

**Rapport du Forum de discussion en ligne sur le thème
Les processus de planification nationale et la responsabilité**

Soumis par Gilbert E. OLOKO à l'AfCoP-ACBF

Communauté Africaine de Pratiques sur la Gestion pour les Résultats de Développement

Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique

(29 janvier 2014)

TABLE DES MATIERES

1.0 INTRODUCTION

1.1 But de la discussion	3
1.2 Contexte de la discussion	3

2.0 RESULTATS DE LA DISCUSSION

2.1 Problématiques ayant émergé	4
2.2 Implications des problématiques sur le plan des politiques et sur le plan opérationnel	4
2.2.1 Esprit, vision et valeurs	4
2.2.2 Du Budget-programme comme bonne pratique	5
2.2.3 De l'articulation de quatre dimensions comme bonne pratique dans la GRD : processus, dimension technique, communication et diffusion de l'information, dimension institutionnelle	6
2.2.4 De la démarche « Batho Pele » sud-africaine comme bonne pratique en matière de responsabilité dans la GRD	7
2.2.5 De l'alignement des dimensions nationale et internationale, par exemple entre GRD nationale et OMD	8
2.2.6 Sur les contrats de performance	9
2.2.7 De l'efficacité de l'aide et de son rapport à la problématique des ressources dans la planification et la responsabilité	10
2.2.8 Sur la spécificité de la responsabilité dans les Etats dits fragiles	12
2.2.9 Du binôme Planification-Évaluation	13
2.2.10 Du benchmarking et de la comparabilité des résultats	13
2.2.11 De la problématique des ressources	13

3.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Besoins en développement des capacités	15
3.2 Implications pour les efforts de l'AfCoP en matière de développement des capacités de ses membres	15
3.3 Perspectives d'avenir, suggestion d'actions et recommandations	16
3.4 Recommandations	16

1.0. INTRODUCTION

Ce rapport porte sur la discussion en ligne sur le thème **Les processus de planification nationale et la responsabilité**. La discussion a eu lieu du 6 au 24 janvier sur la plateforme francophone de l'AfCoP. Elle a permis d'aborder une diversité de sujets. D'une part, par rapport à la planification et, d'autre part, par rapport à la responsabilité.

1.1 But de la discussion

Le but de la discussion était de favoriser un partage de connaissances et d'information sur les principes et outils de la GRD en ce qui a trait aux processus de planification nationale et à la responsabilité. Il s'agissait notamment :

- d'encourager le partage d'expériences, de connaissances et de processus qui pourraient accélérer la génération des résultats dans les initiatives nationales de développement ;
- d'identifier des processus innovants de changement axés sur la GRD au niveau individuel et institutionnel ;
- d'identifier des problématiques en matière de politiques qui pourraient davantage être raffinées en vue de faciliter l'atteinte des résultats au niveau national et régional ;
- de contribuer au développement de la culture du résultat chez les praticiens, dans une dynamique d'apprentissage entre pairs ;
- d'inculquer le concept de relation d'histoires comme processus de gestion du changement.

1.2 Contexte de la discussion

L'AfCoP a été lancée en février 2007. Il s'agit d'une communauté bilingue (Français-Anglais) de plus de 2500 membres issus de 43 pays africains différents et de 40 pays non africains. Ses membres sont des praticiens de la GRD travaillant pour des gouvernements, la société civile, le secteur privé, le monde académique, les médias ainsi que comme experts indépendants. Le but de l'AfCoP est de développer la capacité africaine en matière de GRD par le biais du partage d'expériences et de solutions de développement axées sur les résultats, l'interaction en réseau et le développement de solides relations entre praticiens de la GRD en Afrique et dans le reste du monde. La plateforme en ligne de l'AfCoP joue un rôle clé dans l'organisation des activités de partage des connaissances.

Afin d'aider au développement de l'agenda africain de transformation, l'AfCoP s'attèle à utiliser et à faire partager les principes de la GRD visant le changement durable. Cette coalition de leaders africains contribue à mettre de l'avant la gestion axée sur les résultats sur le continent en partenariat avec la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), dans le cadre d'une dynamique collaborative plus large dénommée Africa Knowledge for Results (AfriK4R). AfriK4R vise à i) renforcer le partage de connaissances sur la GRD à travers une série d'études de cas et de discussions en ligne; ii) amener les pays africains à être davantage orientés vers la performance avec le lancement de Communautés de Praticiens (CoP), l'évaluation des capacités de GRD et l'appui à la mise en œuvre de plans destinés à renforcer les capacités; et iii) renforcer l'intégration régionale par le biais de la mise en place de deux CoP régionales et le suivi des critères de convergence pour des résultats efficaces. Ce projet financé par la BAD met initialement l'emphase sur l'intégration régionale dans le cadre des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et du Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA).

2.0 RESULTATS DE LA DISCUSSION

2.1 Problématiques ayant émergé

Les problématiques suivantes ont émergé de la discussion :

- L'importance de l'état d'esprit, de la vision des responsables et des valeurs dans la démarche de planification nationale du développement
- L'utilité de la programmation et de la budgétisation axées sur les résultats dans la gouvernance
- La nécessité d'une bonne intégration des processus, de la dimension technique, de la communication et de la dimension institutionnelle
- L'importance d'une administration publique responsabilisée et axée sur le développement
- L'importance de l'alignement des dimensions nationale et internationale, dans la conceptualisation du développement
- La responsabilisation par le biais d'une utilisation des contrats de performance
- Le rapport entre l'efficacité de l'aide et la problématique des ressources dans la planification et la responsabilité
- La spécificité de la responsabilité dans les Etats dits fragiles
- Le rapport entre planification et évaluation
- L'utilité de la comparabilité des résultats
- La capacité d'absorption des ressources

2.2 Implications des problématiques sur le plan des politiques et sur le plan opérationnel

2.2.1 Esprit, vision et valeurs

Au cœur d'un processus efficace de planification du développement se trouve l'état d'esprit qui préside à la dynamique elle-même. Cet état d'esprit est fait des valeurs sous-tendant le processus. La nature de l'engagement des dirigeants est un facteur clé de réussite. Autant les responsables politiques, administratifs et techniques sont mus par des valeurs de citoyenneté responsable, de volonté réelle de faire, d'ouverture et d'humilité, autant grandes sont les chances de développement d'une fonction de planification efficace.

