



**MISE EN ŒUVRE D'UNE APPROCHE : RELEVER LES DÉFIS POSÉS PAR LA GESTION ET
LA BUDGÉTISATION CENTRÉES SUR LES RÉSULTATS
PAR
BURT PERRIN¹**

1. Introduction

1.1. Contexte général

1. Depuis une dizaine d'années, presque tous les pays membres de l'OCDE ont entrepris de réformer leur secteur public afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes et la qualité des systèmes de gestion et de budgétisation.

2. Les manières d'aborder la réforme du secteur public varient selon les pays, à l'image du contexte, de l'environnement culturel et des capacités. Néanmoins, on rencontre de très grandes similitudes dans les réflexions qui ont permis de conclure à la nécessité de réformer le secteur public et dans les démarches suivies pour essayer d'axer davantage les processus de gestion et de budgétisation sur les résultats. Les stratégies de réforme ayant mûri, les problèmes et défis rencontrés jusqu'à présent se ressemblent sur bien des points. En dépit (ou peut-être au contraire en raison) des appels à la réforme du secteur public, la justesse et l'impact de cette démarche ont, de façon étonnante, été très peu évalués. Des critiques de plus en plus nombreuses remettent en question la plupart des fondements de certaines approches centrées sur les résultats.

3. Ce contexte fournit une bonne occasion de partager les expériences vécues jusqu'alors dans les différents pays membres de l'OCDE et en particulier d'identifier les problèmes et défis de mise en œuvre et d'engager le débat sur les façons de les résoudre. C'est dans ce but que la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) a convoqué les 11 et 12 février 2002 à son siège parisien une réunion d'experts. Cette réunion a suscité un intérêt considérable. Environ 27 pays membres ont envoyé des représentants. Près de la moitié ont préparé des rapports et exposé la situation dans leur pays.

4. Les participants à la réunion ont réaffirmé l'engagement de leurs pays et leur forte conviction personnelle dans l'importance d'une approche centrée sur les résultats. La réunion a aussi donné lieu à des discussions franches et ouvertes sur la plupart des obstacles rencontrés. Le statut des réformes peut varier sensiblement d'un pays à l'autre, de même que la philosophie qui les sous-tend et la manière dont elles ont été mises en œuvre. Toutefois, on trouve souvent des constantes remarquables dans les stratégies appliquées, les difficultés rencontrées et les approches adoptées pour les résoudre. Il faut avouer que, pendant la réunion, les discussions ont davantage porté sur les problèmes que sur les solutions.

1.2. Objectif et plan du présent rapport

5. Ce rapport est une extension d'une réponse aux exposés de la situation dans les différents pays faite à la fin de la réunion. Il vise avant tout à identifier et à résumer les grands problèmes de la démarche centrée sur les résultats et à définir les solutions possibles. Il essaie d'être le plus constructif possible en suggérant des pistes pour relever les défis identifiés par les participants à la réunion d'experts. Certaines données fournies par le présent rapport peuvent être utiles aux personnes chargées de mettre en pratique les démarches centrées sur les résultats, mais l'objectif est surtout de déterminer ce qui peut être fait au niveau des stratégies et des systèmes de l'administration.

6. Le présent document se base largement sur les rapports et exposés des différents pays et sur les discussions de la réunion d'experts. Afin de parvenir à une meilleure compréhension de certains problèmes rencontrés dans les pays membres de l'OCDE et de déterminer les solutions possibles, il va au-delà de ce qui a été écrit sur le sujet.

1.2.1. Thèmes principaux

7. Le plan du rapport s'organise autour des principaux thèmes qui se sont dégagés lors des discussions de la réunion. (Les références aux sections du rapport qui traitent de ces thèmes et de considérations connexes sont indiquées entre parenthèses).

Le recentrage sur les résultats est très important, mais très difficile (Section 2)

8. De nombreux pays déclarent que la tâche s'est révélée beaucoup plus ardue que prévu. Ils ont eu en particulier du mal à relier les programmes et les responsables à des résultats distants et complexes. Pour cette raison notamment, nombre de pays ont reconnu n'attacher qu'une importance minimale aux résultats. À la place, la plus grande partie des efforts de suivi des performances se concentrait jusqu'à présent en premier lieu sur les intrants, les activités et les produits. Il existe toutefois des moyens d'évaluer les résultats.

Il est essentiel d'instaurer dans toute l'administration une culture fondée sur les résultats afin de pouvoir effectivement mettre en œuvre une approche axée sur les résultats (Section 3)

9. À moins que les directeurs et le personnel de l'ensemble de l'administration ne s'engagent véritablement dans le centrage sur les résultats, leurs efforts resteront très superficiels et la gestion des performances risque de se limiter à un exercice de pure forme. L'importance de ce problème a été reconnue par tous, mais les participants ont aussi admis qu'il n'était pas facile d'instaurer le changement de culture requis.

Il faut prêter attention à la qualité des données, pour garantir que les informations obtenues sur les performances soient significatives et valides (Section 4)

10. L'existence de ce problème a été reconnue de manière peut-être plus implicite qu'explicite lors de la réunion. Des données inexactes ou trompeuses n'ont aucune utilité – ou sont même nuisibles – pour la prise de décision et elles peuvent même fausser la mise en œuvre des programmes. Pour garantir que les données relatives aux performances soient significatives, il faut être attentif aux difficultés potentielles et à la manière de les réduire ou de les supprimer.

Les hauts responsables de l'administration doivent fournir un pilotage et un soutien afin de mettre en place une démarche centrée sur les résultats (Section 5)

11. Le pilotage peut prendre diverses formes, dont le soutien des hauts responsables de l'administration à une démarche centrée sur les résultats, au renforcement des capacités et à une communication efficace. Les partisans de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats doivent aussi donner l'exemple, notamment en entreprenant des évaluations indépendantes des initiatives de réforme. Les audits ont également un rôle à jouer.

Une approche stratégique et non pas fragmentaire est nécessaire (Section 6)

12. Pour que la gestion des performances soit efficace, il faut une approche intégrée qui englobe aussi bien le suivi que l'évaluation. Il est important de mettre au point une démarche qui reconnaisse la réalité et la complexité du travail dans le secteur public, où de nombreux facteurs et initiatives interagissent. Diverses autres considérations stratégiques importantes doivent être prises en compte : comment une approche centrée sur les résultats peut-elle contribuer à une démarche de l'ensemble de l'administration, comment peut-elle être utilisée en cas d'externalisation des services, comment les données relatives aux performances peuvent-elles être combinées avec le processus de budgétisation pour devenir significatives et comment l'approche centrée sur les résultats peut-elle intéresser le Parlement ?

2. Une orientation vers les résultats

2.1. Qu'entendons-nous par « résultats » ? Pourquoi sont-ils importants ?

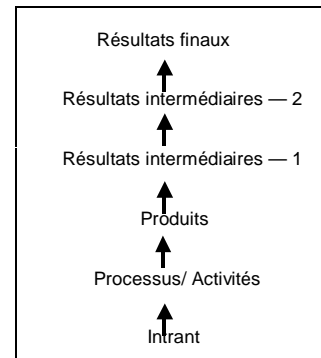
13. Jusqu'à une date récente, les performances des programmes et des directeurs de programmes ont été surtout jugées sur les intrants, en particulier la manière dont les budgets alloués ont été dépensés. Traditionnellement, les bureaucraties s'attachent surtout à leurs processus et à leurs activités et, dans certains cas, à leurs produits. Elles cherchent à améliorer leur efficacité lorsqu'elles fournissent leurs produits traditionnels et n'accordent que peu d'importance à la valeur ou à l'utilité de leurs activités et de leurs produits.

14. Toutefois, dans la plupart des pays de l'OCDE, cette démarche a été remise en question par la réforme de la gestion publique qui accorde maintenant la priorité aux résultats. Un des principaux facteurs à l'origine de cette réforme est la constatation que, trop souvent, l'administration est préoccupée par les *processus* et le respect des règles et que l'on reste dans le flou quant aux *avantages* effectivement tirés des dépenses et des activités du secteur public. Cette constatation a suscité des démarches centrées sur les résultats qui mettent l'accent sur les *résultats* des dépenses publiques, c'est-à-dire sur les avantages tirés des actions et non pas sur les processus ou sur les actions elles-mêmes. Les activités de suivi et d'évaluation se sont développées à un rythme exponentiel et dans certains pays des efforts sont faits pour lier la gestion et la budgétisation aux résultats.

15. Le recentrage sur les résultats implique un changement tant dans les mentalités et que dans les mesures. Il faut qu'à tous les niveaux les responsables se souviennent qu'ils sont engagés dans des activités et des produits, non pas pour eux-mêmes, mais pour obtenir des résultats d'ensemble en conformité avec les objectifs du programme. Il est nécessaire de toujours penser en termes de résultats, afin que la combinaison des activités et des produits soit revue et ajustée aussi souvent que nécessaire pour maximiser l'impact du programme en satisfaisant les besoins qui l'ont suscité. Sans cela, les activités et les résultats peuvent facilement perdre leur utilité.

16. Kristensen², de l'OCDE, a déclaré que : « Les résultats reflètent les conséquences intentionnelles et involontaires des actions de l'administration et justifient ses interventions ». Mayne³ ajoute que : « La raison d'être du secteur public est de produire des avantages ou des résultats pour les citoyens ».

17. La raison d'être d'une démarche centrée sur les résultats est donc, comme le montre l'encadré ci-contre, de déplacer la priorité le long de l'arbre des résultats des intrants vers les résultats. Comme l'a déclaré John Mayne, du bureau du vérificateur général du Canada : « Le but [de l'approche centrée sur les résultats] est de modifier la culture de l'administration publique, qui est axée sur les règles, pour en faire une culture qui soit plus orientée vers les résultats importants aux yeux des citoyens⁴ ».



18. La priorité accordée aux conséquences est donc le fondement de toute démarche centrée sur les résultats.

2.2. Statut actuel

19. Lors de la réunion d'experts, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'une approche fondée sur les résultats. Mais à l'heure actuelle, cette approche bénéficie d'une attention variable. Par exemple, les rapports préparés par les différents pays font souvent référence à des termes dénotant la priorité accordée aux intrants, ou dans une faible mesure, aux produits, à savoir « efficacité », « productivité », « activités », « procédures », « dépenses » et « produits ». En revanche, les termes centrés sur les résultats sont beaucoup moins employés : « avantages », « valeur », « efficacité », « résultats », « impact » ou « qualité de la vie ».

20. Dans leur rapport, un certain nombre de pays reconnaissent qu'ils n'ont pas réussi à mettre en place une démarche centrée sur les résultats, comme le montrent les citations suivantes :

Aujourd'hui, la gestion fondée sur les résultats accorde la priorité aux indicateurs de production et de charge de travail. ...Si les produits sont faciles à quantifier et à suivre, [notre] expérience montre qu'en se fiant seulement à eux, les organismes publics peuvent perdre de vue les effets que leurs programmes sont censés avoir sur la société.

Il existe peu d'exemples de ministères et d'organismes ayant effectivement réussi à établir un lien et une corrélation entre les intrants et les produits, afin de mettre en place une gestion des performances qui serve d'outil à la gouvernance publique.

À cause de ces problèmes, il est difficile pour toute personne ne connaissant pas bien [le département] d'évaluer avec justesse ses performances globales. ...Les données concernant [les produits] (versements individuels et services) sont très nombreuses, mais on ne sait pas de quelle manière ces produits ont contribué à l'obtention des résultats prévus.

21. Les pays ayant préparé des rapports et des exposés pour la réunion en sont à des stades divers de l'arbre des résultats en termes de priorité. Dans certains pays, comme l'Allemagne, le Brésil, la France ou l'Irlande, la primauté est accordée principalement (mais pas forcément en totalité) à la réforme du processus budgétaire. Dans d'autres, comme le Danemark, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède,

une grande importance est attribuée au suivi des activités et des produits. En revanche, l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni sont activement engagés, au moins dans une certaine mesure, aussi bien dans le suivi des produits que dans l'évaluation des résultats. Enfin, la Corée, l'Espagne et l'Union Européenne cherchent à accroître leurs capacités d'évaluation des résultats, sans nécessairement élaborer un système d'indicateurs des produits.

22. Pourquoi une attention si limitée a-t-elle été accordée aux résultats, en dépit de leur position centrale dans le concept même de l'approche des performances orientée vers les résultats ? Une des principales raisons de ce phénomène est, comme l'ont reconnu un certain nombre de pays, que la mise en place de cette démarche s'est révélée extrêmement difficile, beaucoup plus que prévu. Bien que la réforme du secteur public souligne la nécessité de raisonner et de gérer en termes de résultats, les modes de pensée traditionnels sont tenaces. Au sein de l'administration et des organismes publics, les approches centrées sur les résultats se heurtent souvent à des résistances.

23. Comme l'a expliqué le représentant d'un pays : « Il est terriblement difficile de mesurer et de suivre les résultats ». Ils sont bien plus durs à quantifier, en admettant que cela soit possible, que les activités ou les produits. Par nature, on s'attend à ce que les résultats ne se manifestent qu'un certain temps après l'intervention au titre du programme, le plus souvent lors du cycle budgétaire suivant. En outre, les résultats ne sont en général pas le fruit d'une intervention unique au titre d'un programme isolé, mais de l'interaction d'un certain nombre de facteurs et d'interventions, planifiés ou non.

24. En bref : les résultats sont jugés très difficiles à identifier et pour le moins difficiles à quantifier ; ils sont considérés comme éloignés dans le temps et l'espace de la réalité des programmes et ils interagissent avec d'autres facteurs. Pour ces raisons notamment, il semble difficile voire impossible de relier directement les résultats à des actions ou des décisions prises par les responsables.

25. De même, on a tendance à se rabattre sur ce qui est plus facile à mesurer et à compter, à savoir les produits, même s'ils ont moins d'importance que les résultats. Le danger de cette attitude est toutefois de nier l'objectif principal de la réforme fondée sur les résultats, c'est-à-dire le recentrage des efforts sur ce que l'administration apporte en fin de compte aux citoyens et à la société. Faute de centrer l'approche sur au moins une forme ou une autre de résultats, on peut perdre trop facilement de vue le problème d'ensemble, à savoir la finalité assignée au programme. Si, comme on le dit fréquemment « Ce qui est mesuré est fait », la mesure des performances peut avoir des effets pervers, la priorité accordée à l'impact diminuant au lieu d'augmenter.

26. En effet, dans de nombreux pays, l'expérience des dernières décennies montre que faute de penser en termes de résultats, on se trouve inévitablement « bloqué ». Autrement dit, on ne peut pas « progresser » en passant de « l'échelon » des produits à celui des résultats sans une bonne raison. Une vaste et récente enquête du Trésor néo-zélandais⁵ sur l'efficacité de sa réforme du secteur public a montré que l'accent était davantage mis sur l'efficacité que sur l'efficacé et que les liens avec l'action publique n'étaient pas bien établis. La priorité ayant été presque exclusivement accordée à la nécessité de rendre compte des produits, les résultats ont été l'objet de peu d'attention et aucune preuve de l'utilité effective des réformes pour la société et les citoyens néo-zélandais n'a été fournie.

27. En conséquence, si un grand message est à retenir de la réunion d'experts, c'est qu'il faut beaucoup plus centrer les efforts sur les résultats, tout en mettant en place les systèmes et structures de soutien nécessaires et en s'assurant le concours d'experts.

28. En outre, des expériences nombreuses et diverses montrent que malgré les difficultés, qui sont reconnues, on *peut* évaluer les résultats, mais parfois avec un état d'esprit et une approche un peu différents de ceux consistant à mesurer directement les intrants et les produits. Cette question est brièvement examinée dans la section qui suit.

2.3. *Comment mettre en place une gestion des performances réellement centrée sur les résultats ?*

29. Mayne a suggéré d'utiliser l'analyse de la contribution comme démarche permettant d'évaluer les résultats. Il a résumé cette démarche de la manière suivante⁶ :

Étape 1 : Développer l'arbre des résultats	Décrire la théorie du programme fondée sur l'arbre du modèle/programme logique/résultats montrant comment le programme est supposé fonctionner. Identifier aussi les principaux facteurs extérieurs à l'œuvre qui peuvent expliquer les résultats observés. Cette théorie du programme doit conduire à une association vraisemblable entre les activités du programme et les résultats recherchés. Sur l'arbre des résultats, certains liens seront assez bien compris ou acceptés. D'autres seront moins bien compris ou expliqués par d'autres causes que le programme. L'attribution se révèle donc être un vrai problème.
Étape 2 : Évaluer les indications disponibles sur les résultats	L'arbre des résultats doit donner une idée claire des résultats escomptés (produits et résultats intermédiaires et finaux) qui peuvent être mesurés. De quelles indications (données provenant des mesures et des évaluations des performances) dispose-t-on actuellement sur la manifestation de ces divers résultats ? Les liens sur l'arbre des résultats doivent aussi être évalués. Quels liens sont forts (indications nombreuses, logique forte ou large acceptation) et quels liens sont faibles (peu d'indications, logique faible ou accord restreint entre les parties prenantes) ?
Étape 3 : Évaluer les explications alternatives	Par définition, les résultats ne sont pas seulement influencés par les actions entreprises dans le cadre du programme, mais aussi par des facteurs externes – les autres programmes et des facteurs économiques et sociaux. Il ne suffit pas d'évaluer les indications disponibles sur les résultats, il faut aussi étudier dans quelle mesure ces facteurs extérieurs peuvent avoir une influence. L'étude des faits ou le raisonnement logique peuvent suggérer que certains n'exercent qu'une influence limitée alors que d'autres ont une incidence plus prononcée sur les résultats escomptés.
Étape 4 : Reconstituer le parcours des performances	Avec ces données, vous serez en mesure de reconstituer le parcours des performances pour monter pourquoi il est raisonnable de penser que les actions entreprises dans le cadre du programme ont contribué (d'une manière que vous pourrez essayer de caractériser) aux résultats observés. Ce parcours est-il crédible ? Les personnes raisonnables l'acceptent-elles ? La configuration des résultats observés valide-t-elle l'arbre des résultats ? Quelles sont les principales faiblesses du parcours ? Il y en aura toujours. Cette réflexion permet d'identifier les domaines où des données ou informations supplémentaires seraient utiles.
Étape 5 : Rechercher des indications supplémentaires	Pour améliorer le parcours des performances, vous aurez besoin d'indications supplémentaires. Il pourra s'agir de données sur la fréquence de résultats spécifiques sur l'arbre des résultats et sur la force de certains liens sur cet arbre. Certaines techniques de renforcement que vous pourriez adopter sont présentées dans ce rapport.
Étape 6 : Revoir et renforcer le parcours des performances	Grâce aux nouvelles indications, vous devriez pouvoir reconstruire un parcours des performances plus crédible, plus facilement acceptable par une personne raisonnable. Il ne sera probablement pas à toute épreuve, mais certainement plus fort et plus crédible.

30. Le Gouvernement canadien encourage actuellement l'utilisation des mesures des performances comme moyen de retracer « le parcours des performances » de ses programmes. Comme l'explique une des publications de l'OCDE :

Pour mettre en pratique cette approche, il faut penser en termes 'd'arbre des résultats' : les connexions logiques entre les intrants, les activités, les produits et les résultats. Le développement de cette logique suppose de parvenir à un accord sur les résultats escomptés, de mesurer les progrès accomplis pour les obtenir, d'utiliser cette information pour prendre des décisions et de rendre compte des résultats. Le gouvernement croit que c'est en encourageant les départements et organismes fédéraux à utiliser l'arbre des résultats pour exprimer leurs résultats qu'ils disposeront de la souplesse maximum pour retracer le parcours de leurs performances. Afin d'aider les organismes fédéraux à raisonner en termes d'arbre de résultats et à reconstituer avec plus de force le parcours de leurs performances, nous mettons actuellement au point, en collaboration avec les départements et les acteurs externes, un lexique des principaux termes de 'gestion basée sur les résultats'⁷.

31. S'il est donc possible d'évaluer les résultats, il y a différentes manières d'identifier les intrants et les produits directs.

32. **Utilisation de l'évaluation et du suivi des performances.** Comme l'explique Mayne « une bonne stratégie globale de la mesure doit inclure une mesure continue des performances et une évaluation périodique⁸. ». En effet, l'évaluation consiste principalement à identifier les résultats et à les relier d'une manière ou d'une autre aux interventions des programmes. Les méthodes et approches possibles en matière d'évaluation sont très variées et dépendent des problèmes et des situations particulières et du degré de rigueur exigé. De nombreuses publications ont été consacrées à l'évaluation et des associations professionnelles existent maintenant dans la plupart des pays membres de l'OCDE.

