

**SÉMINAIRE**

**SUR LES**

**BUDGETS BASÉS SUR DES RÉSULTATS:**  
**OBJECTIFS RÉSULTATS ATTENDUS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE**

Strasbourg, 25 septembre 2012

Intervention de Virginie Besrest

***Budget ou budgétisation basée sur les résultats (Results-based budgeting, RBB), de quoi s'agit-il ?***

La budgétisation basée sur les résultats (BBR) est un outil au service de la planification et de la gestion stratégique. Il s'agit en fait d'un sous-ensemble de la « gestion axée/basée sur les résultats » (Results-based management - RBM). La BBR s'attache à rapprocher les allocations budgétaires des résultats escomptés. La gestion basée sur les résultats va bien au-delà, en considérant l'environnement et la culture de la gestion organisationnelle dans sa globalité, comprenant également la gestion des ressources humaines.

Il n'existe pas de définition universellement reconnue de ce qui constitue exactement la budgétisation basée sur les résultats en général et encore bien moins dans le contexte particulier des organisations internationales, mais la définition proposée par les Nations Unies peut être retenue :

« La budgétisation axée sur les résultats est une procédure budgétaire dans laquelle :

- a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés ;
- b) les ressources nécessaires sont déterminées à partir des résultats escomptés, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci ;
- c) les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs »<sup>1</sup>.

***Bref historique***<sup>2</sup>

Le concept de gestion axée ou basée sur les résultats n'est pas véritablement nouveau et remonte en fait aux années 1950. Dans son ouvrage intitulé *La pratique de la direction des entreprises*<sup>3</sup>, Peter Drucker a introduit pour la première fois le concept de « gestion par objectifs » et ses principes :

- Buts et objectifs organisationnels organisés en cascade,

<sup>1</sup> A/53/500 du 15 octobre 1998

<sup>2</sup> Source principale : Approche de la programmation, de la gestion et du suivi axés sur les résultats (GAR/RBM) - Principes directeurs- UNESCO janvier 2012

<sup>3</sup> Peter F. Drucker : La pratique de la direction des entreprises, Éditions d'organisation, Paris 1957.

- Objectifs spécifiques pour chaque membre de l'Organisation,
- Prise de décision participative,
- Délai explicite,
- Évaluation de la performance et rétroaction.

Ces principes sont tout à fait conformes à l'approche de gestion basée sur les résultats. La « gestion par objectifs » a été tout d'abord adoptée par le secteur privé, avant de devenir le Cadre logique<sup>4</sup> (Logframe) destiné au secteur public. Conçue à l'origine par le Département de la défense des États-Unis et adopté par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) à la fin des années 1960, il s'agit d'un outil analytique utilisé pour planifier, suivre et évaluer les activités et les projets.

Dans les années 1990, le secteur public a fait l'objet de vastes réformes en réponse à des pressions économiques, sociales et politiques. Les déficits publics, les problèmes structurels, l'intensification de la concurrence, la mondialisation, la méfiance croissante du public envers l'État et la demande croissante de services plus efficaces et mieux adaptés aux besoins, ainsi que les nouvelles exigences en matière d'obligation redditionnelle et de transparence, sont autant de facteurs qui ont contribué à cette évolution.

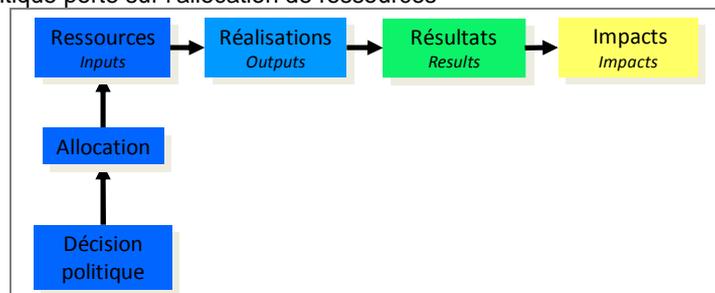
Le Cadre logique a ainsi été introduit progressivement dans le secteur public de nombreux pays (pour la plupart membres de l'OCDE). Durant la même décennie, elle s'est transformée en gestion basée sur les résultats (RBM) dans le cadre de la Nouvelle gestion publique, expression désignant une culture de la gestion insistant sur le caractère central du citoyen ou du client, ainsi que sur l'obligation de rendre des comptes sur les résultats. Cette approche a ensuite été mise en place dans les organisations internationales.