A côté des valeurs, il y a la vision d'ensemble. Il est nécessaire que la planification s'adosse sur une vision claire du changement escompté. Sans vision, la fonction de planification est comme un bateau sans cap. Depuis une quinzaine d'années, l'importance pour les Etats et les organisations de diverses taille, de disposer d'une vision de développement est reconnue et des efforts sont continuellement faits pour améliorer les acquis, notamment sur le plan méthodologique.

La vision ne saurait encadrer efficacement la fonction de planification si son essence n'est pas circonscrite dans une politique de planification. La politique nationale de planification est l'instrument par excellence du cadrage de l'exercice de la fonction de planification. C'est elle qui en définit les articulations. Il ne s'agit pas seulement pour celle-ci d'exister, il est de grande importance qu'elle soit bien connue par les parties prenantes au processus. Ce n'est pas toujours le cas.

Il arrive souvent que des politiques nationales de planification aient de la difficulté à être opérationnalisées à cause d'un déficit au niveau de l'architecture méthodologique. Cela étant, on peut voir que, toute politique portée par une architecture méthodologique ou mieux un corps de méthodologies solide a plus de chance de générer les résultats escomptés en matière de planification. Qu'à cela ne tienne, l'on peut réaliser à quel point il est important

d'éviter la trop grande complexification dans les démarches méthodologiques. Dans bien des cas, les cadres méthodologiques mériteraient d'être simplifiés. Le génie est dans la simplification et l'effort de rester simple tout en étant rigoureux dans la démarche est quelque chose d'essentiel.

2.2.2 Du Budget-programme comme bonne pratique

Riche d'enseignement, l'expérience camerounaise a permis de faire quelques constats intéressants.

Il faudrait commencer par noter que, pendant de nombreuses années, le Cameroun a orchestré son développement sur la base de plans quinquennaux. Le pays a toutefois cessé cette pratique pendant une période relativement longue pour enfin renouer avec la pratique d'une planification systématique du développement. Ce « retour à l'orthodoxie » a été en grande partie impulsé par l'option prise par le pays pour l'instauration de l'approche dite du Budget-Programme. Il s'agissait là d'un véritable programme de réforme (d'ailleurs toujours en cours). La réforme était impulsée au départ par la volonté des dirigeants de moderniser davantage la gouvernance publique par l'introduction de la GAR. Cette volonté a été clairement établie dans une Loi portant nouveau régime financier de l'Etat ; laquelle exigeait désormais que la gestion axée sur les résultats soit désormais l'approche devant présider à la conduite des affaires publiques. Elle posait que le Budget-programme en serait le cadre par excellence. C'est donc par le biais d'une volonté de réforme des finances publiques que la GRD a pris corps au Cameroun.

L'approche du budget-programme préconise le passage d'un budget axé sur les moyens à un budget axé sur les résultats de programme. De ce fait, le type de planification y afférent se veut d'office axé sur les résultats.

Pour mettre en place un budget-programme axé sur les résultats il faut commencer par maîtriser la problématique d'une GAR d'envergure nationale. Conscient de ce fait, les responsables camerounais ont commencé par se doter d'un programme visant à cerner cette exigence. C'est ainsi qu'elles ont élaboré et mettent en œuvre le Programme de Modernisation de l'Administration Camerounaise par la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR). Ce programme visait et vise toujours à intégrer et à ancrer progressivement la GAR dans les pratiques de gestion de la chose publique. Ambitieux, de par la nature même de son objet, le PROMAGAR se voulait avant tout une DEMARCHE DE CHANGEMENT DE CULTURE ORGANISATIONNELLE. Cela supposait un effort important de formation et de mise à niveau des connaissances et des référentiels.

La mise à niveau des référentiels a permis d'identifier la nécessité de fédérer les cadres principaux de référence des pratiques courantes, c'est-à-dire les manuels de gestion. Cet exercice a commencé par « la nécessité de parler le même langage ». Cela était apparu évident dès lors que l'on avait bien vu que la machinerie de l'Etat était mue par une diversité de terminologies et de définitions de termes qui faisaient évidemment problème. Aussi fut-il décidé de produire un Glossaire national commun à toutes les parties prenantes à la gestion de la chose publique. Cet exercice s'est avéré très salutaire, car il a permis aux uns et aux autres de prendre la mesure de la pensée en silo qui prévalait sur l'échiquier de la gouvernance nationale.

Autant il a fallu harmoniser les référentiels terminologiques, autant il fut indiqué d'harmoniser les grands manuels de référence. Au Cameroun, ces manuels étaient au nombre de quatre, chacun portant sur une des composantes de la mécanique de gestion des finances publiques dénommée « Chaîne PPBS » (Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi) ; Cette chaîne se voulant le véhicule de matérialisation du Budget-Programme. L'harmonisation des référentiels a permis de déboucher sur un « Manuel Unique de la Chaîne PPBS au Cameroun ». Ce Manuel est entrain de favoriser la convergence de plus en plus grande des pratiques de l'Administrations Publique Camerounaise.