33. Les approches de l'évaluation deviennent de plus en plus importantes au fur et à mesure que l'on grimpe sur l'arbre des résultats, en raison de l'interaction de toute une gamme de facteurs, de la complexité croissante des résultats et de l'identification de la causalité. Les implications stratégiques d'une approche combinant le suivi et l'évaluation sont examinées à la Section 6.1.

34. **L'approche basée sur la théorie.** L'approche présentée brièvement ci-dessus est un exemple de ce qu'on appelle l'approche de l'évaluation basée sur la théorie⁹. Il s'agit d'une des approches les plus souvent employées à l'heure actuelle par les milieux internationaux travaillant sur l'évaluation. Elle fait ainsi partie du thème de la conférence de la Société européenne d'évaluation qui se tiendra en 2002.

35. Une des pièces essentielles d'une approche basée sur la théorie est la mise au point d'un modèle de logique (ou d'intervention) de programme. Un modèle de logique identifie les liens de cause à effet et les connexions supposés entre les activités, les produits et les résultats et à l'intérieur de ceux-ci, à différents niveaux. Il illustre la façon dont le programme est censé fonctionner. Il constitue un outil très précieux de planification des programmes et peut aussi favoriser l'application d'approches adéquates du suivi et de l'évaluation à diverses étapes du développement du programme. Le modèle d'arbre de résultats présenté constitue une version très simplifiée d'un modèle de logique de programme. En fait, il existe toujours un certain nombre de résultats intermédiaires différents à des niveaux divers. La progression est rarement aussi linéaire que le montre le modèle. Un modèle de logique doit être élaboré pour chaque programme ou intervention et indiquer les facteurs externes qui devraient avoir un impact sur les résultats à différents niveaux.

36. **Acceptation de l'incertitude.** Comme le remarque Mayne, la mesure a ses limites, spécialement au niveau des résultats et nous devons être prêts « à accepter une certaine incertitude, alors que le but de la mesure doit être de parvenir à une certaine compréhension et d'obtenir, sous une forme ou une autre, l'assurance que le programme a effectivement un impact¹⁰. » Comme l'indique le guide de l'évaluation de l'Union Européenne¹¹, « il vaut mieux obtenir des réponses imprécises à des questions importantes que des réponses précises à des questions dépourvues d'importance. »

37. **Garder toujours l'image globale à l'esprit.** L'emploi d'un modèle de logique ou d'un arbre de résultats peut permettre de continuer à centrer le raisonnement et la perspective sur les résultats – la raison d'être de l'action gouvernementale – à tous moments, même lorsqu'il faut mesurer les performances à un niveau plus intermédiaire et qu'il peut être prématuré d'évaluer les résultats plus haut sur l'arbre. *Il s'agit peut-être du facteur principal* et de l'essence d'une approche centrée sur les résultats. De cette manière, on évite de considérer les résultats comme tout ou rien, une des raisons pour lesquelles beaucoup ont reculé devant cette approche.

38. Il faut examiner les progrès le long de l'arbre des résultats sur une base périodique. Cela doit comprendre le contrôle des hypothèses initiales de la « logique » de l'arbre des résultats et le contrôle de la manière dont les produits du programme sont censés contribuer aux résultats souhaités. Des ajustements seront forcément nécessaires. Cette manière de procéder constitue une des façons de garder leur signification aux mesures des performances.

39. Il est donc possible d'évaluer les progrès vers les résultats, même s'il n'est pas toujours facile ou possible de les spécifier avec exactitude.

40. **Maintenir une approche équilibrée.** Il est bien sûr nécessaire de suivre les intrants et les résultats comme d'évaluer les progrès vers les résultats. Chaque pays doit arriver à l'équilibre approprié, qui peut sensiblement varier d'organisme en organisme et de programme en programme, selon la nature de son cycle de vie, le domaine d'activité du programme et d'autres facteurs. Mais comme la majorité des pays membres de l'OCDE donnent actuellement la priorité aux intrants et peut-être aux produits, il semble indiqué dans la plupart des cas d'accorder davantage d'attention aux résultats. Comme l'indique un rapport récent de l'OCDE :

Anticiper, obtenir des informations en retour et communiquer sur les résultats des politiques : ces éléments seront au cœur de la transformation des organisations publiques en organisations apprenantes. L'importance donnée systématiquement aux résultats est une orientation relativement récente. Il reste à définir de façon systématique à quel niveau, et selon quelles modalités l'évaluation doit se faire¹².

41. Si l'accent n'est pas mis de temps à autre sur les résultats, les intrants et les produits risquent d'être déconnectés de leur raison d'être. Et comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cette perception a été une des forces motrices de la réforme du secteur public.

3. Comment centrer vraiment la démarche sur les résultats, en utilisant effectivement les informations sur les résultats, dans l'ensemble de l'administration

3.1. Faire en sorte que la gestion des performances serve aux programmes

42. Un large consensus s'est dégagé lors de la réunion d'experts pour affirmer que la gestion des performances doit être pertinente au niveau de l'organisme et à celui du programme. Les États-Unis ont par exemple déclaré que : « Pour que des informations soient utilisées, elles doivent être utiles. » Cette nécessité a été soulignée durant les discussions. De nombreux autres pays, dont la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie et la Norvège ont aussi affirmé que l'engagement du personnel était indispensable au succès de la démarche. Dans son rapport, la Corée a déclaré que :

La gestion des performances, y compris les évaluations de programmes, ne peut avoir un impact maximal sur les résultats finaux que si elle est acceptée et utilisée volontairement par les différents ministères opérationnels.

43. Les informations sur les performances peuvent être utilisées à des niveaux et pour des objectifs divers. Par exemple, on pense qu'elles seraient utiles aux personnes directement chargées d'appliquer les programmes en leur fournissant des pistes sur ce qui fonctionne bien et sur les domaines dont l'efficacité et l'efficacités doivent être améliorées. Les informations relatives aux performances peuvent aussi être utiles pour mettre au point les programmes et les politiques et pour rendre compte à divers autres niveaux, y compris à celui des organismes et au gouvernement central. Dans certains cas, les informations nécessaires diffèrent selon les niveaux de l'administration.

44. Cependant, comme les participants l'ont reconnu pendant la discussion, si les fonctionnaires chargés des programmes ne considèrent pas les informations comme utiles, au bout du compte, la démarche n'aura été que machinale au lieu d'accorder véritablement la priorité aux résultats. Toute information obtenue de cette manière risque de ne pas être exacte. Le gouvernement central a donc tout intérêt à ce que tous les échelons de l'administration, y compris la base, s'engagent dans une approche fondée sur les résultats.

45. Néanmoins, il a été admis que l'obtention du soutien des directeurs et des employés opérationnels en faveur de la gestion des performances posait problème. Il s'agit peut-être en fait du principal défi identifié lors de la réunion d'experts. Les participants semblent partager l'opinion de la Norvège lorsqu'elle déclare dans son rapport que :

Le retour des informations et l'apprentissage institutionnel effectif peut se révéler être un des plus grands défis du recentrage sur les performances...L'utilisation des informations sur les performances constitue un axe à développer.

46. La Suède reconnaît que la gestion des performances se heurte à une énorme résistance et que les directeurs et le personnel ne savent pas trop quoi en penser. D'autres pays partagent ce point de vue et s'inquiètent du grand cynisme qui entoure aussi cette approche.

47. Il existe donc un large consensus sur la nécessité de faire naître une culture, un soutien et une utilisation habituelle de la gestion des performances du haut en bas de l'administration si l'on veut que cette gestion soit utile. Mais les manières d'y parvenir sont beaucoup moins faciles à cerner. Voici un résumé des idées exprimées pendant la réunion, qui sont d'ailleurs confirmées par les publications parues sur le sujet¹³.

3.1.1. *Comment encourager l'approche fondée sur les résultats*

3.1.1.1. Adopter une approche ascendante

48. Au lieu d'imposer un système pour tous les programmes à venir, expliquer au personnel qu'il faut mettre au point une approche adaptée à sa situation et au contexte, qui puisse *lui* fournir des informations utiles lui permettant d'examiner lui-même l'impact de son action et de déterminer comment ces informations peuvent l'aider dans sa planification et son travail quotidien.

3.1.1.2. Autoriser la flexibilité

49. Ce qui précède suggère que la priorité doit être de fournir une approche centrée sur les résultats que les organismes considèrent comme pertinente pour leurs programmes. Cette attitude a cependant un corollaire, qui peut poser problème : il s'agit du fait que, dans certains cas, cette approche va à l'encontre des pratiques habituelles. Par exemple, elle reconnaît que les actions ne doivent pas revêtir la même ampleur à tous les niveaux de l'administration. Il faut que chaque programme puisse bénéficier de la souplesse qui convient le mieux à sa situation et à ses besoins propres.

50. Cela ne revient pas à nier les exigences du gouvernement central en matière d'informations sur les performances. Cette réflexion suggère seulement que ces informations seront sans doute plus crédibles et plus exactes si les personnes chargées des programmes comprennent les raisons de ces requêtes et si elles peuvent fournir les informations nécessaires sous la forme qui reflète le mieux la nature de leurs activités.

3.1.1.3. Permettre la participation active du personnel de base

51. Les preuves sont décisives¹⁴. Le meilleur moyen de faire accepter l'approche centrée sur les résultats est l'implication active. Les individus ont tendance à rejeter toute approche qui leur est imposée. Mais s'ils sont activement impliqués dans sa mise au point, ils la font leur. Alors, l'appropriation et l'engagement suivent.

3.1.1.4. Ne pas rechercher la perfection

52. Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreux pays ont reconnu lors de la réunion d'experts que la mise en place d'une approche orientée vers les résultats s'était révélée beaucoup plus ardue que prévu. La tâche n'est pas plus aisée au niveau du programme ou de l'organisme. L'approche de la gestion et de la budgétisation centrée sur les résultats exige une manière de pensée différente et l'application de techniques, comme la mesure et l'évaluation, que peu de responsables ou d'employés connaissent bien.

53. Les États-Unis et l'Australie, les deux pays qui ont peut-être la plus grande expérience de l'approche orientée vers les résultats, ont souligné qu'il ne fallait pas rechercher la perfection. Comme l'ont déclaré les États-Unis dans leur rapport :

Attendez-vous aux échecs et ne les pénalisez pas toujours. En cas d'insuccès, comprenez d'abord sa (ses) cause(s) avant d'agir. Dans certains cas, de nouveaux échecs peuvent être évités en dépensant plus d'argent ou en ajustant l'approche de la gestion.

3.1.1.5. Fournir une formation, une assistance et un soutien

54. La mise en place et l'utilisation d'un système de mesure des performances demande une expertise et des compétences dont peu de responsables disposent au départ. L'expérience de nombreux pays aussi différents que par exemple le Danemark, les États-Unis et la Norvège, montre que la formation, le pilotage et la mise à disposition d'une assistance technique sont nécessaires, pendant un certain temps. Cela vaut pour tous les niveaux de l'administration et aussi, le cas échéant, pour les organismes extérieurs.

55. Sans des formes variées de soutien et d'assistance, les responsables et le personnel ont peu de chances de comprendre la valeur potentielle d'une approche orientée vers les résultats ou de pouvoir la mettre en place et l'utiliser efficacement.

3.1.1.6. Assurer le retour de l'information

56. Il est simple, peu onéreux et très efficace de fournir aux individus et aux responsables des programmes les réactions suscitées par les informations qu'ils ont fournies. Pourtant, cela arrive bien trop rarement.

57. Un des principaux reproches faits par le personnel de l'administration et par celui des organismes extérieurs qui doivent rendre des comptes au gouvernement est qu'ils ne reçoivent aucun écho des informations qu'on leur demande de fournir. Le plus souvent, le personnel prépare avec grand soin ces informations mais n'en entend ensuite plus parler. Il ne sait pas si son travail correspondait aux attentes, s'il a été jugé utile, ou bien si on s'est contenté d'enregistrer l'arrivée des informations, sans les examiner. Comme l'a expliqué la Suède : « Les organismes ne savent pas comment les ministères utilisent les informations détaillées qu'ils leur demandent. »

58. Sans au moins une certaine forme de retour de l'information, les employés finissent tout simplement par se demander si la mesure des performances a un sens et pourquoi ils devraient se donner du mal pour collecter des informations et préparer des rapports. Ces questions sont très démotivantes et favorisent une attitude cynique. Elles peuvent conforter l'opinion selon laquelle la mesure des performances n'est qu'un exercice de pure forme. Au contraire, lorsque les efforts des employés sont reconnus, en particulier quand ils peuvent voir concrètement comment leur travail est utilisé, ils commencent à comprendre sa valeur et sont encouragés à le poursuivre.

59. Le retour de l'information peut revêtir deux formes différentes :

- Réactions spécifiques aux informations fournies

Au minimum, un accusé de réception et des remerciements devraient être rapidement envoyés aux employés ayant fourni les données. Des commentaires prouvant que quelqu'un a effectivement lu et examiné ces informations sont préférables.

- Preuve de l'utilisation des informations

Elle peut prendre la forme d'un rapport succinct, de l'assemblage des informations venant de différentes sources et/ou d'indications quant à l'utilisation des informations par exemple pour défendre une demande de budget ou pour proposer une politique nouvelle.

60. S'il n'est pas possible de montrer de quelle manière les informations ont effectivement été utilisées, il faut chercher à connaître les *raisons* à l'origine de la demande d'informations. La première demande est-elle toujours valable ? Si les informations reçues ne sont pas utiles, quelle en est la raison et comment pourraient-elles le devenir ?

3.1.1.7. Permettre l'implication significative des parties prenantes

61. Pour rendre utile la gestion des performances, il est important d'impliquer dans le processus les bénéficiaires et les parties prenantes, c'est-à-dire les citoyens concernés. Cette mobilisation est essentielle pour assurer la crédibilité et pour accroître la signification des informations qui sont collectées, évaluées et envoyées à des instances supérieures.

62. L'implication des citoyens est aussi nécessaire pour d'autres raisons. Il personnifie en particulier la démocratie. Comme le remarque un document récent de l'OCDE : « Le processus démocratique intègre de plus en plus le processus d'ouverture et l'on s'attend à une consultation populaire avant de grands changements politiques¹⁵. » Sans un certain degré d'implication du public, la mesure des performances risque de devenir – ou au moins d'être considérée comme – un exercice bureaucratique interne coupé de ce que les citoyens jugent important. La plupart des exposés de la réunion d'experts ont reconnu ce phénomène et l'importance de cette implication.

63. La Corée a par exemple affirmé que « la gestion des performances est une tâche qui est plus significative si les citoyens y participent. » Le Royaume-Uni utilise divers mécanismes de consultation pour *impliquer* les citoyens dans la gouvernance. Si des groupes d'acteurs extérieurs adaptés n'existent pas, les gouvernements favorisent souvent leur création. C'est ainsi que l'Union Européenne a soutenu la mise en place d'un Forum européen sur les personnes handicapées, qui fonctionne comme un centre de ressources et un lobby et conseille régulièrement l'Union Européenne sur les politiques concernant les handicapés.

64. Toutefois, le moyen le plus employé pour obtenir la participation du public consiste à réaliser des études de satisfaction de la clientèle. Ces études peuvent être utiles combinées à d'autres techniques, mais, utilisées seules, elles présentent de graves inconvénients :

- Nombreux problèmes techniques et validité insuffisante.

Scott Bayley, du Bureau du vérificateur général d'Australie de l'Ouest, a récemment déclaré que les publications existantes démontraient que la plupart des études de satisfaction de la clientèle souffraient de nombreux problèmes techniques¹⁶. Il a en particulier précisé que les recherches prouvent que « les mesures de la satisfaction manquent en général de validité ». En d'autres termes, les résultats de ces enquêtes ne reflètent pas réellement l'opinion du public à propos du service étudié ou, comme l'a dit Senge¹⁷, elles peuvent « donner l'impression que tout va bien, alors que ce n'est pas le cas. »

- Les études de satisfaction n'impliquent pas un engagement significatif.

Le fait de demander à des citoyens de répondre à une série de questions prédéterminées dans le cadre d'une enquête n'a pas une grande valeur comme véritable participation des parties prenantes. Notamment, cela ne leur permet pas d'identifier les problèmes et les questions qu'elles jugent importants. Au mieux, ces questions représentent une forme de consultation très différente d'une vraie participation des citoyens, telle que nous l'avons présentée ci-dessus. Ce problème a été un des thèmes principaux de la conférence de la Société européenne d'évaluation tenue à Lausanne en 2000 (« Rapprocher l'évaluation des individus »). Une note de synthèse de l'OCDE¹⁸ opère aussi la distinction entre information, consultation et participation active et identifie quelques principes de base pour impliquer les citoyens dans le processus de prise de décision.

65. Comme l'indique le rapport de l'OCDE sur la modernisation du secteur public¹⁹, les administrations utilisent de plus en plus les techniques de recherche sur la clientèle. L'examen des nombreux moyens d'obtenir l'implication du secteur public et une participation significative dépasse le cadre du présent rapport.

3.2. *Créer une culture centrée sur les résultats*

66. Un large consensus semble s'être dégagé lors des discussions de la réunion d'experts sur la nécessité d'une culture centrée sur les résultats. Cette nécessité a été soulignée sous des formes nombreuses et variées et constitue peut-être le thème principal qui émerge de la réunion. Lorsqu'il existe une vraie culture valorisant l'orientation vers les résultats, les employés adoptent une approche centrée sur les résultats, non par obligation, mais parce qu'ils le veulent, parce qu'ils en voient la nécessité et souvent parce qu'ils ne peuvent s'imaginer faire autrement. Le processus de *réflexion* est en lui-même décisif. Les valeurs et les convictions inhérentes à une orientation vers les résultats sont internalisées et se prolongent systématiquement par des actions.

67. De l'avis général, la gestion des performances ne peut être efficace que si les individus travaillant à l'intérieur du système *croient* véritablement à la valeur de l'orientation vers les résultats. Lorsque le centrage sur les résultats existe véritablement, il imprègne toutes les actions du personnel. Par exemple, les directeurs et les employés se demandent constamment quels bénéfices leurs activités sont censées produire, de quelle manière ils en sont informés et ce qu'ils peuvent faire pour être plus efficaces. Sinon, cette approche se réduit principalement à un exercice formel, le personnel faisant semblant de centrer ses actions sur les résultats au lieu d'agir réellement dans ce sens.

68. Le plus souvent, on considère que la gestion des performances fait partie du système formel et structuré de l'organisation. Néanmoins, toutes les études réalisées sur la manière dont les organisations fonctionnent *réellement* soulignent l'importance de l'organisation informelle. Une grande part de la communication réelle au sein des organisations intervient de façon informelle, et non pas selon les schémas de l'organigramme. C'est au niveau de l'organisation informelle que beaucoup de choses sont effectivement réalisées. Elle peut aussi constituer la principale source de motivation pour les professionnels et aussi de récompenses (par exemple, le respect des pairs à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration qui peut avoir plus d'importance pour les professionnels du savoir que la manière dont leur propre hiérarchie considère leur travail). L'orientation vers les résultats ne peut imprégner l'organisation informelle que par la culture. Faute de quoi, la gestion des performances risque de constituer un modèle distinct de la façon dont les choses se font réellement.

69. Comme l'indiquent les États-Unis : « Ne sous-estimez pas la fierté et la satisfaction individuelles que les responsables et les employés de l'administration tirent d'un travail bien fait. » La plupart des fonctionnaires sont très impliqués dans leur travail et *veulent* qu'il ait un impact. C'est en premier lieu pourquoi ils ont choisi de travailler dans le service public. S'ils peuvent comprendre la manière dont l'approche centrée sur les résultats peut les aider à obtenir cet impact, sans se limiter à un mécanisme externe de contrôle, ils auront beaucoup plus de chances d'adhérer au concept.

70. Comment peut-on créer une culture centrée sur les résultats ? La réunion d'experts n'a pas apporté de réponses simples à cette question, en dépit de la reconnaissance de son importance. Un large consensus s'est dégagé pour estimer que la culture, de par sa nature même, ne peut pas changer du jour au lendemain. Il faut être réaliste et reconnaître qu'une approche à long terme est nécessaire. Mais il est possible de suivre les progrès, d'identifier les résultats intermédiaires, de stimuler les activités les plus motivantes et de récompenser ceux qui font preuve de réflexion et agissent en termes de résultats.

