

**Non classifié**

**GOV/PUMA(2003)20/REV**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**18-Mar-2004**

**Français - Or. Anglais**

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

**GOV/PUMA(2003)20/REV**  
**Non classifié**

**MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC :  
AXER LA GOUVERNANCE SUR LES RESULTATS**

**Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire  
1-2 avril 2004**

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter Teresa CURRISTINE :  
Tél. +33-1 45 24 18 52, courriel : [teresa.curristine@oecd.org](mailto:teresa.curristine@oecd.org)

**JT00160359**

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

**Français - Or. Anglais**

## **MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC : AXER LA GOUVERNANCE SUR LES RÉSULTATS**

### **Introduction**

1. La performance – comment l’améliorer et la mesurer – est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics depuis au moins un demi-siècle. Au cours des deux dernières décennies, l’amélioration des performances du secteur public est devenue plus impérieuse dans les pays membres de l’OCDE, alors que les gouvernements font face à la récession économique, à un renforcement des pressions exercées sur les dépenses publiques, à des demandes portant sur une meilleure qualité des services et, dans certains pays, au refus de plus en plus marqué des citoyens de subir des hausses d’impôts. Ces pressions sont accompagnées de demandes d’une plus grande transparence des pouvoirs publics.

2. Le présent document étudie le développement d’une gestion fondée sur les performances et les résultats dans les pays membres de l’OCDE, sous l’angle d’une conception plus globale de la performance publique. Il met en lumière les forces et les limites des stratégies actuelles.

### **Que signifie la performance pour les pouvoirs publics ?**

3. Le terme « performance » fait partie de ces mots qui semblent extrêmement précis mais qui désignent en fait des concepts très variés.

4. La performance désigne le rendement ou les résultats d’activités effectuées dans le cadre d’objectifs poursuivis. La finalité des stratégies regroupées sous le titre général « Axer la gouvernance sur les résultats » est de multiplier les cas dans lesquels les pouvoirs publics atteignent leurs objectifs.

5. La volonté d’améliorer les performances des pouvoirs publics est-elle quelque chose de nouveau ? Assurément pas. Les gouvernements ont toujours cherché à récolter les fruits de leurs dépenses et de leur réglementation. La nouveauté vient du fait que les gouvernements sont de plus en plus soumis à des contraintes au niveau de l’ensemble de leurs dépenses ; en d’autres termes, une extension de leurs dépenses n’est pas envisageable et ils doivent s’efforcer d’améliorer le rendement des crédits existants. De nouvelles idées ont également fait leur apparition sur les moyens de restructurer et de motiver les effectifs du service public.

6. Le fonctionnement et donc la performance de l’administration publique traditionnelle étaient avant tout déterminés par sa mission : transcrire une politique générale en lois et réglementations, veiller à la conformité de ces réglementations à la supervision interne et aux contrôles externes, et, tout aussi important, par la motivation interne et la notion de service des responsables concernés. Ce mode d’action a fourni d’excellents résultats dans bien des cas. Cependant, en l’absence d’encadrement et d’une culture axée sur les résultats, un tel fonctionnement risque de périlcliter si les employés se focalisent davantage sur les règles que sur les objectifs, et si les incitations à une utilisation rationnelle des fonds pour atteindre les objectifs sont trop faibles.

7. Les concepts récents relatifs aux méthodes visant à motiver les fonctionnaires et à les encourager à attacher davantage d'importance aux performances proviennent de domaines très différents :

- *Gestion* – en particulier l'encadrement, la planification stratégique, la planification opérationnelle de la gestion stratégique, la gestion de la performance et la rémunération au rendement.
- *Comptabilité et audit* – formalisation des objectifs et des informations sur les résultats dans l'architecture de l'information des processus budgétaires internes, de la gestion et de la supervision de l'administration. Cela inclut la budgétisation selon les performances, les comptes-rendus et l'audit des performances en termes de produits et de résultats, et l'établissement des coûts sur la base de l'activité.
- *Sciences sociales* – utilisation d'enquêtes et d'autres instruments pour évaluer l'impact des politiques sur les individus et les collectivités, en vue de les améliorer. Cela vise particulièrement l'évaluation, mais également l'utilisation d'indicateurs sociaux dans les processus de l'État.
- *Économie* – améliorer les performances en harmonisant les incitations des « directeurs et agents », en réduisant l'asymétrie de l'information, en reconnaissant les coûts de transaction et en instaurant la concurrence. Cela inclut la sous-traitance (interne et externe), certaines formes de changement structurel (par exemple en séparant la politique, les prestations et la réglementation), l'externalisation et la focalisation sur les incitations destinées aux commissions et aux hauts responsables.
- *Commerce* – principalement l'idée de considérer les bénéficiaires des services comme des « clients » et de mesurer la performance en termes de qualité des services fournis aux clients, en fonction de leur niveau de satisfaction.
- Enfin, d'une évolution de la conception de l'administration – en particulier de l'idée selon laquelle les performances des pouvoirs publics seront améliorées si l'on fournit au public des informations lui permettant d'évaluer ces performances et si l'on implique le public dans la définition de ce qui constitue de bonnes performances.

8. Cette multitude d'idées illustrant la tendance à l'amélioration des performances du secteur public constitue une ressource précieuse mais déroutante. Non seulement les stratégies citées ci-dessus disposent de forces et de faiblesses différentes, mais la pertinence de leur utilisation varie en fonction de l'objectif principal qu'elles servent.

9. Les informations sur les performances peuvent être importantes pour les gouvernements :

- lors de l'évaluation et de l'amélioration des politiques (particulièrement l'évaluation et les indicateurs) ;
- dans l'analyse managériale, la direction et le contrôle des services publics (l'encadrement, la gestion stratégique, la gestion de la performance, la budgétisation selon les performances, la sous-traitance et les changements structurels) ;
- dans le contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif (audit de la rentabilité en termes de valeur et de performances, budgétisation selon les performances et communication des performances) ;
- enfin, dans la « responsabilité » – le devoir général de l'État de rendre publiques ses décisions et d'en assumer la responsabilité.

### **Pourquoi ne pas mettre en place toutes ces stratégies ?**

10. Il est tentant de penser que pour agir au mieux, il convient d'utiliser le plus grand nombre de ces dispositifs susceptibles d'améliorer les performances. Or, tel n'est pas le cas, et pour les raisons suivantes.

11. *Les individus ne sont pas des machines* : des dispositifs formels de gestion et de contrôle ne sont valables que dans la mesure où ils contribuent à susciter une certaine motivation chez les fonctionnaires. Une bonne gestion cherche à optimiser la motivation interne du personnel et à rendre les contrôles formels moins nécessaires. L'organisation de ces contrôles est onéreuse et les systèmes de gestion formels font, à un certain point, baisser la motivation interne.

