et discuter de leur expérience. Bien d'autres rencontres du genre sont encore prévues. Par ailleurs, à la fin de 2005, on a lancé une initiative spéciale - l'Initiative d'apprentissage réciproque (« Mutual Learning Initiative ») - dans le cadre de laquelle des donateurs bilatéraux et multilatéraux travailleront de façon intensive avec certains pays partenaires en vue d'améliorer leurs pratiques en matière de gestion axée sur les résultats. Cette initiative vise également à documenter les pratiques exemplaires dont d'autres pays et d'autres organismes pourront s'inspirer.



**Tableau 1 : Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD à l'échelle nationale**

Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD à l'échelle nationale		
Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
1. À toutes les étapes du processus de développement – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégies de réduction de la pauvreté : CSLP (p. ex., Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance du Vietnam)</li> <li>• Plans ou cadres de développement sectoriels qui font partie du plan national de développement : exemples dans les secteurs de la santé et de l'éducation (secteur de la santé au Malawi, de l'éducation au Népal)</li> <li>• Cadres de dépenses à moyen terme : système de contrôle de la gestion et de budgétisation axée sur les résultats du Chili</li> <li>• Projet de rationalisation des institutions financières spécialisées en Thaïlande (fait intervenir le soutien d'un large éventail d'activités industrielles et commerciales)</li> <li>• Consultation des acteurs : Plan national d'action environnemental (PNAE) de Madagascar, qui comprend des programmes de conservation et de biodiversité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• À l'échelle nationale, les outils d'évaluation pangouvernementale permettent de mesurer et de suivre les résultats de développement nationaux.</li> <li>• Dans les pays plus vastes qui ont entrepris une décentralisation budgétaire, il faudrait prévoir des outils de budgétisation et de planification pour les États et les administrations locales, ainsi que renforcer les capacités en matière de S&amp;E et de prise de décisions.</li> <li>• L'appropriation est essentielle. Dans tous les cas présentés, les gouvernements ont pris en charge les initiatives; c'est le gouvernement, et non l'organisme de développement, qui a défini le programme et sa mise en œuvre.</li> <li>• Des CSLP complets, comme au Vietnam, expriment clairement l'orientation et l'appropriation nationales. Des CSLP sont en cours de préparation dans une cinquantaine de pays; bon nombre de ces cadres sont axés sur les résultats et comprennent des cadres de mesure de la performance (indicateurs de la Déclaration de Paris)</li> </ul>
2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégies globales de réforme des politiques</li> <li>• Stratégies de réforme de l'ensemble du secteur public : Chili, Vietnam</li> <li>• Stratégies de changement organisationnel (ministères ou services)</li> <li>• Plans nationaux de gestion des dépenses publiques, systèmes budgétaires et politique sectorielle : Chili, Salvador, Vietnam, Népal</li> <li>• Stratégies opérationnelles et budgets annuels des secteurs/ministères : le Chili et le Vietnam fournissent des exemples d'examens annuels des dépenses publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour être vraiment efficaces, les plans et les systèmes doivent être uniformes, transparents et modifiables si besoin est.</li> <li>• Les remaniements ministériels excessifs qui provoquent une restructuration organisationnelle peuvent amoindrir la capacité de mettre en application une approche cohérente, clairement axée sur les résultats. Le programme de lutte contre le VIH/sida au Malawi, qui constitue une approche nationale visant à lutter contre un fléau social, montre les coûts entraînés par la dispersion des responsabilités gouvernementales et par la participation d'une multitude de ministères à la lutte contre un problème national de santé publique.</li> <li>• Peu de pays sont parvenus, en dehors de la programmation et des activités de S&amp;E, à évaluer les résultats touchant les effets et à prendre des décisions en fonction des conclusions dégagées, ainsi qu'à en tirer des enseignements. Le Chili y est arrivé, et pourrait donc conseiller d'autres pays.</li> </ul>



## Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD à l'échelle nationale

Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plans et guides de mesure de la performance, assortis d'indicateurs précis définis en fonction des résultats nationaux</li> <li>SIG à l'échelle du gouvernement : Vietnam, Chili, Salvador, Népal</li> <li>Examens de la gestion fonctionnelle dans les secteurs/ ministères</li> <li>Examens de la performance des politiques/programmes : Chili, Salvador</li> <li>Évaluations organisationnelles (services et ministères)</li> <li>Audits financiers et de la performance : programme dans le secteur de l'eau en Ouganda</li> <li>Sondages auprès des acteurs et examens de la qualité des services : secteur de l'eau en Ouganda, Fonds social de développement (FSD) du Yémen – enquêtes menées d'abord à l'échelon sectoriel puis élargies à l'échelle nationale; Salvador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les systèmes de mesure conviviaux peuvent être simples si on a recours, lorsque c'est possible, aux données existantes. Il faut évaluer les progrès réalisés à l'échelle des États ou des provinces ou dans les régions éloignées des pays plus étendus. Les informations doivent d'abord être recueillies dans les régions et les districts, puis intégrées aux données nationales.</li> <li>Le programme Bolsa Familia du Brésil fournit des enseignements sur la manière de concevoir un système destiné à un vaste pays.</li> <li>La conception du système de S&amp;E du Malawi constitue un bon exemple de cadre restreint et bien ciblé à l'échelon national.</li> </ul>
4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports d'étape semestriels et annuels aux responsables ministériels et sectoriels</li> <li>Rapports annuels sur la performance présentés aux organes législatifs, aux élus ou aux donateurs externes : dépenses publiques au Chili, secteur de l'eau en Ouganda, programme Bolsa Familia au Brésil</li> <li>« Fiche de rendement » annuelle présentée à la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il n'est pas toujours simple de définir des effets réalistes et de créer des systèmes pour les mesurer.</li> <li>Il faut résoudre les problèmes de terminologie (extrants par opposition à effets) et de fond (est-ce que les objectifs sont mesurables?).</li> <li>Les rapports de suivi et d'évaluation doivent montrer comment les intrants et les extrants ont contribué à la réalisation des effets. Il faut évaluer l'information sur la performance pour adapter, au besoin, les stratégies et les plans opérationnels.</li> </ul>
5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultations auprès des acteurs et de la population à l'échelle nationale : importantes dans les cas du Timor-Leste et du Népal; le Vietnam pourrait les intensifier</li> <li>Examens et évaluations de la performance du programme, du secteur ou de l'institution : importants dans l'exemple sur le Chili – 93 indicateurs font l'objet d'un suivi</li> <li>Systèmes internes de gestion des connaissances (à l'échelle du gouvernement ou de ministères/secteurs précis); rapports <i>La Pratique des affaires</i> : illustrent comment les connaissances et l'information peuvent influencer la modification des orientations générales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Même s'il semble y avoir un certain apprentissage, il existe très peu de cas (ou de cas documentés) où les rapports sur les résultats ont eu une influence concrète sur les décisions à l'échelle nationale. La responsabilisation est donc limitée.</li> <li>Ce problème est exacerbé par le roulement trop rapide du personnel, de sorte qu'il devient difficile d'assurer la continuité. La stabilité des organisations et des effectifs est un élément essentiel.</li> </ul>