La réforme de l'Administration publique camerounaise a impliqué donc une réforme de la fonction de planification, comme partie intégrante de la chaîne PPBS. Il s'est donc agi du passage d'une planification axée sur les objectifs et les moyens à une planification axée sur les résultats, avec pour cadre de référence principal un document de Vision prospective assorti d'une Stratégie nationale de développement dénommée Stratégie pour la Croissance et l'Emploi. Cette stratégie est le résultat d'une vaste démarche participative ayant impliqué toutes les composantes de la société camerounaise

Pour se matérialiser sur le terrain, le Cameroun a décidé que l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation du Budget-Programme se fasse dans le cadre d'une nouvelle approche de portefeuilles de programmes au niveau des départements ministériels et des institutions de la République. C'est ainsi que chacune de ces structures ne peut désormais disposer que d'un maximum de quatre programmes. Cette approche de Grands programmes est salutaire à bien des égards. Elle l'est notamment en ce qu'elle favorise les considérations d'ordre sectoriel et intersectoriel. Cette dimension est un pan important du changement de culture auquel nous faisons allusion plus haut. Ainsi, les administrations perçoivent de plus en plus leur interconnexion.

L'un des défis majeurs dans la réforme en cours est la qualité des programmes. C'est une chose que d'avoir un programme. Encore faudrait-il qu'il soit de qualité. L'amélioration continue des programmes est un appel permanent dans le processus de réforme en cours au Cameroun. Il n'est pas toujours aisé de cerner les résultats et encore moins la bonne mesure et la mesurabilité de ceux-ci.

2.2.3 De l'articulation de quatre dimensions comme bonne pratique dans la GRD : processus, dimension technique, communication et diffusion de l'information, dimension institutionnelle

La discussion a donné l'occasion de prendre connaissance de l'expérience du Niger en matière de planification nationale. Il en est ressorti que quatre (4) dimensions principales ont été observées dans le cas du PDES (Programme de Développement économique et social) au Niger. Un programme phare dans les ambitions du pays. L'on a pu noter ici ce qui suit :

Au niveau du processus : La conduite du processus du PDES a été orientée vers les résultats. En effet, l'implication de toutes les parties prenantes a été faite, la responsabilisation de tous les niveaux, la prise en compte des minorités et des dimensions à haute incidence sur la pauvreté et l'amélioration des conditions de vies des communautés et cela de manière particulière à chacune des régions du pays.

Au niveau technique : Le PDES a respecté certains principes de base de qualité technique notamment la très grande visée sur l'information statistique de qualité pour mieux planifier, l'utilisation d'un cadre logique axés sur les résultats et d'une chaîne global de résultats et

d'une planification axée des programmes opérationnels visant des résultats concrets. L'approche CDMT a été mise en avant pour la budgétisation axée sur les résultats.

En matière de communication et diffusion de l'information : Dès son élaboration, le PDES a fait objet de diffusion à tous les niveaux jusqu'à la représentation nationale du pays où les députés nationaux l'ont adopté comme cadre de référence adapté aux exigences de développement du pays. Une campagne de diffusion a été également menée pour une prise en charge totale du PDES par les différents ministères sectoriels et les partenaires au Développement. Lors du premier bilan annuel de mise en œuvre du PDES, le mécanisme de rapportage a été fait de manière participative et inclusive car l'ensemble des secteurs concernés ont élaboré leurs contributions au rapportage de la mise en œuvre en visant les résultats atteints et ceux qui commencent à se manifester. Cela est une grande première au Niger.

Au niveau institutionnel : Tout cela a été possible grâce à la mise en œuvre d'un dispositif institutionnel cohérent chapoté par un secrétariat permanent en charge du PDES placé sur le patronage du Ministre du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire.

2.2.4 De la démarche « Batho Pele » sud-africaine comme bonne pratique en matière de responsabilité dans la GRD

Le partage d'expérience et de vues sur cette démarche sud-africaine a permis de relever un nombre de points d'intérêt qui font dire d'emblée que la responsabilité ne se décrète pas et qu'elle est inculquée. Elle est la conséquence de l'action de responsabilisation. De ce fait, elle est le fruit d'une éducation des parties prenantes à la gouvernance publique y compris administrations publiques et organisations de la société civile.

Pour réussir dans une telle démarche, il faut disposer d'un cadre de référence robuste. Le « Batho Pele » (prononcer batho pélé) sud-africain en est un. « Batho Pele » est une expression en langue Sotho qui signifie « People First » en langue anglaise et, on pourrait avoir l'une ou l'autre des équivalences suivantes en langue française : « les personnes d'abord », « les individus en premier », « les usagers au centre », « priorité aux usagers », « priorité au peuple » etc. Dans ce contexte précis, l'expression renvoie à la nécessité pour le fournisseur de services publics qu'est l'agent public de donner priorité aux intérêts des usagers du service public plutôt qu'à ses propres besoins, intérêts et avantages.

Il s'agit là donc du crédo d'une administration de développement, responsable et axée sur le citoyen. Une administration axée sur la génération de résultats pour les citoyens devant lesquelles elle est entièrement responsable.

Le Batho Pele est une politique et un cadre législatif s'articulant autour de 11 principes fondamentaux relatifs à la fourniture des services dans la sphère publique. Il vise :

- La promotion et le maintien de standards élevés d'éthique professionnelle
- La fourniture impartiale, juste et équitable du service
- L'utilisation efficiente et efficace des ressources
- La réponse adéquate aux besoins des populations en tenant compte de leur participation
- La conduite d'une administration publique responsable, transparente et orientée vers le développement.

Sans aller dans leur détail, ni les commenter, les 11 principes du Batho Pele sont les suivants :

1. La consultation du public
2. La détermination de standards de services en vue d'une mesure appropriée de la performance

3. L'accès du public au service
4. La courtoisie
5. L'Information
6. L'ouverture et la transparence dans l'obligation de rendre compte
7. La volonté d'une amélioration continue à la lumière de la rétroaction
8. La valorisation judicieuse des ressources
9. L'encouragement de l'innovation et de l'excellence
10. L'impact sur les populations
11. Le leadership et la direction stratégique.