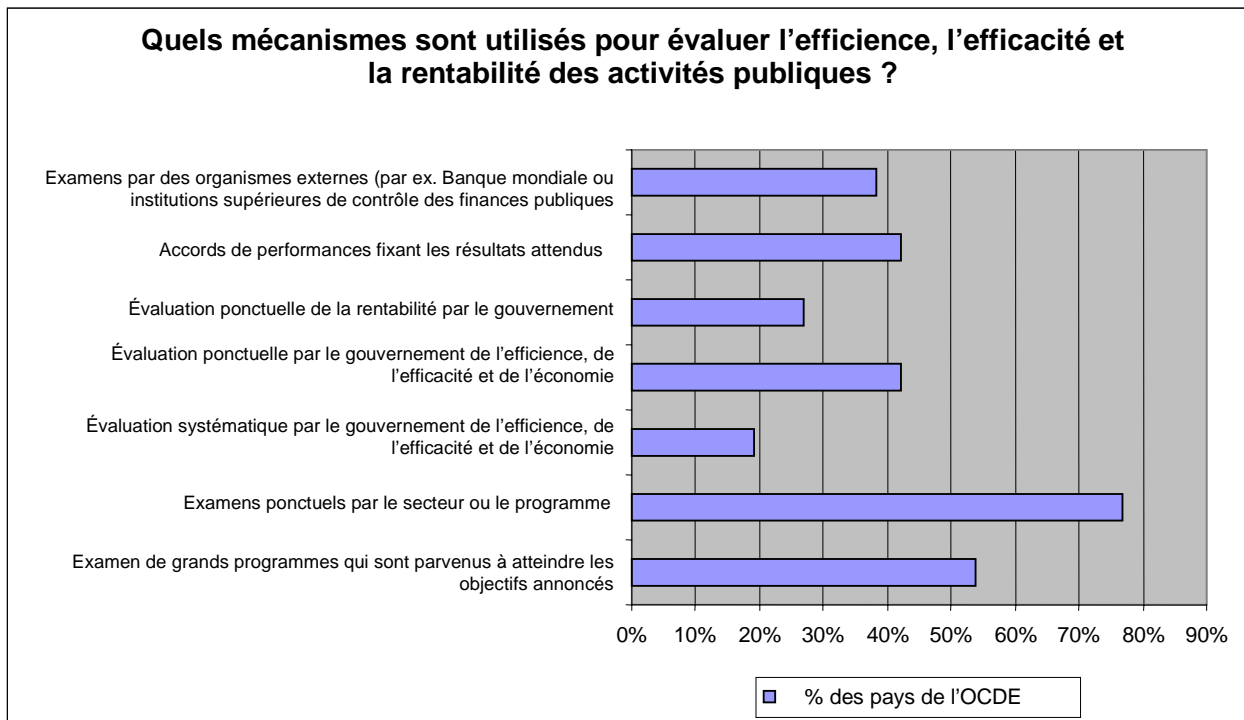
12. *Le volume des informations dont peuvent tirer parti les responsables est limité* : À l'instar des individus, les organisations ont une « rationalité limitée ». Les décisions sont prises par des ministres et des hauts responsables occupés et souvent distraits, qui agissent en fonction d'incitations politiques et managériales complexes. Leur fournir davantage d'informations ne facilite pas forcément leur prise de décision.

13. *Les informations sur les performances du secteur public sont complexes et coûteuses*. Les informations qui pourraient être recueillies sur les performances du secteur public sont illimitées et leur coût est prohibitif. De fait, tout mécanisme systématique de recueil de ces informations devra obligatoirement être extrêmement sélectif. Les domaines complexes du gouvernement sont avant tout gérés par la création d'une culture professionnelle. Les objectifs en matière de performances et les informations s'y rapportant ne sont intéressants que s'ils renforcent l'orientation de cette culture vers la performance.

14. *Enfin, la performance n'est pas la seule préoccupation des gouvernements*. Dans l'exercice de leurs fonctions, les gouvernements doivent agir de façon à préserver certaines valeurs sous-jacentes de gouvernance (telles que l'honnêteté, l'équité et la prise en compte de l'intérêt public). Les processus de l'administration ont un rôle crucial à jouer pour que le public continue à croire en la préservation de ces valeurs. La performance est importante uniquement si elle ne met pas en péril la confiance dans les processus gouvernementaux (le rejet par le public des primes élevées de performance pour les fonctionnaires en est un exemple révélateur).

### **Quelles sont les différentes stratégies officielles pour améliorer la performance ?**

15. Le graphique suivant montre le niveau actuel d'utilisation par les pays membres de l'OCDE de diverses approches officielles visant à améliorer la performance.



Source : Base de données 2003 OCDE/BM sur les pratiques et procédures budgétaires.

### Stratégies de planification et de gestion

16. L'évolution vers la formalisation des objectifs et des mesures au sein du gouvernement a connu un mauvais départ. Dans les années 50 et 60, les stratégies en matière de gouvernement étaient centralisées et modérées. Dans certains pays, cette approche s'est traduite par la mise en place de systèmes de planification nationaux pluriannuels très détaillés. Les États-Unis, moins ambitieux quant au rôle du gouvernement, créèrent dans cet esprit le Système de la « rationalisation des choix budgétaires » (PPBS). Tous ces systèmes ont connu à terme un échec en raison de leur rigidité excessive qui ne leur permettait pas de prendre en compte les aléas et l'imprévisibilité, et d'un manque de souplesse à cause duquel ils ne reconnaissaient pas les limites de l'influence des systèmes formels sur le comportement des individus.

17. La réforme du secteur public axée sur la performance connaît un regain depuis ces 20 dernières années. Forts des erreurs de la planification centrale, les ministères d'un certain nombre de pays membres de l'OCDE ont adopté les stratégies suivantes : planification stratégique (focalisation sur les objectifs mais absence de précision sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre) ; gestion stratégique (comment s'adapter à un nouveau contexte tout en se concentrant sur les objectifs principaux) ; corrélation entre les objectifs et l'orientation stratégique – un processus visant à mettre en conformité les motivations et les vocations du personnel avec les objectifs de l'organisation ; gestion de la performance (qui cherche à mettre en conformité la ligne d'action et les incitations destinées aux individus avec les objectifs de l'organisation) et plus récemment l'encadrement (amélioration de la capacité de certains individus à atteindre la motivation interne du personnel de soutien des objectifs de l'organisation).