**Tableau 2 : Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au niveau du secteur, du programme ou du projet**

Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au niveau du secteur, du programme ou du projet		
Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
1. À toutes les étapes du processus de développement – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadres de réforme visant les politiques ou le développement sectoriel : programme de protection sociale Bolsa Familia au Brésil, programme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouganda, projet de lutte contre le VIH/sida au Malawi (cadre de résultats)</li> <li>• Ateliers de planification réunissant divers acteurs organisés dans le cadre de tous les programmes/projets examinés : Plan national d'action environnemental du Madagascar, qui comprend des programmes de biodiversité et de conservation</li> <li>• Mécanismes de coordination entre organismes : éléments essentiels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les cadres sectoriels doivent être alignés sur les stratégies, objectifs, cibles et indicateurs nationaux.</li> <li>• Les cadres sectoriels peuvent faciliter la mesure et le suivi des résultats lorsque des indicateurs adéquats ont été choisis.</li> <li>• Les plans sectoriels sont mis à jour annuellement, mais le cadre et les indicateurs doivent être établis pour plusieurs années. Ils doivent faire l'objet d'un suivi et être mis à profit dans la prise de décisions.</li> <li>• Les objectifs et cibles ne doivent pas être modifiés sans raison valable.</li> <li>• La GRD nécessite un dialogue étroit dans les pays partenaires entre les ministères sectoriels et les ministères du gouvernement central (p. ex., entre les ministères de l'Éducation et des Finances). On doit favoriser la communication tant verticale qu'horizontale.</li> <li>• La coordination entre les donateurs est essentielle pour l'obtention de résultats harmonisés. Les approches sectorielles constituent un outil important.</li> <li>• Les évaluations conjointes, comme les examens à mi-parcours, les audits internes et les évaluations, sont très importantes (exemple : secteur de l'éducation au Burkina Faso).</li> </ul>
2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadres des dépenses à moyen terme accompagnés de plans de travail et de budgets annuels</li> <li>• Systèmes de gestion financière : programme Bolsa Familial au Brésil, études de rentabilité (secteur de l'eau de l'Ouganda)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La conversion des « plans directeurs en matière de résultats » en mesures concrètes nécessite une planification préliminaire et une définition claire. Les examens annuels de l'état d'avancement d'un projet ou d'un programme exigent des systèmes de rapports clairs et des mécanismes de rétroaction.</li> <li>• Le programme Bolsa Familia au Brésil s'étend aux programmes à l'échelon des États, y compris dans les régions défavorisées. Il englobe un ciblage social, un examen des ressources et des indicateurs d'effets visant la réduction de la pauvreté.</li> <li>• Les pays dont les capacités institutionnelles sont déficientes dans un secteur ont plus de difficulté à aligner leurs programmes sur les systèmes de S&amp;E et à obtenir des résultats. Il faut donc renforcer les capacités et diffuser les enseignements tirés de l'expérience des pays.</li> </ul>
3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systèmes de S&amp;E sectoriels ou visant un projet précis (y compris les SIG) : secteur de l'eau en Ouganda, lutte contre le VIH/sida au Malawi</li> <li>• Plans opérationnels et guides de S&amp;E pour un secteur ou un projet précis : programme de lutte contre le VIH/sida au Malawi</li> <li>• Cadres de mesure de la performance : Salvador (évaluation des politiques publiques), Fonds social de développement du Yémen</li> <li>• Stratégie sectorielle de suivi de la performance</li> <li>• Contrôles annuels de la qualité des services offerts aux clients/bénéficiaires</li> <li>• Évaluation/examen des sources de données</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il faut renforcer considérablement les capacités en matière de collecte de données statistiques, particulièrement au niveau des secteurs.</li> <li>• Les indicateurs clés dans le secteur de l'eau en Ouganda devraient rendre le système de mesure des résultats plus transparent et plus rentable.</li> <li>• Les indicateurs sectoriels devraient être rattachés aux objectifs et indicateurs nationaux (p. ex., indicateurs de santé relatifs au VIH/sida qui font partie du système de S&amp;E).</li> <li>• La mise en œuvre de systèmes conviviaux nécessite de la documentation dans la langue locale. De plus, les méthodes doivent faire l'objet d'une formation complète. Le budget des programmes et des projets devrait prévoir la formation nécessaire.</li> </ul>



Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au niveau du secteur, du programme ou du projet		
Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Études spéciales et examens des politiques : études pour l'optimisation des ressources dans le secteur de l'eau en Ouganda</li> <li>• Examens des programmes sectoriels</li> <li>• Rapports de suivi externes et internes</li> <li>• Jalons techniques liés aux calendriers des dépenses : programme Bolsa Familia du Brésil</li> <li>• Audits financiers ou de la performance</li> <li>• « Fiches de rendement » ou rapports d'activités périodiques</li> <li>• Évaluations à mi-parcours de l'impact social ou des effets sectoriels/thématiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La définition des indicateurs d'effets qui conviennent au niveau d'un secteur ou d'un programme ou projet n'est pas simple. Il faudrait examiner d'autres cas pour trouver des exemples de pratiques exemplaires. Il y a des problèmes au niveau du contenu et de la terminologie.</li> </ul>
5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports annuels sur la performance, à l'échelle d'un secteur ou d'un projet : Chili, Salvador, Vietnam</li> <li>• Consultations auprès des acteurs : Ouganda (secteur de l'eau) et Madagascar (environnement).</li> <li>• Analyse des évaluations : Fonds social du Yémen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les décideurs ne semblent pas utiliser les systèmes d'information sur les résultats dans la prise de décisions.</li> <li>• Problèmes : retards dans la production des données; consultations et rapports d'étapes présentés de manière compliquée; absence de suivi systématique des indicateurs d'effets par rapport aux objectifs de développement initiaux du projet ou programme.</li> </ul>