Le dixième principe est présenté comme la conséquence logique des neuf premiers. En cela il correspond à l'idée même de GRD. Quant au onzième, il est énoncé mot pour mot comme suit : « *Nos leaders doivent créer une atmosphère qui permet la créativité. Les dirigeants devraient s'assurer que les buts sont définis et que la planification est faite* ».

Donc, un processus national de planification axée sur les résultats se doit d'avoir une base articulée de principes directeurs encadrant l'administration publique. En Afrique du Sud, les dirigeants ont compris que cela ne se fait pas seul, mais que cela est la conséquence d'un effort de conscientisation, d'information et de conditionnement. C'est la raison pour laquelle les principes du Batho Pele sont visibles dans tous les locaux publics y compris dans les zones les plus reculées et que l'on y fait très souvent référence dans le discours ambiant. C'est dire par ailleurs le rôle majeur de la communication dans la dynamique de responsabilisation.

La notion de reddition des comptes occupe une place importante dans tout ceci. L'obligation de rendre compte s'établit progressivement en Afrique du Sud comme une « première nécessité » dans le domaine de la gouvernance publique. Sur ce point, l'Etat sud-africain prêche par l'exemple car, dans ce pays, sans faute, le Gouvernement fait rapport à intervalles réguliers et prévisibles – trimestriellement - (et ce en ligne aussi) sur l'état d'avancement de ce qui a été planifié et a été exécuté dans le cadre du « Programme of Action (POA) », le Programme d'Action du gouvernement (au besoin, voir <http://www.poa.gov.za>).

Il n'est pas du tout rare de voir des pays ayant mené des processus de planification dits participatifs et axés sur les résultats et où on peine à trouver un rapport annuel de performance, encore moins semestriel ou trimestriel récent . Une administration publique responsable n'est-elle pas celle qui a obligation de rendre compte à intervalles réguliers et prévisibles de ses performances ?

L'importance de la reddition systématique des comptes a été si bien perçue à Prétoria que l'Afrique du Sud, pays émergent, économie la plus avancée du continent africain, a dû se doter d'un Ministère du Suivi et de l'Evaluation de la Performance (DPME), logé à la Présidence de la République, comme levier de l'exercice de la responsabilité axée sur les résultats.

2.2.5 De l'alignement des dimensions nationale et internationale, par exemple entre GRD nationale et OMD

Au cours de la discussion, un participant a affirmé que « *certaines parties prenantes ne considèrent pas la gestion axée sur les résultats comme une priorité par rapport aux OMD (ou au post-2015 dans le futur)*. La question qui se posait était celle de savoir si la GRD passe si souvent au second plan dans la planification nationale. Nous en avons profité pour expliquer qu'il n'y a pas lieu d'opposer GRD et OMD car les OMD sont en réalité un cadrage axé sur les résultats. Nous avons indiqué ici cette précision était de taille pour une bonne compréhension du rapport entre le niveau national et le niveau international dans la planification du développement national.

En effet, la GRD est une dynamique de changement s'articulant autour d'une chaîne et dans laquelle les objectifs sont un élément constitutif. La GRD n'est ni un programme, ni une stratégie, ni une politique, mais plutôt une approche et une philosophie de gestion. Comme leur nom l'indique sans ambages, les OMD sont des objectifs, définis en vue d'atteindre un certain nombre de résultats. Donc, il ne saurait y avoir opposition entre les deux.

Par contre, on pourrait bien relever la question de l'alignement nécessaire entre les provisions des OMD (et bientôt des objectifs relatifs aux perspectives de l'Agenda Post-2015) et les processus de planification nationale du développement. Cela étant, la question deviendrait alors celle de savoir s'il existe des exemples dans nos pays respectifs où il a été relevé une divergence ou encore une opposition entre le processus national de planification du développement axé sur les résultats et les OMD.

Ce moment précis de la discussion a permis d'aborder le sujet de l'Agenda post 2015. On a pu noter ici que les objectifs de l'agenda mondial post-2015 ne sont pas encore entièrement fixés, mais que l'on peut déjà dire qu'il y aura vraisemblablement une orientation spécifique vers la lutte contre la pauvreté, vers l'environnement et le développement durable, vers l'aménagement urbain. Ces questions, certes cruciales pour les pays africains, vont tendre à orienter l'action des pays dans cette direction, en vue de leur évaluation. Une participante a relevé que les pays africains peuvent s'approprier l'agenda mondial et le remodeler en fonction de leurs besoins et de leurs situations spécifiques. Pour ce faire, elle a estimé qu'un groupe de travail comme celui qui avait été créé pour les OMD (le MDG Africa Steering Group) pourrait être formé pour le post-2015 et être utile à mettre en avant le cas spécifique de l'Afrique au niveau mondial. Je pense qu'il pourrait aider à adapter l'agenda mondial aux besoins africains, à évaluer son état d'avancement en Afrique et éventuellement à demander des réorientations pour l'Afrique (voire l'Afrique sub-saharienne, voire pour certains pays).

Parlant de l'après-2015, il a été donné aux participants de constater : i) qu'il y avait, à ce moment-là, une consultation mondiale conduite par les Nations-Unies et leurs partenaires et visant à demander à qui veut bien se prononcer d'opérer un choix de six priorités parmi une liste de 16 priorités proposées et qui devraient faire fait la remarque partie du prochain programme de développement; ii) qu'il était attendu que l'analyse de cette consultation/conversation alimenterait le travail du *Groupe de haut niveau de personnalités éminentes sur le programme de développement post-2015*, mis en place par le Secrétaire général Ban Ki-moon, ainsi que le processus multilatéral formel ; iii) le fait qu'il était intéressant de noter le rôle prééminent des femmes dans ce groupe de travail. En effet, l'Afrique y compte 6 représentants sur 27 dont 5 femmes et l'une d'elle, Madame Sirleaf Johnson, Présidente du Libéria, est co-présidente du Groupe. C'est une claire démonstration du rôle sans cesse croissant des femmes dans la conduite des affaires du monde. Et les participants s'en sont réjouis.