18. La validité des stratégies visant à améliorer la performance est désormais largement démontrée dans les agences de service public ; elles demeurent les mesures les plus importantes et les plus cruciales à mettre en place pour que les organisations soient davantage axées sur la performance.

### *Évaluation et audit des performances*

19. L'une des caractéristiques de la gestion publique au cours de la dernière partie du 20<sup>e</sup> siècle est l'ambition de plus en plus forte dont font preuve les gouvernements dans la poursuite de leurs objectifs et la complexité croissante de la société. Dans un tel contexte, il devient de plus en plus difficile de savoir si les politiques remplissent leurs rôles.

20. C'est pour pallier cette difficulté que de nombreux gouvernements ont commencé à avoir recours à l'évaluation. Elle était, en particulier à ses débuts, l'application indépendante des outils des sciences sociales permettant de mesurer les incidences des politiques publiques sur les groupes de la société, en vue de modifier les politiques de façon appropriée.

21. C'est également pour faire face à cette situation que les parlements ont commencé à se poser davantage la question de l'efficacité des programmes, et ont plus particulièrement cherché à savoir si les fonds étaient utilisés à bon escient. De fait, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques se sont livrées de plus en plus à des audits portant sur la rentabilité et la performance.

22. Les processus d'évaluation des performances par examen et ceux d'évaluation des performances par audit ont commencé à se rapprocher des audits « exhaustifs », aussi bien internes qu'externes, mis en place dans certains pays (notamment au Canada). Entre le milieu des années 80 et la fin des années 90, certains pays (l'Australie était le plus ambitieux) ont cessé de considérer l'évaluation comme une donnée d'entrée externe et périodique et lui ont donné un statut officiel dans le cycle de l'orientation, du budget et de la gestion. Ainsi, l'Australie a rendu obligatoire l'évaluation interne et régulière de l'ensemble des programmes gouvernementaux et a imposé que ces évaluations soient largement disponibles.

23. L'évaluation demeure importante, en particulier au niveau sectoriel, mais l'approche consistant à intégrer l'évaluation dans le cycle global de gestion de la performance publique n'a pas duré. Dans un certain nombre de pays, elle était de plus en plus considérée comme une activité coûteuse qui n'apportait pas les améliorations espérées dans la prise de décision en matière de politique et de gestion. Les raisons fondamentales de l'échec de cette approche résident dans les contraintes lors de l'utilisation d'informations formelles sur la performance pour la prise de décision citée ci-dessus.

24. L'OCDE, qui au cours des années 90 a mené des travaux considérables sur l'évaluation, a rédigé en 1999 les « Meilleures pratiques », ouvrage qui s'adresse au fait que la formalisation de l'évaluation au sein des gouvernements n'a d'une façon générale pas tenu ses promesses. Parmi les questions principales soulevées dans ce travail figurait : le bien-fondé de faire participer le ministère des Finances, la nécessité pour l'évaluation de devenir « partie intégrante » du processus budgétaire et du système de gestion de la performance, et d'être davantage orientée par la demande que par l'offre, et la nécessité de contrôle et de suivis.

25. L'audit externe des performances, que le Canada a été le premier pays à expérimenter au cours des années 70, ne s'est pas non plus révélé être le système de garantie des performances intergouvernemental que l'on attendait. Cette activité a été et continue d'être un élément important du rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, mais en raison de la complexité de l'activité du gouvernement, de même que de la difficulté et des coûts de ce genre de contrôle, les audits n'ont jamais pu fournir une couverture systématique de l'activité du gouvernement. Les audits de performance et de rentabilité continuent d'être hautement sélectifs et de ne couvrir qu'une portion minimale de l'activité globale du gouvernement.

***Budgétisation axée sur les performances, gestion et communication des performances***

26. La tendance actuelle la plus marquée en matière de performance dans les pays membres de l'OCDE est la gestion des performances, la budgétisation selon les performances et la communication des performances. Les principales idées qui ont actuellement cours sont issues des travaux menés au milieu des années 80 par un professeur de comptabilité. Cet auteur, M. Ramanathan, a étudié la gestion des organismes à but non lucratif et a observé que l'ensemble des informations formelles sur la gestion et les processus de contrôle était tourné vers l'intérieur. Ils avaient principalement trait à la justification des fonds et à la mise en conformité avec les processus. Pour de tels organismes, la seule façon de savoir s'ils remplissaient leurs objectifs était d'entreprendre un processus externe d'évaluation qui, en s'appuyant très peu sur les informations propres à l'organisme et relatives à sa gestion, émettrait un avis sur l'efficacité des programmes.

27. Il s'est demandé pourquoi ne pas rendre publiques les informations sur les services fournis et ne pas intégrer les informations sur les répercussions de ces services dans les systèmes de gestion internes de l'organisme. Il a proposé de classer les informations par coûts, moyens, produits et indicateurs de résultats, ce qui permettait d'établir une analyse globale coût-rentabilité. De cette façon, les informations sur l'efficacité et l'efficacités pouvaient être prises en compte en tant que partie intégrante du processus courant de gestion et non en tant qu'intervention extérieure ponctuelle.

28. L'objectif était d'aboutir à une source plus riche d'informations sur la gestion qui permettrait d'analyser, entre autres, les relations entre les moyens (tels que les employés professionnels) et les produits ou le coût des moyens, ou bien qui soit susceptible de contribuer à évaluer la validité des efforts déployés, au vu des résultats obtenus.

29. Ce modèle n'avancait pas l'idée que les organismes pouvaient être *gérés* en fonction des produits et des résultats finaux, il donnait à entendre que l'internalisation des informations les concernant serait bénéfique pour l'analyse et la prise de décision. Il a cependant été mis en pratique plus ambitieusement par certains gouvernements. Ceux-ci le trouvaient très séduisant car à condition d'être mis en place avec succès, il était en mesure de résoudre les problèmes liés aux initiatives d'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Il permettait en outre au Parlement d'obtenir des informations plus exhaustives sur la performance du gouvernement mais également, attendu que la performance rentre en compte dans les estimations budgétaires, de jouer un rôle dans la définition des souhaits de performance du gouvernement. Pour les institutions de contrôle, la nouvelle structure donnait la possibilité de contrôler les informations sur la performance de façon aussi systématique que les informations financières. La barre était placée assez haut.

