

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

Groupe de travail des hauts responsables du budget

**UTILISATION DE L'INFORMATION SUR LES PERFORMANCES POUR LA GESTION ET LE
BUDGET : ENJEUX, LECONS ET OPPORTUNITES**

2ème réunion annuelle du réseau HRB sur les Performances et les résultats

**OCDE, Paris
21-22 avril 2005**

Ce document a été établi par John Mayné, Canada, pour la seconde réunion annuelle du réseau des Hauts responsables du budget de l'OCDE sur la Performance et les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec
Teresa CURRISTINE, tél. : +33-1 45 24 18 52 ; Courriel. : teresa.curristine@oecd.org
Sang-in KIM, tél. : +33-1 45 24 17 58 ; Courriel. : sang-in.kim@oecd.org

JT00187795

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Introduction | 3 |
| Pourquoi débattons-nous encore des enjeux ?..... | 3 |
| Les réunions de l'OCDE | 4 |
| Problèmes de mise en oeuvre qui se posent actuellement..... | 5 |
| Douze problèmes posés par la mise en œuvre des informations sur les performances dans les organismes publics | 6 |
| Problèmes institutionnels et organisationnels..... | 6 |
| Référence à la réunion 2004 | 6 |
| Problèmes techniques | 6 |
| Problèmes..... | 7 |
| 1. Créer un climat favorable pour les informations sur les performances | 7 |
| 2. Définir des attentes réalistes | 8 |
| 3. Un engagement à long terme | 9 |
| 4. Définir les attentes concernant les performances pour les résultats..... | 9 |
| 5. Éviter les comportements qui causent des distorsions | 10 |
| 6. Responsabilité pour les résultats | 11 |
| Problèmes techniques..... | 12 |
| 7. Mesures..... | 12 |
| 8. Sélectivité..... | 13 |
| 9. Liens entre les données financières et les informations sur les performances | 13 |
| 10. Attribution des résultats aux actions menées | 14 |
| 11. Qualité des données et des informations..... | 15 |
| 12. Communication d'informations crédibles sur les performances..... | 15 |
| Problèmes mis en évidence dans l'Enquête de l'OCDE | 16 |
| Synthèse générale..... | 16 |
| Travaux futurs | 17 |
| APPENDICE A – Autres références..... | 18 |
| APPENDICE B | 19 |

UTILISATION DE L'INFORMATION SUR LES PERFORMANCES POUR LA GESTION ET LE BUDGET : ENJEUX, LEÇONS ET OPPORTUNITÉS

Introduction

1. La prise en compte de l'information relative aux performances dans la gestion et le budget est un élément essentiel de la réforme du secteur public dans le monde entier. C'est certainement le cas des pays de l'OCDE qui, pour nombre d'entre eux, sont à la pointe des efforts déployés pour que l'information sur les performances joue un rôle plus important dans la gestion publique. Certains pays peuvent faire état des initiatives en matière d'information sur les performances prises dans les années 70, d'autres ont pris plus récemment des mesures délibérées pour développer leurs capacités et utiliser des informations sur les performances.

2. Malgré cette tradition relativement longue, il est clair que l'intérêt dans les pays de l'OCDE ne fléchit pas, comme en témoigne la création en 2004 du *Réseau des hauts responsables du budget de l'OCDE sur les performances et les résultats*. Les initiatives concernant l'information sur les performances présentent des caractéristiques communes dans de nombreux pays et des travaux sont toujours consacrés à l'analyse des nombreuses questions soulevées (voir Appendice A pour une liste des publications de l'OCDE).

3. Il est clair également que de nombreux problèmes subsistent ; peu de pays affirmeraient qu'ils ont parfaitement réussi à intégrer l'information sur les performances dans leurs systèmes de gestion et de budget.

Pourquoi débattons-nous encore des enjeux ?

4. Il est judicieux de se demander, compte tenu des efforts déployés au cours des 25 à 30 dernières années dans de nombreux pays, pourquoi les informations sur les performances ne font pas systématiquement partie des systèmes de gestion et de budget dans la plupart des pays de l'OCDE. N'avons-nous pas appris ? N'avons-nous pas « résolu » tous les problèmes importants ? Et si ce n'est pas le cas, pourquoi ?

5. Le fait est que des progrès considérables ont été réalisés et que les enseignements sont là pour ceux qui veulent en tirer parti. Il est aujourd'hui largement admis que l'information relative aux performances devrait être un élément de la gestion et de la budgétisation publiques. Il n'en a pas toujours été ainsi et l'absence d'accord quant à l'intérêt des informations sur les performances a été l'un des principaux obstacles dans le passé -- et le reste certainement en partie.

6. Toutefois, la lenteur des progrès et parfois leur absence décourageante demeurent une réalité. Cette situation tient sans nul doute à de nombreuses raisons, qui diffèrent certainement suivant les pays. Comme il ressortira de l'analyse ci-après, les problèmes sont bien réels et beaucoup d'entre eux sont très difficiles à résoudre. Compte tenu de ces antécédents, plusieurs grandes observations peuvent être faites :

7. **L'orientation a changé.** Les premiers efforts visant à intégrer l'information sur les performances dans la gestion et le budget publics étaient le plus souvent axés sur les produits — les biens et les services

directement produits par l'administration publique — plutôt que sur les résultats — les avantages obtenus grâce à ces biens et services. Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur les résultats ; qu'est-ce que les citoyens obtiennent réellement en échange de leurs impôts ? Quels que soient les problèmes que posait l'utilisation d'informations sur les produits dans la gestion publique, les problèmes sont beaucoup plus complexes et ont un effet beaucoup plus marqué sur la gestion publique lorsqu'on s'attache aux informations sur les résultats. Le Questionnaire sur les informations relatives aux performances (2005) a mis en évidence le fait que si de nombreux pays ont une très large expérience des produits, c'est beaucoup moins le cas pour ce qui est des résultats. Les enseignements tirés de l'utilisation d'informations sur les produits est peut-être d'un intérêt limité lorsqu'on cherche à obtenir et utiliser des informations sur les résultats et à les utiliser.