2.2.6 Sur les contrats de performance

La discussion a eu l'occasion d'aborder la question des contrats de performance dans la GRD en faisant un petit tour d'horizon de cette pratique dans quelques pays. Cela, après avoir pris connaissance de l'information que le Sénégal nourrissait l'ambition d'une certaine prééminence sur la scène africaine de la GRD, notamment par une efficace utilisation des possibilités inhérentes aux contrats de performance dans la gestion de la chose publique. L'on a pu retenir les informations suivantes ayant fait l'objet de partage :

A) A l'instar du Sénégal, la Côte d'Ivoire a elle aussi pris l'option des contrats de performance. C'est ainsi qu'il me souvient que le Gouvernement ivoirien, dans sa *Lettre d'intention, Mémoire de politique économique et financière, et Protocole d'accord technique avec le FMI* du mois de mai 2013 entendait instituer des contrats de performance

entre l'Etat de Côte d'Ivoire et les entreprises publiques, pour améliorer leur rendement. Il était alors prévu qu'une phase pilote entre en vigueur en septembre 2013).

B) De manière plus évidente, l'approche de contrats de performance est mise en œuvre en Algérie, pays francophone.

C) En Afrique Centrale : (i) au Gabon, la notion de contrats de performance est au menu de la Modernisation de la Gestion des Ressources Humaines, dans le cadre du Nouveau Modèle de Gestion des Finances Publiques. Budgétisation par Objectifs de Programmes (BOP) et Projet Annuel de Performance (PAP) sont au cœur de cette nouvelle approche ; (ii) au Cameroun, en lieu et place de BOP, l'on parle de BP (Budget-Programme) et de PPA (Projet de Performance des Administrations). L'idée étant, dans un cas comme dans l'autre, d'engager la responsabilité des administrations devant les élus du Peuple (Ici l'Assemblée Nationale) lors de l'adoption de la Loi de Finance. Il faut noter ici que ces deux exemples sont fortement inspirés de la LOLF française (Loi Organique relative aux lois de finances).

Les contrats de performance sont en pratique dans des pays comme le Ghana, le Kenya, la Tanzanie, et l'Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-là. Ce qui est intéressant dans ce dernier pays, c'est la responsabilisation directe des principaux dirigeants. Ici l'on va au-delà de l'engagement de la responsabilité globale d'une administration devant le Parlement pour établir un engagement de la responsabilité personnelle de chaque ministre (pour ce qui est des ministères) devant le Président de la République. L'opérationnalisation du principe se fait en cascade.

Ce qui est entre autres intéressant dans le cas sud-africain c'est le modèle d'évaluation de la performance utilisé. En effet, l'Afrique du Sud s'est dotée en 2010 d'un ministère plein en charge du suivi et de l'évaluation de la performance (DPME) comme levier dans l'exercice de la responsabilité dans la gouvernance publique. Le DPME mène sa mission en fonction du « Outcomes Approach » que l'on pourrait traduire par « Approche axée sur les effets » (l'effet étant, comme nous le savons tous, un résultat escompté à moyen terme). C'est ainsi que le pays a identifié exactement 12 effets prioritaires à moyen terme en fonction desquels se fait l'évaluation de la performance en rapport avec un nombre déterminé de « clusters » ou grappes d'acteurs intersectoriels, soit sept grappes, chacune coordonnée par un ministère chef de file. Récemment, le Gouvernement de ce pays émergent d'Afrique a décidé d'élargir la mission de suivi & évaluation du DPME aux résultats spécifiques des départements ministériels, engageant de fait et davantage la responsabilité directe des ministres en matière de performance.

2.2.7 De l'efficacité de l'aide et de son rapport à la problématique des ressources dans la planification et la responsabilité

Pour être mieux en phase avec le stade actuel de la philosophie du développement dans sa dimension Coopération, nous ferions mieux de *parler de l'efficacité du développement en lieu et place de l'efficacité de l'aide*. Ce changement de paradigme particulièrement souligné et mis de l'avant à Accra, témoigne de la perception qu'ont désormais les parties prenantes de la dynamique partenariale pour une gestion axée sur les résultats de développement. La notion d'efficacité du développement permet d'aller au-delà de la dimension transactionnelle du donner et du recevoir axée sur les ressources, pour embrasser celle d'une communion d'acteurs portés par une responsabilité mutuelle axée sur une « co-création » efficace du changement. C'est ici le lieu de nous rappeler l'attention et l'intérêt que nous devrions accorder dans nos discussions à la dimension de la responsabilité mutuelle (relative à la coopération au développement) dans son rapport aux processus nationaux de planification axée sur les résultats.

Sur les systèmes nationaux – Pour maximiser les chances de réussite dans l'opérationnalisation de la GRD, il est important que priorité soit donnée aux systèmes nationaux. C'est là quelque chose d'acquis sur le plan du principe. Mais la réalité est que,

plusieurs de ces systèmes sont généralement soit faibles, soit peu fiables, soit incertains. Aussi est-il admis que leur renforcement est une condition sine qua none pour l'efficacité du développement (d'aucuns préfèrent parler de l'efficacité de la coopération pour le développement). Donc, les considérations sur le renforcement des systèmes nationaux se doivent d'être une composante d'office dans toute planification nationale axée sur les résultats. C'est comme le besoin qu'il y a de bien apprêter le véhicule pour s'assurer de pouvoir tenir la route le long du voyage.

Sur la prévisibilité des ressources – Il est utile et souhaitable pour les planificateurs du développement national de disposer d'un minimum garanti de ressources qui leur permette de planifier sur la base d'une certitude de mise en œuvre de ce qui est planifié. Aussi la notion de prévisibilité des ressources issues de la coopération est-elle récurrente dans le dialogue sur l'efficacité du développement. Il est de la responsabilité du partenaire pourvoyeur de ressources de veiller à ce que les planificateurs nationaux disposent en temps opportuns des ressources nécessaires pour une planification axée sur l'évidence. Il y a peu d'efficacité à monter de beaux plans pour, venue la fin de l'exercice, parler de déficit de mobilisation de ressources.