### **Encadré 1. Gestion de la performance et budgétisation axée sur la performance**

D'une manière générale, la gestion de la performance recouvre la gestion des entreprises, les informations sur la performance, l'évaluation, le suivi de la performance, la mesure et la communication des performances. Toutefois, l'évolution récente en la matière a donné naissance à une définition plus restrictive, soit un cycle de gestion dans lequel les objectifs de performance des programmes sont fixés, les directeurs disposent de la flexibilité pour les atteindre, les résultats effectivement obtenus sont mesurés et rendus publics et les informations s'y rapportant sont intégrées dans les décisions relatives au financement, à la conception, aux récompenses et aux sanctions. (OCDE, *La gestion publique en transformation*, 1995).

La budgétisation axée sur la performance ou les résultats donne elle aussi lieu à des interprétations diverses. Elle peut être globalement définie comme tout budget qui fait apparaître des informations sur les réalisations des agences ou sur ce qu'elles espèrent accomplir avec les crédits consentis (Allen Schick, *L'État performant*, GOV/PUMA/SBO(2003)17). Dans ce cas, il peut s'agir uniquement d'informations sur la performance présentées en tant qu'éléments de la documentation budgétaire ou d'une classification budgétaire dans laquelle les crédits sont divisés par groupes de produits ou de résultats. Selon une définition étroite, un budget centré sur les performances est simplement un budget qui lie les fonds alloués à des résultats quantifiables. Ces résultats sont mesurés sous forme de produits et/ou de résultats. Les ressources peuvent être liées aux résultats de façon directe ou indirecte.

Un lien indirect signifie que les objectifs sont activement utilisés, avec d'autres données, pour étayer les décisions budgétaires. Les informations sur la performance sont extrêmement importantes dans le processus de décision mais elles ne déterminent pas forcément le montant des ressources allouées.

Un lien direct se traduit par une affectation des ressources directement et explicitement liée aux unités de performance. Les crédits peuvent donc être affectés en fonction d'un barème ou d'un contrat avec les performances ou les indicateurs d'activité spécifiques. Cette forme de budgétisation axée sur la performance n'est que rarement utilisée dans les pays membres de l'OCDE et uniquement dans des domaines spécifiques.

### **Quelles sont les diverses stratégies des pays en matière de budgétisation centrée sur la performance et de gestion de la performance ?**

#### *Différentes phases*

30. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont été les premiers pays à mettre en œuvre une vague de gestion de la performance et/ou de budgétisation axée sur la performance à la fin des années 80, suivis, au milieu des années 90, par la Suède, les États-Unis, la Finlande, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, le Canada et la France. Une nouvelle phase a débuté entre la fin des années 90 et le début des années 2000 lorsque l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne ont lancé leurs propres réformes. L'Irlande a entamé récemment une phase pilote de gestion de la performance.

31. Les stratégies des pays en matière de gestion de la performance sont en perpétuelle évolution. À titre d'exemple, l'Australie, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande se sont tout d'abord focalisés sur les produits et évoluent désormais vers une approche plus centrée sur les résultats. L'Australie et les Pays-Bas sont en passe de modifier leurs systèmes de comptabilité et de budgétisation pour les orienter davantage sur les résultats. Récemment, la France a adopté une loi qui rend obligatoire, pour la majorité des programmes, la communication des produits et des résultats dans la documentation budgétaire.

#### *Des objectifs divers*

32. Il est possible de distinguer quatre objectifs principaux qui ont poussé les pays à formaliser les objectifs et les mesures dans le processus de gestion du gouvernement :

1. Gérer l'efficacité et l'efficacités des agences et ministères et/ou le contrôle et la transparence internes au sein de chaque ministère.



2. Améliorer la prise de décision du processus budgétaire et/ou l'affectation des ressources et renforcer la responsabilité des ministères devant le ministère des Finances.
3. Améliorer la transparence et la responsabilité externes devant le Parlement et le public et clarifier les rôles et les responsabilités des dirigeants politiques et des fonctionnaires.
4. Permettre des économies.

33. Certains pays se sont concentrés uniquement sur un ou deux objectifs. D'autres (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, États-Unis, Australie, Danemark et Royaume-Uni) les ont tous englobés, en cherchant à introduire la gestion et la budgétisation axées sur la performance à l'ensemble des échelons du gouvernement central et à améliorer à la fois la performance et la transparence interne et externe, vis-à-vis du pouvoir législatif et du public.

### *Des stratégies variées*

34. Dans certains pays (les États-Unis sont un bon exemple), les ministres ont élaboré des stratégies et des programmes de performance, qui déterminent des objectifs. D'autres ont conclu des accords de performances, soit entre un ministre/ministère et un organe subsidiaire, soit entre un ministre et un service administratif. De tels accords peuvent également être passés entre le ministère des Finances et un autre ministère ou organe.

35. En Nouvelle-Zélande par exemple, des contrats d'achat lient le ministre et le département concerné, qui définissent les produits que celui-ci doit fournir. Des accords formels de performances sont également signés entre les ministres et les principaux responsables des services administratifs. Au Royaume-Uni, les ministères approuvent la stratégie annuelle des agences, qui fixe les objectifs et les buts en matière de performance pour l'année à venir. Il existe en outre des accords de performance entre les services administratifs et le ministère des Finances, qui définissent les objectifs convenus. En Australie, des contrats de ressources sont signés entre le ministère des Finances et les services et organes concernés. Au Danemark, les accords de performance entre les ministères et les agences, et entre les principaux responsables et les ministres prévoient des dispositions concernant la rémunération au rendement.

### *Mise en application : prendre la température ou se jeter à l'eau ?*

36. Certains pays suivent un rythme lent et progressif. À titre d'exemple, les États-Unis ont commencé par une phase pilote de quatre ans avant de mettre en application la Loi sur les performances et les résultats du gouvernement dans l'ensemble de l'administration. D'autres pays ont opté pour une stratégie progressive qui permet aux agences de se porter volontaires pour participer à ces réformes et qui n'impose pas de les mettre en place dans l'intégralité du gouvernement. L'Allemagne et l'Irlande ont toutes deux recours à des programmes pilotes.

37. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont adopté une stratégie descendante et systématique pour la mise en application. D'autres, en particulier la Finlande, ont choisi une approche plus ascendante et ponctuelle dans laquelle les agences bénéficient d'une certaine autonomie pour élaborer leur propre stratégie, avec un contrôle limité de la hiérarchie.

### **Bilan actuel**

38. Au-delà des différences d'approches, une tendance commune dans les pays membres de l'OCDE accorde une place privilégiée aux résultats quantifiables dans la gestion et les processus budgétaires. La présente section analyse les faits nouveaux en matière de gestion de la performance et de budgétisation axée sur la performance dans les pays membres de l'OCDE, en utilisant des données issues de la *Base de*

*données 2003 OCDE/BM sur les pratiques et procédures budgétaires.* Vingt-sept pays sur trente ont répondu à ce questionnaire, toutes les réponses ont été fournies par les intéressés.