**Tableau 3 : Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au sein des organismes de développement**

Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au sein des organismes de développement		
Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
1. À toutes les étapes du processus de développement – de la planification stratégique à l'achèvement, et même après – axer le dialogue sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadres d'orientation et de priorités des organismes</li> <li>• Stratégies de programmation-pays : BAsD, BID, BM, BAfD, ACDI</li> <li>• Stratégies thématiques/sectorielles : BM, BAsD, BID; plus récemment, ACDI, DFID, USAID</li> <li>• Cadre de résultats de projets : BM, BAsD, BID, ACDI, DFID, Asdi, DANIDA</li> <li>• Mécanismes de planification et de consultation des acteurs/partenaires : ACDI, DFID, Asdi, DANIDA, Pays-Bas, GTZ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesurer les résultats à l'échelle du pays est une étape essentielle de l'élargissement de la mesure des résultats.</li> <li>• Toutefois, cela exige des cadres de S&amp;E à l'échelle nationale et le recours aux systèmes du pays.</li> <li>• Différents outils montrent comment les politiques, les programmes-pays et les résultats (thématiques ou de projets) contribuent à la réalisation des résultats nationaux, régionaux ou internationaux.</li> </ul>
2. Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans stratégiques pluriannuels ou plans de travail à horizon mobile à l'échelle de l'organisation : toutes les institutions précitées</li> <li>• Budgets, plans de travail et plans de gestion de programmes/projets annuels : toutes les institutions précitées</li> <li>• Formation et lignes directrices sur la planification et la gestion de projets/programmes : toutes les institutions précitées</li> <li>• Plans de gestion de la performance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les outils axés sur les résultats – essentiels pour évaluer les résultats nationaux, régionaux ou internationaux et pour évaluer comment les organismes peuvent favoriser plus efficacement l'obtention de résultats – occupent une place plus importante.</li> <li>• Il est crucial de bien connaître la capacité du secteur public du pays, qui dépend de l'étendue de la formation dans la fonction publique et de l'expérience du personnel.</li> <li>• Le système de S&amp;E doit tenir compte de la capacité du pays, qu'il s'agisse d'un pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu.</li> </ul>
3. Veiller à ce que le système de rapports sur les résultats demeure aussi simple, rentable et convivial que possible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guides, plans et systèmes de S&amp;E (intégrant des SIG)</li> <li>• Cadres de vérification et de gestion des risques et de mesure de la performance</li> <li>• Lignes directrices et outils d'audit et d'analyse des risques</li> <li>• Formation et lignes directrices sur la conception d'indicateurs et la collecte de données</li> <li>• Cadres de suivi des programmes/projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les systèmes des BMD sont trop complexes; la Banque mondiale fait des efforts de simplification, là où c'est possible.</li> <li>• L'harmonisation des rapports sur les résultats (voir l'exemple de la Tanzanie) est une approche qui peut être reproduite dans d'autres pays ou contextes.</li> </ul>
4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par résultats, c'est-à-dire affecter les ressources voulues pour arriver aux résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examens et évaluations de la performance</li> <li>• Examens de suivi de la performance internes/externes</li> <li>• Audits de la performance et de la gestion</li> <li>• Études thématiques et sectorielles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Même si les organismes ont concentré davantage leurs efforts sur les extrants et les activités, et n'ont pas développé leurs méthodes axées sur les résultats, la culture évolue.</li> <li>• Il faut lier les résultats de l'organisme au budget de ce dernier (p. ex., ACDI).</li> </ul>



Enseignements et conclusions touchant l'application de la GRD au sein des organismes de développement		
Principe clé de la GRD	Exemples	Conclusions
5. Utiliser l'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions, mais aussi pour la présentation des rapports et la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports annuels sur la performance de l'organisme présentés aux conseils/comités consultatifs et élus</li> <li>• Rapports annuels sur la performance du programme-pays présentés aux décideurs de l'organisme et aux acteurs de l'extérieur</li> <li>• Mécanismes de consultation des acteurs/bénéficiaires</li> <li>• Formation et lignes directrices sur la prise de décisions en matière de gestion fondée sur l'information relative aux résultats</li> <li>• Analyse des évaluations</li> <li>• Cadres de responsabilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les BMD et les organismes de développement bilatéraux axent plus résolument leurs stratégies et instruments sur les résultats.</li> </ul>