71. De même, on ne peut pas rendre obligatoire une culture centrée sur les résultats, étant donné que son essence même repose sur la façon de penser et les valeurs des individus. En la matière, trois stratégies, qui sont présentées brièvement ci-dessous, se sont dégagées de la discussion :

- une approche de la gestion des ressources humaines ;
- le pilotage ;
- la priorité à l'apprentissage.

3.2.1. *Gestion des ressources humaines*

72. Il est très facile de confondre *gestion* des performances et *mesure* des performances. Ce sont deux notions différentes, même si leur abréviation est souvent la même (PM pour *performance management* et *performance measurement* en anglais). En fait, la mesure n'est qu'un des nombreux outils de *gestion*. Elle ne doit pas être envisagée comme une fin en soi. De même, la gestion des performances (ou gestion basée sur les résultats) est surtout considérée comme un exercice formel de collecte des données, de systèmes de compte rendu et de présentations.

73. Cependant, cette façon de voir les choses va finalement à l'encontre du but recherché. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'application véritable d'une approche fondée sur les résultats, à l'inverse d'une approche machinale, dépend du processus de réflexion et des actions menés par le personnel. Un document de travail présenté par les Pays-Bas va dans ce sens. Il souligne que la stimulation des *individus* à l'intérieur de l'organisation est très importante et que gérer c'est aussi agir sur les hommes et sur les femmes. Dans son exposé, la France insiste sur la nécessité de centrer les efforts sur la gestion des ressources humaines. D'autres pays ont défendu dans leur exposé la même idée. Le document de l'OCDE préparé par Pollitt²⁰ et intitulé « Intégrer gestion des performances et gestion financière », indique lui aussi que la gestion des ressources humaines revêt une « importance décisive pour que le système de gestion des ressources fonctionne bien. »

3.2.2. *Pilotage*

74. On peut ordonner aux individus de réaliser certaines activités. Il est toutefois impossible de dicter ou de diriger leurs pensées ou leurs convictions. Cette attitude a au contraire toutes les chances d'être contre-productive. Comme l'explique par exemple la Corée, il faut faire très attention à ne rien imposer : une approche orientée vers les performances doit être acceptée et utilisée volontairement. Une démarche descendante fondant la gestion sur l'ordre et le contrôle peut donc être efficace dans certains cas, en introduisant par exemple des changements de comportement à court terme ou peut-être pour des activités type. Elle n'est cependant pas de nature à modifier la culture de l'organisation ou à obtenir le meilleur des professionnels du savoir.

75. Ce qu'il faut pour créer un changement de culture et motiver en particulier les professionnels du savoir, c'est le *pilotage*. Comme le fait remarquer le Danemark, « Le pilotage est jugé essentiel pour communiquer une vision, une mission et des valeurs. » Les responsables efficaces ne disent pas à leurs subordonnés ce qu'ils doivent faire, mais doivent instiller en eux le désir d'agir de cette manière. Les responsables travaillent au niveau de l'humain en guidant, stimulant et motivant et en transmettant une vision à laquelle les employés *veulent* adhérer. Les dirigeants efficaces mettent au point avec leurs employés une vision commune de ce qu'on attend d'eux et lèvent les obstacles pour leur permettre d'agir efficacement. Ils fournissent les ressources, renforcent les capacités, encouragent et soutiennent. Ils reconnaissent le désir du plus grand nombre de bien faire et réservent les sanctions aux cas exceptionnels. Une approche basée sur les résultats ne peut pas être imposée, mais on peut mettre en place les conditions de sa maturation et de son développement.

76. À l'évidence, les avis divergent sur la meilleure manière de piloter et sur le point de savoir dans quelle mesure les dirigeants naissent ou peuvent le devenir grâce à une formation. Les remarques ci-dessus représentent néanmoins la pensée la plus répandue en matière de gestion et de ressources humaines. Un certain nombre de participants à la réunion d'experts le reconnaissent. Toutefois, la plupart des rapports semblaient encore adopter un modèle fondé sur le contrôle plutôt que sur le pilotage pour l'application de l'approche basée sur les résultats. On trouve, par exemple, de nombreuses références à des termes tels que « contrôle », « conformité » et « discipline » et très peu à des concepts comme « pilotage », « inspiration » ou « motivation²¹. »

77. Sans nul doute, la vision, les priorités et la direction d'ensemble viennent-elles du niveau le plus élevé de l'administration, des représentants élus et des personnes qu'elles ont nommées, de la même manière qu'elles viennent du Conseil d'administration et du directeur général dans le secteur privé. Mais comment cette vision peut-elle être distillée dans toute l'organisation et transformée en actions de nature à la faire entrer dans les faits ? Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les preuves des limites d'une approche par l'ordre et le contrôle sont nombreuses, en particulier chez les professionnels du savoir. Si l'on veut créer une culture basée sur les résultats et y faire adhérer les employés, il faut mieux accepter le paradoxe selon lequel un contrôle plus intense ne naît que de la diminution du contrôle.

3.2.3. *Priorité à l'apprentissage*

78. L'utilisation de la gestion des performances comme outil d'apprentissage présente au moins quelques avantages. L'Espagne a par exemple souligné l'importance de l'instauration d'une culture des performances, en expliquant que les capacités d'apprentissage devaient être augmentées pour mener cette tâche à bien. La Norvège a indiqué que : « Le retour des informations et l'apprentissage institutionnel effectif représente peut-être un des principaux défis lancés par la promotion de l'orientation vers les résultats. »

79. Quelles sont les conséquences de l'utilisation pour l'apprentissage des informations relatives aux résultats ? Les responsables et leur personnel considèrent dans ces cas-là ces informations comme un retour utile sur ce qui fonctionne bien et ce qui ne fonctionne pas bien. Le suivi et l'évaluation servent à explorer les domaines qui peuvent poser problème, à comprendre les raisons de certains dysfonctionnements et à imaginer les actions correctrices appropriées. Le centrage sur l'apprentissage est donc cohérent avec la priorité accordée à l'amélioration des programmes et à l'identification de nouvelles approches nécessaires pour répondre aux besoins nouveaux ou récurrents.

80. Si l'accent est mis sur l'apprentissage, les responsables et le personnel cherchent constamment des informations sur ce qu'ils savent ne pas fonctionner et essaient de trouver comment y porter remède. Comme l'a indiqué par exemple l'Australie, les erreurs ne doivent pas forcément être punies, parce qu'elles permettent d'apprendre. C'est ce que montrent les publications consacrées à la promotion de l'innovation²².

81. Toutefois, accorder trop d'importance au fait que des objectifs, prédéterminés ou non, soient réalisés peut aller à l'encontre de l'apprentissage, particulièrement si des sanctions (comme le blâme) sont prises, voire anticipées. Cette approche par le blâme est contre-productive. Au lieu d'encourager les directeurs à poser les questions difficiles, elle les punit pour avoir agi ainsi. Elle oblige pratiquement les programmes et les directeurs à justifier ce qui a été fait plutôt qu'à reconnaître ce qui ne fonctionne pas bien et doit être amélioré.

82. Dans le contexte de la gestion des performances, on fait généralement porter la responsabilisation sur la réalisation d'objectifs prédéterminés. Ne serait-il pas plus juste de rendre les programmes responsables d'une approche basée sur les résultats ? Avec cette définition de la responsabilisation, on demanderait aux programmes de poser les questions difficiles, de procéder aux évaluations, d'utiliser et d'appliquer les conclusions, de montrer les domaines d'apprentissage et de prendre les mesures nécessaires.

83. Cette conception de la responsabilisation est conforme à la définition de l'OCDE et à celle proposée par le Canada :

Pour favoriser et appuyer la gestion axée sur les résultats, nous devons avoir une nouvelle vision de la reddition de comptes qui reconnaît notre milieu de gestion plus complexe. ...L'obligation de rendre compte des résultats ou des conséquences cherche à déterminer si vous avez fait votre possible avec les pouvoirs et les ressources dont vous disposiez pour favoriser l'atteinte des résultats escomptés et si vous avez appris de votre expérience passée ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Pour rendre compte de ce genre de résultats, vous devez prouver que vous avez fait une différence, c'est-à-dire que par vos actions et vos efforts vous avez contribué aux résultats escomptés²³.

4. Qualité des données : principaux problèmes et solutions possibles

84. L'utilisation des mesures ou des indicateurs de performances est une des bases de la gestion fondée sur les résultats. Elle repose sur l'hypothèse que les programmes peuvent produire et produisent effectivement des données significatives, précises, fiables et valides sur les performances. Néanmoins, il existe de nombreuses preuves du danger réel d'une mauvaise présentation et d'un mauvais usage des mesures de performances²⁴. Les faits montrent que *les mauvaises utilisations peuvent être la règle au lieu de l'exception*. Ce phénomène est une des principales raisons de la disparition des approches précédentes

de la gestion des performances adoptées depuis quelques décennies dans différentes régions du monde, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Faute de traiter les limites des indicateurs de performances et les problèmes posés par les données trompeuses, la gestion centrée sur les résultats risque d'être inutile, voire pire.

85. La majorité des problèmes liés à la qualité des données peut être évitée, ou au moins prise en compte dans l'interprétation et l'utilisation des données. Mais pour pouvoir les anticiper et les résoudre ou les prendre en considération, il faut d'abord reconnaître explicitement leur existence. Les rapports ou exposés des pays présents à la réunion les mentionnent cependant à peine. Presque tous les rapports semblent partir du principe que les données fournies peuvent être prises pour argent comptant.

86. Le bon usage des mesures des performances est important au niveau des organismes dont les employés doivent mettre en place et utiliser une approche basée sur les résultats. Toutefois, il concerne aussi les organismes centraux, tels que les ministères des Finances ou leurs équivalents, qui ont des responsabilités stratégiques dans la gestion et la budgétisation de l'ensemble de l'administration.

- Si les données fournies ne reflètent pas les performances réelles, elles n'ont aucune signification, voire pire. Il serait trompeur ou même dangereux de les utiliser pour élaborer des politiques ou prendre des décisions.
- Lorsqu'on rend obligatoire ou encourage la gestion des performances dans toute l'administration, il est important que cette approche fasse ce qu'elle dit faire. En particulier, il faut éviter les effets pervers qui peuvent aboutir à l'inverse du résultat escompté.
- Au minimum, la prise de conscience des problèmes et des pièges possibles peut amener à suivre de façon continue et à étudier des questions et des problèmes potentiels lors de l'examen des rapports transmis par les organismes.
- De la même façon, le pilotage des organismes aux fins de la mise en place et de l'utilisation efficaces de l'approche passe par la prise de conscience des difficultés et des moyens de les surmonter.

87. Les publications²⁵ prouvant les limites et les problèmes de la mesure des performances gagnent en importance. La brève discussion qui suit met en lumière une partie seulement des problèmes qui ont été identifiés et suggère des moyens pour les éviter ou les résoudre.

4.1. Principaux problèmes posés par les données sur les performances

L'administration aime beaucoup amasser les statistiques. Elle les collecte, les additionne, les met à la puissance n, en extrait la racine cubique et prépare de superbes graphiques. Mais il faut toujours se rappeler que chacun de ces chiffres vient au départ du gardien du village, qui note uniquement le chiffre qui lui plaît. — Attribué à Sir John Stamp²⁶

Le tableau ci-contre résume les principaux problèmes mis à jour par les publications consacrées aux données mesurant les performances. Quatre de ces problèmes sont présentés ci-dessous.

4.1.1. Dénaturation

88. Très récemment, un article de la revue *Nature* indiquait que les statistiques publiées par la Chine concernant les prises de sa flotte de pêche avaient été grossièrement faussées. « Apparemment, sous le système communiste de concordance des résultats avec le plan, les mêmes fonctionnaires étaient responsables de la comptabilité des prises mais aussi du respect des objectifs d'accroissement, de telle sorte qu'ils gonflaient simplement les chiffres pour atteindre les objectifs qui leur avaient été attribués²⁷. »

89. Ce sont ces statistiques qui sont utilisées par les Nations Unies pour évaluer les prises totales et pour estimer les ressources halieutiques globales. Comme la Chine représente une très large part du total, il apparaît aujourd'hui que les prises mondiales ont en fait diminué d'en moyenne 360 000 tonnes par an, au lieu d'augmenter de 330 000 tonnes comme les données erronées le faisaient croire. Celles-ci ont conduit à des politiques de protection inappropriées, à une surpêche et à des investissements déraisonnables dans les flottes de pêche.

90. Il devient de plus en plus évident que la distorsion des données sur les performances visant à réaliser les objectifs est également endémique dans le secteur privé. Par exemple, un article récemment paru dans la *Harvard Business Review* débute ainsi :

La budgétisation de l'entreprise est une plaisanterie et tout le monde le sait. Elle encourage les directeurs à mentir et à tricher, à rabaisser les objectifs et à gonfler les résultats et elle les pénalise lorsqu'ils disent la vérité. Elle transforme les décisions à prendre en des jeux raffinés. Elle dresse les collègues les uns contre les autres, engendrant méfiance et malveillance. Elle détourne aussi les incitations et encourage les individus à agir à l'encontre

Dangers du mauvais usage des indicateurs de performances

- déplacement des objectifs ;
- interprétations variables des définitions ;
- données déformées ou inexactes ;
- données non significatives et non pertinentes ;
- déplacement des coûts vers d'autres domaines au lieu d'économies de coûts effectives ;
- les différences importantes entre les sous-groupes sont masquées ;
- pas de prise en compte du contexte d'ensemble ;
- mêmes limites que les autres approches objectives de l'évaluation. ;
- inutiles, pris seuls, pour prendre des décisions (par exemple, ne fournissent pas d'informations sur les raisons des conclusions) ;
- peuvent aboutir à diminuer et non pas à accroître la priorité accordée aux résultats.

des intérêts de leur entreprise. Les objectifs budgétaires ont pour but de déterminer les compensations. ... Ce n'est qu'en supprimant le lien entre les budgets et les primes – en récompensant les individus uniquement pour leur travail et non pour leur aptitude à atteindre les objectifs – que l'on supprimera la tentation de tricher²⁸.

91. Les données relatives aux performances peuvent être aussi faussées dans le secteur à but non lucratif. Le bulletin d'une association d'alphabétisation des adultes (formation de base) reconnaît par exemple que : « Les travailleurs sociaux chargés d'alphabétiser les adultes sont tellement surchargés de travail, sous-payés et accablés par les règlements que beaucoup sont épuisés et démissionnent, alors que d'autres 'truquent' leurs performances. »

92. Les chiffres peuvent être manipulés d'une façon qui, sans être malhonnête, n'en est pas moins trompeuse. Par exemple, *The Economist* a montré les effets pervers des « objectifs élastiques » :

Lorsque la conjoncture est favorable, ces objectifs ambitieux encouragent les directeurs à manipuler les chiffres de façon à juste atteindre les objectifs. En cas de récession, lorsque les objectifs deviennent tout à fait irréalisables, on persuade ces mêmes directeurs de truquer les chiffres en sens inverse. Ils amassent autant de mauvaises nouvelles que possible pour la période actuelle, afin d'avoir des objectifs plus faciles à atteindre au cours de la période suivante²⁹.

93. Les données relatives aux performances n'ont pas besoin d'être volontairement faussées pour donner une mauvaise image de la réalité. Souvent, le personnel qui fournit les données accorde peu d'attention à qu'il enregistre. Par exemple, des travailleurs sociaux très occupés concentrent leurs efforts sur le travail avec les clients et négligent ce qu'ils considèrent comme de la « paperasserie » pesante et inutile. Néanmoins, en termes de qualité des données et de ce qu'elles représentent, le résultat final peut être le même.

4.1.2. Indicateurs non significatifs ou trompeurs

94. Les données relatives aux performances peuvent être dépourvues de signification ou trompeuses pour toutes sortes de raisons. La plupart du temps, cela n'est pas dû à la volonté délibérée des employés qui fournissent les données. Toutefois, celles-ci ne sont pas plus utiles que dans les cas d'exagération ou de tromperie volontaire décrits ci-dessus.

95. Les raisons qui rendent les données fournies dépourvues de signification, ou pire, sont variées. Considérons par exemple le cas d'un programme politiquement sensible au Canada, aux termes duquel les tribunaux devaient soumettre chaque semaine des données sur leurs performances. Lorsque les employés qui avaient préparé les rapports ont été interrogés, ils ont expliqué qu'il ne leur était pas possible de fournir des données sur les catégories demandées. À la question de savoir comment ils avaient rempli les questionnaires et soumis leurs statistiques hebdomadaires, ils ont répondu : « Nous avons choisi les chiffres qui nous paraissaient raisonnables. »

96. Souvent, les définitions varient et se contredisent, même pour des concepts aussi simples que « nombre » de « clients ». Lorsque des données de ce type sont additionnées, elles ne signifient plus rien. Par exemple, à la suite de modifications apportées en réponse à des critiques portant sur des livraisons en retard, un service d'approvisionnement militaire a pu déclarer 99% de livraisons en temps voulu. Si ce pourcentage était techniquement exact, il s'est avéré que chaque marchandise livrée était déclarée selon la

même pondération, quelle que soit sa taille. C'est ainsi qu'on est arrivé à 99% en envoyant à temps une caisse de 100 boulons, alors que la livraison essentielle d'un moteur d'avion à réaction avait été considérablement retardée.

97. Autre exemple : santé réelle ou santé déclarée. L'existence de services de santé peut paradoxalement aboutir à l'accroissement des problèmes de santé déclarés, suggérant que la santé peut être moins bonne que dans les zones disposant de services peu nombreux. La mise en place de programmes de prévention des mauvais traitements infligés aux enfants se traduit inévitablement par l'*augmentation* des cas de mauvais traitements déclarés. Pour des raisons en partie similaires, les statistiques concernant les crimes peuvent ne pas du tout refléter l'ampleur réelle de la criminalité.

98. Des données du type de celles ci-dessus peuvent être sans signification. Mais parce qu'elles peuvent être rendues précises, tout en étant trompeuses, elles peuvent *paraître* significatives et exister indépendamment de la réalité.

4.1.3. *Déplacement des objectifs*

99. Les objectifs sont déplacés lorsque les indicateurs deviennent eux-mêmes l'objectif, lorsqu'il s'agit d'« atteindre les chiffres » au lieu de faire ce pourquoi le programme a été conçu ou d'améliorer les résultats véritables. Les activités du programme sont donc faussées. Les exemples de déplacement des objectifs abondent.

100. Par exemple, il est récemment apparu que les listes d'attente pour les interventions chirurgicales du Service national de santé britannique étaient raccourcies grâce au traitement des cas les plus faciles, c'est-à-dire des malades les moins atteints, alors que ceux dont la vie était en danger continuaient à attendre une intervention. L'exemple le plus connu de déplacement des objectifs et des distorsions qui en résultent est sans doute l'horrible décompte des corps au Vietnam, l'augmentation des « ennemis morts » étant utilisé par les États-Unis comme indicateur de leurs progrès dans la guerre. Le déplacement des objectifs vient aussi fréquemment d'un « écrémage », c'est-à-dire que l'on répond à la demande des clients faciles à servir et non pas à celle de ceux en difficulté, par exemple lors de l'entrée sélective dans une formation professionnelle ou un programme de placement.

101. Le déplacement des objectifs peut, mais rarement, reposer sur un comportement malhonnête. Comment peut-on blâmer un directeur de privilégier les priorités qui ont été identifiées et acceptées d'un commun accord ? Comme l'a indiqué *The Economist* : « Si l'on demande aux fonctionnaires de centrer leur travail sur une mesure, ils ignoreront (à juste titre) les autres. »

102. Les audits de performances peuvent identifier au moins quelques cas de truquage des chiffres. Il se peut que dans certains cas, ils soient en mesure d'identifier les domaines où les chiffres fournis ne reposent sur aucune base objective. Mais ils ne réussissent pas en général à identifier les situations où les fonctionnaires font leur travail en essayant d'atteindre les objectifs qui leur ont été assignés, même si cela peut avoir des conséquences inappropriées ou négatives.

4.1.4. Danger des approches réductrices

103. Très souvent, les interventions de l'administration sont complexes et reposent sur de nombreuses variables interactives, les progrès ayant plus tendance à être irréguliers sur une certaine période que réguliers et prévisibles. Il n'est pas toujours sensé d'essayer de représenter une initiative complexe grâce à un très petit nombre d'indicateurs quantitatifs. Il existe en général une relation inverse entre ce qui est important et ce qui est facile à compter et à mesurer.