### ***Une évolution (révolution ?) culturelle***

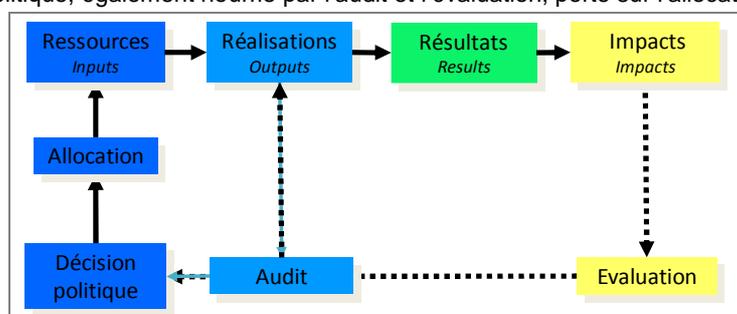
Cette évolution consacre le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats avec la production de budgets structurés autour des objectifs de politiques publiques et le développement de systèmes de contrôle, de suivi et d'évaluation, qui s'intéressent moins aux volumes de crédits dépensés qu'aux résultats obtenus avec ceux-ci.

### ***Un changement de culture***

Temps 1 - La décision politique porte sur l'allocation de ressources

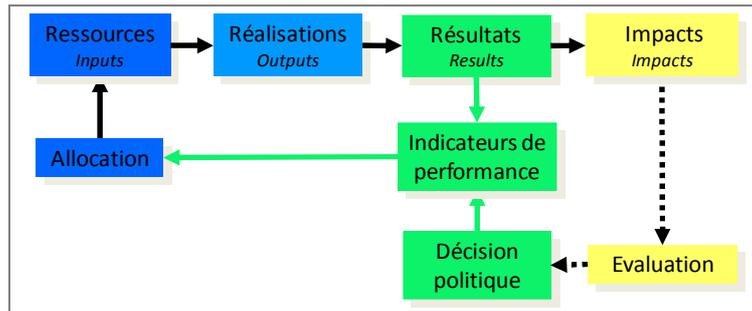


Temps 2 - La décision politique, également nourrie par l'audit et l'évaluation, porte sur l'allocation de ressources



<sup>4</sup> Le Cadre logique tire son nom des liens logiques établis par les planificateurs pour assurer l'adéquation des aboutissements d'une activité ou d'un projet aux moyens mis en œuvre.

Temps 3 - La décision politique porte sur les résultats escomptés/obtenus et justifie l'allocation de ressources



Aujourd'hui, la réforme ne se limite plus à proposer des outils de programmation à côté du budget classique, mais vise à un changement plus radical. Celui-ci touche d'abord les modes de préparation, de présentation et de discussion du budget. Il concerne ensuite l'organisation des responsabilités et le dialogue de gestion au sein de chaque institution publique. Le passage à une culture axée sur les résultats constitue toutefois un processus long et difficile qui exige l'adoption d'attitudes et de pratiques nouvelles, ainsi que souvent, un renforcement des capacités du personnel.