Un « paquet minimum de ressources certaines » est un facteur de réussite pour des choix fondés sur l'évidence. Ici, l'on pourrait se poser la question de savoir ce qui pourrait être fait pour passer d'un paquet minimum de ressources à un bloc substantiel de ressources. Faudrait-il changer ou améliorer la façon de séquencer le dialogue sur les ressources ? Faudrait-il pratiquer davantage l'appui budgétaire direct ? Au sortir d'Accra, il était convenu que les partenaires pourvoyeurs de ressources devraient désormais fournir aux parties nationales des informations 3 à 5 ans à l'avance sur leurs apports planifiés en ressources. Personnellement, je n'ai pas encore vu de bilan de performance sur cette disposition. Ce pourrait être intéressant de le rechercher ou de l'établir pour une analyse axée sur l'évidence.

Mais là où le bas blesse dans cette question c'est qu'à côté de ces exigences et de ces besoins supposés, il y a la réalité de la sous-consommation des crédits, de la capacité nationale d'absorption des ressources. Une absurdité. On peut faire ici le lien avec la faiblesse des systèmes et constater à quel point les deux dimensions sont liées. La faiblesse des systèmes a très souvent pour corollaire la faible capacité d'absorption des ressources. On pourrait par conséquent penser que le processus de planification nationale axée sur les résultats devrait comporter des considérations sur le relèvement de la capacité d'absorption des crédits. En d'autres termes, il faut planifier dans l'optique d'une faisabilité réelle suggérant l'évidence d'une absorption réelle à terme des ressources disponibles.

Evidemment, on pourrait être tenté de dire ici que la question de l'absorption des ressources n'est pas de l'ordre de la planification, mais plutôt de l'ordre de la mise en œuvre. Dans une approche systémique, ce serait un peu court comme argument. D'ailleurs, il faut dire que la mise en œuvre elle-même est planifiée. C'est pour cela que l'on parle de Plan de mise en œuvre ou de Plan d'exécution.

C'est ici qu'apparaît l'intérêt pour la gestion du risque que je mentionnais plus haut. En effet, l'une des manières de cerner bien cette question d'absorption des crédits est de pratiquer rigoureusement la gestion des risques dans l'exercice de la planification. Il faudrait pouvoir disposer, pour chaque action majeure de programme, d'indicateurs de risques relatifs à la capacité d'absorption des ressources. Les stratégies d'atténuation des risques identifiés pourraient alors contribuer à maximiser les chances d'absorption effective des ressources disponibles. En somme, il y aurait lieu d'intégrer davantage la gestion des risques dans la pratique de la GRD. Cela, non seulement par rapport à la question de l'absorption des ressources, mais par rapport à l'ensemble des questions. Il faudrait, pour chaque intention, évaluer les risques a priori.

2.2.8 Sur la spécificité de la responsabilité dans les Etats dits fragiles

La discussion a permis d'aborder la question de la responsabilité sous l'angle des états dits fragiles. L'expérience ayant fait l'objet de partage est celle de la République d'Haïti, avant et après le séisme dévastateur de 2010.

Avant le séisme, Haïti, s'était résolument engagé dans une démarche de refondation de la gestion de son développement. Ayant opté pour la GAR comme cadre principal de référence au niveau conceptuel, il a résolu d'impulser l'orchestration de son développement en partant de la formulation participative d'un certain nombre d'instruments visant sa refondation, économique, politique, sociale et territoriale.

Toute cette démarche avait pour toile de fond la notion de "développement dans un Etat fragile". Cette notion est aujourd'hui suffisamment documentée et il existe, au sein de la classification des Nations Unies, une catégorie de pays dits "Etats fragiles". L'Afrique compte un certain nombre de ces pays à l'instar du Soudan, du Sud Soudan, de la Somalie, de la RDC, de la République Centrafricaine (actualité oblige), pour ne citer que ceux-là. C'est pour aider les acteurs du développement à cerner cette notion qu'il existe un corps de principes adoptés par la Communauté internationale sous la dénomination de "Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires". Ils sont clairement présentés en détail dans un document concis que l'on peut trouver à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/38368761.pdf>.

Il y en a précisément 10:

- 1- Prendre le contexte comme point de départ
- 2- Ne pas nuire
- 3- Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental
- 4- Accorder la priorité à la prévention
- 5- Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
- 6- Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus
- 7- S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte
- 8- S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux
- 9- Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite
- 10- Éviter de créer des poches d'exclusion

Avant le séisme, le processus haïtien de planification nationale du développement a été pensé étroitement en fonction des ces principes. Après le séisme, l'acuité de leur observance s'est faite plus manifeste. Il est alors apparu plus clairement encore combien il était important de veiller à approcher de tels processus de manière bien particulière si l'on veut maximiser les chances de réussite.

2.2.9 Du binôme Planification-Évaluation

La discussion a eu à faire une petite réflexion sur le point de jonction de la planification et de l'évaluation comme dimension importante dans la GRD. Pour ce faire, il a été souligné ce qui suit : Une des bonnes pratiques en matière de planification axée sur les résultats de développement est de veiller à ce que tout nouveau cycle intègre méthodiquement les leçons tirées de la performance enregistrée lors du cycle ou de la période précédente. C'est dire combien évaluation et planification sont étroitement liées. Bien qu'en théorie ce soit une évidence consacrée, en pratique ce n'est pas toujours le cas. C'est ainsi que l'on a pu

constater au fil du temps que la majorité des documents-cadres de planification nationale du développement n'ont pas toujours su articuler rigoureusement l'effectivité du binôme planification-évaluation.