# Bibliographie et ressources

## Bibliographie

- BANQUE MONDIALE. *Partnerships in Development: Progress in the Fight Against Poverty*, Washington, D.C., 2004a. [http://poverty.worldbank.org/files/15028\\_wb\\_partners.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/15028_wb_partners.pdf)
- BANQUE MONDIALE. *Implementation of the Agenda on Managing for Results: Progress Report and Annexes*, Washington, D.C., R2004-0071, 2004b. <http://www.mfdr.org/3KeyDocuments.html>
- BANQUE MONDIALE. *IDA Results Measurement System: Progress and Proposal*, Washington, D.C., 2003a. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ResultsProgressProposals.pdf>
- BANQUE MONDIALE. *IDA Results Measurement System: Update Note*, Washington, D.C., 2003b. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/MTRresults1.pdf>
- BANQUE MONDIALE. *Getting Serious About Meeting the Millennium Development Goals*, Secrétariat du CDI, Banque mondiale, Washington, D.C., 2003c. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20120919~menuPK:60745~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html>
- BANQUE MONDIALE. *Suivi et évaluation : Quelques outils, approches et méthodes*, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, D.C., 2002a. [http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/662670dfe668188485256b9600500cc3/\\$FILE/french\\_me.pdf](http://inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/662670dfe668188485256b9600500cc3/$FILE/french_me.pdf)
- BANQUE MONDIALE. *Améliorer la mesure et le suivi du développement et la gestion axée sur les résultats*, rédigé à l'intention du Comité du développement (Comité ministériel conjoint des conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement), Banque mondiale, Washington, D.C., DC2002-0019, 2002b. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015437/DC2002-0019\(F\)-Resultats.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015437/DC2002-0019(F)-Resultats.pdf)
- Better Measuring, Monitoring and Managing for Development Results*, Monterrey, Mexique, 2002. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019\(E\)-Results.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019(E)-Results.pdf)
- CAD/OCDE. *Document sur les bonnes pratiques : Harmoniser l'aide pour augmenter son efficacité*, Paris, France, 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/46/20899586.pdf>
- CAD/OCDE. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Paris, France, 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/54/35336188.pdf>
- CAD/OCDE. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, Paris, France, 1996. [http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr\\_2649\\_33721\\_1916753\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_2649_33721_1916753_1_1_1_1,00.html)
- COLLIER, Paul, et David DOLLAR. *Development Effectiveness: What have we learnt?*, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, Washington, D.C., janvier 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/16/2/2664872.pdf>
- FARQUHAR, Carolyn. *Governments Get Focused on Results: Integrating Performance Measurement into Management Decision Making*, Conference Board du Canada, Ottawa (Ontario), Canada, novembre 2000. [http://inweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/0/BFD74CAC2B4850CF85256C0000766F19/\\$File/MMM+Website+Results+Based+Managemenr.pdf?OpenElement](http://inweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/0/BFD74CAC2B4850CF85256C0000766F19/$File/MMM+Website+Results+Based+Managemenr.pdf?OpenElement)
- FNUAP. *Results-Based Management at UNFPA*, Bureau pour la gestion axée sur les résultats, New York, 2000. <http://www.unfpa.org/results/>
- INSTITUT ALLEMAND DE DÉVELOPPEMENT. « The Monterrey Consensus: The Conference on Financing for Development », document de synthèse, Bonn, Allemagne, 2002. <http://www.eldis.org/static/DOC1942.htm>