104. Comme le dit Handy, les systèmes de mesure traditionnels « conditionnés par la philosophie de l'audit ... consistent à ne compter que ce qui est palpable et indubitable », si bien qu'on privilégie l'efficacité par rapport à l'efficacités et qu'on néglige ce qui est réellement important, même si on a du mal à le quantifier. Mintzberg³⁰ fait remarquer que « L'évaluation de la majorité des activités administratives les plus banales demande un jugement fin – ce que les mesures, dans leur manque d'humanité, ne peuvent apporter ... Les mesures se trompent souvent, entraînant parfois de graves distorsions. »

105. Dans un article intitulé « Le jeu à partie nulle », Collingwood³¹, rédacteur en chef de la *Harvard Business Review*, montre comment l'attention excessive accordée au chiffre d'affaires trimestriel dans le secteur privé fausse les activités des entreprises, donnant la priorité à la réalisation des objectifs en matière de chiffre d'affaires plutôt qu'à la rémunération des actionnaires ou aux bénéficiaires. Collingwood indique que : « Le principal défaut de ces estimations ... est d'essayer de réduire une entreprise complexe à un petit nombre de variables minimales prophétiques. »

4.2. Comment instaurer un usage approprié des mesures de performances

106. Comme nous l'avons indiqué au début de la Section 4, les problèmes de qualité et de signification des mesures de performances, comme ceux exposés ci-dessus, représentent la norme et non l'exception. Il existe toutefois de nombreuses stratégies pour réduire au maximum ces difficultés et éviter un mauvais usage des données sur les performances. L'encadré ci-contre dresse la liste d'un certain nombre de stratégies. Quelques approches sont brièvement présentées ci-dessous.

107. Le plus important est peut-être de garder à l'esprit ces problèmes, d'anticiper les dangers potentiels et d'identifier par avance leurs solutions. De même, lors de l'examen des conclusions, il faut reconnaître que les données ne parlent pas d'elles-mêmes. Comme le suggérait la Section 2.3, il est nécessaire d'étudier les explications alternatives plausibles lors de l'interprétation des conclusions et de chercher les réponses en cas de besoin.

4.2.1. Ne pas lier les décisions relatives aux rémunérations ou aux budgets à la réalisation des objectifs

Pour bien utiliser les indicateurs, il faut :

- faire la distinction entre *données* sur les performances et *informations* sur les performances – un indicateur unique ou un nombre limité d'indicateurs ne peuvent jamais donner une image complète de la situation ;
- identifier les limites et fournir les qualifications ;
- utiliser les indicateurs dans le cadre d'une vaste stratégie d'évaluation, les compléter avec d'autres informations, y compris des informations qualitatives telles que des « parcours » ;
- utiliser les indicateurs pour poser des questions afin de poursuivre l'examen et non pas pour obtenir la « réponse » définitive ;
- lors des déclarations, fournir plus d'informations que celles exigées, afin de placer les données des indicateurs dans leur contexte ;
- réévaluer constamment la validité et la signification des indicateurs.

108. Le fait de lier la rémunération des directeurs ou les budgets des programmes futurs à la réalisation de buts fixés à l'avance peut rendre le déplacement des objectifs pratiquement inévitable. Cela soumet le directeur à une pression exagérée, en le forçant à « atteindre les chiffres », au détriment d'autres facteurs peut-être plus importants. Paradoxalement, alors que le secteur privé est fréquemment cité en exemple pour lier la rémunération aux performances, les effets pervers de cette méthode sont de plus en plus reconnus³². Par exemple, Kenneth Lay, ancien directeur général d'Enron, a semble-t-il reçu US\$123 millions pour avoir atteint son objectif, alors que la compagnie était pratiquement en faillite.

Le processus de mise au point des indicateurs doit inclure :

- l'implication des parties prenantes dans la mise au point, l'interprétation et la révision des indicateurs ;
- l'affectation de temps et de ressources à la mise au point des indicateurs ;
- l'attribution de formations et d'expertise ;
- la réflexion anticipée sur les mauvais usages potentiels ;
- des tests préliminaires, des tests, le réexamen et la révision continus des indicateurs

109. Les pays membres de l'OCDE n'ont pas tous la même approche de la « rémunération basée sur les performances ». Un petit nombre de pays appliquent cette méthode à une partie au moins de leurs directeurs, alors que quelques autres réfléchissent à cette possibilité. Lorsque cette méthode est utilisée, elle n'atteint que rarement l'ampleur prise dans le secteur privé. On aimerait pouvoir penser que les individus travaillant dans l'administration ne sont pas seulement motivés par leur rémunération. Néanmoins, comme le déclare explicitement un pays dans son rapport, le but de cette approche est « d'inciter à atteindre les objectifs fixés. »

110. La plupart des pays membres de l'OCDE représentés à la réunion d'experts semblent reconnaître les dangers et les limites du lien explicite entre les performances et la réalisation des objectifs. Certains ont mentionné d'autres facteurs à prendre en considération. Par exemple, les États-Unis ont expliqué dans leur rapport qu'il faut comprendre les causes des mauvaises performances. Dans certains cas, elles peuvent être dues à un financement insuffisant. Il n'est donc pas indiqué de baser la rémunération sur la seule réalisation des objectifs.

111. Évidemment, cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas prendre en compte les performances pour décider de l'efficacité, de la promotion et de la rémunération des directeurs. Le problème vient d'un lien exclusif entre la rémunération et la réalisation des objectifs. Boyle³³ présente différents modèles permettant de récompenser le personnel du secteur public pour ses performances.

112. Il ne faut pas oublier que les directeurs et les employés agissent en fonction de leurs attentes, même si elles ne coïncident pas avec la réalité. S'ils estiment par exemple que les budgets de leurs programmes seront menacés s'ils n'atteignent pas leurs objectifs – même si cela est en fait peu probable – ils peuvent être tentés « d'ajuster » leurs chiffres en conséquence. Cette pression peut être spécialement forte pour les organismes externes financés par contrat.

4.2.2. Utiliser les mesures quantitatives uniquement lorsqu'elles sont utiles et significatives

113. Les mesures quantitatives des performances sont utiles dans certaines circonstances. Mais comme nous l'avons dit, elles ne le sont pas toujours. Les publications relatives à ce sujet suggèrent qu'elles ont tendance à très bien se prêter aux opérations routinières et prévisibles. Elles ne semblent pas faites pour les initiatives ou les activités plus complexes, novatrices ou changeant constamment. On ne doit pas imposer l'utilisation des mesures de performances dans toutes les circonstances.

114. Par exemple, comme l'ont remarqué Mintzberg³⁴ et Pollitt³⁵ dans le rapport de l'OCDE, les mesures de performances peuvent être appropriées pour les activités tangibles et standardisées, telle que la délivrance de permis ou de passeports. Elles le sont sans doute moins dans les situations plus complexes, tels que les services individuels tangibles (comme les services de santé) ou les services idéaux non tangibles (comme la coordination d'autres activités ou la fourniture de conseils en matière de politique). Les Pays-Bas ont indiqué dans leur rapport que :

Les mesures quantitatives et annuelles sont plus faciles à réaliser pour des processus impliquant des mesures concrètes. Plus il s'agit de questions de politique, plus on s'oriente vers la recherche et les évaluations quantitatives et qualitatives étalées sur plusieurs années.

115. La Hongrie a affirmé que : « La gestion centrée sur les performances est applicable surtout dans les domaines où celles-ci peuvent être mesurées en termes monétaires. »

116. Il est intéressant de noter que les études de cas intégrées à certains rapports des pays représentés à la réunion confirment généralement ce qui vient d'être dit. Il s'agit le plus souvent d'opérations de routine, comme la perception des impôts ou des droits de douane. L'une des deux exceptions concerne le Sure Start Programme du Royaume-Uni, sur lequel il est prématuré de porter un jugement et pour lequel la méthode employée suscite des avis franchement partagés. Il est également significatif de noter que ce programme fait aussi l'objet d'une évaluation d'ensemble. Les mesures de performances ne constituent donc qu'un élément de leur évaluation globale.

117. L'autre exception porte sur l'Australie. À nouveau, le rapport suggère avec insistance que les indicateurs de performances ne reflètent qu'une part de la vérité dans le domaine de l'action sociale. Il explique que : « Les objectifs de performances doivent être utilisés avec une certaine prudence dans le domaine de l'action sociale » et que : « À certains égards, le terme d'"objectif" est moins adapté à la politique sociale. » Une nouvelle fois, il semble que les avis divergent sur l'applicabilité des objectifs, les employés de l'organisme chargé d'appliquer la politique étant très sceptiques à son égard. En outre, l'évaluation est aussi utilisée de pair avec la fixation des objectifs de performances.

4.2.3. Rendre les mesures de performances utilisables pour les fonctionnaires dans leur travail quotidien

118. Comme l'indique la Section 3.1, le meilleur moyen d'obtenir des informations significatives sur les performances est sans doute que ces informations soient significatives et pertinentes pour ceux qui doivent les produire. Si le personnel doit collecter des informations juste pour leur faire remonter la hiérarchie et si elles ne signifient rien pour eux, il ne leur accordera sans doute pas une haute priorité et agira de façon presque machinale. Dans ces circonstances, l'exactitude des données sera sans doute au mieux sujette à caution.

119. Au contraire, si les directeurs et le personnel peuvent voir comment les informations relatives aux performances peuvent les aider dans la planification et la pratique de leur travail, ils consentiront probablement plus d'efforts à assurer leur pertinence et leur validité. Le meilleur moyen de fournir des informations significatives sur les résultats, à tous les niveaux de l'administration, est donc d'instaurer une culture des résultats et de prévoir une assistance qui aide les directeurs à mettre au point et à utiliser les techniques appropriées de suivi et d'évaluation qui leur permettront, à leur avis, d'être aussi efficaces que possible.

4.2.4. *Utiliser les mesures de performances pour poser des questions et non pas pour obtenir des réponses définitives*

120. Comme nous l'avons indiqué, les mesures des performances ne suffisent pas, à elles seules, pour répondre à des questions sur les performances globales de domaines ou de programmes complexes ou pour décider de l'efficacité de la gestion. Elles *peuvent* cependant jouer un rôle important en *posant* des questions et en attirant l'attention sur des problèmes qui doivent être étudiés par d'autres moyens informels et/ou plus formels. En particulier, comme l'a montré la Section 6.1, les mesures de performances peuvent servir à déterminer dans quels domaines des approches plus globales de l'évaluation seraient les plus utiles.

4.2.5. *Reconnaître que la tâche n'est pas aisée*

121. Dans leur exposé et leur rapport, de nombreux pays, tels que l'Espagne et la Suède, ont reconnu que la mise en place des mesures de performances s'était avérée beaucoup plus difficile que prévu, ce qui entraîne un certain nombre de conséquences :

- Une *aide* et un *soutien* significatifs sont nécessaires.

Comme l'a montré la Section 3.1, la mise au point et l'utilisation des mesures de performances exigent des compétences que peu de directeurs possèdent au départ. Sans un soutien et une aide significatifs, sous des formes variées, la qualité et l'exactitude des mesures de performances, ainsi que leur utilité, auront toutes les chances d'être moins bonnes.

- Adopter une approche *dynamique* et non pas statique de la mesure des performances.

Les partisans comme les détracteurs des mesures de performances reconnaissent qu'elles ne sont jamais adaptées dès le départ. L'Australie par exemple explique que deux ou trois cycles lui ont été nécessaires pour mettre au point un bon système. Les États-Unis préconisent une démarche lente. Avec le Danemark, ce sont deux exemples de pays qui, au moins dans une certaine mesure, ont commencé par soumettre à des tests pilote leurs approches de la gestion des performances.

- Toujours procéder à des pré-tests.

Les experts font toujours subir aux mesures nouvelles des pré-tests, souvent à de multiples reprises, du fait qu'elles sont rarement parfaites dès le départ. Ce sont les néophytes qui estiment parfois que cela n'est pas nécessaire. Sans plusieurs cycles de pré-tests et de révisions, les mesures présentent presque à coup sûr des défauts.

- Reconnaître que les indicateurs ont une durée de vie très limitée.

Les indicateurs peuvent très vite dater pour toutes sortes de raisons. Les publications traitant de ce sujet suggèrent aussi que les indicateurs qui ne sont pas modifiés ont toutes les chances de s'altérer.

- Accepter que les mesures et les objectifs changent.

Si les programmes répondent aux changements affectant les besoins, les conditions environnementales et les circonstances, alors les façons d'aborder ces programmes et les mesures de performances *doivent aussi* de temps en temps changer. Il faut à juste titre se méfier des indicateurs et des objectifs de programmes qui restent inchangés pendant un certain temps.

5. Le rôle d'un pilotage et d'un soutien central

5.1. Soutien de la haute hiérarchie

122. Comme la Norvège l'a indiqué dans son exposé, l'engagement et l'implication des hauts responsables de l'administration mais aussi de la direction de l'organisme est une des conditions préalables au succès d'une approche basée sur les résultats. Le Danemark lui aussi a souligné l'importance d'un pilotage, essentiel à la transmission de cette philosophie. L'Espagne a fait remarquer que le soutien des milieux politiques était également indispensable à la réforme.

123. À cet égard, la mise en place d'un soutien à une approche de la gestion et de la budgétisation orientées vers les résultats ne diffère pas beaucoup des autres grandes initiatives de l'administration. Elles semblent toujours donner lieu à une multitude de directives et de priorités contradictoires. Si la haute administration ne montre pas qu'elle juge prioritaire pour elle-même l'approche basée sur les résultats, comment les autres fonctionnaires pourraient-ils s'investir dans la démarche ? Le soutien peut venir de circulaires, mais l'action est encore plus importante. Lorsque les employés remarquent que les hauts responsables adoptent véritablement une approche orientée vers les résultats dans leur travail quotidien, l'importance de cette approche a beaucoup plus de chances de se répandre dans toute l'organisation. À l'inverse, l'ignorance des informations relatives aux résultats délivrera un message tout autre quant à leur importance réelle.

5.2. Une unité centrale chargée de piloter la promotion de l'approche centrée sur les résultats

124. Tous les pays présents à la réunion d'experts semblent s'accorder sur le fait que, s'il est utile que l'administration centrale rende obligatoire l'approche orientée vers les résultats, sa mise en place effective doit avoir lieu au niveau de l'organisme. Il s'agit d'une nécessité, pour pouvoir mettre au point la démarche effective la mieux adaptée à chaque situation particulière. Néanmoins, une unité centrale, occupant une position éminente dans l'administration, est essentielle pour fixer les attentes et pour diriger et soutenir une approche orientée vers les résultats dans toute l'administration. Cette unité est aussi indispensable pour établir une politique d'ensemble, revoir et ajuster l'approche le cas échéant, identifier la façon d'utiliser les informations relatives aux résultats dans une politique et un processus de décision étendus à l'ensemble de l'administration et assurer le pilotage, l'aide et le soutien nécessaires pour faciliter la mise en place et l'emploi effectifs d'une approche centrée sur les résultats.

125. Il est important de reconnaître que les informations concernant les performances peuvent être qualitativement différentes des informations financières. Par exemple, ces dernières sont toujours quantitatives, réductibles à une seule unité de mesure (comme la monnaie), précises et objectives (bien qu'il apparaisse de plus en plus que même les informations budgétaires peuvent comporter de nombreux aspects subjectifs, tels que ce qu'elles doivent inclure et de quelle manière elles doivent être établies). En revanche, les informations concernant les performances peuvent rarement être aussi précises ou exactes.

Au mieux, les indicateurs de performances peuvent ouvrir une « fenêtre » sur la réalité sous-jacente au lieu de la représenter en totalité. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, plus on monte dans l'arbre des résultats vers les questions les plus importantes posées par les résultats, plus il est difficile d'atteindre la précision et la certitude.

126. En outre, les informations relatives aux performances sont vraiment utiles et ont toutes les chances d'être précises lorsqu'elles ne sont pas perçues comme gênantes et peuvent être utilisées pour l'apprentissage et le pilotage des orientations futures. Pour renforcer ce message, il serait préférable de séparer d'une manière ou d'une autre la responsabilité principale de la promotion d'une culture orientée vers les résultats et les fonctions de contrôle budgétaire. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, la responsabilité de l'approche centrée sur les résultats est confiée au ministère des Finances ou à son équivalent. Compte tenu du besoin de souligner l'importance de cette approche, cette organisation peut être appropriée, à condition que les différences entre les informations financières et les informations sur les performances soient reconnues.

127. De plus, il est important que l'unité chargée de promouvoir l'approche orientée vers les résultats dispose du personnel adéquat. L'expérience et les compétences de directeurs et des employés devraient normalement porter sur l'évaluation et les ressources humaines, alors que la comptabilité et l'économie seraient plus appropriées pour la plupart des autres services d'un département financier. De même, il serait préférable que certains employés de cette unité possèdent une expérience reconnue en ce qui concerne le fonctionnement quotidien réel à la base. Dans certains cas, cette expérience peut être fournie grâce au détachement ou à la rotation du personnel.

128. Il serait également utile de disposer sous une forme ou sous une autre d'un organisme consultatif au niveau de toute l'administration dans lequel la base de tous les services soit représentée. La communication en serait facilitée et la crédibilité de l'unité renforcée. Cela peut aussi contribuer à garantir le réalisme et la pertinence des approches que l'organisme impose ou préconise et montrer qu'il prend en compte les préoccupations et les problèmes de ceux qui, sur le terrain, doivent appliquer une approche orientée vers les résultats. L'organisme peut également aider à identifier les problèmes et les limites susceptibles d'affecter la qualité des données, pour promouvoir un usage adéquat des informations sur les performances.

5.3. Renforcement des capacités de la gestion des performances

129. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, un des principaux enseignements de la réunion d'experts est que la mise en place d'une approche orientée vers les résultats n'est pas simple mais au contraire plus difficile que prévu. Elle ne s'effectuera pas d'elle-même. L'expertise et l'existence d'un corpus de connaissances sont essentielles. Leur absence accroît les risques d'une mauvaise utilisation des données relatives aux performances.

130. La plupart des pays membres de l'OCDE reconnaissent que les administrations centrales comme les organismes de base disposent d'une expertise limitée en matière de gestion et d'évaluation des performances. Le personnel des organismes centraux a besoin de mieux comprendre la nature des performances, les forces et les faiblesses des mesures de performances, le potentiel d'évaluation et les manières les plus appropriées d'utiliser les informations sur les performances. Le personnel des organismes de base doit disposer d'une expertise pour planifier et mettre en place des approches appropriées du suivi et de l'évaluation des performances et pour en appliquer les conclusions. Des formations et un soutien revêtant diverses formes sont nécessaires. Certains gouvernements prennent des

mesures dans ce sens. *Sans le renforcement des capacités de gestion des performances, l'approche orientée vers les résultats risque fortement d'échouer.*

131. La réunion d'experts a aussi permis de reconnaître que l'instauration d'une culture nouvelle était une entreprise de longue haleine. L'expérience de nombreux pays différents montre que l'enracinement d'une approche largement fondée sur les intrants et les activités rend plus difficile et plus lent le passage à une approche centrée sur les résultats. Pour relever ce défi, pour contribuer à établir au sein de l'administration une culture de l'évaluation et pour assurer sa fiabilité à long terme, la Malaisie a adopté une démarche visant à développer sur le long terme les capacités. Par exemple, elle a mis en place de nombreuses formations, dont un diplôme d'évaluation délivré par l'université australienne RMTI, à destination d'un nombre limité d'employés dans chaque organisme. Ces employés peuvent ensuite jouer le rôle de facilitateur pour la promotion et l'élaboration de l'évaluation et la mise en place d'une culture des performances au sein de leur propre organisme. La première phase portait sur la formation de 15 à 30 facilitateurs répartis sur 11 organismes. La deuxième est lancée et concerne 10 autres organismes.

5.4. Communication

132. Une communication de qualité au sein de l'administration et avec tous les organismes externes concernés est essentielle à une mise en place et une utilisation efficaces d'une approche centrée sur les résultats. Beaucoup de gouvernements fournissent de nombreuses informations sur les systèmes de gestion des performances et la façon dont ils envisagent leur utilisation.

133. Il est particulièrement important de vérifier, au lieu de supposer, que le message envoyé est le même que celui qui est reçu. Pour atteindre l'efficacité maximum, une communication à double sens est nécessaire. Les individus agissent selon leurs perceptions, qui ne correspondent pas forcément à la réalité. En particulier, les informations sur les performances peuvent engendrer des craintes quant à leur utilisation au détriment des responsables et des programmes, comme la diminution des budgets ou même l'arrêt des programmes si les objectifs de performances ne sont pas atteints, ces craintes étant ou non justifiées. Cette situation peut favoriser la mauvaise utilisation de la gestion des performances, telle que le déplacement des objectifs ou la distorsion des données, qui a été présentée à la Section 4.1.