8. **Cela nécessite des changements fondamentaux.** Une raison essentielle de cette lente évolution tient à ce que l'intégration des informations sur les performances dans la gestion et le budget publics n'est pas seulement un problème technique que l'on peut donner à résoudre à des "experts" comme les spécialistes de la mesure et de l'évaluation des performances. En fait, une orientation sur les résultats concrets nécessite des changements importants et souvent fondamentaux de la manière dont le secteur public est géré, de la manière dont les organismes du secteur public mènent leurs activités qui consistent à exécuter les programmes et à fournir les services aux citoyens. Cela nécessite des changements importants pour tous les aspects de la gestion, de la gestion opérationnelle à l'évaluation du personnel en passant par la planification stratégique et le budget. Par ailleurs, cela exige un « changement culturel » problématique, qui consiste à valoriser les informations sur les performances comme un élément essentiel à la bonne gestion. Considérés sous cet angle, il n'est peut-être pas surprenant que les progrès se soient révélés difficiles.

9. **Cela prend des années.** Un autre facteur essentiel qui explique la lenteur des progrès est que cette évolution demande du temps et de la persévérance : au moins 4 à 5 ans d'efforts soutenus. Le problème est que les principales personnes concernées changent de fonction, que les gouvernements et les parlements changent, que les priorités évoluent. Dans le passé, l'information sur les performances a nécessité beaucoup de réapprentissage. Par ailleurs, 4 à 5 ans constituent le délai nécessaire pour qu'un système soit opérationnel. Une bonne gestion implique une attention constante. Pour employer un cliché, l'intégration des informations sur les performances dans la gestion et le budget constitue un moyen et non une fin.

10. **Cela entraîne des coûts.** Une autre raison importante est que l'élaboration et l'utilisation d'informations sur les performances demandent du temps et de l'argent, ressources dont une fonction publique déjà harassée ne dispose souvent pas. Les responsables peuvent avoir le sentiment, littéralement, qu'ils n'ont pas assez de temps ni de ressources pour gérer ou budgétiser en vue d'obtenir des résultats.

11. Le fait est que si le problème est perçu principalement comme un problème de mesure, ou comme une initiative qui peut être menée à bien en une année de travail approfondi, ou qui peut être accomplie en utilisant les ressources existantes — ce qui après tout est un élément de bonne gestion — alors les progrès seront probablement lents, incomplets et ne dureront pas. C'est à la lumière de ces antécédents et de ces éléments que les problèmes plus spécifiques auxquels sont confrontés les pays membres peuvent être analysés.

Les réunions de l'OCDE

12. La première réunion du Réseau des hauts responsables du budget sur les performances et les résultats s'est tenue en avril 2004 et a donné lieu à la présentation d'exposés par plusieurs pays. Les documents présentés comprenaient de nombreuses références aux problèmes rencontrés, aux

enseignements tirés et aux expériences. Ces éléments ont servi de base pour l'analyse ci-après. La liste des exposés présentés figure à l'appendice B.

13. Il est clair également que les différents acteurs concernés par les informations sur les performances comme les organismes dépensiers, les ministères des Finances, les services d'audit et les élus n'auront pas la même perception des problèmes qu'ils considèrent comme les plus importants. C'est là un des thèmes de la réunion d'avril 2005.

14. La présente note vise à récapituler les principales conclusions de la réunion de 2004 et à présenter les points à examiner lors de la réunion 2005 du Réseau. Elle a pour objet d'examiner les principaux problèmes auxquels sont confrontés les pays membres, de susciter une réflexion sur les perspectives qui s'offrent aux différents acteurs, d'identifier certains des enseignements qui se dégagent et de mettre en évidence les orientations futures possibles.

Problèmes de mise en oeuvre qui se posent actuellement

15. Le tableau 1 recense douze problèmes essentiels. Il est basé sur les travaux publiés, l'expérience antérieure, les résultats du récent Questionnaire de l'OCDE sur les informations relatives aux performances (2005) et les exposés des pays membres à la réunion d'avril 2004 du réseau. Pour chaque question, le problème posé est présenté et analysé, les enseignements connexes qui peuvent s'en dégager exposés succinctement et les orientations futures possibles indiquées.

Tableau 1

Douze problèmes posés par la mise en œuvre des informations sur les performances dans les organismes publics

| <i>Problèmes institutionnels et organisationnels</i> | <i>Référence à la réunion 2004</i> |
|--|---|
| 1. créer un climat favorable pour l'information sur les performances (mesures d'incitation bien adaptées ; appropriation, développement d'une culture d'apprentissage) | Finlande, Trésor du Royaume-Uni, <i>National Audit Office</i> du Royaume-Uni, Chili, <i>Office of Management and Budget</i> des États-Unis. |
| 2. définir des attentes réalistes concernant les ressources et les performances (modestie, définition de demandes réalistes ; formation des utilisateurs) | Finlande, ministère des Finances des Pays-Bas, <i>Treasury</i> du Royaume-Uni, Chili, <i>Office of Management and Budget</i> des États-Unis, <i>General Accounting Office</i> des États-Unis. |
| 3. avérer l'engagement à long terme requis ; maintien de la dynamique (temps et ressources financières) | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, Finlande, <i>Treasury</i> du Royaume-Uni, <i>NAO</i> des Pays-Bas, <i>OMB</i> des États-Unis, <i>GAO</i> des États-Unis. |
| 4. définir les attentes en matière de performances pour les résultats | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, <i>Treasury</i> du Royaume-Uni, Chili, <i>OMB</i> des États-Unis, <i>GAO</i> des États-Unis. |
| 5. éviter les comportements susceptibles de provoquer des distorsions (réexamen des mesures ; accent mis sur les résultats) | Finlande, Chili. |
| 6. responsabilité des résultats (signification de la responsabilité ; résultats partagés) | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, <i>OMB</i> des États-Unis. |
| <i>Problèmes techniques</i> | |
| 7. mesures (mesurer, obtenir les mesures appropriées, SMART ; acquisition des compétences nécessaires ; mesures partagées ; développement d'évaluation) | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, Finlande, ministère des Finances des Pays-Bas, Chili, <i>NAO</i> des Pays-Bas, <i>GAO</i> des États-Unis. |
| 8. sélectivité des mesures ; problèmes de surcharge | Ministère des Finances des Pays-Bas, <i>Treasury</i> du Royaume-Uni, Chili. |
| 9. rattachement des résultats aux mesures prises | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, Finlande, ministère des Finances des Pays-Bas. |
| 10. liens entre la gestion financière et la gestion des performances : détermination du "coût" des résultats | Finlande, <i>GAO</i> des États-unis, <i>OMB</i> des États-Unis. |
| 11. assurance qualité des données et des informations | <i>NAO</i> du Royaume-Uni, Finlande, ministère des Finances des Pays-Bas, Chili, <i>NAO</i> des Pays-Bas, <i>OMB</i> des États-Unis. |
| 12. communication d'informations crédibles sur les performances | <i>Treasury</i> du Royaume-Uni. |