### ***Liens avec les outils existants (rappels de définitions)***

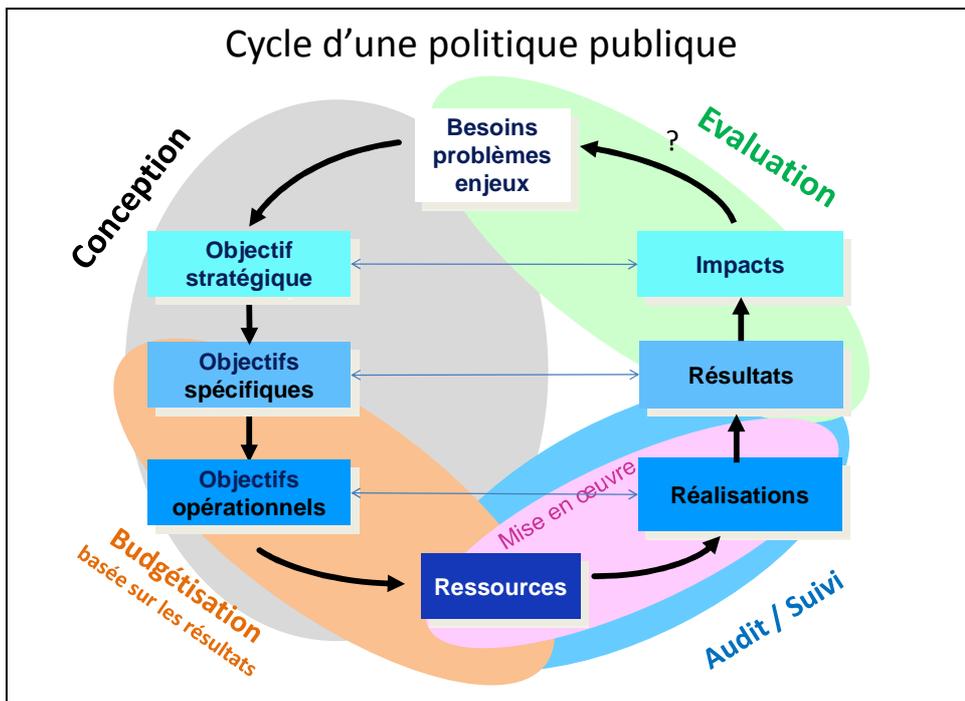
La budgétisation basée sur les résultats est l'un des outils de gestion des politiques publiques. Il s'articule avec d'autres outils souvent déjà présents dans l'institution :

- Le contrôle et l'audit financier, qui cherchent à savoir si l'on fait les choses dans la *légalité*, dans la *conformité* aux règles ;
- Le suivi, le contrôle de gestion, et l'audit de performance qui cherchent à savoir si l'on fait bien les choses *prévues*, selon les standards de bonne gestion, et en limitant les *risques* ;
- Et l'évaluation, qui vise à savoir si l'on fait les *bonnes* choses et si elles produisent les *effets* (résultats et impacts) qu'on en attend.

Faire la différence :

	<b>Contrôle Inspection</b>	<b>Audit</b>	<b>Contrôle de gestion - Suivi - Pilotage</b>	<b>Evaluation</b>
<b>Objet</b>	Vérifier la légalité	Vérifier la conformité des processus (risques)	Suivre l'exécution des actions	Optimiser les résultats
<b>Normes</b>	Lois, règlements, obligations légales (externes)	Normes / standards de la profession, ou spécifiques	Programme fixé ex ante	Références internes dépendant des objectifs
<b>Conséquences possibles</b>	Sanctionner un écart	Réduire un risque	Rectifier la trajectoire	Aider à la décision

Tous ces outils sont complémentaires et viennent nourrir le cycle de politique publique.



**Objectifs, résultats attendus et indicateurs de performance, s'entendre sur les termes**

**Pourquoi a-t-on besoin de définir avec soin les objectifs, résultats attendus et indicateurs de performance ?**

La budgétisation basée sur les résultats établit une relation dans laquelle les besoins de ressources découlent des objectifs et des résultats escomptés. Une caractéristique essentielle du processus est la définition des résultats escomptés, dont la réalisation est mesurée par des indicateurs objectifs. Ainsi, la mesure des résultats établit une relation entre les résultats obtenus et le budget, d'où une meilleure transparence, un gain escompté d'efficacité et un renforcement de la responsabilité directe des agents en charge du programme ou projet.

L'une des principales difficultés de l'exercice réside dans la définition de ces différents concepts. Or les définitions ne semblent pas encore pleinement stabilisées, elles varient entre les différentes institutions et souvent au sein même des ces institutions.

