

Construire les gouvernements efficaces

Réussites et défis de la gestion publique axée sur les résultats en Amérique latine et aux Caraïbes

Résumé

EDITEURS

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés,
Mauricio García Moreno



Construire les gouvernements efficaces

Réussites et défis de la gestion publique axée sur les résultats en Amérique latine et aux Caraïbes
Résumé

Éditeurs:

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno

Copyright © 2015 Banque Interaméricaine de Développement (BID). L'œuvre ci-présente est sous une Licence Creative Commons IGO 3.0 Paternité - Pas d'utilisation commerciale - Pas de travaux dérivés (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) et peut être reproduite à la condition de l'attribuer à la BID et pour tous les types d'utilisation non commerciales. Les œuvres de types dérivées sont interdites.

Toutes les différences concernant l'usage des produits de la BID qui ne peuvent être résolues amicalement, doivent être soumises à la procédure d'arbitrage conformément aux règles UNCITRAL. Le nom de la BID peut être utilisé seulement pour l'attribution de l'œuvre à la BID.

Dans tous autres cas, l'utilisation du nom de la BID et l'utilisation du logo de la BID est interdit et il sera nécessaire d'avoir un autre accord de licence convenu entre la BID et l'utilisateur.

N.B Le lien ci-dessus contient des informations supplémentaires sur les termes et conditions de la licence.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque Interaméricaine de Développement, de son Conseil d'administration ou des pays qu'elles représentent.



Banque Interaméricaine de Développement
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Résumé

Depuis le début du siècle, les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) s'interrogent constamment sur une amélioration des services publics, une utilisation plus efficace des ressources et une gestion fiable des institutions publiques. De nos jours, les autorités accordent une attention toute particulière aux résultats obtenus par leurs services alors que les citoyens réclament non seulement l'universalité, mais également la qualité de ces services, dans l'espoir d'assurer un meilleur fonctionnement des écoles, des hôpitaux et des tribunaux.

Pour atteindre cet objectif, les gouvernements ont promulgué de nouvelles lois, des institutions ont été instaurées ou modifiées, et de nouveaux outils et méthodes de gestion ont été mis en place.

Afin de déterminer les capacités dont les pays disposent pour favoriser une gestion publique efficace, efficiente et transparente, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) a mis au point le système d'évaluation PRODEV (SEP), qui exploite une méthode de *gestion axée sur les résultats de développement* (GARD). Ce système permet d'analyser cinq piliers du cycle de gestion des politiques publiques, à savoir :

- la planification
- le budget
- la gestion des finances publiques
- la gestion des programmes et des projets
- le suivi et l'évaluation

Ces piliers examinent les éléments que les institutions du secteur public devraient mettre en œuvre pour que leurs efforts permettent d'honorer les promesses faites aux citoyens. **Le livre analyse les progrès et la situation**

de ces cinq piliers au sein du gouvernement central de 24 pays de l'ALC grâce à une comparaison des données du SEP pour 2007 et 2013¹.

L'étude démontre une évolution positive des capacités institutionnelles dans le cadre du projet de la GARD. Bien que leur ampleur varie, les indices ont augmenté pour tous les pays qui ont fait l'objet d'une analyse. On observe ainsi que les pays qui, en 2007, ont obtenu les indices de GARD les plus faibles réalisent actuellement des progrès considérables au regard de l'amélioration de leurs systèmes de gestion publique. C'est notamment le cas du Belize, de la Guyane, de la Jamaïque, du Nicaragua, du Paraguay et de Trinité-et-Tobago. De la même façon, certains pays qui, en 2007, ont été classés dans le groupe intermédiaire ont entrepris des réformes ambitieuses au cours des dernières années et évoluent à grands pas. L'Équateur, le Pérou et la République dominicaine se distinguent dans cette catégorie. Dans le même temps, le groupe enregistrant les meilleurs résultats (Brésil, Colombie, Chili et Mexique) confère un avantage considérable aux autres pays puisqu'il fait état d'une avancée plus stable des cinq piliers de la GARD. Par conséquent, ces pays se révèlent les plus solides en termes de budget axé sur les résultats ainsi qu'en matière de suivi et d'évaluation, des domaines qualifiés de faiblesses pour la majeure partie des pays de la région.