16. *Les problèmes institutionnels et organisationnels* couvrent les domaines dans lesquels les organismes ont besoin d'opérer des changements ou de faire des choses qui ne l'étaient pas auparavant. Les *problèmes techniques* sont ceux pour lesquels des compétences en matière de mesure et de budgétisation sont requises. Un grand nombre de ces problèmes posent des problèmes conceptuels qui impliquent de la part des personnes et des organismes des modifications des approches suivies ou de nouvelles approches. Il existe à l'évidence des chevauchements entre ces deux catégories de problèmes. Néanmoins, les groupements sont utiles aux fins de l'analyse.

17. Les liens avec les exposés présentés en 2004 sont donnés à titre indicatif. Dans certains cas, les problèmes recensés sont ceux qui ont pu être identifiés dans les documents présentés, par exemple les documents sur les enseignements qui se dégagent. Chacun des problèmes ci-dessus sera analysé successivement et pour certaines questions, on s'attachera à déterminer les autres problèmes qui se posent.

Problèmes

1. *Créer un climat favorable pour les informations sur les performances*

18. **Le problème.** C'est la question du changement culturel. Il est difficile pour les organismes (et les gouvernements) de changer leur comportement en matière de gestion. Les informations sur les performances n'ont pas, dans le passé, joué un grand rôle dans les méthodes de gestion qu'ils ont appliquées. Et ces organismes ont pu continuer sans ces informations, dès lors pourquoi changer ?

19. Ce problème recouvre plusieurs questions connexes :

- la nécessité d'une forte impulsion ;
- la nécessité d'incitations appropriées pour rassembler et utiliser les informations sur les performances ;
- l'importance d'une culture d'apprentissage et de la capacité d'adaptation ;
- l'évaluation des informations basées sur des faits concrets et en particulier des informations sur les résultats.

20. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Ce problème est celui qui a été le plus fréquemment mentionné. Les exposés l'an dernier, ont mis en évidence de nombreux aspects :

- l'intérêt d'une orientation sur les résultats ;
- la nécessité d'incitations fortes et appropriées ;
- l'intégration des informations sur les performances dans le cadre de la réforme plus large de la fonction publique, ce qui favorise l'appropriation et le leadership du Premier ministre ;
- la mise en place d'un cadre orienté vers les performances, l'intégration avec le budget, les relations avec la rémunération, les mesures permettant de surmonter les peurs et de vaincre le cynisme ;
- l'appui du Parlement et les demandes formulées par celui-ci, l'intérêt des mesures d'incitation.

21. **Analyse.** Si les informations sur les performances ne sont pas appréciées par un organisme, et si les nombreuses incitations mises en place au sein des organismes ne favorisent pas le développement et l'utilisation d'informations sur les performances, il est difficile d'imaginer un succès, même si d'autres problèmes sont réglés. La mention fréquente par les intervenants l'an dernier de l'importance que revêt et les problèmes que pose la mise en place d'un cadre propice en témoigne. En outre, le Questionnaire de l'OCDE sur les informations relatives aux performances a fait apparaître le leadership comme le facteur de réussite le plus souvent mentionné.

22. Le changement culturel est très difficile à réaliser au sein des organismes pour plusieurs raisons :

- les gens sont très à leur aise lorsqu'ils font les choses de la manière dont elles ont été faites dans le passé. Cela est vrai pour les gestionnaires et les fonctionnaires chargés du budget. De fait, les informations sur les performances pour les spécialistes du budget peuvent apparaître comme limitant leur champ d'action — « le confort de l'ambiguïté » ;
- certains craignent les approches de la gestion publique et du budget fondées sur des données concrètes, y voyant une érosion de l'expérience acquise au cours des années ;
- les incitations formelles et informelles au sein des organismes sont puissantes et bien connues, et parfois, elles ne sont pas perçues comme favorisant les informations sur les

performances. Ou bien l'absence d'incitations peut simplement rendre difficile l'intégration des informations sur les performances dans les processus organisationnels existants (problème identifié dans le questionnaire de l'OCDE sur les informations sur les performances comme la principale raison de la non-utilisation de ces informations dans le cadre du processus budgétaire) ;

- les hauts responsables peuvent apparaître comme n'approuvant que pour la forme cette dernière "tendance" ; ce comportement fera tache d'huile ;
- si les décisions budgétaires ne tiennent manifestement pas compte des informations sur les performances, le message est clair.

23. Ce problème est très réel et nécessite une forte impulsion au plus haut niveau et des incitations efficaces pour le surmonter. Plusieurs autres problèmes y sont étroitement liés.

2. *Définir des attentes réalistes*

24. **Le problème.** La longue histoire des efforts visant à introduire des informations sur les performances dans la gestion et le budget est émaillée d'échecs. Bien souvent, ces échecs sont dus aux attentes irréalistes fixées ou prévues pour les informations sur les performances. Celles-ci ont été présentées par certains comme une panacée pour améliorer la gestion publique et le budget : les utilisateurs des informations sur les performances disposeront de tout ce dont ils ont besoin pour savoir comment gérer, budgétiser ou demander des comptes. Il n'en est pas ainsi et il n'en sera pas ainsi.

25. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Ce problème a aussi reçu beaucoup d'attention de la part des intervenants réunis l'an dernier :

- utilisation appropriée des informations sur les performances et absence de soutien politique ;
- utilisation appropriée des informations sur les performances ;
- les dangers d'un lien mécanique avec les réexamens des dépenses ;
- pas d'utilisation mécanique dans le cadre du processus budgétaire ;
- favoriser les demandes du parlement et d'autres institutions.

26. **Analyse.** Une des leçons que l'on aurait dû tirer est la nécessité de faire preuve de modestie. Il faut que tous reconnaissent la difficulté que revêtent l'élaboration et l'utilisation d'informations sur les performances, comme ces problèmes l'illustrent. De plus, le rôle des informations sur les performances consiste à éclairer les décisions, et non à les déterminer. Il existe un besoin réel de former les utilisateurs de ces informations à l'utilisation des informations et à leurs interprétations et limitations possibles. La nécessité d'acquérir de l'expérience et le besoin de compétences de gestion demeureront toujours au centre de la gestion du secteur public.

27. Il est spécialement important que les responsables du budget apportent une réponse appropriée à ce problème. Il peut y avoir la tentation d'utiliser les éléments d'information sur les programmes qui donnent de médiocres résultats et de ne pas tenir compte ou de remettre en question les informations sur les programmes qui donnent de bons résultats. Une mauvaise utilisation en l'espèce enverra des messages très forts aux ministères dépensiers. Les informations sur les performances ne seront pas exhaustives et contiendront certaines incertitudes. Leur rôle devrait toujours être considéré comme informatif.

28. Par ailleurs, le Questionnaire de l'OCDE sur les informations relatives aux performances semble indiquer que beaucoup de responsables ont retenu cette leçon. Bien que l'utilisation de ces informations ne soit pas généralisée dans le cadre de la préparation des budgets par les ministères centraux, lorsqu'elles sont utilisées, c'est généralement pour ce rôle d'information et non comme un facteur déterminant. Cette

approche est prudente ; la préparation des budgets exigera toujours du discernement et la prise en compte de questions plus larges.

3. *Un engagement à long terme*

29. **Le problème.** Ce problème a déjà été identifié comme l'une des principales questions ; à une exception près, il a été soulevé par tous les intervenants réunis en 2004. Pour intégrer l'information sur les performances dans la gestion et le budget, il faut un engagement soutenu sur de nombreuses années. Ce n'est pas une initiative à court terme d'un, deux, voire trois ans. De nombreux organismes et de nombreux gouvernements ont des difficultés à maintenir l'élan sur le long terme. Un engagement à long terme implique aussi le besoin de ressources à long terme. L'élaboration d'informations sur les performances a un coût.

30. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** De nombreux points ont été soulevés :

- La nécessité de considérer les mesures comme un instrument en évolution et non comme solution ponctuelle.
- Le coût des systèmes d'information sur les performances du point de vue des ressources financières et des compétences.
- L'accent mis sur la continuité.
- Maintien de la dynamique, patience requise.
- Les efforts pour promouvoir les demandes du Parlement, l'utilisation limitée par les Parlements.
- La nécessité d'un rythme soutenu.

31. **Analyse.** Les initiatives au sein de l'administration se succèdent. Certains l'ont constaté pour ce qui est de l'importance de l'information sur les performances. Il faut persister pendant de nombreuses années. De fait, il faut de nouvelles méthodes de gestion et de préparation du budget, des méthodes qui privilégient l'utilisation de données concrètes. Ce qui compte, c'est de réaliser l'engagement à long terme requis, de célébrer les progrès accomplis, de récompenser les réussites et de persévérer.

4. *Définir les attentes concernant les performances pour les résultats*

32. **Le problème.** Pour intégrer l'information sur les performances dans la gestion et le budget, il est essentiel que les organismes définissent des attentes raisonnables quant au niveau de performances à atteindre. Ce problème est difficile pour plusieurs raisons :

- Cela soulève directement la question de la responsabilité pour les performances.
- Les résultats sont par définition des éléments sur lesquels l'organisme n'a pas une maîtrise absolue ; fixer les objectifs peut être considéré comme dangereux. Parfois, on ne sait pas ce que des niveaux raisonnables devraient être.
- Parfois, on ne voit pas bien si les attentes à définir sont des prédictions concernant les niveaux futurs qui peuvent être atteints — objectifs prédictifs — ou sont — objectifs éloignés des niveaux qui sont visés pour susciter une amélioration des performances.
- La définition d'attentes acceptables peut nécessiter un dialogue avec les bénéficiaires et/ou les responsables de l'élaboration du budget.

33. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Ce problème aussi a été reconnu :

- Définition des attentes concernant les résultats
- Nécessité d'attentes raisonnables concernant les résultats — SMART
- Définition d'objectifs de résultats
- Définition claire des attentes
- Fixation d'objectifs réalistes, consultation avec le Congrès.

34. **Analyse.** Certains considèrent ce problème comme le plus difficile du fait qu'il soulève des questions de responsabilité, extrêmement complexes lorsqu'on cherche à définir les attentes concernant les résultats plutôt que les produits. De fait, la responsabilité mérite une analyse distincte et est donc identifiée comme un problème conceptuel clé.

35. Une interprétation simpliste de la fixation d'objectifs consiste à définir des attentes spécifiques, enregistrer les performances et déterminer l'écart, qui indique une bonne performance ou une performance médiocre de la part des organismes (ou des gestionnaires). Bien entendu, les résultats peuvent simplement montrer que les objectifs visés ont été mal conçus ou reflétaient seulement une estimation irraisonnée. Ou bien, les objectifs ont été délibérément fixés à un niveau si bas qu'il aurait été difficile de ne pas les atteindre.

36. Il est important de déterminer si les attentes concernant les performances qui ont été définies sont des objectifs prédictifs ou — ce qui est peut-être préférable — des objectifs éloignés, de façon que l'interprétation des performances au regard de ces attentes soit pertinente. Quel est le but de la fixation d'objectifs ? Évaluer les performances ou apprendre comment améliorer les performances ?