S'il n'y a pas de vérité absolue dans ce domaine, il paraît crucial de s'accorder, au sein d'une même institution, sur les mots choisis et leur signification précise.

### **Propositions de définitions**

Les définitions proposées ci-après sont majoritairement issues de l'Évaluation. Ce sont celles utilisées pour juger notamment de l'efficacité, donc de l'atteinte des objectifs, d'une intervention publique (projet, programme, mesure, politique, etc.).

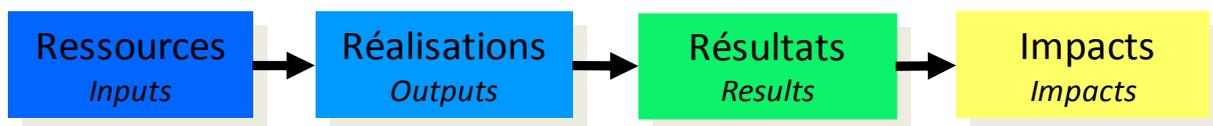
- **Objectif** : énoncé clair, explicite et préalable, des effets que l'intervention publique doit obtenir
- **Résultat** : avantage que les destinataires directs obtiennent dès la fin de leur participation à l'intervention publique (ou dès l'achèvement d'un équipement public)
- **Résultat attendu** : avantage que les destinataires directs doivent avoir obtenu à la fin de leur participation à l'intervention publique (ou à l'achèvement d'un équipement public)
- **Indicateur de performance** : mesure d'un résultat attendu

L'information fournie par un indicateur est une donnée quantitative mesurant des faits ou des opinions (ex. : pourcentage des professionnels du droit du pays X ayant reçu une formation sur le thème des droits de l'homme ou pourcentage de participants qui déclarent avoir acquis de nouvelles connaissances et compétences à l'issue du séminaire)

Un indicateur de performance s'accompagne d'un niveau de référence (baseline) et d'un niveau à atteindre (target).

En réalité, ces termes renvoient à un ensemble plus large de concepts liés à une conception causale de l'intervention publique (théorie du changement), dont les termes doivent être maîtrisés pour éviter les confusions.

Pour faire simple, elle pourrait être résumée de la façon suivante : une situation problématique est identifiée qui justifie une intervention publique. Les concepteurs de l'intervention posent des hypothèses sur la nature du problème, sur les solutions à mettre en œuvre et sur les liens de cause à effet qui permettront aux solutions envisagées de résoudre le problème. Des ressources (inputs) sont affectées, qui permettent de produire des réalisations (outputs), qui vont avoir des résultats (results, immediate outcomes) sur les bénéficiaires directs et des impacts (impacts, end outcomes) à plus long terme et sur un public plus large.



Les définitions associées proposées sont les suivantes :

- **Ressources** : moyens financiers, humains, matériels et réglementaires mobilisés pour la mise en œuvre de l'intervention (ex : enveloppe budgétaire)
- **Réalizations** : produits et services délivrés, ce qui est concrétisé avec les moyens alloués à l'intervention (ex : séminaires de formations, workshops)  
*Note : les activités sont les tâches mises en œuvre pour transformer les ressources en réalisations (ex : recrutement des formateurs, location de la salle, conception des supports pédagogiques, etc.)*
- **Résultats** : avantages que les destinataires directs obtiennent dès la fin de leur participation à l'intervention publique (ex : acquisition de connaissances et/ou compétences)
- **Impacts** : conséquences apparaissant pour les destinataires directs après la fin de leur participation à l'intervention, à moyen, long terme (ex : utilisation/application des connaissances et compétences acquises dans l'exercice professionnel) ou encore, conséquences indirectes sur d'autres destinataires gagnants ou perdants (ex : meilleur respect des droits de l'homme dans le territoire concerné par l'intervention)

L'expérience des dernières années dans les organisations internationales et dans les États ayant mis en place la BBR a pu mettre en évidence un certain nombre de difficultés. Parmi les plus importantes, on peut notamment retenir :

- une compréhension différente des termes et du but de la démarche parmi les parties prenantes ;
- une mauvaise formulation des objectifs ;
- une confusion entre la notion de résultat et celle de réalisation, voire celle d'impact ;
- une difficulté à produire et renseigner des indicateurs pertinents ;
- des difficultés d'application dans les domaines/activités éloignés de la gestion de projets, comme les activités normatives ;
- des questionnements sur les limites de la responsabilité de l'institution et de ses agents
- Une perte de sens, les indicateurs se substituant parfois aux objectifs de l'intervention publique.