134. La communication à double sens permet aussi de garantir que les administrations centrales connaissent la réalité de la gestion des performances à la base. Compte tenu de l'importance de l'organisation informelle, il peut être parfois nécessaire de dépasser les rapports soumis à la hiérarchie pour obtenir une vue d'ensemble. Les proclamations de l'administration centrale sur le fonctionnement de l'approche peuvent manquer de crédibilité et donc freiner les actions basées sur les résultats, le personnel de la base estimant que la réalité est toute autre.

135. En fait, la communication ne doit pas s'effectuer uniquement entre l'administration centrale et les départements ou les organismes. La Norvège a par exemple facilité la création de réseaux et de forums permettant le partage des expériences en faveur de l'apprentissage interorganisationnel et de la discussion entre praticiens.

5.5. « S'appliquer le remède à soi-même »

136. Lors de la réunion d'experts, certains pays ont été mis au défi par d'autres participants de « s'appliquer le remède à eux-mêmes », c'est-à-dire d'évaluer l'impact de leurs propres initiatives centrées sur les résultats, tout comme ils recommandent aux organismes de le faire avec leurs politiques et programmes propres. Malgré l'ampleur des essais de réforme dans un grand nombre de pays différents depuis quelques dizaines d'années, l'évaluation de ces initiatives reste étonnamment limitée³⁶. De précédents rapports de l'OCDE ont confirmé le manque d'évaluation des activités de réforme³⁷. Par exemple, un document récent ayant passé en revue la modernisation du secteur public au cours des 10 dernières années a souligné la « nécessité de mieux évaluer les pratiques nouvelles » et d'« obtenir des informations plus empiriques sur la réussite ou l'échec des innovations. » Ce document ajoute que nombre de modifications importantes intervenues dans la gestion du secteur public et présentées au départ comme faisant partie des meilleures pratiques ont fini par engendrer des conséquences non désirées et imprévues.

137. À la réunion d'experts, de nombreux rapports et exposés ont confirmé qu'il existe très peu de preuves de l'efficacité de l'approche centrée sur les résultats. La Section 2.2 a cité les rapports de certains pays reconnaissant que les activités de réforme, en dépit de leur intention avouée, ne se sont pas centrées sur les résultats. L'Espagne est peut-être le pays qui le reconnaît le plus clairement :

Depuis près de deux décennies, nous avons vécu de nombreuses réformes novatrices dans les domaines de la gestion, de la budgétisation et de l'audit, sans qu'elles aient suscité des efforts pour en évaluer les effets réels. Le fait qu'elles ont eu un impact limité est communément admis.

138. L'évaluation correcte des initiatives basées sur les résultats étendues à l'ensemble de l'administration peut avoir un certain nombre d'avantages :

- Elle constitue une forme de pilotage par l'exemple, en présentant les recommandations de l'administration centrale aux départements et aux organismes. Dans ce sens, elle peut aider à stimuler et à renforcer la mise en place dans l'ensemble de l'administration d'une approche centrée sur les résultats.
- Elle est en mesure de montrer les avantages de cette approche. Ces informations peuvent à leur tour favoriser l'adhésion, au niveau des hauts fonctionnaires et des hommes politiques mais aussi jusqu'en bas de la hiérarchie.
- Une approche formatrice ou apprenante de l'évaluation peut identifier ce qui fonctionne bien et ce qui ne fonctionne pas et pourquoi. Elle peut fournir des informations très précieuses sur les forces et les faiblesses de la démarche adoptée et les moyens de l'améliorer. Étant donné le nombre d'obstacles auquel se heurte la gestion centrée sur les résultats, qui ont été identifiés par tous les participants à la réunion d'experts, cette approche de l'évaluation devrait être prioritaire.

139. La manière dont l'évaluation est réalisée peut avoir un impact important sur la façon dont elle reçue et perçue. Une approche participative, qui implique les parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, peut accroître la crédibilité et la signification de l'évaluation en posant les bonnes questions. De même, dans les faits, l'évaluation doit être conduite indépendamment de l'unité centrale responsable de l'approche fondée sur les résultats.

5.6. *Audit*

140. Traditionnellement, le rôle des auditeurs consiste à certifier l'intégrité des états financiers et des dépenses. Cela reste la tâche première de l'audit. Mais de plus en plus, les auditeurs procèdent à des audits de performances ou à des vérifications de l'optimisation des ressources. Ces missions peuvent aller bien au-delà de l'examen de données financières.

141. De manière croissante, les Offices nationaux d'audit jouent un rôle important en certifiant la qualité des rapports de performances, et peut-être l'intégrité de l'approche globale de la gestion des performances et des données qui en résultent. Le Danemark note par exemple dans son rapport que son Office national d'audit vérifie les rapports annuels de performances soumis par les organismes et évalue la fiabilité et la véracité des informations fournies dans ces rapports. La Section 4 0 a montré que, dans une certaine mesure au moins, les audits de performances peuvent identifier des exemples de problèmes posés par la qualité des données dont il a été question ci-dessus.

142. L'audit a donc clairement un rôle à jouer dans la gestion des performances. Les informations relatives aux performances prenant plus d'importance, les Offices nationaux d'audit pourraient trouver dans le fait d'apporter un gage externe de la qualité de ces informations une fonction utile et une mission appropriée. Un certain nombre de problèmes pourraient néanmoins se poser. En voici quelques-uns.

143. **Statut juridique.** Quel est par exemple le statut juridique des informations sur les performances lorsqu'elles sont soumises au Parlement avec les informations budgétaires ? Tous les pays membres de l'OCDE opèrent une distinction entre le matériel inclus pour information dans le budget et le matériel inclus dans le cadre du vote ayant force de loi. Cependant, plus les informations et les objectifs concernant les finances et ceux concernant les résultats seront alignés, plus ces objectifs feront partie du processus d'appropriation. Cela peut se traduire par une pression accrue pour que les programmes atteignent les objectifs, avec tous les effets pervers soulignés ci-dessus.

144. **Expertise des auditeurs.** Comme nous l'avons déjà indiqué, les données sur les performances sont d'une toute autre nature que les données financières que les auditeurs ont été traditionnellement formés à examiner. Ce phénomène a des conséquences sur la sélection et la formation des auditeurs, qui doivent avoir une expérience appropriée de l'évaluation et des sciences sociales plutôt que de la comptabilité. Il faut noter qu'il en va ainsi dans les offices d'audit de nombreux pays.

145. **Étendue appropriée des audits.** Quel niveau d'analyse les auditeurs doivent-ils adopter pour les audits de performances ? Les audits doivent-ils par exemple s'attacher tout d'abord à vérifier l'utilisation d'approches appropriées en matière de gestion, la cohérence des procédures utilisées pour collecter les informations relatives aux performances avec celles employées ailleurs et la cohérence des données incluses dans les rapports avec les données disponibles ? Par exemple, le présent rapport suggère que les programmes soient tenus responsables non pas de la réalisation des objectifs, mais de la mise en évidence des questions difficiles à poser, de l'évaluation, de l'utilisation et de la mise en pratique des conclusions, de l'apprentissage et des mesures prises dans tous ces domaines. Les auditeurs de performances pourraient jouer un rôle utile en s'assurant que les programmes ont bien rempli ces fonctions.

146. Mais dans certains pays, les auditeurs peuvent aller plus loin et par exemple porter des jugements sur la qualité et la justesse des objectifs et des résultats obtenus. Est-ce un rôle qui convient aux auditeurs ? Des doutes sont nés quant à l'utilité de voir les auditeurs se pencher sur de tels détails, étant donné qu'il ne possèdent en général pas l'expertise du contenu et la connaissance du contexte nécessaires pour porter des jugements appropriés de ce type.

147. **Dangers du centrage excessif sur les jugements.** Il est dans la nature des rapports d'audit de porter des jugements. Boyle a ainsi fait observer que : « Les auditeurs de performances peuvent avoir tendance à se focaliser sur les faiblesses et ont été accusés de produire des rapports déséquilibrés³⁸. » Comme nous l'avons vu, une approche basée sur la conformité et le blâme, traditionnelle dans le cas des audits, peut aller à l'encontre de la mise en place d'une culture centrée sur les résultats. Power³⁹ a montré comment le développement de ce qu'on a appelé la société de l'audit, qui accorde trop d'importance au contrôle et au respect des règles, peut interférer avec une approche basée sur l'efficacité et l'innovation.

148. **Un rôle de soutien pour les organismes d'audit ?** Dans certaines situations, les auditeurs essaient de jouer un rôle éducatif, en complément de leur mission principale qui est de réaliser des audits et de porter ces jugements. L'Office national d'audit du Royaume-Uni et l'Office général de comptabilité des États-Unis sont deux exemples d'organismes d'audit qui publient des guides explicatifs sur des sujets variés tels que la mesure des performances, la conception et la réalisation des enquêtes, etc. Ces guides peuvent constituer des supports éducatifs précieux. Mais cette approche n'est pas exempte de défauts. Est-il par exemple normal que le même organisme soit chargé de porter des jugements et de publier des guides de ce type ? Bien souvent, ces guides concernent des domaines où il n'existe pas de réponses claires et où d'autres sources peuvent militer en faveur d'approches quelque peu différentes. Les programmes sont-ils mal notés lors de l'audit s'ils ne suivent pas les conseils des guides publiés par leurs propres offices d'audit ?

149. En résumé, il est clair que les audits peuvent avoir un rôle important à jouer dans la gestion des performances. Mais cela ne va pas sans ambiguïté et sans risques. Selon la manière dont les différents facteurs contradictoires sont équilibrés, l'audit peut favoriser – ou entraver – la mise en place d'une approche fondée sur les résultats.

6. Considérations stratégiques

150. Les participants à la réunion d'experts ont reconnu la complexité de nombreux problèmes et les dangers d'une approche fragmentée de la gestion et de la budgétisation des performances. Nombre de pays sont confrontés à la question de savoir si et, dans l'affirmative, comment les informations relatives aux performances peuvent être utilisées pour l'externalisation des services, le processus budgétaire et la présentation au parlement. Ce type de problèmes est examiné ci-dessus.

6.1. *Approche flexible et intégrée du suivi et de l'évaluation*

151. Un des principaux thèmes dégagés par les rapports et les exposés de la réunion d'experts est l'idée de plus en plus répandue selon laquelle une approche unique de la gestion et de la budgétisation fondée sur les résultats ne peut répondre à toutes les situations. Cela est vrai au niveau macro-économique mais aussi micro-économique. Les premières expériences vécues par certains pays leur ont montré que toutes les approches doivent être flexibles et adaptables. Le Danemark a par exemple indiqué que les projets pilote réalisés dans le cadre de son approche de la gestion des performances lui ont appris que chaque démarche doit être adaptée au ministère qu'elle concerne.

152. De la même façon, au lieu d'essayer de faire entrer les programmes dans un cadre et une méthode pré-établis d'évaluation des performances, il est essentiel d'ajuster la méthode aux circonstances et non pas le contraire. Sinon, on court le risque d'obtenir des informations non pertinentes et de favoriser le cynisme à l'égard de l'ensemble du processus. Comme l'a affirmé l'Union Européenne⁴⁰ : la règle d'or

avec les méthodes et les techniques, « c'est qu'il n'y a *pas* de règle d'or ». Par exemple, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la quantification est adaptée à certaines circonstances, mais pas à d'autres. Généralement, il faut une approche équilibrée qui repose sur la combinaison de différents types d'information. La Section 2.3 a montré que la façon la plus judicieuse d'utiliser les mesures de performances était de rechercher les formes d'informations supplémentaires les plus adaptées au traitement des explications apportées par les données initiales.

153. En particulier, comme l'explique la Section 3.2, on est de plus en plus conscient que le suivi et l'évaluation des performances peuvent fournir des informations différentes et complémentaires. Les pays ayant présenté leur situation mettent d'abord l'accent sur le suivi des données, mais beaucoup utilisent aussi l'évaluation, au moins dans une certaine mesure. Pour être efficace, et en particulier pouvoir se centrer sur les résultats, un système de gestion des performances exige les deux.

154. Toutefois, les hauts responsables et le personnel n'ont pas la même conception du suivi et de l'évaluation. Par exemple, certains pensent qu'évaluer *consiste* à suivre les indicateurs.

155. L'UNICEF⁴¹ définit le *suivi* comme suit :

L'examen périodique de la mise en place d'une activité pour chercher à établir la mesure dans laquelle la fourniture d'intrants, les programmes de travail, les autres actions requises et produits à atteindre se déroulent selon le plan prévu, de manière à pouvoir prendre à temps des mesures pour corriger les défaillances détectées. Le « suivi » est aussi utile pour le contrôle systématique d'un certain type de condition ou d'une série de conditions, comme celle des femmes et des enfants.

156. Sa définition de l'évaluation est la suivante :

Un processus qui cherche à déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact des activités à la lumière d'objectifs spécifiques. Il s'agit d'un outil de gestion et d'un processus organisationnel centré sur l'apprentissage et l'action qui vise à améliorer les activités actuelles et les plans, programmes et décisions futures.

157. Par essence, le suivi, tel que l'utilisation des mesures ou des indicateurs de performances, comprend la comparaison entre les performances et des objectifs pré-déterminés, à l'aide généralement de données déjà disponibles. Ces données peuvent être très précieuses pour indiquer le degré de conformité des activités par rapport au plan. Toutefois, les données obtenues grâce au suivi sont rarement suffisantes pour accéder aux résultats et, utilisées seules, elle ne peuvent pas déterminer l'attribution ou la causalité (par exemple, dans quelle mesure peut-on dire que l'activité d'un programme est ou non directement responsable de résultats donnés ?). La meilleure façon d'utiliser les informations provenant du suivi est souvent d'appeler l'attention des dirigeants et de poser des questions que l'évaluation permettra d'explorer plus en profondeur.

158. L'évaluation a le potentiel nécessaire pour identifier ce qui s'est *réellement* passé à la suite d'un programme ou d'une initiative, que cela ait été ou non planifié, y compris les résultats et effets imprévus qui peuvent souvent être plus significatifs que les objectifs indiqués. L'évaluation peut en particulier permettre d'identifier *pourquoi* et *comment* les résultats ont été obtenus. Ces informations sont essentielles pour attribuer les effets aux activités des programmes. Elle sont aussi indispensables pour prendre des décisions concernant les politiques et programmes futurs, aider à l'amélioration des programmes et généraliser ce qui est arrivé à partir d'une situation donnée.

159. Si le suivi table sur la validité des objectifs fixés, l'évaluation peut examiner de manière continue le bien-fondé du programme d'ensemble ou de la politique suivie dans leur forme actuelle. Les informations fournies par le suivi et l'évaluation sont donc complémentaires et essentielles toutes les deux à une gestion efficace et une orientation vers les performances. Dans certains cas, le suivi peut suffire à déterminer la présence des produits. Mais l'évaluation sera forcément nécessaire sous une forme ou sous une autre pour identifier les résultats et déterminer les attributions. Le tableau suivant résume les différences principales entre l'évaluation et le suivi :

Suivi	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • périodique • suppose la justesse des programmes, activités et indicateurs ; • suit les progrès réalisés par rapport à un petit nombre d'objectifs ou d'indicateurs ; • généralement quantitatif ; • utilise des données systématiquement collectées ou faciles à obtenir ; • ne peut pas indiquer la causalité ; • difficile à utiliser pour l'évaluation de l'impact ; • généralement interne. 	<ul style="list-style-type: none"> • généralement épisodique ; • peut aborder une large gamme de problèmes potentiellement posés par une politique, un programme ou un projet ; • peut identifier ce qui s'est passé à la suite d'une intervention et donner des conseils pour les actions futures ; • peut aborder des questions du type « comment » et « pourquoi » ; • grande variété de méthodes de recherche quantitatives et qualitatives ; • peut utiliser des données provenant de différentes sources ; • peut identifier les impacts et les effets imprévus ou prévus ; • peut impliquer l'évaluation interne, externe ou l'auto-évaluation.

160. Il existe une large gamme d'approches potentielles de l'évaluation, allant des approches informelles à des approches très sophistiquées qui reposent sur des méthodes quantitatives et qualitatives très diverses. Les évaluations peuvent être gratuites ou peu onéreuses ou bien au contraire très coûteuses et très longues. Elles peuvent être de nature participative ou réalisées exclusivement par des organismes externes. Les évaluations peuvent être effectuées directement dans le cadre des programmes (auto-évaluation), ou bien par des unités internes d'évaluation, par des spécialistes extérieurs ou par une combinaison de ces différentes méthodes.

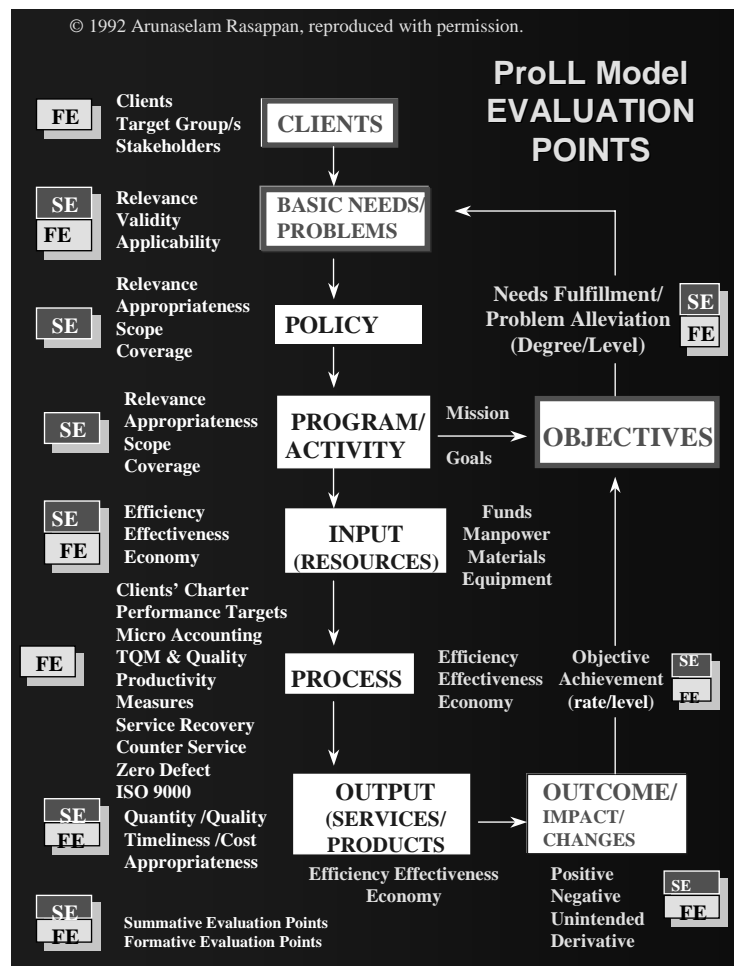
161. On peut procéder aux évaluations à la fin d'un programme pour juger de son efficacité ou de son impact (méthode dite *ex post* ou récapitulative). Les évaluations peuvent aussi être menées à bien *ex ante*, avant l'application d'un programme, pour aider à sa mise au point. Elles peuvent encore être effectuées pendant la réalisation d'un programme pour contribuer à l'améliorer (évaluations dites formatrices). Sous toutes ses formes, l'évaluation peut favoriser la compréhension et l'apprentissage à propos de ce qui fonctionne ou non dans des circonstances données et des conséquences pour les actions futures. À l'inverse du suivi, qui est par nature continu, les évaluations sont en général épisodiques.

162. Toutefois, comme l'indique par exemple Kristensen dans un récent rapport de l'OCDE⁴², l'évaluation a récemment apporté son lot de désillusions. Elle a peu été utilisée dans les cas où elle n'avait pas de fonction stratégique, comme pour tous les programmes soumis à une évaluation complète et

cyclique. Cette approche est toujours employée dans certains pays, mais d'autres, tels que l'Australie, s'en sont récemment éloignés.