37. La définition d'attentes concernant les performances peut également jouer un rôle utile dans les discussions entre les responsables des programmes et ceux qui doivent en bénéficier ainsi qu'avec les responsables de l'élaboration du budget, sur ce qu'il est possible de faire.

38. Il se pose également des problèmes techniques. Les programmes et les politiques peuvent être conçus en termes de chaînes de résultats : certaines activités produisent une série de résultats qui à leur tour produisent une chaîne d'effets conçus pour influencer les résultats finaux recherchés. Les attentes peuvent être définies à divers niveaux dans cette chaîne de résultats, même si le résultat final est considéré comme l'élément essentiel. L'important n'est pas d'atteindre ou non un objectif à un niveau déterminé. L'important est que l'ensemble de la chaîne des résultats — l'histoire des performances — se déroule effectivement comme prévu.

5. *Éviter les comportements qui causent des distorsions*

39. **Le problème.** Le problème classique que pose l'utilisation de mesures des performances est que, en sélectionnant quelques indicateurs spécifiques avec les objectifs qui les accompagnent, les gestionnaires et les agents se concentrent sur l'amélioration de ces chiffres, peut-être au détriment de ce que le programme s'efforce en fait d'atteindre. Le danger est plus important lorsque les mesures sont des produits ou des résultats de niveau inférieur. L'expérience des mesures de performances est pleine d'exemples de ce type de distorsion des comportements.

40. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Plusieurs intervenants ont mentionné cette question :

- Crainte que le financement de la formule puisse fausser les comportements
- Nécessité d'éviter les comportements pervers

41. **Analyse.** Cette question est souvent présentée comme l'une des principales objections à l'utilisation de mesures des performances, et le danger est effectivement réel. Une partie de la réponse consiste à s'attaquer au premier problème mentionné ci-dessus. Si un usage raisonnable de l'information sur les performances est encouragé et appuyé par les mesures d'incitations appropriées, le danger sera atténué. La référence à des mesures évolutives est également pertinente ici. Pour plusieurs raisons, les mesures de performances devraient être réexaminées et réactualisées régulièrement pour s'assurer qu'elles demeurent pertinentes, utiles et qu'elles ne causent pas de comportement pervers.

42. En outre, plus on se concentre sur les résultats de niveau plus élevé, moins il y a de chance que ce phénomène se produise car les mesures sont étroitement liées à l'objectif réel de l'activité. De fait, il est même préférable de s'attacher à l'ensemble de la chaîne de résultats et au degré auquel celle-ci se réalise.

6. *Responsabilité pour les résultats*

43. **Le problème.** Les gens acceptent généralement bien d'être tenus pour responsables des éléments qu'ils peuvent maîtriser. Ainsi, les gestionnaires peuvent se considérer comme responsables des produits résultant des activités qu'ils dirigent. Lorsqu'on s'attache aux résultats, la situation est beaucoup moins confortable, car les résultats à atteindre sont influencés par de nombreux facteurs qui échappent au contrôle du gestionnaire : évolution économique et sociale, événements extérieurs et autres programmes.

44. Il est peut être difficile de déterminer précisément ce que signifie la responsabilité pour les résultats. Si les produits ne sont pas réalisés, on peut à juste titre désigner le gestionnaire responsable et prendre des mesures correctives. Si les résultats ne se produisent pas, et que la même mesure est prise automatiquement, peu à l'avenir seront disposés à s'engager sur des résultats. Une approche quelque peu différente de la responsabilité est requise en pareil cas.

45. Ce problème présente un second aspect qui là aussi se pose lorsqu'on se concentre sur les résultats. De nombreux résultats intéressant le gouvernement nécessitent les efforts de plusieurs programmes et souvent de plusieurs ministères. Les résultats sont partagés. La responsabilité pour ces résultats peut elle également être partagée ? Dans l'affirmative, comment ?

46. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Seuls deux intervenants ont mentionné cette question :

- Les problèmes posés par les résultats partagés
- L'idée de la responsabilité de l'influence sur les résultats

47. **Analyse.** Ce problème est un problème important qui doit être réglé si l'on veut que l'information sur les performances joue un rôle dans la gestion et la budgétisation. Et la manière de le traiter est celle qui a été indiquée par un intervenant l'an dernier ; prendre en considération la responsabilité non pas de l'obtention des résultats en tant que tels mais plutôt de l'influence sur les résultats. Le Vérificateur général du Canada (2002) a formulé des suggestions analogues.

48. Dans le cas des résultats partagés, les responsabilités sont multiples. Les partenaires sont responsables envers leurs ministres, ainsi qu'envers les autres partenaires avec lesquels ils travaillent. Collectivement, ils sont responsables de l'influence sur les résultats, ainsi que responsables de leurs propres actions et de leurs propres contributions.

49. Cela requiert une approche plus fine des responsabilités, dans laquelle une simple analyse de variance est tout à fait insuffisante. Des données concernant le degré auquel les résultats ont été atteints sont toujours nécessaires, mais également des données sur le degré auquel le programme en question a eu une influence sur les résultats observés ou a contribué à ces résultats. Dans cette approche de la

responsabilité, il est essentiel de faire preuve de discernement dans l'interprétation des performances. Quel degré d'influence est-il jugé suffisant ? Par ailleurs, il faut aussi des approches permettant d'évaluer la contribution apportée à la réalisation des résultats (voir « *problème 10* », p. 15).

Problèmes techniques

7. Mesures

50. **Le problème.** La question des méthodes à utiliser pour mesurer les produits et les résultats des programmes gouvernementaux est souvent considérée comme le principal problème à surmonter lorsqu'on met en place des systèmes d'information sur les performances. L'information sur les performances ne sera utilisée que si les données et les informations rassemblées sont les bonnes. Parmi les problèmes que cela pose, on peut mentionner la mesure d'un grand nombre de résultats intéressant le gouvernement, le développement des compétences indispensables en matière de mesure et l'utilisation appropriée des évaluations.

51. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Un bon nombre d'intervenants ont soulevé cette question :

- Mesures quantifiables des résultats de haut niveau, mesures qui montrent l'intérêt des travaux menés, mesures des résultats partagés avec d'autres ministères.
- Prise en compte des aspects des performances touchant la qualité, collecte des données auprès d'autres niveaux d'administration.
- Lien avec l'évaluation, rassemblement des bonnes informations, compétences/qualification appropriées.
- Lien avec l'évaluation.
- Obtention des informations appropriées.
- Accroître l'offre d'information, programmes horizontaux, difficulté des mesures dans certains domaines.

52. **Analyse.** Si des problèmes réels se posent ici, certaines difficultés tiennent peut-être à la manière dont on conçoit les « mesures ». Une grande partie des mesures dans le secteur public diffèrent considérablement des mesures dans les sciences naturelles, où la précision et l'exactitude peuvent effectivement être couramment obtenues. Les mesures dans le secteur public concerneront toujours des événements incertains et on ne pourra jamais « mesurer » définitivement de nombreuses questions. L'évaluation des performances d'un programme ou d'une politique comportera toujours un certain degré d'incertitude.

53. En l'occurrence, il serait préférable de considérer les mesures comme la collecte de données qui réduiront ces incertitudes. De ce point de vue, la plupart des résultats incertains peuvent effectivement être mesurés, c'est-à-dire qu'on peut rassembler des données et des informations supplémentaires qui amélioreront la connaissance de la performance en question.

54. Des compétences en matière de mesure sont toujours nécessaires, mais on sait comment développer ou acheter ces compétences. Il peut être difficile d'élaborer des mesures appropriées mais cela devrait être fait dans une perspective d'expérimentation, en ayant conscience du fait que, souvent, le temps dira quelles mesures se révèlent utiles et solides. L'élaboration des mesures appropriées ne se fait pas une fois pour toutes mais — pour redire les choses — constitue un processus dans lequel on procède par tâtonnements.

55. Bien entendu, la qualité des mesures effectuées est importante ; cette question sera examinée séparément ci-après.

8. *Sélectivité*

56. **Le problème.** Si dans certains milieux, on peut être préoccupé par l'absence d'informations sur les performances, un problème encore plus courant est celui du danger de surabondance d'informations. Pour un programme déterminé, on peut créer tout un ensemble de mesures possibles, ce qui peut facilement submerger les utilisateurs incapables de traiter l'information. Un bon nombre de systèmes de mesures des performances se sont effondrés sous le poids d'un excès d'informations. La plupart des responsables ont conscience de la nécessité d'une sélectivité dans la collecte et l'utilisation de l'information. Le questionnaire de l'OCDE a révélé une tendance marquée à l'accroissement du volume des données sur les performances.

57. Toutefois, il est plus facile de parler de sélectivité que de la réaliser. La sélectivité implique que certaines informations ne soient pas collectées, des informations que quelqu'un, quelque part pourrait vouloir. On ne voit pas bien comment remédier au problème que pose la surabondance d'informations.

58. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Plusieurs intervenants ont abordé cette question.

- Le trop grand nombre d'évaluations effectuées ; informations déconnectées.
- Sélectivité (ne pas fixer trop d'objectifs).
- Surdose d'informations.

59. **Analyse.** Les organismes constatent souvent qu'il faut du temps — des années — pour déterminer les données qui sont vraiment indispensables et méritent d'être collectées. Par ailleurs, ce qui apparaît comme essentiel aujourd'hui changera probablement dans l'avenir. Réexamen et actualisation sont essentiels. Il est fréquent de constater que des mesures pour lesquelles des données ont été collectées se révèlent peu intéressantes et qu'il y a donc lieu de les abandonner. La nécessité d'identifier les mesures essentielles est très importante, mais celle de prendre conscience que les besoins d'information doivent évoluer au fil du temps si l'on veut que ces informations demeurent pertinentes l'est également.

60. Une solution pour remédier au problème de la surabondance d'informations pourrait être d'utiliser intelligemment les technologies de l'information. Aujourd'hui — ou dans le proche avenir — les organismes devraient pouvoir disposer de grandes bases de données à partir desquelles on pourra produire de manière simple des rapports concis et conçus individuellement pour répondre aux besoins des différents utilisateurs. On peut imaginer un système de données basé sur Internet qui utilise une interface conviviale permettant à chacun d'établir son propre rapport sur les performances. C'est peut-être ainsi en définitive que la question de la "surabondance d'informations" pourra être réglée.

9. *Liens entre les données financières et les informations sur les performances*

61. **Le problème.** Un objectif fondamental de l'intégration des informations sur les performances dans la gestion et le budget est de permettre de déterminer combien coûtent les résultats des programmes gouvernementaux. Pour les produits, cela est relativement simple car il existe un lien direct — pour l'essentiel — entre les coûts des moyens mis en œuvre et les produits directement obtenus. Mais même pour les produits, cela peut souvent poser des difficultés car les systèmes financiers ne sont pas toujours harmonisés avec les produits.

62. Toutefois, pour les résultats, en particulier les résultats de niveau supérieur, le problème n'est pas seulement technique mais aussi conceptuel. Compte tenu du fait que les produits et les résultats de niveau

inférieur peuvent contribuer à la réalisation d'un certain nombre de résultats recherchés, que signifie le « coût » d'un résultat ? Cette question n'a pas été traitée de manière appropriée.

63. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Quelques intervenants ont soulevé cette question :

- Les difficultés que soulève la budgétisation des biens publics.
- La mise en harmonie des plans et des coûts.
- Adéquation entre les coûts et les résultats ; harmonisation des comptes budgétaires et des programmes.

64. **Analyse.** Cette question n'a pas reçu beaucoup d'attention dans les travaux publiés. En 1999, l'OCDE a examiné la question mais il n'y a pas eu beaucoup d'autres travaux. La question semble largement négligée ou non reconnue. Si un système financier est harmonisé avec les résultats, il est possible de chiffrer le coût de ces produits, même s'il y a encore des problèmes techniques concernant la répartition des frais généraux. Le problème conceptuel est un peu plus délicat. Sauf dans les situations très simples, la répartition des coûts des produits entre plusieurs résultats de niveau supérieur ne semble pas possible.