***Performance : informations et objectifs dans la documentation et le processus budgétaires***

39. Les pays membres de l'OCDE intègrent de plus en plus systématiquement des informations non-financières sur la performance dans leur documentation budgétaire.

- 72% des pays incluent des données sur la performance dans leur documentation budgétaire.
- Dans 44% des pays, ces données sont disponibles pour plus des trois quarts des programmes.
- Dans 71% des pays, les données sur la performance comportent des objectifs de performance, même si cette pratique varie considérablement selon les programmes.
- Dans 65% des pays, ces résultats sont inclus dans les principaux documents budgétaires et/ou dans les rapports financiers annuels.

40. Si l'introduction d'informations sur la performance dans la documentation budgétaire se répand, elle n'est pas encore courante dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Plus d'un quart des pays qui ont répondu à l'enquête ne font figurer aucune donnée non-financière sur la performance dans leur documentation budgétaire. L'Islande fait apparaître des données sur la performance mais pas d'objectifs de performance.

**Quelles sont les tendances actuelles en matière de budgétisation axée sur la performance ?**

41. L'insertion d'informations sur la performance dans la documentation budgétaire pourrait s'apparenter à de la budgétisation axée sur la performance au sens large, mais pas au sens strict. Nous avons étudié le niveau d'application, par les pays, de la budgétisation axée sur les performances au sens strict. Selon cette acception littérale, les performances par rapport aux objectifs doivent non seulement être rendues publiques, mais les dépenses des programmes doivent être liées aux objectifs de produits/résultats, et les résultats des performances doivent être utilisés, de façon directe ou indirecte, dans la prise de décision sur l'affectation des ressources.

42. Soixante-douze pourcent des pays membres de l'OCDE font systématiquement figurer des objectifs dans la documentation budgétaire transmise au ministère des Finances. Parmi eux, 52% (soit 12 pays) présentent ces objectifs en tant qu'éléments du processus budgétaire. En Norvège, Finlande, aux Pays-Bas et aux États-Unis, les objectifs sont fixés en bonne et due forme par les ministres mais également arrêtés avec le ministère des Finances au titre du processus budgétaire. Seuls neuf pays mettent les résultats en regard des objectifs présentés chaque année au ministère des Finances.

43. Le fait de lier les dépenses aux objectifs de production et de résultats n'est pas commun à tous les pays membres de l'OCDE.

- 46% des pays ne lient pas les dépenses aux objectifs ou ne le font que pour quelques programmes.
- 35% des pays ont indiqué qu'ils reliaient les dépenses à certains objectifs.
- Seuls 19% des pays, dont les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, ont déclaré qu'ils liaient spécifiquement les dépenses à la totalité ou la quasi-totalité de leurs objectifs de production ou de résultats.

44. L'utilisation des résultats de performance pour déterminer les affectations budgétaires donne lieu à un tableau contrasté, plus de 31% des pays indiquant qu'ils n'utilisent pas les résultats à cette fin. Quarante-deux pourcent affirment que les résultats de performances sont utilisés par le ministère des Finances pour décider du financement entre les programmes. Toutefois, la manière dont ces résultats sont utilisés, de même que leur influence dans le processus de décision, restent flous. Dans de nombreux cas, ils peuvent ne jouer qu'un rôle minime. Il est par conséquent difficile d'évaluer si dans certains pays, ces informations sont utilisées de façon indirecte, même si, compte tenu de la faible tendance à relier les objectifs aux dépenses, il y a tout lieu de penser que cela ne soit le cas que pour quelques pays.

45. Il n'est pas non plus fréquent que les responsables politiques utilisent les résultats de performance pour affecter des ressources entre les programmes ou dans un processus de décision. Quarante-deux pourcent des pays membres de l'OCDE ont indiqué que les hommes politiques du pouvoir exécutif ou législatif n'utilisaient que rarement les évaluations des performances lors des processus de décision. Ce chiffre inclut des pays qui ont une longue expérience dans ce domaine, tels que le Canada et les États-Unis.

46. Il semble manifeste que très peu de pays pratiquent une quelconque forme de budgétisation directement axée sur les performances, étant donné que de nombreux pays ne lient même pas les dépenses aux objectifs de production et de résultats, sans parler de faire de la performance une condition explicite de l'affectation des fonds. Cette forme de budgétisation n'est appliquée qu'à un nombre limité de domaines fonctionnels dans quelques pays.

47. Très peu de pays semblent avoir recours à des dispositifs formels qui lient la réussite ou l'échec face à un objectif à une récompense ou une sanction pour un individu ou une agence.

- Dans 46% des pays membres de l'OCDE, la réussite et l'échec ne sont accompagnés d'aucune récompense ou sanction.
- Dans 65% des pays, les rémunérations ne dépendent d'aucune exigence en matière de performance par rapport à des objectifs.
- Seuls 11% des pays affirment que les rémunérations sont toujours liées aux performances par rapport aux objectifs.

48. Dans 23% des pays, la rémunération est parfois liée à la performance (notamment en Australie, en Norvège et en Belgique). Dans tous ces cas, la performance influe sur la rémunération d'un fonctionnaire ou d'un nombre de fonctionnaires. Au Royaume-Uni par exemple, la rémunération du directeur de l'agence est liée à la performance au regard des objectifs de l'organisation.

49. Si certains pays membres de l'OCDE tentent activement d'intégrer les objectifs de performance dans le processus budgétaire global, leurs tentatives sont peu nombreuses à pouvoir être qualifiées de budgétisation axée sur la performance.

### **Quelles sont les tendances actuelles en matière de gestion des performances ?**

50. Les pays ont davantage progressé dans la mise en place de la gestion des performances que dans celle de la budgétisation axée sur les performances. Cette section s'attache à découvrir si les pays membres de l'OCDE disposent d'un système de gestion des performances qui fixe et communique les objectifs et prévoit leur utilisation dans le processus interne de décision des ministres et des agences.

- Dans 67% des pays membres, le ministre ou le chef de service concerné est formellement responsable de la formulation des objectifs de performance.
- Dans 56% des pays, la performance par rapport aux objectifs est contrôlée en permanence en interne dans le ministère concerné.

- Dans 72% des pays, la performance par rapport aux objectifs est communiquée dans un rapport annuel systématique concernant certains ou la plupart des programmes.