Dans la plupart de ces documents, il y a bien sûr, très souvent, un tour d'horizon des résultats de la période précédente et un état des lieux relatif à la nouvelle situation de départ. Toutefois, la traçabilité d'une prise en compte claire et de l'intégration des leçons apprises dans l'articulation des nouvelles stratégies proposées dans les documents du moment n'est pas toujours évidente. Il s'agit là d'une faiblesse commune et assez courante dans les processus de planification nationale axée sur les résultats de développement.

2.2.10 Du benchmarking et de la comparabilité des résultats

Jusqu'à quel point la définition des résultats dans un plan est-elle objective par rapport à ce que les citoyens seraient en droit de s'attendre ? Quels sont les critères qui président à la détermination des niveaux souhaitables de résultats dans une démarche de planification axée sur les résultats de développement ?

En règle générale, les planificateurs sont qualifiés soit d'irréalistes, soit de réalistes, soit de timides conservateurs, soit d'ambitieux. Mais où serait le juste-milieu dans tout cela ?

C'est ici que l'on peut apprécier le principe du benchmarking ou analyse comparative. Il s'agit, pour chaque situation donnée de génération de résultats, d'apprécier le niveau d'attente en fonction d'acteurs performants évoluant dans des conditions similaires de production. A mon avis, le benchmarking devrait être davantage utilisé dans les exercices de planification axée sur les résultats de développement. Tout au moins, en ce qui concerne les résultats et indicateurs-clés.

Dans une des considérations précédentes, nous avons parlé du Batho Pélé sud-africain, ce corps de principes directeurs visant à encadrer la volonté de la Nation arc-en-ciel de transformer son administration publique. L'un des principes de ce corps pose la nécessité de pratiquer l'évaluation continue de la performance des administrations sur la base d'un benchmarking aligné sur les pratiques internationales du groupe des pays émergents. Il s'agit là certainement d'une bonne pratique.

2.2.11 De la problématique des ressources

La discussion a abordé le rapport entre ressources et planification en réponse à question « comment réussir une planification avec les ressources que nous ne possédons pas » ?

La question a toute sa pertinence. C'est la raison pour laquelle, dans une autre des considérations précédentes, était évoquée et soulignée la problématique de la prévisibilité des ressources ayant été qualifiée de défi majeur au Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide, à Accra. Il est vrai que la planification basée sur d'hypothétiques ressources est un exercice futile. Mais l'approche de mobilisation des ressources est en elle-même un des aspects du problème général, car on ne peut mobiliser des ressources sans plan. Le génie devrait consister à faire bon usage des priorités. Il est important que chaque plan soit assorti d'un "noyau dur" de priorités, d'un ensemble de réalisations envisagées et pour lesquelles des ressources prévisibles sont au préalable circonscrites.

Mais, les ressources, est-ce vraiment le problème principal ? Dans la plupart des pays africains, il y a un problème de capacité d'absorption des financements disponibles. Dans bien des cas, c'est le déficit de gouvernance qui est à la base de la prudence affichée par les bailleurs de fonds. Ce déficit qui a fait dire à juste titre à un participant que "nos hommes politiques locaux n'ont pas encore adopté l'attitude de responsabilité". Ce même participant a

fait état de ce qu'il travaillait dans un projet de développement dans lequel la performance en matière d'absorption des ressources était de l'ordre de 15%.

La discussion a convenu que 15% de taux d'absorption c'est bien trop faible et que c'est ainsi dans maints cas. Toutes les possibles raisons évoquées pour expliquer cet état des choses ont été jugées de valables. L'une de ces raisons portait sur une remise en question de la qualité des plans stratégiques. Les participants à la discussion ont convenu que l'on ne peut dire que la qualité des plans stratégiques soit une cause pour la non mise en œuvre des activités planifiées. C'est plutôt les autres raisons évoquées notamment l'irresponsabilité motivée par des pulsions sans conscience de l'intérêt collectif; une disposition à ne vouloir "bouger" que quand les conditions sont remplies pour satisfaire les intérêts égoïstes et individualistes; un sens manifestement peu élevé de la responsabilité historique qui fait fi de nobles ambitions collectives de construction communautaire et nationale.

Et puis, il y a ce qui a été qualifié de «peur de rendre compte». Il a été souligné que, bien moins que la peur de rendre compte, il s'agit très souvent de la volonté ou du désir de ne pas procéder devant des systèmes de contrôle rigoureux en sachant qu'il sera difficile de cacher la malveillance. Alors, on laisse les choses en l'état et les activités restent d'un côté et les fameuses ressources de l'autre. Mais curieusement, les budgets de fonctionnement eux sont en règle générale si vite absorbés; ce qui témoigne bien que l'on a la capacité d'absorber. Mais ici, on comprend bien l'origine de cette suspecte capacité qui tient de la collusion érigée en système dans la reddition des comptes relative à la gestion des ressources budgétaires d'origine locale.

Il avait aussi été évoqué cette idée que la mise en place d'un système de suivi des financements pourrait être une piste de solution. Sur ce point, la discussion a jugé que la mise en place d'un dispositif de ce type est sans conteste une exigence type de bonne pratique managériale, mais qu'en lui-même, le dit système ne peut résoudre le problème qui lui, réside dans l'esprit qui prévaut au sein des environnements organisationnels concernées. C'est pour cela qu'il est donné de dire que la GRD vise d'abord et avant tout un changement de culture, une refonte des comportements, une transformation des mentalités, l'inculcation d'un nouvel esprit.

Mais alors, "la question à un million de dollars" qui a été posée est la suivante : comment faire alors pour opérer un tel changement? Il a été convenu qu'il s'agissait là de tout un thème en soi de discussion que l'on ne pouvait qu'effleurer. Qu'à cela ne tienne, un tel projet de transformation implique de recourir à la carotte et au bâton: dissuader des errements et encourager et récompenser formellement les bonnes pratiques.

Il a été posé que la GRD se veut plus qu'un ensemble de techniques de gestion, mais plutôt un projet de société.