163. Les évaluations peuvent être très utiles et très efficaces par rapport aux coûts quand elles ont une fonction stratégique et s'attachent à des questions clés présentant un intérêt particulier et ayant des conséquences sur les actions futures. Les informations fournies par le suivi peuvent être précieuses pour identifier des questions spécifiques qui seront ensuite évaluées plus en détail. Le degré de sophistication de la méthode de recherche devrait être basé sur l'utilisation prévue et le degré de confiance requis. En général, il ne faudrait pas essayer d'adopter la méthode de recherche la plus complète possible, mais au contraire trouver la manière de recueillir le minimum d'informations permettant d'obtenir la confiance nécessaire pour prendre les mesures requises. Les évaluations fortement centrées sur des questions importantes et intéressantes ont des chances d'être plus utiles et de présenter un meilleur équilibre coûts-avantages que les recherches de grande ampleur qui essaient d'être exhaustives.

164. Une approche intégrée du suivi et de l'évaluation est sans doute très utile. Le meilleur exemple en est peut-être offert par la Malaisie. Ce pays adopte en général une approche globale et non pas fragmentée de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats. Son système de budgétisation fondé sur les résultats est axé sur la gestion des résultats aux niveaux des produits comme à celui des résultats. Il est en outre intégré dans une série d'initiatives complémentaires de réforme de la gestion du secteur public, qui visent toutes à doter les directeurs de ce secteur des outils de gestion leur permettant d'améliorer leurs performances organisationnelles comme le demande le système de budgétisation basé sur les résultats. La Malaisie a aussi procédé à des évaluations de son système de budgétisation fondé sur les résultats et a modifié et ajusté son approche sur la base des informations fournies par les évaluations.



165. La base du système de gestion des performances est l'utilisation d'un modèle logique simple mais puissant appelé le ProLL (*Program Logic & Linkages* – Logique et liens des programmes)⁴³. Le ProLL, présenté à droite de cette page, a été mis au point au départ par le Docteur Arunaselam Rasappan pour le secteur public malais. Il est utilisé comme outil de planification des programmes mais aussi pour identifier les grands points de l'évaluation, dès le stade de la planification. Ce processus analytique vient en aide à ceux qui planifient comme à ceux qui évaluent les programmes, car il relève et montre du doigt un certain nombre de questions importantes liées à l'« objectif en mouvement » (« *purpose-in-life* » – PiL en anglais) d'un programme particulier et de ses performances.

166. Une des forces du ProLL est de soulever des questions fondamentales souvent considérées comme résolues ou bien ignorées par ceux qui dirigent et planifient les programmes. Par exemple, il ne part pas du principe que les clients des programmes et leurs besoins sont clairement compris et spécifiés. De même, il exige une analyse approfondie des besoins et des problèmes des clients avant de fixer les objectifs. Le traitement des objectifs est aussi très détaillé, structuré et adapté au PiL et aux résultats escomptés du programme et /ou de l'organisme particuliers.

167. Le ProLL est très utile comme outil de planification des programmes et sert à planifier les nouveaux programmes et à réévaluer les programmes existants. Il est aussi précieux comme outil d'évaluation ; il aide alors ceux qui élaborent les programmes et ceux qui les évaluent à soulever un certain nombre de questions d'évaluation essentielles en rapport avec les composantes pertinentes du modèle. Par exemple, il sert à demander si les bons clients ont été identifiés et si leurs besoins ont été correctement satisfaits.

168. Le modèle est très précieux pour identifier une série de questions d'évaluation qui seraient normalement posées lors d'un exercice d'évaluation. L'avantage du ProLL est de soulever ces importantes questions d'évaluation dès le début du processus de planification. Il pose donc les bonnes questions d'évaluation durant les étapes de la planification et aide les responsables du programme à faire en sorte que ces questions soient abordées sur toute la durée du programme.

169. Le ProLL peut aussi servir à identifier les différents types de questions qui peuvent se poser à différentes étapes, les divers types de mesures des performances et les types d'informations relatives à l'évaluation formatrice et récapitulative qui peuvent être adaptés à chaque étape. De cette manière, les responsables des programmes peuvent mieux gérer les performances de leurs programmes et collecter systématiquement les données sur les performances relatives aux aspects essentiels au fur et à mesure que le programme progresse. Cette approche est basée sur la prévention et l'auto-évaluation, puisqu'elle permet aux responsables des programmes de procéder à une évaluation formatrice de manière continue et de garantir que les résultats appropriés sont obtenus pour les groupes cibles pertinents d'une manière adéquate.

170. Comme l'a montré la Section 5.5, les réformes du secteur public, y compris les approches de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats, ont été très peu évaluées. La Malaisie constitue une des rares exceptions. Cela explique sans doute en partie le faible centrage sur les résultats, identifié à la Section 2.2.

6.2. *Approche transversale de l'administration*

171. Lors de la réunion d'experts, les rapports et les exposés ont montré l'intérêt considérable suscité par les différentes façons d'instaurer une approche transversale, qui touche l'ensemble de l'administration. On s'accorde de plus en plus à penser que les solutions à nombre de problèmes que les administrations doivent résoudre (la réduction de la pauvreté et le développement économique pour n'en citer que deux) exigent des actions coordonnées venant de programmes et d'organismes multiples. Des approches trop étroites ont non seulement une efficacité potentielle limitée, mais peuvent aussi « résoudre » un problème tout en en créant d'autres ailleurs, puisqu'elles déplacent en fait autre part les problèmes et parfois les coûts. Les structures et la réflexion verticales en « silo » peuvent être contre-productives.

172. Presque tous les exposés ont reconnu l'importance de ce problème. En dépit des efforts consentis pour centrer davantage les mesures sur une approche transversale de l'administration, notamment par le biais d'activités communes à plusieurs programmes et organismes, d'une planification et d'une fixation des objectifs conjointes dans certains cas, le problème demeure. L'attrait de l'approche par « silo » reste fort. En dépit des exhortations à réfléchir en termes de globalité, en fin de compte les individus continuent toujours à penser, pour préserver leur identité, en fonction de leur propre unité organisationnelle.

173. Ce phénomène a plusieurs causes d'ordre pratique. En l'absence de mécanismes horizontaux de rééquilibrage, le financement des programmes, la reconnaissance formelle et informelle, la promotion et les autres formes de récompense et de sanction passent principalement par le « silo vertical ». En réalité, dans certains cas, les responsables et le personnel qui s'investissent trop dans des initiatives horizontales peuvent être jugés déloyaux vis-à-vis de leur organisme d'origine, ce qui peut nuire à leurs perspectives de carrière. Les responsables peuvent recevoir des messages contradictoires. Il n'est pas facile de savoir dans quelle mesure le centrage de la gestion sur les performances encourage, ou au contraire freine, une vision globale de l'administration. En fait, certains pays ont clairement indiqué qu'il pouvait avoir un impact négatif. L'un d'entre eux a notamment déclaré que :

L'approche par les performances ... a abouti à donner une plus grande priorité à la réalisation des objectifs des divers organismes plutôt qu'à la promotion d'actions transversales, [en raison] du système d'évaluation et de récompense des performances qui incite peu les organismes à centrer leurs efforts sur les problèmes interdépartementaux.

174. La réflexion et l'action verticales ne sont pas l'apanage des organismes publics. Il peut être instructif d'examiner brièvement la manière dont le secteur privé a essayé de promouvoir une approche plus « interfonctionnelle ». À cette fin, il a utilisé principalement deux méthodes :

- la modification des structures et des pratiques de gestion ;
- le réaligement des systèmes de reconnaissance, y compris les récompenses et les sanctions.

175. Dans la première méthode, l'utilisation de la gestion par matrice et d'équipes interfonctionnelles est courante pour répondre aux besoins. Certaines sociétés vont plus loin, par exemple en employant largement des groupes d'experts et des équipes « SWOT », dont les membres sont à peine rattachés à un département d'origine.

176. Le secteur privé reconnaît aussi de plus en plus que les systèmes de récompense basés sur les performances du département d'origine de l'employé peuvent saboter les efforts dirigés vers une approche interfonctionnelle. L'examen des performances doit tenir compte de la réalité, à savoir que la priorité accordée aux activités interfonctionnelles peut souvent freiner les performances d'autres projets. Des efforts très variés ont été faits dans ce sens.

177. **Accorder une attention véritable et soutenue au travail interfonctionnel.** Plutôt que de faire semblant d'adhérer aux efforts interfonctionnels du directeur, l'examen des performances et les décisions prises dans le domaine des rémunérations et des promotions doivent, pour être efficaces, accorder une attention *soutenue* aux contributions interfonctionnelles, afin de faire passer, d'une manière réelle et tangible, le message selon lequel ces contributions sont au moins autant appréciées que les performances à l'intérieur de l'unité organisationnelle d'origine. Un des principaux critères de classement des performances peut être l'ampleur du travail en coopération. Si celui-ci est réel et substantiel, on s'attend en général à ce qu'il fournisse des exemples concrets de cas où la coopération a « mis à mal » les performances dans une perspective verticale.

178. Par exemple, le développement des effectifs, y compris le déplacement par voie de détachement provisoire ou de promotion de ses *meilleurs* employés vers d'autres départements peut être essentiel à l'efficacité de l'ensemble de la société. Mais il peut être peu intéressant pour un directeur d'agir ainsi, car la perte de ses meilleurs employés peut freiner sa capacité à atteindre ses propres objectifs dans la perspective verticale. Lorsqu'une telle démarche a été bénéfique, dans le secteur privé comme dans le secteur public, on a explicitement reconnu la situation et des compensations, récompenses et autres formes de reconnaissance ont été distribuées en conséquence. Dans certains cas, une large part des performances du directeur lui-même a été classée sur la base des performances réalisées dans un autre département de la société par ses anciens employés.

179. **Reconnaissance basée sur les performances globales.** Lorsque les contributions interfonctionnelles sont importantes, la reconnaissance, y compris les récompenses et les sanctions, peut-être fondée pour une bonne part, non pas sur les performances individuelles ou celles de l'unité du directeur, mais sur les performances globales. Par exemple, les stratégies visant à améliorer l'efficacité des équipes incluent le fait de récompenser leurs membres pour la manière dont l'ensemble de l'équipe a travaillé, indépendamment de la contribution de chacun. Cette méthode peut aussi être appliquée à une plus grande échelle et porter par exemple sur les performances d'une initiative globale impliquant différentes unités. De même, lorsque la coopération s'effectue principalement entre deux unités, l'évaluation des performances d'un directeur peut être basée pour une large part sur celles de l'*autre* unité. Cette manière de procéder peut encourager véritablement la coopération.

180. Il faut aussi reconnaître que beaucoup d'initiatives transversales peuvent présenter des avantages pour l'ensemble de l'administration et de la société, en dépit du fait que les dépenses incombent à un centre de coûts et que les avantages bénéficient à un autre département. Comme Pollitt⁴⁴ l'a expliqué dans un rapport de l'OCDE : « Les informations sur les performances d'une entité peuvent être faussées si les performances consignées sont en partie réalisées à l'aide du budget d'une autre entité ». Par exemple, la mise en place d'installations favorisant l'accès des handicapés, souvent essentielle à leur vie et à leur travail au sein de la communauté, peut exiger du ministère des Transports des dépenses dont les effets bénéficieront aux ministères chargés des services sociaux, de la citoyenneté et/ou de l'emploi. Sans une reconnaissance explicite de ce phénomène, les directeurs sont peu incités à entreprendre des actions qui, à leur avis, entraîneront pour eux des coûts mais profiteront à d'autres.

181. **Examens interfonctionnels des performances.** Les examens ou évaluations globaux réalisés du point de vue de l'ensemble du système peuvent identifier l'impact global et les facteurs qui y contribuent ou en éloignent.

182. On peut certes essayer d'adopter différentes stratégies, mais il n'existe aucune solution simple ou évidente pour faciliter au mieux une approche globale de l'administration, en dépit de la reconnaissance de son importance. Ce problème est digne d'un examen plus approfondi, incluant le partage des expériences des divers pays membres de l'OCDE.

6.3. *Implications de l'approche orientée vers les résultats pour l'externalisation*

183. Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, dont la plupart des pays anglo-saxons et des pays nordiques, l'externalisation auprès d'organismes extérieurs à l'administration est largement utilisée pour la fourniture de services publics. La gamme des services assurés par des organismes non gouvernementaux est large et peut couvrir par exemple la collecte des ordures, les services communautaires destinés aux handicapés, les divers services de santé, la formation des adultes et même l'exploitation des prisons et des services postaux.

184. Le type de fournisseur de services peut aussi varier et par exemple inclure :

- Des organismes relativement indépendants (par exemple des sociétés de la Couronne au Royaume-Uni et au Canada), qui sont extérieurs à l'administration du point de vue technique, mais n'en sont pas complètement indépendants et peuvent toujours être responsable, d'une manière ou d'une autre, devant un ministère. Appartiennent aussi à cette catégorie des entreprises, norvégiennes notamment, où le gouvernement est l'actionnaire majoritaire.
- Des entreprises privées indépendantes à but lucratif.
- Des organismes du « troisième secteur », généralement à but non lucratif, faisant parfois largement appel au bénévolat (et appelées le plus souvent ONG ou organisations non gouvernementales).

185. La nature de leurs relations avec l'administration diffère aussi, allant par exemple de l'assimilation à un fournisseur de matériel de bureau à un étroit partenariat.

186. Les raisons pour lesquelles certaines administrations ont décidé d'externaliser des services varient. Dans certains cas, on estime que les services routiniers en particulier peuvent être assurés plus efficacement et à un coût moindre en dehors de l'administration. Parfois, le niveau d'expertise nécessaire est plus facilement disponible dans les organisations non gouvernementales revêtant une forme ou une autre. Les organismes associatifs ou à but non lucratif peuvent être considérés comme plus proches des citoyens et donc mieux à même de gagner leur confiance, nécessaire à l'efficacité de leur action, et de répondre correctement aux demandes. Les organismes basés hors de l'administration n'ont pas à supporter les nombreuses contraintes et règles applicables aux services fournis au sein même de l'appareil de l'État et disposent donc de davantage de souplesse pour répondre plus vite aux besoins émergents. Le livre « Réinventons l'administration »⁴⁵, qui a connu un grand succès, suggère que certaines fonctions sont le mieux assurées par l'administration, d'autres par le secteur privé et d'autres encore par le troisième secteur.

187. Certaines décisions d'externalisation semblent basées sur la conviction que la meilleure administration est une administration de taille réduite et que le gouvernement doit se désengager le plus possible de la fourniture directe de services. Un des principaux moteurs de l'externalisation, au moins dans certains pays, semble donc plus idéologique que fondé sur des faits concrets.

188. La principale raison d'appliquer une approche centrée sur les résultats aux fonctions assurées en dehors de l'administration est essentiellement la même que pour les fonctions remplies directement par l'administration, c'est-à-dire déplacer la priorité des intrants aux résultats et à la valeur réelle obtenue par rapport aux dépenses. Étant donné que les dépenses et parfois les produits relatifs aux services fournis en dehors de l'administration peuvent être plus identifiables que pour les services gouvernementaux, une démarche centrée sur les résultats peut aussi apporter une plus grande transparence.

189. En outre, une approche centrée sur les résultats est parfois considérée comme un moyen plus objectif et d'un meilleur rapport coût/performance pour acheter des services ou des produits. Lorsque les produits peuvent être identifiés avec précision, il est plus facile de savoir ce que l'administration et le public reçoivent pour leur argent. Cela doit servir de base aux décisions d'achat, en lançant des appels à la concurrence lorsque le produit est fixé, les offres étant évaluées sur la base du prix.

190. La Nouvelle-Zélande est peut-être le pays à être allé le plus loin dans la direction sus indiquée. Par exemple, elle a séparé les organismes gouvernementaux entre « acheteurs » et « fournisseurs », en ayant largement recours aux appels d'offres pour l'achat des produits. Récemment, elle a toutefois reconsidéré son approche, par exemple en reconstituant des organismes gouvernementaux qui avaient été scindés. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, on se rend de plus en plus compte des limites d'un centrage excessif sur les résultats et on se pose des questions sur la manière dont cette approche peut conduire aux vrais résultats et à des objectifs gouvernementaux plus larges mais on s'interroge aussi sur les risques de déplacement des objectifs.

191. Il faut également noter que le secteur privé modifie de plus en plus son approche de la gestion de l'externalisation. Il s'éloigne en particulier du recours à l'appel à la concurrence, au moins comme base des décisions fondées principalement ou uniquement sur les prix, afin de pouvoir choisir entre des fournisseurs considérés comme adversaires et dans l'ensemble interchangeable.

192. À sa place, on établit un petit nombre de relations à long terme avec des organismes considérés et traités davantage comme des partenaires que comme des fournisseurs de services ou de produits. L'offre la plus basse n'est pas forcément considérée comme la meilleure. On reconnaît ainsi qu'il n'est jamais possible d'identifier exactement les produits et que fréquemment, plus le prix est bas, plus la qualité est faible. En conséquence, lorsque le coût total et d'autres facteurs sont pris en considération, une offre à bas prix peut à long terme ne pas coïncider avec la meilleure qualité ou même le meilleur rapport qualité/prix. Les fournisseurs sont sélectionnés sur la base d'un certain nombre de critères subjectifs et objectifs, l'accent étant mis sur le long terme.

193. Les performances et les coûts restent certainement au premier rang des préoccupations. Mais la démarche est coopérative et non pas conflictuelle. Par exemple, en cas de problèmes, au lieu de passer immédiatement à un autre fournisseur, on peut offrir de l'aide pour essayer de résoudre les difficultés et pour identifier les moyens d'augmenter les performances et de contrôler les coûts, au bénéfice des deux parties. Souvent, les fournisseurs ont accès aux ressources internes de l'organisme acheteur, tel que les programmes de formation et de développement, l'accès en ligne aux bases de données internes, la recherche d'informations, etc.

194. En outre, il est reconnu que de nombreux fournisseurs peuvent être plus proches du lieu de l'action que la société qui fait appel à eux et avoir notamment un contact plus direct avec les clients. Dans certains cas, les fournisseurs peuvent être mieux placés pour identifier ce qui fonctionne bien ou mal et pourquoi et quels types de changements ou d'améliorations sont souhaitables. Au minimum, ils peuvent offrir une autre perspective reconnue comme précieuse. Certains organismes font même participer activement leurs principaux fournisseurs au développement et à la planification de leur politique.

195. En conséquence, les limites entre les organismes internes et externes sont, intentionnellement, de plus en plus floues. En d'autres termes, une *gestion* des performances est adoptée à la place d'une simple *mesure* des performances avec les organismes externes, l'accent étant mis sur ce qui peut être fait pour améliorer les activités actuelles et identifier, le cas échéant, la nécessité de mettre au point de nouvelles approches. On reconnaît qu'il est important de faciliter l'instauration d'une culture orientée vers les résultats dans les organismes externes, comme directement au sein de sa propre entreprise.

196. Bien entendu, le secteur privé n'a pas le monopole de l'approche présentée ci-dessus. De nombreuses administrations font aussi activement participer par exemple les fournisseurs associatifs de services, en les considérant comme des partenaires et en leur fournissant aide et conseils. Ces relations sont censées durer sur le long terme et le retrait des fonds n'est envisagé qu'en dernier recours.

197. **Implications pour les administrations.** Quelles sont les implications des considérations présentées ci-dessus sur la manière dont les administrations peuvent aborder l'externalisation ? Il semble que⁴⁶ :

- L'externalisation apparaît comme une option valable dans certaines circonstances. Mais seules certaines fonctions sont mieux assurées à l'extérieur de l'administration et divers types d'organismes non gouvernementaux sont plus appropriés à certains types de fonctions⁴⁷. Des critères clairs doivent être établis pour identifier les raisons d'assurer les services à l'extérieur de l'administration (par exemple, service moins onéreux, organismes plus à même d'atteindre le groupe cible et expertise nécessaire indisponible à l'intérieur de l'administration) et le type d'organisme le plus adapté pour fournir le service en question.
- L'externalisation doit être employée dans une perspective large à long terme, au moins en ce qui concerne les principaux services publics, qui considère les fournisseurs de services comme des partenaires et non pas des fournisseurs pouvant être remplacés à tout moment. Cette approche implique de reconnaître qu'il est en général de l'intérêt de chacun d'avoir des services aussi efficaces que possible et que l'administration doit apporter à cette fin assistance et soutien. Elle peut permettre une orientation vers les résultats qui évite un centrage trop étroit sur les activités ou les produits faussant les activités et qui admette une approche réactive, incluant la négociation pour modifier les objectifs de performances afin de répondre aux besoins et aux contextes nouveaux.
- De même, les relations avec les fournisseurs extérieurs à l'administration doivent être considérées comme une occasion d'établir une communication à double sens. Par exemple, dans de nombreux cas, les fournisseurs externes de services peuvent aider à rapprocher l'administration des préoccupations des citoyens.
- Il faut reconnaître, comme dans la Section 4.2, que l'utilisation des résultats pour prendre des décisions en cas d'appel à la concurrence et pour suivre les performances postérieures, est surtout adaptée aux activités de routine, dans lesquelles les produits peuvent être facilement

identifiés, qui se déroulent dans un environnement relativement stable permettant aux objectifs fixés en commun de rester en principe valables et où l'impact des facteurs externes sur les performances est normalement réduit au minimum. Même dans ces circonstances, il faut faire attention aux risques de déplacement des objectifs, en particulier lors des arbitrages concernant la réalisation d'objectifs quantitatifs, et à des facteurs tels que la qualité et la manière dont les services sont assurés.