- KUSEK, Jody Zall, Ray C. RIST et Elizabeth M. WHITE. « How Will We Know the Millennium Development Goal Results When We See Them? Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System to Give Us the Answers », *Africa Region Working Papers*, n° 66, Banque mondiale, 2004.
- MEIER, Werner. *Results Based Management: Towards a Common Understanding among Development Cooperation Agencies*, document de consultation rédigé pour l'Agence canadienne de développement international, Direction générale de l'examen du rendement, à l'intention du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, Ottawa, Canada, 2003.  
<http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>
- MAYNE, John. « L'information sur les résultats : l'établissement des attentes de rendement et la description du rendement », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 19, n° 1, 2004, p. 31-60.
- NATIONS UNIES. *Le pacte du millénaire pour le développement*, Washington, D.C., 2004.  
[http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdr03\\_fr\\_MDC.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdr03_fr_MDC.pdf)
- USAID. *The Performance Management Toolkit: A Guide to Developing and Implementing Performance Management Plans*, Policy and Program Coordination Bureau, Washington, D.C., avril 2003.  
[http://www.dec.org/pdf\\_docs/PNACT871.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNACT871.pdf)



## Ressources

### 1. Gestion axée sur les résultats de développement

[www.mfdr.org](http://www.mfdr.org)

Ce site Web fournit de l'information générale sur les origines du concept de la *gestion axée sur les résultats de développement* introduit en 2002, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, à Monterrey. Il comprend également des liens vers les principaux documents et les sites de la Première Table ronde (Washington), de la Deuxième Table ronde (Marrakech) et des partenaires, ainsi que vers d'autres sites et ressources.

<http://lnweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/14BD965BFF0E39085256BE7005E3537/59835DBD0D91DF5C85256BE70060199E?OpenDocument> (en anglais)

Ce site de la Banque mondiale renseigne sur les façons d'améliorer la mesure, le suivi et la gestion axés sur les résultats. Il offre d'autres liens vers la communauté des praticiens, des documents de recherche, les tables rondes sur les résultats et des documents de fond.

<http://www.aidharmonization.org/secondary-pages/editable?key=106> (certains documents en français)

Ce site de la Banque mondiale fournit de l'information sur le Forum de haut niveau sur l'harmonisation qui a eu lieu à Rome, les 24 et 25 février 2003. Il renferme des liens vers diverses présentations, la liste des participants ainsi que des produits et outils relatifs à l'harmonisation.

### 2. Objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies

<http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

Site officiel des Nations Unies sur les Objectifs du millénaire pour le développement. On y trouve de l'information sur chacun des objectifs et sur les indicateurs de réussite, ainsi que des liens vers le rapport de 2004 sur les progrès accomplis, la Déclaration et d'autres sites apparentés.

<http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm> (quelques documents en français)

Le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies a été mis sur pied à la demande du Secrétaire général de l'ONU; il est soutenu par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Sa fonction première est de recommander les meilleures stratégies qui soient afin de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce site offre des liens vers les documents relatifs au Projet, ceux des groupes de travail et les évaluations des besoins à l'égard des OMD.

### 3. Renforcement de l'efficacité de l'aide au développement

[http://www.oecd.org/departement/0,2688,fr\\_2649\\_3236398\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,2688,fr_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html)

Site Web du CAD/OCDE sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs. On y trouve des liens vers de l'information et des documents concernant l'harmonisation et l'alignement, la gestion axée sur les résultats de développement, la gestion des finances publiques, le déliement de l'aide et la passation des marchés.

[http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr\\_2649\\_33721\\_1916753\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_2649_33721_1916753_1_1_1_1,00.html)

Cette page comprend des liens vers plusieurs documents importants, dont *Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle* [<http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/15249681.pdf>].

### 4. Cadre de développement intégré

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTPPFRENCH/0,,contentMDK:20220496~menuPK:64130632~pagePK:64130495~piPK:64130272~theSitePK:385794,00.html>

Site de la Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré (CDI). Il présente de l'information sur le Cadre et donne accès à des liens vers le Consensus de Monterrey et les Objectifs du millénaire pour le développement.