TABLEAU 1 | PAYS QUI ENREGISTRENT LES MEILLEURES PERFORMANCES 2007 - 2013

Piliers	Pays en tête du pilier en 2013 (par ordre alphabétique)	Pays qui ont progressé plus rapidement entre 2007 et 2013 (par ordre alphabétique)
Planification axée sur les résultats	Brésil, Colombie, Équateur, Mexique	Belize, Nicaragua, Paraguay, République dominicaine
Budget axé sur les résultats	Brésil, Chili, Mexique, Pérou	Honduras, Mexique, République dominicaine, Uruguay
Gestion des finances publiques	Brésil, Chili, Colombie, Mexique	Équateur, Guyane, République dominicaine, Trinité-et-Tobago
Gestion des programmes et des projets	Brésil, Chili, Colombie, Mexique	Argentine, Équateur, Mexique, Paraguay
Suivi et évaluation	Brésil, Chili, Colombie, Mexique	Jamaïque, Mexique, Pérou, Uruguay

¹ Parmi les pays compris dans cette étude figurent : l'Argentine, les Bahamas, la Barbade, le Belize, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, la Guyane, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Nicaragua, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Suriname, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay.

Par ailleurs, on constate un grand nombre d'efforts visant l'amélioration d'aspects tels que la planification à l'échelle nationale à moyen et à long terme, la programmation budgétaire à moyen terme et la structuration du budget dans le cadre du programme et des divers instruments de gestion financière. Tant d'éléments qui expriment une volonté de mieux contrôler les dépenses publiques et de les orienter vers des objectifs et buts stratégiques.

L'évaluation de l'efficacité des dépenses, les incitations à la réalisation des objectifs institutionnels et les systèmes d'évaluation font état d'une croissance plus lente. Si ces éléments continuent de stagner, ils risquent de mettre à mal les progrès accomplis dans d'autres domaines, car ils sont étroitement liés à la production et à l'utilisation des données de performance – des facteurs essentiels à une gestion axée sur les résultats. En d'autres termes, les objectifs, ainsi que les ressources nécessaires à leur réalisation, sont mieux identifiés, bien que globalement, l'efficacité des stratégies mises en œuvre demeure floue.

L'analyse des données de performance (efficacité, efficacité et transparence de la gestion publique) par le biais du système d'évaluation PRODEV révèle qu'en règle générale, la région a progressé dans les trois secteurs. L'optimisation des intrants employés pour obtenir un produit (l'efficacité) a été privilégiée au détriment de l'obtention des résultats escomptés (l'efficacité) obtenus par les interventions. La transparence s'est améliorée en raison d'une plus grande diffusion des informations sur la gestion publique, de la part tant des ministères compétents que des responsables chargés notamment de la planification et du budget. Actuellement, les citoyens et l'opinion publique disposent de plus amples informations sur l'action de l'État.

Voici un résumé des principales conclusions formulées dans le livre quant aux réussites et aux défis que représentent les cinq piliers du cycle de gestion des politiques publiques.

Planification axée sur les résultats

La fonction des systèmes de planification de la GARD consiste à définir les résultats que les gouvernements entendent atteindre. Pour ce faire, la méthodologie soulève trois éléments à prendre en compte : 1) les exercices institutionnalisés de planification stratégique, 2) les outils qui permettent de traduire la stratégie en un programme annuel d'activités et de ressources, et 3) les mécanismes qui intègrent dans les plans stratégiques les opinions du pouvoir législatif et des organisations de la société civile.

Les exercices de planification stratégique se renforcent dans la région. Par ailleurs, une tendance se dégage, visant à mieux tracer le cadre institutionnel des organes de gestion par la création de normes spécifiques. De plus en plus de pays (7 en 2007 et 11 en 2013) recensent les stratégies et les objectifs nationaux à long terme (20 ans ou plus) dans le but d'établir un calendrier des programmes publics prioritaires qui viendraient transcender les mandats des administrations.

La phase opérationnelle de la planification (une période au cours de laquelle les ressources sont affectées, les activités identifiées et les responsables désignés) fait état de plusieurs améliorations résultant de l'intégration de programmes, de produits, d'objectifs et d'indicateurs aux projets à moyen terme. Toutefois, il reste encore fort à faire pour que la planification sectorielle et territoriale, ainsi que les investissements, reposent sur des programmes nationaux à moyen terme.

Dans le cadre de la définition de ces programmes, la participation des acteurs politiques et des organisations citoyennes constitue le talon d'Achille de ce pilier. D'ailleurs, aucun élan majeur n'a été observé au cours des cinq dernières années. Sur les 24 pays examinés, le pouvoir législatif de seulement sept d'entre eux avait revu son programme à moyen terme. En outre, la loi exige son approbation dans à peine quatre de ces pays. Bien que les consultations auprès des organisations de la société civile soient devenues non seulement plus fréquentes au cours des dernières années, mais également plus importantes que la participation de l'organe législatif, les procédures à suivre pour conduire ces consultations sont rarement institutionnalisées.