51. Dans un certain nombre de pays, les résultats de performance semblent réellement s'inscrire dans les processus de décision. Dans près de la moitié des pays, les résultats de performance sont utilisés en interne dans les agences/ministères pour définir les priorités des programmes, affecter les ressources au sein des programmes et modifier les processus de travail. Ils sont utilisés par le ministère de tutelle dans environ la moitié des pays pour définir les priorités des programmes et dans plus d'un tiers pour adopter de nouvelles stratégies relatives aux programmes. C'est pour définir des programmes de performances individuels pour le personnel que ces informations sont le moins utilisées.

52. Si ces données sont utilisées dans le processus de décision, il reste encore à déterminer à quelles autres informations elles sont combinées et quel est leur poids par rapport aux autres types d'informations.

53. Selon ces données, environ 50% des pays disposeraient d'un système de gestion des performances. Le nombre de programmes ou d'agences auxquels la gestion des performances s'applique varie toutefois selon les pays. Les Pays-Bas, l'Australie, la Norvège, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont adopté une stratégie globale qui est appliquée à la quasi-totalité des ministères et agences. Au Canada, en Belgique et en Allemagne, la gestion des performances n'est appliquée qu'à environ un quart des programmes.

54. L'introduction d'objectifs de production et/ou de résultats en tant que système de vérification des performances nécessite de diminuer les contrôles au niveau des moyens afin de donner aux directeurs la liberté d'utiliser les ressources nécessaires pour atteindre des résultats et améliorer les performances. Dans quelle mesure cette interaction entre la performance et les contrôles s'est-elle faite dans la pratique ? S'agissant des processus de contrôle à l'échelon de l'administration, les informations recueillies à ce sujet dans l'enquête budgétaire de l'OCDE ne fournissent guère de preuves de son existence.

55. Parmi les pays qui disposent d'une longue expérience de l'introduction des indicateurs de performance dans le système budgétaire et le système de gestion, il existe une grande variation dans le degré d'assouplissement des contrôles des moyens. L'Australie et les Pays-Bas ont considérablement assoupli leurs contrôles centraux. D'autres pays, tels que la Nouvelle-Zélande, le Danemark et la Norvège ont eux aussi accompli des changements notables dans cette direction. Dans certains pays comme les États-Unis par exemple, l'introduction d'indicateurs de performance dans la gestion et la budgétisation ne semble pas avoir été accompagnée par un assouplissement des contrôles centraux des moyens.

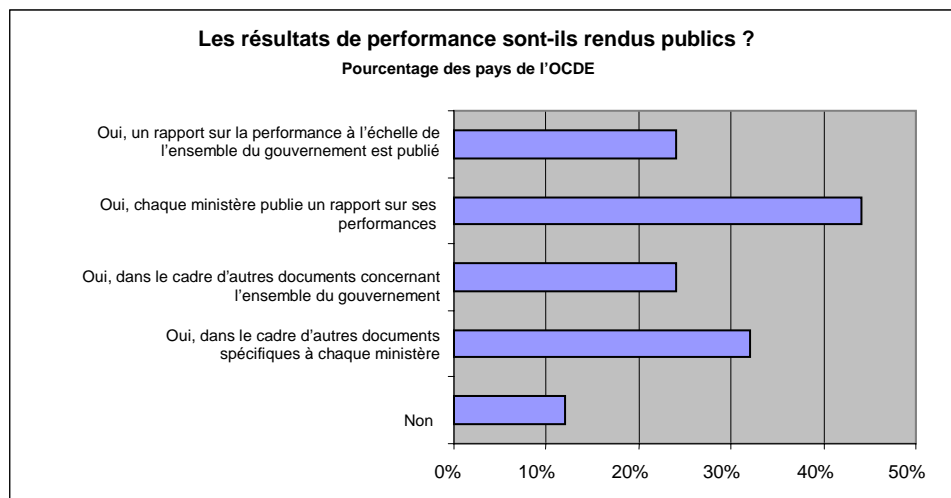
56. Des pays comme la Suède et la Finlande font preuve d'un degré élevé d'autonomie de gestion. Cela n'est guère surprenant étant donné qu'ils fonctionnent depuis longtemps selon une organisation en agences. De même, compte tenu du fait que la budgétisation axée sur la performance est un mécanisme commandé à l'échelon central, le niveau de formalisation des indicateurs de performance dans leur système de budget n'est que modéré. Il est intéressant de noter que l'Australie, le pays qui démontre la plus forte tendance à remplacer les contrôles des moyens par les contrôles des performances, considère, suite à un avis donné récemment par le ministère des Finances et de l'Administration, que les états actuels des départements sont insuffisants pour les objectifs à l'échelle du gouvernement.

57. Les informations formalisées sur les performances pourraient servir de fondement au contrôle, ce qui permettrait un assouplissement des contrôles au niveau des moyens, donnant ainsi aux directeurs une plus grande liberté pour utiliser les ressources et atteindre leurs objectifs. Cela s'applique certainement au niveau de l'individu ou de l'unité : gérer un individu ou un service principalement sur la base des résultats accomplis fonctionne de façon optimale avec un assouplissement des autres contrôles. Néanmoins, nos travaux ne parviennent pas aux mêmes résultats pour le contrôle au niveau de l'ensemble du

gouvernement. Quelle en est la raison ? On peut supposer qu'au niveau de l'individu ou de l'unité, la gestion axée sur la performance fonctionne convenablement lorsqu'elle est accompagnée d'une plus grande interaction entre le directeur et les membres du personnel, c'est-à-dire lorsque l'assouplissement des contrôles formels est remplacé par un contrôle informel. Un contrôle à l'échelle de l'ensemble du gouvernement ne se prête toutefois pas à un plus grand recours au contrôle social. La volonté actuelle d'améliorer « l'encadrement » dans l'ensemble du gouvernement est peut-être une tentative visant à y remédier.