65. Une réponse consisterait à déterminer les coûts pour *l'ensemble* de résultats auxquels les produits contribuent. Cela est analogue à la détermination du coût d'un programme ou de parties d'un programme. Cette question nécessite des recherches plus approfondies.

10. *Attribution des résultats aux actions menées*

66. **Le problème.** Un premier problème consiste à mesurer les résultats. Déterminer dans quelle mesure le programme a contribué à ces résultats est une toute autre question, plus délicate encore. Le problème est que, bien souvent, plusieurs autres facteurs en sus du programme ont contribué aux résultats observés. De fait, les résultats auraient pu se produire en l'absence du programme. Toutefois, pour être en mesure d'évaluer l'intérêt qu'il y a à dépenser l'argent du contribuable pour le programme, il faut avoir une certaine idée de la façon dont ce dernier influence les résultats souhaités.

67. Il est très difficile de déterminer précisément les diverses contributions.

68. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Plusieurs intervenants ont soulevé cette question :

- Relier les produits aux performances au niveau des résultats.
- Mesure de la contribution d'un ministère aux résultats finaux.
- Analyse de causalité.

69. **Analyse.** Entreprendre des évaluations du programme constitue une méthode pour tenter d'évaluer le lien entre les actions menées dans le terme d'un programme et les résultats. Plusieurs intervenants ont souligné la nécessité d'intégrer l'évaluation dans un système d'information sur les performances. Une évaluation peut s'efforcer d'établir l'hypothèse contraire ; que se serait-il passé en l'absence de programme ? Ce type d'évaluation nécessite de très grandes compétences et peut être coûteux, les résultats n'étant pas toujours garantis. Néanmoins, lorsque l'attribution des résultats aux actions menées est une question importante qui comporte beaucoup d'incertitudes, une évaluation constitue vraisemblablement la meilleure façon de procéder.

70. Des approches moins élaborées — comme l'analyse des contributions — peuvent également permettre de réduire, au moins dans une certaine mesure, l'incertitude entourant le lien de cause à effet.

11. *Qualité des données et des informations*

71. **Le problème.** Lorsqu'on a analysé le problème que posent les mesures, on a fait valoir que les mesures dans le secteur public ne seront jamais parfaites. En conséquence, dans un système de mesure des performances, il faut veiller à la qualité des données et des informations. Compte tenu du contexte contesté dans lequel les informations sur les performances sont utilisées, il est très important que ces informations paraissent crédibles à ceux qui les utilisent. La qualité se rapporte à toute une série de questions, comme l'exactitude, la pertinence et l'opportunité. Ce n'est pas un concept absolu. En outre, l'amélioration de la qualité est plus coûteuse en ressources. Ce que l'on recherche généralement, ce sont des données et des informations bien adaptées ; c'est-à-dire de qualité suffisamment bonne pour le but recherché. La difficulté est d'y parvenir.

72. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Quelques intervenants ont soulevé la question de la qualité:

- Qualité des données.
- Fiabilité des informations sur les performances.
- Définition de normes de qualité raisonnables.
- Informations biaisées.
- Informations de qualité ; définition de normes.
- Bonne qualité.

73. En outre, un exposé sur l'assurance de qualité a été présenté.

74. **Analyse.** Si l'importance de la qualité des informations sur les performances est généralement reconnue, l'attention portée par les organismes aux questions de qualité n'est pas toujours évidente. Certaines recherches laissent penser que souvent il n'est prêté que peu d'intérêt aux pratiques d'assurance de qualité dans le domaine de la mesure des performances. Le problème est peut-être moins un problème technique — les pratiques en matière d'assurance de la qualité sont bien connues — qu'un problème de volonté de consacrer les ressources nécessaires à la mise en place de pratiques appropriées en ce domaine.

75. On pourrait émettre l'hypothèse que l'importance accordée aux données empiriques par un organisme est proportionnelle à ses efforts d'assurance qualité.

12. *Communication d'informations crédibles sur les performances*

76. **Le problème.** Avec la prolifération des données et des informations et la diversité des intérêts des utilisateurs, il n'est pas simple de déterminer la meilleure méthode de communication des informations sur les performances. Il est particulièrement ainsi lorsque les informations communiquées portent sur les résultats, car il existe souvent une incertitude autour de leur et du degré de lien entre ces résultats et les programmes en question. Les services nationaux d'audit dans les rapports sur les informations sur les performances qu'ils communiquent au parlement, sont souvent critiqués. Par ailleurs, il n'existe pas de normes largement reconnues pour ces rapports ; chaque pays publie ses propres normes.

77. **Ce que les intervenants ont mis en évidence.** Seul un intervenant a soulevé cette question :

- Rapports annuels et via Internet.

78. **Analyse.** Des efforts considérables ont été déployés par les ministères, les services du budget et les services nationaux d'audit de nombreux pays pour déterminer les moyens les mieux adaptés pour communiquer des informations sur les performances. Il existe aujourd'hui plusieurs guides sur la

communication de ces informations, lesquels comportent toute une série d'avis sur les bonnes pratiques. Là encore, plus les informations communiquées sont axées sur les résultats, plus les problèmes augmentent, car il faut alors rendre compte des performances et non simplement communiquer des chiffres. Il faut en d'autres termes exposer le contexte dans lequel s'inscrivent les événements mentionnés et démontrer de manière crédible que les performances annoncées ont effectivement été réalisées et sont dues -- au moins en partie -- aux actions du programme.

Problèmes mis en évidence dans l'Enquête de l'OCDE

79. A la fin de 2004, l'OCDE a envoyé aux pays membres un questionnaire sur un certain nombre de questions concernant les informations sur les performances. Il a été fait état précédemment de plusieurs des résultats qui se rapportent aux problèmes soulevés ici. En outre, une série de questions demandaient aux membres d'identifier et de classer les quatre problèmes les plus épineux rencontrés lors de l'adoption de mesures.