Il faut aussi se méfier d'une approche trop mécanique de la fixation et de l'utilisation des objectifs, comme l'Australie l'a par exemple montré dans son exposé. Alors que l'achat des produits peut être approprié dans certains cas, dans d'autres, il peut affaiblir au lieu de favoriser une approche centrée sur les résultats.

- Une approche de la gestion des performances incluant le suivi et l'évaluation peut être très utile pour gérer les services externalisés. Elle peut fournir une base pour déterminer ce qui a été fait, ce qui a été obtenu et pour assurer la responsabilisation. En outre, elle peut procurer des preuves objectives de la justesse des activités assurées, elle peut identifier les raisons des problèmes et, le cas échéant, la meilleure façon de les résoudre et suggérer ce que les deux parties peuvent faire pour maximiser les performances futures.

198. Il est important de ne pas oublier que le recours à l'« externalisation » pour assurer les principaux services publics varie considérablement d'un pays à l'autre et selon les systèmes de gouvernement. Il est très fréquent dans certains pays et rare dans d'autres. Il est compatible avec certaines formes de gouvernement, mais moins avec d'autres. La nature des organismes chargés d'assurer les services publics diffère aussi, se limitant par exemple aux organismes à but non lucratif dans certaines situations. Chaque pays devra identifier ce qui est le plus adapté à sa situation propre, en utilisant peut-être les critères proposés ci-dessus comme point de départ.

6.4. *Lier les informations relatives au budget et celles concernant les résultats*

199. Comment les informations relatives aux performances peuvent-elles – ou doivent-elles être liées aux considérations budgétaires ? Cette question soulève un vif intérêt parmi les pays membres de l'OCDE, comme le montrent les discussions de la réunion d'experts. Un récent rapport de l'OCDE⁴⁸ est entièrement consacré à ce sujet.

200. Dans l'idéal, il est évident que les informations relatives aux résultats doivent faire partie du processus budgétaire. En fait, cela est implicite dans l'expression « gestion et budgétisation centrées sur les résultats » et constitue un des objectifs de la réforme du secteur public et de la gestion des performances⁴⁹. Une bonne budgétisation est un des piliers d'une bonne gouvernance et son utilité sera sans doute renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves tangibles de ce qui fonctionne.

201. Toutefois, en dépit de cet idéal, il existe, comme le montre le rapport de l'OCDE préparé par Pollitt⁵⁰, de nombreux obstacles à l'intégration de la gestion financière et de la gestion des performances. Ce rapport indique que lorsque cette méthode a été essayée, elle a rarement porté les fruits escomptés. Ce phénomène a été confirmé par les exposés de la réunion d'experts, qui a montré un grand intérêt pour un certain degré au moins d'intégration, néanmoins considéré comme prématuré. En fait, il n'est pas sûr que l'intégration soit même souhaitable ou appropriée, au moins dans tous les cas.

202. Trois raisons principales freinent la liaison directe entre la gestion financière et la gestion des performances.

6.4.1. *Limitations techniques des données sur les performances et des données financières.*

203. Comme le rapport de l'OCDE préparé par Pollitt le montre, diverses difficultés techniques peuvent affecter les données relatives aux performances, limitant donc leur utilisation directe pour la budgétisation. Ces difficultés sont notamment les suivantes :

- Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, seuls certains types de programmes, en particulier ceux impliquant des activités tangibles et standardisées qui fournissent des produits ou des services récurrents, se prêtent bien à la mesure des performances et donc au calcul de coûts unitaires fiables.
- De même, comme nous l'avons montré, les mesures de résultats sont difficiles à bâtir pour les programmes publics, alors qu'elles constituent une condition essentielle de la liaison directe avec les données financières.
- De nombreuses activités publiques, telles que la recherche, la réduction de la pauvreté ou l'amélioration de l'environnement aboutissent à des résultats qui ne seront atteints qu'à un moment donné dans le futur et certainement pas dans les limites du cycle budgétaire. Cela vaut en fait pour la majorité des programmes et des interventions publics.

204. Ces problèmes, et des questions similaires, ont aussi été soulevés lors des discussions de la réunion d'experts.

205. D'un autre côté, des informations budgétaires de bonne qualité sont nécessaires pour pouvoir lier les dépenses aux résultats, ou même aux activités. On reconnaît qu'il s'agit d'une gageure, puisque l'enregistrement des coûts reste assez primitif dans de nombreux pays. La plupart des pays représentés à la réunion font de l'amélioration de la qualité de leurs informations financières et de leurs processus comptables et budgétaires une priorité. Par exemple, la question de savoir comment passer à une comptabilité sur la base de droits constatés et à une comptabilité par centres de responsabilité et prix de revient complet a suscité un très vif intérêt lors de la réunion.

206. De toute évidence, la bonne qualité des informations relatives aux coûts est essentielle à une gestion financière efficace et à l'intégration avec les données concernant les performances. Il est cependant important de se rappeler que cela ne représente qu'un aspect du problème. Selon certains exposés présentés à la réunion, il semble que l'amélioration des informations comptables et des processus budgétaires permettrait de prendre des décisions budgétaires sur la base des performances. Mais comme nous l'avons déjà remarqué, des informations valides et fiables sur les performances seraient aussi nécessaires.

207. Le tableau suivant, qui résume les variables clé de l'intégration est tiré mot pour mot du rapport de l'OCDE préparé par Pollitt⁵¹ :

L'intégration est plus facile dans un contexte où :	L'intégration est plus difficile dans un contexte où :
<ul style="list-style-type: none"> • La définition stratégique des normes/objectifs est liée à l'affectation des ressources. • La budgétisation est globale ou basée sur les produits. • Une comptabilité par activités fondée sur les coûts complets a été adoptée. • Les programmes considérés sont composés d'un ensemble de produits ou services tangibles et mesurables. • Le processus d'intégration est mis en œuvre aux niveaux de la gestion des priorités des programmes et de la gestion opérationnelle. • Les effets d'un programme se manifestent rapidement après la fourniture des services ou des produits qu'il recouvre. • Les résultats peuvent être attribués avec une grande certitude au programme même (il n'y a pas lieu de suspecter que d'autres facteurs expliquent ces résultats). 	<ul style="list-style-type: none"> • La planification et l'affectation des ressources se fondent sur le rythme d'augmentation passé des crédits. • Les ressources sont budgétisées par poste. • Les entités comptables ne coïncident pas avec les unités dans lesquelles les activités du programme sont menées et les performances mesurées. • Le programme est constitué de services « idéaux », non standard et intangibles. • Les effets du programme ne deviennent perceptibles qu'à long terme. • Même lorsque des résultats sont détectés, il est difficile de les attribuer directement au programme.

6.4.2. *A elles seules, les données relatives aux performances ne constituent pas une base suffisante pour prendre des décisions financières.*

208. Même si les limites techniques peuvent être surmontées, les données concernant la mesure des performances ne dévoilent qu'une partie de la vérité. Au mieux, elles ne sont que des *indicateurs* d'une partie des aspects de l'ensemble des performances d'un programme. Or, pour prendre des décisions en connaissance de cause, il faut comprendre *pourquoi* des niveaux donnés de résultats ont été atteints. Par exemple, des performances médiocres peuvent être dues à la mauvaise conception d'un programme ou à son obsolescence et dans ce cas la diminution des financements peut être appropriée. Mais elles peuvent s'expliquer par bien d'autres raisons qui ont une incidence sur le financement. Elle peuvent par exemple découler d'une mauvaise gestion ou du fait que le programme est adapté mais appliqué au mauvais groupe de client ou selon une mauvaise localisation. Les performances peuvent être affectées par des facteurs sur lesquels personne n'a de prise (comme un désastre environnemental ou le changement de la situation macro- ou micro-économique). Des performances médiocres peuvent aussi s'expliquer par un personnel ou un financement inapproprié, des difficultés de mesure ou toute une gamme d'autres variables.

209. Le rapport des États-Unis indique que :

Il faut d'abord comprendre les causes des mauvaises performances avant de décider quelle attitude adopter. Dans certaines circonstances, un financement insuffisant peut avoir entraîné des performances médiocres et l'un des remèdes consisterait à augmenter le niveau de financement du programme. Une évaluation similaire d'un programme ayant de bonnes performances pourrait conclure que son fonctionnement est optimal et que les avantages ou les effets d'une augmentation des financements seraient minimes.

210. Les informations peuvent aussi être sorties de leur contexte, si le lien avec la budgétisation est trop mécanique. Par exemple, dans un pays, le Trésor a réduit le budget d'un programme au titre duquel des inspecteurs contrôlaient d'éventuelles violations des règles de pêche, car ses performances étaient bien inférieures aux objectifs. Toutefois, la raison en était une autre politique gouvernementale restreignant l'usage des armes à feu ; dans une action largement médiatisée, les inspecteurs de la pêche ont refusé de continuer à appréhender les contrevenants potentiels. Vu la modification du contexte, le programme a déplacé le rôle des inspecteurs des arrestations vers diverses actions éducatives. Le Trésor, au moins au début, n'a toutefois pas pris en compte les raisons pour lesquelles les performances ne correspondaient pas aux prévisions de départ.

211. Pendant les discussions de la réunion d'experts, l'Australie a mis en garde contre le danger d'être trop mécaniste lors de la fixation et de l'utilisation des informations relatives aux objectifs et aux performances. Comme l'a indiqué le représentant australien « Les applications mécanistes sont sans doute les pires ennemis de la gestion centrée sur les résultats. »

6.4.3. *Il ne faut pas prendre des décisions en matière d'orientations futures sur la seule base des performances passées*

212. Par définition, les données relatives aux performances concernent ce qui est arrivé dans le *passé*. Toutefois, les décisions, y compris celles qui concernent les budgets, portent sur ce qui doit être fait dans le *futur*. En conséquence, les performances passées peuvent, au mieux, être un des facteurs qui guident le choix des orientations futures.

213. Comme Kristensen, Groszyk et Bühler⁵² l'ont montré « Les attentes doivent correspondre à la réalité. La mesure des résultats, y compris celle des objectifs poursuivis, n'est qu'un facteur parmi d'autres dans le processus de prise de décision et d'allocation des ressources. » Un certain nombre d'autres éléments doivent être pris en compte, en plus des informations techniques basées sur l'analyse « rationnelle », pour prendre des décisions sur les orientations futures. Par exemple, les décisions sont en général basées sur la considération de plusieurs alternatives. Ainsi, personne n'envisagerait sérieusement de mettre fin à un système de soins inefficace sans disposer de meilleures solutions de rechange.

214. En outre, les décisions très importantes sont basées sur des jugements de valeur, qui, dans un système démocratique, les amènent inmanquablement dans l'arène politique. Les informations relatives aux performances passées n'expliquent pas forcément ce que doivent être les priorités futures. Les décisions doivent fréquemment prendre en compte les points de vue souvent divergents des diverses parties prenantes sur les actions futures les plus appropriées. Celles-ci peuvent différer des actions découlant d'une analyse rationnelle menée par la bureaucratie gouvernementale.

6.4.4. *Comment lier les informations sur les résultats aux informations budgétaires*

215. Les explications présentées ci-dessus suggèrent qu'un lien direct univoque entre les indicateurs de performances et les discussions budgétaires n'est en général ni possible ni indiqué. Néanmoins, comme l'explique Pollitt dans le rapport de l'OCDE, l'intégration ne relève pas du tout ou rien. Il ne serait pas raisonnable pour un gouvernement d'abandonner tout espoir de lier au moins d'une certaine manière les ressources aux performances. Le présent rapport propose un cadre analytique et des indicateurs d'intégration.

216. Il faut se garder de jeter le bébé avec l'eau du bain. Alors qu'un lien mécaniste direct entre les résultats en termes de réalisation des objectifs et le budget n'est ni possible ni souhaitable, les informations relatives aux résultats doivent de toute évidence représenter *une* source d'information pour la planification et la prise des décisions, notamment celles concernant les allocations de ressources. Il faut aussi se rappeler, comme l'a souligné l'Australie, que des informations parfaites ne sont pas indispensables. Les décisions sont toujours prises sur la base d'informations imparfaites. La mise à disposition d'au moins quelques informations sur les performances peut accroître la confiance dans le processus de décision. Au minimum, ces informations peuvent être utilisées pour soulever des questions qui seront examinées ou étudiées en détail par d'autres moyens.

217. Le type d'informations disponibles sur les performances peut aussi avoir une incidence sur leur utilité. En particulier, les évaluations, en fonction de la manière dont elle sont conduites, peuvent générer des informations plus utiles que les informations de suivi ou de traçage. Les évaluations qui explorent les raisons pour lesquelles un programme a ou n'a pas fonctionné, et ce qui peut le rendre plus efficace, peuvent fournir une orientation future et supprimer une grande partie des limites qui, comme nous l'avons vu, affectent les données sur les performances utilisées pour la prise de décisions. De même, les évaluations peuvent étudier les avantages et les inconvénients d'approches alternatives, grâce à toute une gamme de techniques, dont l'évaluation *ex ante* et les examens ou synthèses des preuves de l'efficacité dans différents contextes.

218. Dans certains cas, les évaluations peuvent identifier les points de vue des différentes parties et aboutir parfois à un consensus. Elles peuvent aussi anticiper les types de questions qui risquent de se poser et fournir au moins quelques informations pour y répondre. Une approche intégrée du suivi et de l'évaluation, comme nous l'avons proposée ci-dessus, peut aider à cibler les évaluations là où elles ont le plus de chances de contribuer à la mise au point de la politique ou au processus de décision. Par exemple, l'Union Européenne s'est beaucoup investie pour développer une solide pratique de l'évaluation, afin d'améliorer la gestion et la conception des programmes, de permettre la responsabilisation et de contribuer aux décisions relatives aux allocations de ressources.

219. Jusqu'à présent, la priorité des pays représentés à la réunion d'experts a été de fournir des informations sur les résultats en même temps que des informations financières, par exemple dans des documents budgétaires et/ou des rapports annuels. L'idée sous-jacente est que cette méthode accroîtra la transparence et permettra au minimum des décisions plus documentées sur les appropriations. Même cette démarche a parfois été difficile, par exemple pour trouver la bonne présentation permettant d'inclure des informations significatives sur les résultats dans les documents budgétaires et comptables appropriés.

220. Cette approche semble être judicieuse. Elle peut être approfondie en réfléchissant aux *raisons* pour lesquelles les informations relatives aux performances doivent être incluses avec les informations budgétaires et à la façon dont elles sont censées être utilisées. Par exemple, est-ce surtout dans un but de transparence et de responsabilisation ? Est-ce dû à la conviction que, d'une manière ou d'une autre, les informations sur les performances *doivent* être fournies, compte tenu des objectifs globaux de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats ? Ou ces informations sont-elles supposées compléter ou influencer d'une façon ou d'une autre le processus budgétaire ? Qui est censé les utiliser ? Les formes les plus appropriées de transmission et de présentation de ces informations peuvent varier selon les réponses apportées à des questions de ce type.

221. Il peut aussi être utile d'évaluer la *qualité* des informations présentées. L'étude de Boyle⁵³ sur les rapports annuels obligatoires établis par les départements et offices gouvernementaux en Irlande est instructive à ce sujet. Il a identifié dans ces rapports un certain nombre de faiblesses. Par exemple, il a

observé que les données sont en général déficientes, axées principalement sur les activités et les produits et que, pour cette raison notamment, elles ne permettent pas d'évaluer les progrès en matière d'objectifs et de stratégies. Les rapports se contentent presque de faire la liste des réalisations, sans beaucoup s'interroger et se pencher d'une manière raisonnée sur le point de savoir si les objectifs et les stratégies restent adaptées.

222. L'étude de Boyle comprend également des considérations sur la qualité des rapports annuels à travers le monde. Boyle a découvert des problèmes similaires non seulement en Irlande, mais aussi dans d'autres pays, notamment grâce à des études indépendantes réalisées au Canada et aux États-Unis. Sur la base de son expérience internationale, Boyle propose des critères pour juger de la qualité des rapports annuels d'avancement. Ces critères peuvent constituer un point de départ utile pour que les pays de l'OCDE puissent évaluer la qualité de leurs propres rapports de résultats.

6.5. *Les informations sur les résultats et les Parlements*

223. Comme le montre les arguments exposés ci-dessus, les parlements sont un des groupes de décideurs potentiels. Beaucoup de réformes centrées sur les résultats supposent que les informations relatives aux résultats *doivent* être présentées aux parlements et qu'elle *doivent* susciter un vif intérêt de la part des parlementaires.

224. Cependant, cette hypothèse a engendré une grande frustration. La plupart des parlementaires ne semblent pas intéressés par ces informations. Certains pays ont considéré que ce phénomène était principalement dû au fait que les informations fournies étaient basées sur les intrants, les processus et les produits et que la situation changerait avec l'introduction d'informations sur les résultats. Néanmoins, les premières expériences suggèrent que les parlementaires continuent à ignorer une grande partie de l'abondante information actuellement disponible.

225. Sur la base de ces constatations, il peut être utile d'examiner plus à fond *pourquoi* on estime que les parlementaires doivent avoir des informations sur les résultats. Veulent-ils véritablement disposer de ce type d'informations ou en ont-ils besoin ? Dans l'affirmative, sous quelle forme ?

226. Dans quelle mesure les parlementaires considèrent-ils comme un devoir ou une priorité de superviser les opérations administratives, au lieu d'identifier les orientations futures nécessaires et de mettre au point une législation appropriée ? Peut-être les parlementaires veulent-ils simplement être rassurés et savoir que tout fonctionne bien. Si tel est le cas, quel niveau et quel type d'informations peuvent répondre à leurs attentes et seront raisonnablement revus par des parlementaires par ailleurs très occupés ?

227. Habituellement, les parlementaires ont un emploi du temps surchargé et des piles de documents variés s'entassent sur leur bureau. Se peut-il que des pages et des pages de données financières et d'informations sur les performances aient peu d'importance pour eux et soient moins intéressantes que d'autres formes de données qu'ils sont plus habitués à recevoir, comme les informations présentées oralement par des experts et des électeurs ou d'autres documents moins rébarbatifs que des tableaux de performances ?

228. Dans l'hypothèse où les informations sur les performances suscitent au moins un peu d'intérêt, existe-t-il d'autres formes de présentation qui seraient mieux accueillies ? Des présentations plus narratives, comme celles suggérées à la Section 2.3, seraient-elles plus utiles que les données brutes ? Paradoxalement, une agrégation trop poussée peut faire perdre à tous les résultats l'essentiel de leur

signification. Mais trop de détail peut aboutir à une surcharge d'informations. Quel est le meilleur équilibre ? Une approche hypertexte, contenant suffisamment d'informations résumées pour permettre aux lecteurs pressés de décider s'ils veulent en savoir plus, avec des liens permettant d'obtenir des informations plus détaillées, serait-elle préférable ?

229. De même, Kristensen *et al.*⁵⁴ ont souligné un phénomène qui devrait être une évidence mais peut être trop facilement être oublié : les parlementaires donnent plus de poids aux considérations politiques, comme attirer l'attention des médias et être réélus, qu'aux données relatives aux performances. Si la gestion « rationnelle » peut constituer un de leurs objectifs, les hommes politiques ont forcément d'autres intérêts à satisfaire, tels que les souhaits et demandes exprimés par les citoyens et des groupes de pression concurrents. Cela peut relever de l'irrationalité, mais porte aussi un autre nom, celui de « démocratie ».

230. Il est difficile de répondre dans l'absolu à des questions de ce type. Les réformateurs du secteur public qui mettent en place des approches de la gestion et de la budgétisation fondées sur les résultats pourraient chercher à savoir dans quelle mesure leurs systèmes reposent sur une compréhension suffisante de la dynamique parlementaire. Mais cette piste peut être dangereuse, car normalement les fonctionnaires ne doivent pas entrer dans l'arène politique.