## 5. Banques multilatérales de développement

Banque africaine de développement

[www.afdb.org](http://www.afdb.org)

Banque asiatique de développement

[www.adb.org](http://www.adb.org) (en anglais)

Banque européenne pour la reconstruction et le développement

[www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

Banque interaméricaine de développement

<http://www.iadb.org/index.cfm?language=french>

Banque mondiale

<http://www.banquemondiale.org>

## 6. Suivi, évaluation et gestion axée sur les résultats

Agence canadienne de développement international (ACDI)

<http://www.acdi-cida.gc.ca/rendement>

Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

[www.dec.org/partners/evalweb/](http://www.dec.org/partners/evalweb/) (en anglais)

Agence japonaise de coopération internationale (JICA)

[www.jica.go.jp/english/evaluation/index.html](http://www.jica.go.jp/english/evaluation/index.html) (en anglais)

Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD)

[www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2655](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2655) (accès à un site anglais)

Australia Aid (AusAID) — Evaluation and Quality Assurance

[www.ausaid.gov.au/about/pia/Quality\\_Assurance\\_Page.cfm](http://www.ausaid.gov.au/about/pia/Quality_Assurance_Page.cfm) (en anglais)

Banque asiatique de développement (BAsD)

[www.adb.org/MFDR/](http://www.adb.org/MFDR/) (en anglais)

Banque interaméricaine de développement — Bureau de l'évaluation et de la surveillance

[www.iadb.org/ove/default.aspx](http://www.iadb.org/ove/default.aspx) (en anglais)

Ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID)

[www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance.asp](http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance.asp) (en anglais)

Groupe de la Banque mondiale — Département de l'évaluation des opérations

[www.worldbank.org/oed](http://www.worldbank.org/oed)

CAD/OCDE — Évaluation des programmes de développement

[http://www.oecd.org/department/0,2688,fr\\_2649\\_34435\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_34435_1_1_1_1,00.html)



# Remerciements

Cette version préliminaire du *Document de référence* en matière de gestion axée sur les résultats de développement est le fruit de nombreux mois de collaboration intensive entre de multiples organismes et pays partenaires. L'équipe qui en a supervisé la rédaction, à la Banque mondiale, a collaboré avec les auteurs sous la direction générale du Comité de lecture, qui était composé de représentants du Canada, du Danemark, de la Norvège, de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque mondiale. Par ailleurs, le gouvernement du Canada a fourni une aide financière additionnelle.

## Comité de lecture

*Canada* : Ann Good, analyste principale de l'examen du rendement, Gestion axée sur les résultats, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, ACDI

*Danemark* : Birgitte Markussen, conseillère technique, Unité de l'assurance de la qualité, Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark

*Banque interaméricaine de développement* : Arne Paulson, chef, Gestion du portefeuille et Suivi des projets, Département de l'efficacité de l'effort de développement et de la planification stratégique (DEV); Clotilde Charlot, spécialiste des opérations, Gestion du portefeuille et Suivi des projets, DEV

*Norvège* : Øyvind Sørheim Ørbeck, chef d'unité, Département de l'assurance de la qualité, Unité de l'efficacité de l'aide et de la statistique, NORAD

*Banque mondiale* : Susan Stout, gestionnaire, Secrétariat des résultats, Politique opérationnelle et Services aux pays

## Équipe chargée du Document de référence (Banque mondiale)

Lada Strelkova, agente principale des opérations et chef d'équipe

Jeffrey Balkind, consultant

L'équipe chargée du Document de référence tient à remercier les nombreux collègues de la Banque mondiale et d'autres institutions de leur généreux apport et de leurs précieux conseils. Elle exprime également sa gratitude aux auteurs, dont les noms figurent au début de chaque article, pour leur contribution inestimable. Elle remercie enfin le personnel d'Universalia (Ottawa, Canada), qui s'est occupé des articles d'introduction, ainsi que les traducteurs, Aracely Barahona-Strittmatter pour la Banque Interaméricaine de développement (espagnol) et le Service de traduction de l'ACDI, Bureau de la traduction du Gouvernement du Canada (français).





## **LES BONNES PRATIQUES ÉMERGENTES POUR UNE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT**

Les pays, comme les organismes de développement, déploient des efforts considérables pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats de développement. Encore leur faut-il déterminer où commencer, qui faire intervenir et à qui demander de l'aide en cas de besoin ?

Ce Document de référence présente une vingtaine d'exemples qui illustrent comment différents groupes, dans différentes circonstances ont mis en application les principes de la gestion axée sur les résultats et relevé les défis auxquels ils étaient confrontés. Il constitue une source d'information et d'inspiration pour tous les praticiens œuvrant dans ce domaine, qu'ils soient déjà rompus aux méthodes de gestion axée sur les résultats ou en quête d'une première approche.

[www.mfdr.org/Sourcebook.html](http://www.mfdr.org/Sourcebook.html)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)