80. Les problèmes classés en tête ont été les suivants :

- Difficultés à rattacher les réalisations à des programmes ou des activités spécifiques (*Problème 10*).
- Difficultés à élaborer des mesures pour des activités spécifiques (*Problème 8*).
- Insuffisance du soutien politique pour ce type de travaux (*Problème 2*).
- Données de qualité insuffisante ou médiocre (*Problème 11*).

Synthèse générale

81. Il n'est pas facile d'intégrer l'information sur les performances dans la gestion publique et le budget ; cette intégration est faisable mais les problèmes sont considérables. Une première étape consiste à reconnaître les divers écueils et à examiner comment les surmonter.

82. Les problèmes les plus difficiles sont peut-être ceux qui ont trait à l'organisation, comme mentionnés ci-dessus ; les intervenants de la réunion de 2004 ont semblé être d'accord sur ce point. Toutefois, la question n'est pas de savoir quels sont les problèmes les plus difficiles, mais d'être conscients de l'ensemble des problèmes qui se posent. Chacun d'eux pourrait compromettre les efforts visant à réaliser les progrès.

83. D'une manière générale, on ne trouve pas dans les travaux publiés de bons exemples de la manière dont les organismes ou les pays se sont attaqués à un ou plusieurs de ces problèmes. Les pays membres ont acquis beaucoup d'expérience dans ce domaine et il pourrait être utile d'axer les futurs efforts communs sur l'échange de ces expériences.

84. Les intervenants ont identifié certains enseignements préliminaires :

- Des incitations fortes et appropriées donnent de bons résultats.
- Les coûts peuvent être rattachés aux résultats, mais les méthodes de financement préétablies peuvent fausser les comportements.
- Il est utile de relier les informations sur les performances à la réforme d'ensemble du secteur public.
- Une forte implication du Premier ministre est utile.
- Il faut éviter l'utilisation mécanique de l'information sur les performances dans le cadre de la préparation du budget.
- L'intégration de l'information sur les performances au budget et aux rémunérations peut être

utile.

- Lier l'information sur les performances et l'évaluation.
- Il faut être persévérant.

Des analyses plus approfondies sur ces enseignements, leur contexte et leur transférabilité pourraient être utiles.

Travaux futurs

85. Il a été noté au début que les différentes parties concernées par l'intégration de l'information sur les performances dans la gestion et la budgétisation — gestionnaires, fonctionnaires chargés du budget, responsables élus, auditeurs — auront des points de vue différents sur les problèmes auxquels ils sont confrontés. Ces points de vue différents constituent l'un des thèmes de la réunion de 2005 du Réseau. Les participants souhaiteront peut-être examiner :

86. **Du point de vue des différentes parties, lesquels de ces douze problèmes**

- *Sont les plus difficiles ?*
- *Sont les plus importants à traiter ?*
- *Quel est l'aspect le plus important de ces problèmes ?*
- *Quels sont ceux que l'on a réussi à surmonter ?*

87. En définitive, l'intégration de l'information sur les performances dans la gestion et le budget est une question d'apprentissage ; il faut tirer les enseignements de l'expérience passée à partir de données concrètes sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Ce doit être l'objectif explicite ou implicite. Ce type d'apprentissage nécessite un changement de culture, des efforts soutenus durant de nombreuses années et un investissement dans la collecte et l'analyse de données et dans l'utilisation judicieuse de ces informations. Pour ces raisons, les problèmes – à l'heure actuelle – demeurent.

APPENDICE A – Autres références

Sélection de publications de l'OCDE sur l'élaboration et l'utilisation d'informations sur les performances :

- OCDE (1989) Mesure des performances et allocation des ressources. *Études sur la gestion publique*, n°5.
- OCDE (1993). *La mesure des performances*, Paris.
- OCDE (1993). *Vers une culture du résultat*. Paris.
- OCDE (1994) *La gestion des performances dans l'administration : Mesure des performances et gestion axée sur les résultats*. Paris, Études hors série n°3.
- OCDE (1997) *En quête de résultats. Pratique de gestion des performances*. Paris.
- OCDE (1999) *Intégrer gestion des performances et gestion financière*. Paris.
- OCDE (2002) *Mise en oeuvre d'une approche : Relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrés sur les résultats*. Paris.
- OCDE (2002) *Aperçu général de la gestion et de la budgétisation axé sur les résultats dans les pays membres de l'OCDE*. Paris.
- OCDE (2004) *Modernisation du secteur public : Axer la gouvernance sur les résultats*. OCDE, Paris.
- OCDE (2005) Améliorer les performances du secteur public. *Moderniser l'État : la route à suivre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005) *Résultats du questionnaire de l'OCDE sur les informations relatives aux performances*. (à paraître)

Autres références

Vérificateur général du Canada (2002). *La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public. Chapitre 9, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*. Ottawa. [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20021209ce.html/\\$file/20021209ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20021209ce.html/$file/20021209ce.pdf)

APPENDICE B

**Exposés présentés par les représentants des pays à la
réunion du réseau des hauts responsables du budget sur les performances et les résultats,**

OCDE, Paris, avril 2004

| | | | |
|--------------------|--|--|---------------------------|
| Chili | Ministère des Finances | Les incitations à l'amélioration des performances — La carotte ou le bâton ? | Mario Marcel |
| États-Unis | <i>Office of Management and Budget</i> | Les incitations à obtenir des résultats | Justine Farr Rodriguez |
| | <i>General Accounting Office</i> | La budgétisation fondée sur les performances aux États-Unis : le point de vue du Congrès | Denise Fantone |
| Pays-Bas | Ministère des Finances | L'information sur les performances dans le processus budgétaire | Raphael Debets |
| | Service national d'audit | Assurer la qualité de l'information sur les performances dans l'administration centrale néerlandaise | Martin Dees |
| Royaume-Uni | Ministère des Finances | L'information sur les performances dans le processus budgétaire | Alex Hill |
| | <i>National Audit Office</i> | Les problèmes de la mesure des performances | Simon Henderson |