### **Construire des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des indicateurs de performance pertinents**

Si le management public met à disposition un certain nombre d'outils dont il est possible de se saisir pour mettre en œuvre la BBR, tel que le cadre logique (logframe), il peut être dangereux de plonger directement dans ces outils sans se concentrer d'abord sur le sens de l'action publique.

En effet, il est tout à fait vain de chercher à se doter de résultats attendus et d'indicateurs de performance, si l'on n'a pas préalablement clairement identifié les objectifs et la logique de production d'effets de l'intervention.

## **Construire des objectifs clairs ?**

*Rappel de la définition : un objectif est un énoncé clair, explicite et préalable, des effets que l'intervention publique doit obtenir.*

La définition d'un objectif est celle de l'effet, du changement recherché, et non la description ou le résumé des réalisations prévues. Les objectifs ne sont pas les activités mises en place. Ce sont les effets attendus de ces activités sur un public déterminé.

Or, dans nombre de cas, les objectifs sont soit limités à l'expression d'un problème et des activités que l'institution met en œuvre, soit formulés de façon surambitieuse (ex : établir l'égalité femme homme).

Une confusion apparaît en fait entre les 3 niveaux d'objectif : les objectifs stratégiques, les objectifs spécifiques et les objectifs opérationnels (cf. schéma page 3).

- Les *objectifs stratégiques* correspondent aux impacts escomptés, c'est-à-dire aux effets espérés sur les bénéficiaires directs et indirects à moyen et long terme. Si ces objectifs sont ceux qui donnent le sens final de l'action (quel problème de société voulons-nous résoudre ?), ils ne peuvent être retenus dans le cadre de la BBR, car la production de ces changements ne dépend souvent que partiellement de l'action de l'institution (beaucoup d'autres facteurs externes entrant en jeu), et demande généralement plusieurs voire de nombreuses années. Les objectifs stratégiques sont d'ailleurs généralement exprimés de façon plus modeste : « Contribuer à ... ». La question des impacts relève donc plutôt de l'évaluation.
- Les **objectifs spécifiques** correspondent aux **résultats escomptés**, c'est-à-dire aux effets espérés à court terme sur les bénéficiaires directs de l'intervention. C'est le niveau d'objectif qui nous intéresse dans le cadre de la BBR, celui sur lequel la responsabilité de l'institution peut porter.
- Les *objectifs opérationnels* correspondent quant à eux aux réalisations prévues et relèvent plus d'une logique de moyens que de résultats.

Construire des objectifs clairs revient donc à pouvoir identifier le(s) objectif(s) spécifique(s) d'une intervention et à les formuler à l'aide de 3 éléments : un verbe d'action (généralement à l'infinitif), un contenu et un contexte (quel public cible, quel territoire ?).

## **Identifier des résultats SMART ?**

Identifier des résultats attendus nécessite de se pencher sur la théorie d'action ou logique d'intervention de l'action publique considérée. Il s'agit de revenir aux fondamentaux : pourquoi fait-on cela ? ? Quels effets, quelle « valeur » cherche-t-on à produire ? Est-ce bien/ toujours pertinent ? Est-ce cohérent avec la stratégie d'ensemble de l'Institution ?

Cela nécessite de sortir du cadre, de ne plus se concentrer sur ce que l'on fait, ce que l'on produit, mais de s'intéresser aux publics cibles, aux bénéficiaires directs de l'action. Il s'agit de se mettre à leur place et de se demander « en tant que bénéficiaire, qu'est-ce que je retire de cette intervention ? ». Il convient donc de penser en bénéficiaire et non plus en gestionnaire, exercice parfois difficile.