3.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Besoins en développement des capacités

Nous estimons qu'il serait utile de développer davantage les capacités en matière de gestion des risques. En effet, cette problématique n'est pas suffisamment vulgarisée et gagnerait à l'être. On ne voit pas assez l'analyse des risques dans les processus de planification. La capacité d'analyse des risques est essentielle pour le management du développement.

Un autre sujet intéressant sur lequel il y aurait lieu développer des études de cas en relation avec les processus de planification est la Budgétisation sensible au genre. L'importance du genre est reconnue et désormais établie dans les pratiques, mais il n'est pas toujours évident de bien cerner son rapport avec l'allocation des ressources. Il faudrait pouvoir mieux cerner la différence qu'il y aurait entre le renforcement des capacités des femmes, la satisfaction de leurs besoins matériels spécifiques et l'allocation des ressources basée sur le genre.

La problématique de l'innovation dans la GRD en général et dans la fonction de planification en particulier devrait être elle aussi traitée avec davantage d'intérêt. Il nous semble que l'on ne lui accorde pas la place qu'elle mérite. La capacité d'innover est une capacité essentielle. Mais qu'est-ce qu'innover? Comment gère-t-on l'innovation? Qu'est-ce qu'une administration innovante (fût-elle publique ou privée)? Quelles leçons peut-on tirer (ou qu'a-t-on déjà tiré) des expériences en cours? Quelles sont les implications au niveau des politiques de gestion des ressources humaines et de développement du capital humain? Quelles sont les implications au niveau de la modélisation organisationnelle? Autant de questions auxquelles il serait intéressant d'essayer de répondre.

Pour ce qui est de la problématique de la responsabilité, il serait utile et intéressant de se pencher sur la problématique de l'e-gouvernement; sur celle des systèmes d'information et du gouvernement ouvert (*open government*); sur celle de l'exercice de la participation citoyenne. Quelles en sont les enjeux, les défis, les implications et les applications? Ce sont là des questions autour desquelles il serait intéressant de faciliter l'apprentissage et de développer capacités et connaissances.

3.2 Implications pour les efforts de l'AfCoP en matière de développement des capacités de ses membres

L'on peut bien imaginer que la satisfaction des besoins identifiés au point précédent puisse être un terreau pour les efforts de développement des capacités des membres de l'AfCoP.

Mais le défi de l'AfCoP, tel que l'on a bien pu le constater est le niveau de participation de ses membres. Le bien-fondé et la force d'une telle communauté réside dans la participation active de ses membres.

Il est un absurde de penser qu'il faille encourager des membres à participer alors qu'ils ont délibérément décidé d'être membres sachant que le principe premier de la communauté est le partage d'expériences. Puisque les membres de la communauté sont des experts aguerris, ils ont forcément des expériences. Il n'y a donc pas un problème de déficit au niveau des expériences. Sont-ce les sujets traités ou proposés qui sont pauvres en attractivité? En supposant que ce soit le cas (je ne crois pas personnellement que ce le soit), les membres ayant toute la latitude d'en proposer, ils devraient être en mesure de le faire. Or les appels et incitations dans ce sens s'avèrent peu concluants.

On pourrait penser ici à la nécessité de repenser le modèle même de développement des capacités au sein de la communauté. Repenser le modèle c'est pouvoir remettre en question l'assomption que l'acquisition de capacités par le biais du partage d'expériences en mode discussion en ligne est à priori efficace. L'on pourrait gagner plus à avoir ponctuellement des experts résidents à qui il est demandé de générer des paquets denses de connaissance et de référence en lieu et place des bribes sporadiques et très souvent lapidaires et superficielles émergeant au fil des discussions.

Il ne faudrait pas non plus prendre pour acquis que le fait d'être expert suppose que l'on dispose d'emblée des capacités nécessaires à un partage soutenu des connaissances. C'est la raison pour laquelle disposer d'une expertise ne fait pas de nous forcément un bon enseignant. La capacité d'enseigner s'apprend. Si cela est vrai, alors on devrait pouvoir envisager le développement de la capacité de partager les connaissances au sein de la communauté. Le *storytelling lui-même est une technique*. C'est pour cela que tout le monde n'est pas le conteur du village.

Et puis, il faudrait pouvoir se poser la question du niveau de participation jugé satisfaisant. Cette question a été justement posée par un participant au cours de la discussion, au moment où nous invitons à la rétroaction. Il s'est même agi de la seule rétroaction reçue dicit « *ne connaissant pas les objectifs que nous nous sommes fixés en terme de participation il serait difficile pour moi d'évaluer le niveau de participation* ». Ici, la nécessaire comparabilité des résultats dont nous parlions plus haut (2.2.10) peut être utilisée par le Secrétariat de l'AfCoP. Il faudrait pouvoir comparer avec les autres CoP.

3.3 Perspectives d'avenir, suggestion d'actions et recommandations

Au cours de cette discussion, nous avons un moment émis l'avis que l'AfCoP pourrait, entre autres, envisager parallèlement aux fora de discussion, une formule de développement d'une base de connaissance plus durable, plus pérenne et plus pratique sous la forme d'un Wiki en développement constant.

Ce qu'il y a d'intéressant dans un wiki, disions-nous, c'est que les professionnels ont plus de latitude dans le partage de connaissances sans avoir besoin de procéder en mode discussion. Cela pourrait par ailleurs contribuer à encourager davantage la participation.

3.4 Recommandations

Nous nous sommes intéressés au déroulement de la discussion sur le même thème sur la plateforme anglophone de l'AfCoP. Ce faisant, il nous est arrivé de penser qu'il serait souhaitable d'entretenir de manière plus dynamique l'interconnexion des deux plateformes ; de verser dans l'une et l'autre les contenus respectifs sous forme de *briefs*. Nous recommandons à l'AfCoP d'envisager cette possibilité.