Budget axé sur les résultats

Le budget axé sur les résultats (BAR) se compose d'un ensemble de processus et d'outils qui permettent d'utiliser systématiquement les données de performance (les résultats) des politiques, des programmes et des projets dans le cycle budgétaire en vue de maximiser son impact sur le développement économique et social. Afin de mettre en œuvre le BAR, la méthodologie soulève une nouvelle fois cinq composantes à prendre en compte : le budget des dépenses selon les programmes, la prévision des recettes et des dépenses à moyen terme, les systèmes de suivi et d'évaluation des performances des dépenses publiques, les incitations visant à améliorer l'efficacité de la gestion et la diffusion des informations relatives au budget et aux dépenses.

Parmi ces éléments, la diffusion des informations budgétaires enregistre le progrès le plus remarquable. Sur les 24 pays qui ont fait l'objet

d'une analyse, 21 mettent aujourd'hui à disposition du public, sur Internet, les données relatives au budget. Très peu publient toutefois des résumés et des documents qui facilitent la compréhension et l'analyse de ces documents techniques par les citoyens. Autre élément qui a le vent en poupe depuis quelques années : la prévision et/ou la programmation des recettes et des dépenses à moyen terme. Actuellement, 18 pays sur 24 disposent d'un outil de ce genre, bien que le degré de consolidation varie. L'élaboration des programmes budgétaires – moyen permettant de formuler le budget sur la base des politiques et non des augmentations automatiques en fonction des ressources estimées – est également en progression.

L'évaluation de l'efficacité des dépenses est effectuée grâce aux systèmes de suivi et d'évaluation. Cette étape est essentielle au fonctionnement du BAR, car elle fournit des informations sur les performances requises en vue de maximiser l'impact des politiques publiques. Bien qu'à ce stade très peu de pays disposent d'une technique suffisamment développée pour analyser l'efficacité et la qualité des dépenses publiques, cette composante a tout de même connu une faible croissance au cours de la période d'analyse. De la même façon, rares sont les pays qui ont mis en place des mécanismes encourageant les institutions et les individus à optimiser la gestion et à atteindre les résultats sur le plan institutionnel.

Gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques représente l'ensemble des outils administratifs dont se servent les organismes publics pour mobiliser les ressources en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement. Ce pilier de la méthodologie comprend les domaines suivants : 1) la gestion financière et budgétaire, 2) le système d'acquisition et de passation des marchés et 3) l'audit interne et externe. Parmi les cinq piliers qui constituent la GARD, ce dernier enregistre le meilleur score obtenu en 2007 et se retrouve une fois de plus en tête de liste en 2013.

Au regard de la gestion budgétaire et financière, les progrès majeurs ont été constatés dans les activités d'analyse et de réduction du risque fiscal, qui touchent à la fois les obligations directes et les passifs éventuels. Les Systèmes intégrés de gestion financière (SIGF) ont considérablement progressé, puisque le nombre de pays dotés de systèmes viables et consolidés a augmenté, passant de 8 en 2007 à 12 en 2013.

Sur le plan du système d'acquisition et de passation des marchés publics, les progrès considérables sont associés à l'amélioration de son

cadre juridique et institutionnel, ainsi qu'à l'augmentation de la disponibilité des statistiques sur les processus réalisés. Cependant, l'élargissement des capacités en matière de transactions électroniques demeure limité ; seuls sept pays, sur un total de 24, disposent de tels systèmes électroniques.

Pour ce qui est de l'audit public, une tendance au renforcement de la présence des unités de contrôle interne dans les institutions se dessine et une plus grande prudence s'impose pour répondre aux commentaires de l'audit externe. L'exécution des audits de gestion ou de performance progresse lentement.

Gestion des programmes et des projets

Grâce à la gestion des programmes et des projets, les institutions gouvernementales concrétisent l'offre de produits et de services destinés aux citoyens, générant ainsi de la valeur publique : un objectif essentiel de la gestion axée sur les résultats. L'étude analyse les différents aspects stratégiques du processus de gestion des programmes et des projets : 1) l'évaluation préliminaire des projets, 2) la capacité de planification sectorielle, 3) la gestion de la qualité des services et 4) les systèmes d'information. L'analyse se concentre sur les secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures et du développement social.