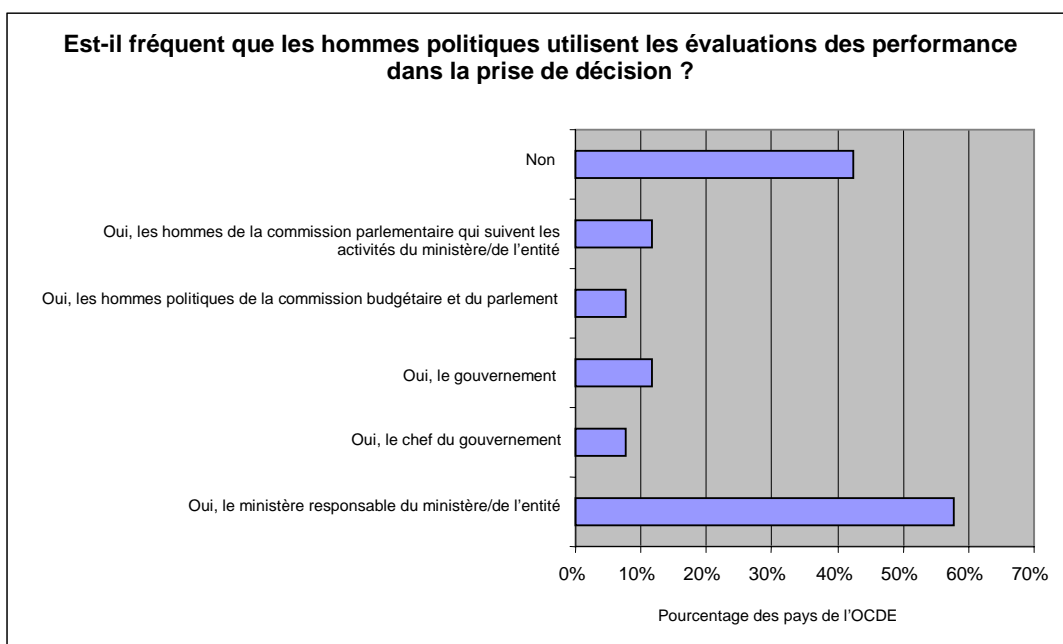
**La performance – faut-il modifier la responsabilité vis-à-vis du public et du pouvoir législatif ?**

58. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la mise à disposition d'informations auprès du public sur la performance du gouvernement est très répandue dans les pays membres de l'OCDE.



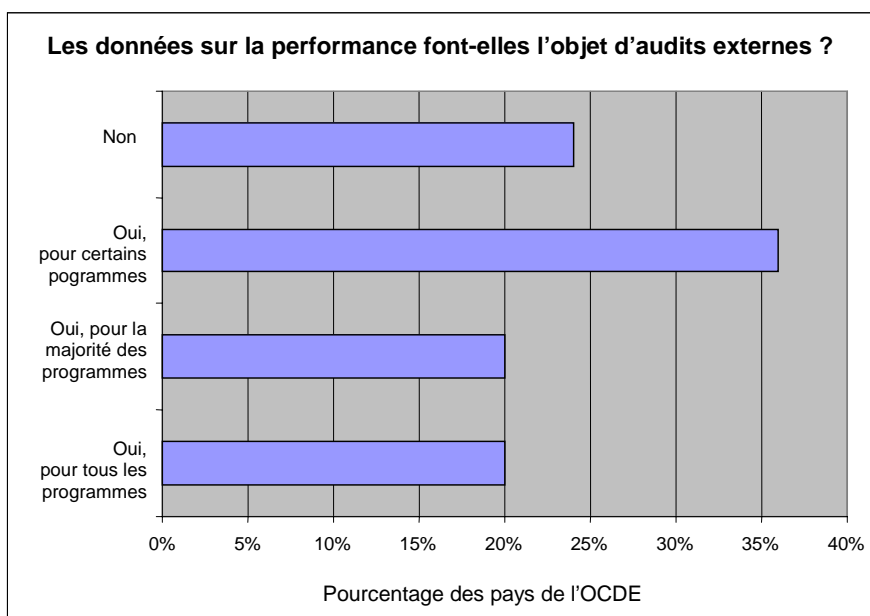
59. Au total, 21 pays membres de l'OCDE ont affirmé communiquer leurs résultats de performance au public. Les hommes politiques utilisent-ils ces informations ? Il semble que la réponse soit « relativement peu », à l'exception peut-être du ministre responsable du service qui doit atteindre un objectif.

60. Dans 72% des pays membres de l'OCDE, les objectifs sont systématiquement présentés dans la documentation budgétaire soumise au Parlement ; toutefois, dans seulement 19% des pays, les hommes politiques du Parlement utilisent les évaluations de performance dans la prise de décision. Ce pourcentage est même plus faible pour les hommes politiques de la commission parlementaire pour le budget, qui ne sont que 8% à utiliser ces informations.



**Audit externe des performances**

61. On aurait pu penser que la forte augmentation du nombre des pays qui incluent des informations sur les résultats dans leurs systèmes de comptes-rendus d'activités aurait été accompagnée par un accroissement proportionnel des audits courants des rapports de performances par les organes supérieurs d'audit. L'évolution est en effet dans cette direction, mais elle est moins prononcée que la tendance à rendre compte des performances.



***Examen des évaluations et des dépenses par les ministères des Finances***

62. Dans le cadre de ses recherches entreprises actuellement sur les Institutions budgétaires et la réaffectation des ressources (*La réaffectation : le rôle des institutions budgétaires*, GOV/PUMA/SBO(2003)15), l'OCDE a constaté que dans l'échantillon pris en compte dans ses travaux, un certain nombre de pays ont instauré des processus fondamentaux d'examen des dépenses et des évaluations au sein du ministère des Finances. Il s'agit d'une question d'un intérêt considérable. À première vue, il semble que les ministères des Finances soient bien placés pour garantir l'objectivité et la comparabilité des évaluations. C'est une condition importante pour que les informations puissent être utilisées dans le processus budgétaire.

***Récapitulatif des tendances***

63. Il existe une profonde évolution caractérisée par l'introduction d'indicateurs de performances dans la gestion et la budgétisation, ainsi que par la systématisation de la gestion des performances. Si de nombreux pays en sont à l'étape d'introduire des objectifs de performance dans leur documentation budgétaire, ils sont moins nombreux à avoir intégré ces informations dans leur processus de décision budgétaire et encore moins à les utiliser dans l'affectation des ressources. Ces informations sont en outre de plus en plus communiquées au public et au Parlement, même si ce dernier n'en fait pas un grand usage.

64. De façon générale, force est de constater que la tendance vers la budgétisation axée sur les performances est plus marquée concernant les processus que les résultats.

**En quoi le contexte est-il important ?**

65. L'une des conclusions de nos travaux relatifs à la mise en application de la budgétisation axée sur la performance et de la gestion des performances est qu'elle dépend du contexte. L'utilisation réussie de la formalisation des performances dans les processus budgétaires et de gestion dépend d'autres facteurs de l'environnement politique et administratif du pays concerné. Les réformateurs ne peuvent pas partir de zéro ; les indicateurs et les objectifs de performance sont introduits dans des mécanismes de contrôle existants et établis. Le tableau ci-dessous montre les forces et les faiblesses des modes de contrôle par moyens, produits et résultats finaux.