231. Il faut aussi reconnaître que les structures, rôles, cultures et traditions gouvernementales et parlementaires diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. En conséquence, les meilleures façons de présenter aux parlementaires les informations relatives aux résultats peuvent énormément varier.

6.6. Prendre en compte la réalité et la complexité de la gestion du secteur public

232. Toute approche de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats doit reconnaître et refléter la réalité et la complexité de la gestion du secteur public. Autrement, elle risque de devenir un système et une démarche « rationnels » mais largement inappropriés. Comme l'ont fait observer certains participants à la réunion d'experts, cette situation peut engendrer le cynisme et réduire, au lieu de favoriser, une réflexion et des actions véritablement orientées vers les résultats. On trouvera simplement ci-dessous quelques considérations à ne pas perdre de vue.

6.6.1. Gérer en cas de conflits d'intérêt multiples

233. Il est utile de rappeler que, par sa nature même, la gestion du secteur public est bien plus complexe que celle du secteur privé. Dans le secteur privé, le premier impératif est de maximiser les profits. Un directeur général est en mesure d'établir une vision claire et de faire cadrer avec cette vision les hommes et les processus.

234. Dans le secteur public en revanche, la gestion est constamment influencée par des valeurs, intérêts et objectifs contradictoires, souvent sous la surveillance étroite du public. Alors que la gestion « rationnelle » est de toute évidence un impératif majeur, les directeurs doivent aussi répondre aux orientations données par les hommes politiques, qui comme Kristensen *et al.*⁵⁵ nous l'ont rappelé, peuvent différer de ce que les informations relatives aux performances suggéreraient.

235. En fait, les directeurs doivent souvent répondre aux directives fréquemment contradictoires données par :

- le ministre ou le directeur de leur propre organisme ;
- le gouvernement central, au niveau bureaucratique et politique ;
- les principaux groupes d'acteurs, y compris parfois des comités de pilotage et des comités consultatifs en bonne et due forme, qui expriment leurs objectifs et leurs points de vue.

236. En outre, les directeurs du secteur public doivent souvent respecter des règles et des réglementations qui peuvent avoir une plus grande portée, mais qui n'ont fréquemment pas été conçues dans l'intérêt spécifique d'une initiative en particulier. À l'inverse, comme nous l'avons vu, la mise en place d'approches étendues à l'ensemble de l'administration s'est révélée difficile. Dans leurs exposés, certains pays ont reconnu que parfois les approches des mesures de performances avaient affaibli au lieu de favoriser ce mouvement. En outre, les rapports de la Hongrie et de la Suède nous ont rappelé que les buts et objectifs officiels peuvent reposer sur des appréciations autant politiques que réalistes de ce qui peut être accompli. Ceci est une des nombreuses raisons pour lesquelles une évaluation significative des performances ne doit pas se contenter de déterminer si les objectifs pré-établis ont été atteints.

237. Dans le secteur public, la gestion exige donc avant tout de maîtriser l'art du compromis.

6.6.2. *Systèmes complexes adaptables et gestion du secteur public*

238. Une attention croissante est portée à la théorie de la complexité, en particulier aux caractéristiques des systèmes adaptables complexes et de leurs implications pour la gestion. Comme Axelrod et Cohen⁵⁶ l'expliquent : « Dans un monde où de nombreux acteurs s'adaptent tous les uns aux autres et où le futur émergent est très difficile à prédire, quelles actions devez-vous mener ? » Cette situation peut s'appliquer à la plupart des contextes du secteur public. Peu de grandes initiatives publiques sont indépendantes, la plupart doivent forcément interagir avec toute une gamme d'autres initiatives et programmes, d'origine gouvernementale et autre, ainsi qu'avec des considérations environnementales comprenant des aspects sociaux et économiques et avec les points de vue de multiples acteurs.

239. Comme l'indiquent Axelrod et Cohen, dans ces conditions on ne peut pas *contrôler* le futur – mais on peut l'influencer. Comment peut-on axer la gestion sur les performances dans une telle situation d'ambiguïté, où il est difficile d'appliquer de nombreuses techniques traditionnelles de gestion et de mesure ? Des approches étroitement réductionnistes de l'évaluation des performances qui cherchent à trop simplifier des situations complexes peuvent être inadaptées. Ce problème mérite qu'on y réfléchisse.

240. Mintzberg⁵⁷ nous a rappelé qu'une bonne stratégie (et cela vaut autant pour le secteur privé que pour le secteur public) est aussi émergente que prédéterminante. On ne peut jamais fixer une stratégie complètement à l'avance, sans s'adapter aux changements de circonstances et à ce que l'on apprend en l'appliquant. Ceci peut avoir des conséquences pour la façon d'envisager la mesure des performances.

6.6.3. *Importance d'une approche équilibrée*

241. Le présent rapport a souligné l'importance d'une approche équilibrée. Par exemple, la Section 2 a fait ressortir la nécessité d'accentuer dans la plupart des pays le centrage sur les résultats. Cela ne veut pas dire que les intrants et les produits doivent être négligés ou qu'il ne faut pas améliorer la présentation des données relatives aux coûts. Chaque pays devra évaluer l'équilibre qui lui convient le mieux et qui

variera selon la spécificité de chaque forme d'activité liée à un programme. Mais étant donné que la priorité est actuellement accordée aux intrants et peut-être, aux produits, il semblerait utile dans la plupart des cas de rétablir un peu l'équilibre afin d'accorder plus d'attention aux résultats.

242. De même, le présent rapport a identifié un certain nombre de problèmes et de limites potentiels concernant les données relatives à la mesure des performances, en particulier lorsqu'elles sont utilisées seules et hors contexte. Il a toutefois montré que ces données et d'autres formes de suivi peuvent être très utiles, à condition d'être utilisées correctement dans le cadre d'une stratégie plus large intégrant d'autres formes d'évaluation. Là encore, le juste équilibre devra être trouvé pour chaque situation spécifique.

6.6.4. *Être modeste et réaliste*

243. La prise en compte des réalités du type de celles évoquées ci-dessus peut rendre une approche orientée vers les résultats beaucoup plus pertinente et efficace. En particulier, il faut reconnaître que les informations sur les résultats ne représentent qu'un des éléments nécessaires à la planification et à la prise de décision futures. Il faut aussi garder à l'esprit l'objectif de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats, à savoir non pas suivre un ensemble de techniques, mais au contraire introduire une approche orientée vers les résultats à travers toute l'administration. Comme le présent rapport l'a montré, l'administration publique est très complexe. Si l'on essaie de réduire les décisions relatives à l'efficacité des programmes à des formules simplistes, on risque de négliger des éléments importants et de fournir des orientations trompeuses.

244. Selon ces principes, comme l'a souligné l'exposé de l'Australie, il ne faut pas chercher à obtenir des informations parfaites, mais il faut tâcher de réduire l'incertitude. Au lieu d'essayer de trouver *la* solution définitive à des questions complexes, on doit chercher à rendre un peu plus rationnels et fiables les processus d'élaboration des politiques et de prise des décisions au sein de l'administration.

245. Comme nous l'avons déjà souligné, il vaut mieux avoir des réponses imprécises à des questions importantes que des réponses précises à des questions sans importance. Les informations sur les performances fournies pour répondre à une fausse question, même si elles sont très précises, n'ont qu'une utilité limitée. Il faut se méfier de la précision trompeuse et reconnaître que les informations sur les résultats sont en général moins détaillées et plus difficiles à quantifier que les données relatives aux activités et aux produits. Ce principe peut avoir des conséquences sur la manière d'aborder le suivi et l'évaluation et d'interpréter et d'utiliser les conclusions. Par exemple, il peut influencer sur le choix des méthodes (quantitatives ou bien qualitatives) et sur le degré de rigueur.

246. Il faut fixer et suivre les progrès sur la voie des objectifs intermédiaires. Toutefois, une approche à long terme de la gestion des performances est nécessaire. Par nature, la plupart des grands objectifs gouvernementaux, tels que le développement économique, l'amélioration de la santé publique ou la réduction de la pauvreté, ont plusieurs facettes et ne peuvent se réaliser que sur une longue période, les avantages des interventions étant censés apparaître avec un peu de décalage par rapport aux dépenses. Cela est également vrai pour l'instauration d'une culture nouvelle.

NOTES

1. Le présent rapport est basé sur une présentation faite à la réunion de l'OCDE : *Les défis posés par la mise en œuvre de la gestion et de la budgétisation centrées sur les résultats*, 11-12 Février 2002, Paris.
2. OCDE. Évaluation et gestion et budgétisation centrées sur les résultats, présentation faite par Jens Kromann Kristensen au troisième atelier TRANS-TALK. Troisième atelier: Améliorer les pratiques d'évaluation dans les transports, Bruxelles, 30 Mai-1er Juin 2001.
3. John Mayne. *Mesures du rendement*. Séminaire d'évaluation 1. Série des séminaires d'évaluation. État de Victoria (Australie), ministère des Ressources naturelles et de l'environnement, 2001. Disponible sur l'Internet à l'adresse suivante : www.nre.vic.gov.au.
4. John Mayne. « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement ». *Revue canadienne d'évaluation de programmes*, Vol. 16,N°1, pages 1 à 24 , 2001.
5. Trésor néo-zélandais. « Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime » (Revue des résultats de la gestion du secteur public) Treasury Working Paper 01/06 (document de travail du Trésor) préparé par Murray Petrie et David Webber, 2001. Disponible aussi à l'adresse suivante : <http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/twp01-6.pdf>.
6. Ce tableau est repris mot pour mot du Tableau 2, page 9 de l'ouvrage de Mayne cité à la Note 4.
7. OCDE *Outcomes-Focused Budgeting (Budgétisation centrée sur les résultats) — Case Studies*. PUMA/SBO(2001)5/ANN1. Mai 2001.
8. Mayne, *cf.* ouvrage cité à la Note 4.
9. Voir par exemple Carol Weiss. *Evaluation : Methods of Studying Programs and Policies (Evaluation : Méthodes pour étudier les programmes et les politiques)*. 2ème Ed. Sage, 1998.
10. Mayne, *cf.* ouvrage cité à la Note 4.
11. Commission Européenne. *Evaluating EU Expenditure Programmes : A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation (Évaluer les programmes de dépenses de l'UE : Guide pour l'évaluation ex post et intermédiaire)* 1997.
12. OCDE. *Gestion du savoir et des connaissances : Apprendre en comparant les expériences des entreprises du secteur privé et des organisations du secteur public*. Compte rendu succinct du forum au sommet organisé à Copenhague, les 8 et 9 Février 2001. PUMA/HRM(2001)3, CERI/CD(2001)2.
13. Il faut souligner l'existence de nombreuses publications sur la manière de faciliter l'approche du suivi et de l'évaluation fondés sur l'utilisation. Voir par exemple : Michael Quinn Patton. *Utilization – Focused Evaluation (L'évaluation fondée sur l'utilisation)* The New Century Text. Publications Sage, 1997.

14. Pour quelques exemples choisis, voir Patton, *ibid.*, et Robert F. Freeland. « When Organizational Messiness Works » (Lorsque le désordre organisationnel fonctionne), *Harvard Business Review*, Vol. 80. N°5, pages 24 à 25.
15. OCDE *La modernisation du secteur public : Réflexion sur dix années d'efforts*, Document de travail pour la 24^{ème} session du Comité de la gestion publique, Château de la Muette, Paris, 5 et 6 Novembre 2001.
16. Scott Bayley. « Measuring Customer Satisfaction : Comparing Traditional and Latent Trait Approaches Using the Auditor-General's Client Survey ». *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 1, No. 1, pages 8 à 17, mars 2001.
17. Peter Senge. *The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization* (La cinquième discipline : l'art et la pratique de l'organisation apprenante). Century, 1990.
18. OCDE. *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*. Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, Note de synthèse PUMA N°10, juillet 2001.
19. *Ibid.*
20. Christopher Pollitt. *Intégrer gestion des performances et gestion financière*. Rapport à l'OCDE : PUMA/SBO(99)4/FINAL, 1999. Disponible également sur l'Internet à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/gov>.
21. En effet, la mesure des performances est souvent considérée comme faisant partie d'une gestion reposant sur les ordres et le contrôle. Voir par exemple, Henry Mintzberg. « Managing Government, Governing Management » (Gérer le gouvernement, Gouverner la gestion) *Harvard Business Review*, Vol., 74, No. 3, pages 75 à 83 ; 1996 ; Ian Sanderson. *Evaluation and Social Change: Coping with Complexity and Self-Organisation* (Évaluation et changement social : faire face à la complexité et à l'auto-organisation). Présentation à la Conférence annuelle de la Société d'évaluation du Royaume-Uni, Belfast, Décembre 2001.
22. Voir par exemple Burt Perrin. « How to — and How Not to — Evaluate Innovation » (Comment évaluer — et comment ne pas évaluer — l'innovation.) *Evaluation*, Vol. 8, No. 1, pages 13 à 28, 2002.
23. Mayne, *cf.* ouvrage cité à la Note 4.
24. Par exemple : Burt Perrin, « Effective Use and Misuse of Performance Measurement » (Usage efficace et mauvais usage de la mesure des performances), *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 3, pages 367 à 369, 1998 ; Perrin, « Performance Measurement (Mesure des performances) : Does the Reality Match the Rhetoric ? (La réalité correspond-elle au discours ?) » *American Journal of Evaluation*, Vol. 20, No. 1, pages 101 à 114, 1999 ; Jerome Winston, « Understanding Performance Measurement (Comprendre la mesure des performances): A Response to Perrin (Réponse à Perrin) », *American Journal of Evaluation*, Vol. 20, No. 1, pages 95 à 100, 1999 ; Ian C. Davies, « Evaluation and Performance Management in Government (Évaluation et gestion des performances dans l'administration) », *Evaluation*, Vol. 5, No. 2, pages 150 à 159, 1999 ; Jennifer C. Greene, « The Inequality of Performance Measurements (L'inégalité des mesures de performances) », *Evaluation*, Vol. 5, No. 2, pages 160 à 172, 1999 ; A. B. Blalock, (1999) « Evaluation Research and the Performance Management Movement » (La recherche sur l'évaluation et l'école de la gestion des performances) : From Estrangement to Useful Integration (De la séparation à l'intégration utile) », *Evaluation*, Vol. 5, No. 2, pages 117 à 149, 1999 ; Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning (Grandeur et décadence de la planification stratégique.)* New York : The Free Press, 1994 ; et Mintzberg. « Managing Government, Governing Management (Gérer le gouvernement,

- Gouverner la gestion) », *Harvard Business Review*, Vol., 74, No. 3, pages 75 à 83, 1996 ; Kathryn E. Newcomer. « Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs (Utiliser les mesures de performances pour améliorer les programmes publics et à but non lucratif) ». *New Directions for Evaluation*, No. 75. San Francisco : Jossey-Bass ; Lena Lindgren. « The Non-profit Sector Meets the Performance-management Movement (Le secteur à but non lucratif rencontre l'école de la gestion des performances) : A Programme-theory Approach (Programme et approche par la théorie) ». *Evaluation*, Vol. 7, No. 3, pages 285 à 303, 2001.
25. Voir par exemple les sources mentionnées dans la note précédente.
 26. Cité dans: Midge F. Smith. *Evaluability Assessment (Estimation de la capacité d'évaluation) : A Practical Approach (Une approche pratique)*, Kluwer, 1989.
 27. « China's Whopper of a Fish Tale ». *International Herald Tribune*. 1 Décembre 2001. Voir aussi : « The Seas Need Care ». *The New York Times*. 9 Janvier 2002.
 28. Michael C. Jensen. « Corporate Budgeting is Broken (La budgétisation des entreprises est en panne) – Let's Fix It (Remettons-la en marche) ». *Harvard Business Review*. Vol. 29, No. 10, pages 94 à 101, Novembre 2001.
 29. *The Economist*. « Why Honesty is the Best Policy (Pourquoi l'honnêteté est la meilleure marche à suivre) : Corporate Deceit is a slippery slope (La tromperie dans les entreprises entraîne sur une pente glissante) » 9 Vol. 362, No. 8263, mars 2002.
 30. Henry Mintzberg. « Managing Government, Governing Management (Gérer le gouvernement, gouverner la gestion) », *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 3, pages 75 à 83, 1996.
 31. Harris Collingwood. « The Earnings Game (Le jeu à partie nulle) : Everyone Plays, Nobody Wins (Chacun joue, personne ne gagne) ». *Harvard Business Review*. Vol. 79, No. 6, pages 65 à 74, juin 2001.
 32. Voir par exemple Jensen, ouvrage cité à la Note 28.
 33. Richard Boyle. *The Use of Rewards in Civil Service Management (L'utilisation des récompenses dans la gestion du service public)* Document de travail N°5 du CPMR – Committee for Public Management Research (Comité pour la recherche sur la gestion du secteur public) Ministère irlandais des finances. 2001. Disponible pour téléchargement à l'adresse Internet suivante : www.irlgov.ie/cpmr.
 34. Mintzberg, *cf.* ouvrage cité à la Note 30.
 35. Pollitt, *cf.* ouvrage cité à la Note 20.
 36. Par exemple Christopher Pollitt et Geert Bouckaert. *Public Management Reform (Réforme de la gestion du secteur public) : A Comparative Analysis (Analyse comparative)*. Oxford University Press, 2000.
 37. OCDE (Gestion du savoir et des connaissances), ouvrage cité à la Note 12, OCDE (Modernisation du secteur public), ouvrage cité à la Note 15.
 38. Rickard Boyle. *A Review of Annual Progress Reports (Revue des rapports annuels d'avancement)* . Document de travail N° 18 du CPMR. Comité pour la recherche sur la gestion du secteur public. Ministère irlandais des finances. 2001. Disponible pour téléchargement à l'adresse Internet suivante : www.irlgov.ie/cpmr.

39. Michael Power. *The Audit Society (La société de l'audit) : Rituals of Verification (Rituels de vérification)*. Oxford, 1997.
40. Cf. ouvrage cité à la Note 11.
41. UNICEF, *A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation (Guide de l'UNICEF pour le suivi et l'évaluation)*, Evaluation Office (Bureau de l'évaluation), UNICEF, New York, 1991.
42. OCDE, cf. ouvrage cité à la Note 2.
43. Basé sur les informations fournies par le Dr Arunaselam Rasappan. Voir aussi : Results Oriented Budgeting Reforms (Réformes de la budgétisation orientée vers les résultats) : Malaisie et Singapour. Présentation à la Banque mondiale, juillet 1999 ; Rasappan. « How to Budget for Results (Comment budgétiser pour avoir des résultats) ». *Khidmat*, pages 18 à 20, septembre 1995.
44. Pollitt, cf. ouvrage cité à la Note 35.
45. David Osborne et Ted Gaebler. *Reinventing Government (Réinventer l'administration) : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Comment l'esprit d'entreprise est en train de transformer le secteur public)*. New York et Londres : Plume (Penguin), 1993.
46. Voir aussi : OCDE. *Policies to Enhance Efficiency in Publicly Funded Services (Politiques pour améliorer l'efficacité des services financés sur fonds publics) : Issues and Experiences among OECD Countries (Problèmes et expériences dans les pays de l'OCDE)*. Département des Affaires Économiques, Comité de politique économique. ECO/CPE/WP1(2002)6, mars 2002.
47. Voir par exemple Osborne et Gaebler, ouvrage cité à la Note 45.
48. Pollitt, cf. ouvrage cité à la Note 44.
49. Voir par exemple OCDE. *La gestion publique en mutation: Les réformes dans les pays de l'OCDE*. PUMA. 1995.
50. Pollitt, cf. ouvrage cité à la Note 44.
51. Pollitt, cf. ouvrage cité à la Note 44. Tableau 2, p. 23. Repris mot pour mot.
52. Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk et Bernd Bühler. « Gestion et budgétisation centrées sur les résultats ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, No. 4, 2002.
53. Boyle, cf. ouvrage cité à la Note 38.
54. Cf. ouvrage cité à la Note 52.
55. Cf. ouvrage cité à la Note **Error! Bookmark not defined.**
56. Robert Axelrod et Michael D. Cohen. *Harnessing Complexity (Exploiter la complexité) : Organizational Implications of a Scientific Frontier (Implications organisationnelles d'une frontière scientifique)*. Basic Books, 2000.



57. Par exemple, Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning. (Grandeur et décadence de la planification stratégique)* New York : The Free Press, 1994 ; Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrandet et Joseph Lampel. *Strategy Safari (Le safari stratégique)*. Prentice Hall, 1998.