Si l'évaluation préliminaire des projets d'investissement est étendue, la couverture n'est toutefois pas toujours adéquate. En outre, son utilisation comme critère pour l'affectation des ressources n'est pas toujours assurée. On remarque également que l'examen de la pertinence des projets demeure limité face aux objectifs et stratégies formulés dans les programmes à moyen terme.

Même si la planification sectorielle représente l'aspect le plus consolidé, l'élaboration des projets à moyen terme fait état des plus grands progrès au cours des dernières années. Cependant, les indicateurs de gestion de la qualité des produits et services, ainsi que des systèmes d'informations sectoriels, ont enregistré de faibles scores dans tous les pays. Ce contraste indique que les compétences ont été créées pour la mise en place des objectifs à moyen et à court terme, mais qu'elles ne s'accompagnent pas de la capacité nécessaire à la mise en œuvre des projets, à la réalisation des objectifs et à l'obtention des informations essentielles pour le suivi.

Par ailleurs, les secteurs de l'éducation et de la santé font état de progrès plus importants par rapport à ceux des infrastructures et du développement social, car les exercices de planification sont menés à long

terme depuis plusieurs décennies et disposent en général de meilleurs systèmes d'informations basés sur leurs registres administratifs. En outre, ce sont les facteurs qui ont joué un rôle majeur dans les efforts visant à atteindre les *objectifs du Millénaire pour le développement* dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

Suivi et évaluation

Les fonctions de suivi et d'évaluation sont inhérentes à la gestion axée sur les résultats, car elles fournissent des informations sur le degré de conformité des résultats et les effets de la gestion publique sur la population. Ce pilier examine les systèmes étroitement imbriqués, à savoir : 1) les statistiques, 2) le suivi et 3) l'évaluation.

Les statistiques constituent le système le mieux établi, où les différences entre pays sont relativement faibles. Dès lors, le cadre juridique et institutionnel est plus solide grâce aux normes internationales qui existent pour un grand nombre de ces processus techniques. Des progrès majeurs sont observés quant à la rapidité avec laquelle les données sont publiées et à la diffusion des micro-données des statistiques de recensement et d'enquête, tant d'éléments importants pour le fonctionnement des systèmes de suivi et d'évaluation.

En outre, les systèmes de suivi sont plus répandus que les systèmes d'évaluation, mais leur développement en est encore à ses balbutiements dans la plupart des pays. Seulement quatre pays sur les 24 étudiés bénéficient de systèmes institutionnels au point pour le suivi des performances. Quatre autres ont atteint un niveau intermédiaire au cours des dernières années. Bonne nouvelle : certains pays s'inscrivent dans une tendance positive visant à créer des institutions chargées des systèmes de suivi et rattachées aux organes responsables du budget ou de la planification, ou à des *centres gouvernementaux* (qui mettent l'accent sur la gestion des objectifs prioritaires).

Comme il a été expliqué plus haut, les systèmes d'évaluation évoluent moins rapidement que les systèmes de suivi. En 2007, seulement quatre pays de l'ALC disposaient de systèmes d'évaluation. En 2013, la situation n'avait pas progressé, bien que deux autres pays aient entrepris des mesures afin de mettre en œuvre des évaluations de façon systématique.

Recommandations

Pour renforcer encore davantage l'accent mis sur l'obtention de résultats liés au cycle de gestion des politiques publiques en Amérique latine et aux Caraïbes, les recommandations suivantes sont proposées.

- Aligner les lois et les normes sur les concepts de gestion axée sur les résultats, la qualité du service et les performances ;
- Promouvoir l'intégration efficace des systèmes de planification et des systèmes budgétaires ;
- Établir des procédures pour inclure les informations sur la performance dans le processus budgétaire ;
- Renforcer la correspondance entre la planification stratégique nationale, la planification sectorielle et la planification des investissements ;
- Consolider l'analyse et la gestion du risque fiscal ;
- Promouvoir la capacité à évaluer les résultats par les organes de contrôle externe ;
- Généraliser et fortifier les stratégies pour l'amélioration continue de la qualité des services ;
- Développer des systèmes de suivi reposant sur des indicateurs de performance ;
- Accroître les capacités institutionnelles d'évaluation des politiques, des programmes et des projets par le biais d'un plan d'évaluation pluriannuel ;
- Adopter des procédures afin d'utiliser les données de performance produites par les systèmes de suivi et d'évaluation.



www.iadb.org/gobiernosefectivos