**Forces et faiblesses des modes de contrôle**

	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Adapté aux situations caractérisées par ...</b>
<b>Moyens</b>	Simple et abordable Renforce la mise en conformité	Ne va pas dans le sens de l'efficacité Peut-être rigide Court terme	Une faible confiance et des compétences variables
<b>Produits</b>	Facilite l'efficacité Facilite le contrôle du total des dépenses Transparence	Peut faire dévier de l'objectif Problèmes de mesure Coûts Surcharge d'informations	De la confiance, une comptabilité saine et du professionnalisme
<b>Résultats finaux</b>	Facilite la réaffectation Soutien l'élaboration et la coordination des politiques Long terme	Problèmes de mesure Problèmes de transparence Coûts Surcharge d'informations	Ce qui précède et des hommes politiques dédiés

66. L'analyse ci-dessus atteste de façon implicite que la formalisation utile de tout système est limitée et que l'adoption d'une méthode particulière pour formuler des informations réduit inévitablement la capacité de recueillir des informations d'une autre façon. Si les informations de gestion donnent la priorité aux produits, cela réduit forcément la qualité des informations sur les moyens. La difficulté n'est pas uniquement de traiter divers types d'informations, car les dispositifs modernes de traitement de l'information disposent de grandes capacités dans ce domaine. Le problème tient davantage au fait que si le recueil d'informations n'est pas géré et employé sérieusement, et sa qualité contrôlée, sa fiabilité se détériore. À terme, et quel que soit le système, les fonctionnaires feront porter leur attention sur les informations qu'ils estiment les plus essentielles.

67. Directement en rapport avec ce premier point est le fait que les différents modes de contrôle des performances se traduisent par des incitations différentes pour les directeurs. À l'origine, le modèle de performances de la Nouvelle-Zélande attachait théoriquement autant d'importance aux produits qu'aux résultats finaux. Dans la pratique toutefois, les incitations pour les fonctionnaires reposaient sur les produits et non sur les résultats ; de ce fait, c'est sur les produits que se focalisait l'intérêt, jusqu'à une refonte récente du système.

68. Une autre question liée au contexte est l'attrait relatif des différentes stratégies en matière de performance de la gestion publique : stratégie reposant sur le poste ou sur la carrière. Un certain schéma semble indiquer que les systèmes rigoureux reposant sur le poste (voir *Moderniser l'emploi public*, GOV/PUMA(2003)18) sont les plus tournés vers la budgétisation axée sur la performance et la gestion des performances, alors que les systèmes reposant sur la carrière (France, Corée, Japon) ont tendance à accorder davantage d'attention à l'évaluation. L'une des explications possibles est tout d'abord qu'une budgétisation axée sur la performance et une gestion des performances efficaces réclament un système bien élaboré de responsabilité individuelle. Cette caractéristique se retrouve davantage dans les systèmes reposant sur le poste. Deuxièmement, les incitations des systèmes reposant sur la carrière ont une approche plus collective eu égard à la politique dans son ensemble – et à l'évaluation, étant donné qu'un examen de l'efficacité des politiques sert au mieux cet intérêt.



## Conclusions

- a) La performance de l'appareil gouvernemental peut être améliorée en faisant porter les efforts sur les résultats en matière de *recommandation pratique, de processus de gestion centralisés ou par service, ou de transparence vis-à-vis du Parlement et du public*. Il importe de définir en premier lieu la priorité de chacun de ces domaines dans un pays donné. Les actions que doivent mener les pouvoirs publics sont différentes à chaque fois.
- b) Les politiques qui améliorent les performances ne fonctionnent que si elles aboutissent à un meilleur taux de réussite des fonctionnaires vis-à-vis des objectifs souhaités par le gouvernement. Le risque existe que les pouvoirs publics se focalisent sur une solution formelle spécifique. Les interventions sur les performances à l'échelon de l'administration doivent être soigneusement préparées et toutes les options envisagées. Celles-ci sont globalement l'encadrement, la planification stratégique, la gestion des performances, l'inclusion d'objectifs et de mesure dans les processus formels de budgétisation, de gestion, de contrôle et d'évaluation des politiques. Chacune comporte des forces et des limites spécifiques.
- c) De nombreux pays membres de l'OCDE mettent en place une gestion et une communication des performances, ainsi qu'une budgétisation axée sur la performance. Cela semble un développement important et durable de la gestion publique. Certaines attentes initiales ont toutefois été trop ambitieuses. S'il s'agit indubitablement d'un instrument puissant d'établissement horizontal des priorités, de rapprochement des politiques et d'analyse des coûts, peu de preuves démontrent, en revanche, que les produits et les résultats finaux sont efficaces en tant que mécanisme central stratégique de contrôle. Rien ne semble indiquer un assouplissement des contrôles des moyens en parallèle au renforcement des indicateurs de performance. Un certain nombre de ministères des Finances tentent de compléter leurs états formels actuels – y compris la communication des performances – par un suivi dynamique des évaluations et des dépenses publiques.
- d) L'affirmation courante selon laquelle les informations sur la performance qui sont utilisées pour l'exécutif seraient également utiles au législatif, reste à prouver. A quelques exceptions près, la communication des performances n'a été ni bien accueillie, ni utilisée par les parlements des pays de l'OCDE lors de leurs contrôles et de leur prise de décision. Les institutions supérieures de contrôle se montrent ambivalentes face à cette évolution : les éléments sont peu nombreux qui démontrent qu'elles font moins appel à des formes plus traditionnelles d'audit, telles que les études sur l'optimisation des ressources ; en outre, une grande partie de la communication des performances aux parlements ne fait pas l'objet d'audit.
- e) Avec l'introduction des objectifs et des indicateurs de performance, de nombreux gouvernements ne semblent pas savoir quelle importance donner aux évaluations des politiques à l'échelle de l'administration. D'un autre côté, les indicateurs de performance ne peuvent se substituer à des analyses indépendantes en profondeur de l'impact des politiques, susceptibles d'être fournies par les évaluations. Les politiques d'évaluation pour l'ensemble de l'administration devraient être réexaminées sous cet angle.
- f) Enfin, la performance, bien qu'importante, n'est pas la seule préoccupation des gouvernements. Ceux-ci ont un champ d'intérêt limité et une trop grande focalisation sur la performance détourne l'attention nécessaire sur des questions telles que la capacité organisationnelle, et des valeurs sous-jacentes de la gouvernance comme l'équité. Ce danger est reconnu dans la méthode de « fiche de notation équilibrée » d'évaluation organisationnelle et de responsabilité des hauts dirigeants. Il incite également à utiliser avec prudence les incitations pour les hauts dirigeants. Une solide culture collective demeure essentielle pour assurer une performance soutenue du service public.