Différents outils sont à disposition parmi lesquels le logigramme, le modèle logique, ou le cadre logique. Ces outils, qui ne pourront être développés ici, permettent tous de représenter la théorie d'action de l'intervention.

Ils relèvent d'une conception causale de production du « bien public » et sont donc bien adaptés aux programmes/projets d'assistance technique ou de coopération, surtout s'ils sont conçus comme des outils dynamiques (c'est-à-dire pouvant évoluer dans le temps et s'adapter aux évolutions de contexte et contraintes diverses) de management public.

En revanche, ces outils sont un peu plus compliqués à manier pour les activités plus normatives (standard setting) ou de suivi de l'application des conventions (monitoring).

Il est enfin souvent attendu de ces objectifs qu'ils soient « SMART »

	<i>Anglais</i>	<i>Français</i>
<b>S</b>	<b>Specific:</b> Expected results must be exact, distinct and clearly stated. Vague language or generalities are not results. They should express the nature of expected changes, the beneficiaries, the region, etc. They should be as detailed as possible without being wordy.	<b>Spécifique</b> : les résultats attendus doivent être précis, distincts et formulés clairement. Des résultats sont incompatibles avec un langage vague ou des généralités. Ils devraient exprimer la nature des changements escomptés, les bénéficiaires, la région, etc. ils devraient être aussi détaillés que possible, mais sans être verbeux.
<b>M</b>	<b>Measurable:</b> Expected results must be assessable in some meaningful way, involving qualitative and/or quantitative characteristics.	<b>Mesurable</b> : Ils doivent être mesurables d'une manière sérieuse, et comporter des caractéristiques qualitatives et/ou quantitatives.
<b>A</b>	<b>Achievable:</b> They must be realistically achievable using the human, financial and institutional resources available to the Organisation.	<b>Réalisable</b> : Ils doivent être réalistes compte tenu des ressources humaines, financières et institutionnelles disponibles.
<b>R</b>	<b>Relevant:</b> They must contribute to the attainment of the strategic objectives and respond to specific and recognised needs or challenges within the Organisation's mandate.	<b>Pertinent</b> : Ils doivent contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques et répondre à des besoins ou des défis spécifiques et reconnus dans le cadre du mandat de l'Organisation.
<b>T</b>	<b>Time-bound:</b> Expected results must be achievable within a specific timeframe.	<b>Assorti d'un délai</b> : Ils doivent être réalisables dans un délai donné.

### ***Produire des indicateurs de performance pertinents***

Un résultat escompté peut être accompagné d'un ou, plus souvent, de plusieurs indicateurs de performance.

Quatre difficultés au moins sont communément rencontrées lors de la production des indicateurs de performance :

1. *Trouver un indicateur qui soit bien un indicateur de l'intervention et non un indicateur de contexte*

L'indicateur doit en effet mesurer une variable, un élément qui témoigne des effets de l'intervention sur ses bénéficiaires directs et non un changement chez ces mêmes bénéficiaires qui ne serait pas lié à l'intervention, mais à l'évolution de leur contexte national ou à une autre intervention.

2. *Trouver un indicateur qui mesure bien le résultat et non la réalisation ou l'impact*

Il est en général aisé d'accéder à des données quantitatives liées à la mise en œuvre de l'intervention (ex. : nombre de séminaires de formation organisés, nombre de visites, etc.), mais celles-ci témoignent des réalisations et non des résultats de l'intervention. De même, il est parfois possible d'accéder à des données relatives aux changements de comportement ou évolutions à moyen long terme du public cible (ex : évolution du nombre de plaintes adressées à la Court Européenne des Droits de l'Homme par les ressortissants du pays concerné), mais sans qu'il soit toujours possible d'établir un lien direct avec l'intervention.

3. *Trouver un indicateur que l'on puisse sinon aisément du moins correctement renseigner*

Il arrive qu'on identifie des indicateurs de résultats pertinents, mais les renseigner est soit très difficile ou nécessite de mettre en place des processus de remontée d'information trop coûteux en temps ou en budget.

4. *Fixer le seuil à atteindre*

Dans de très nombreux cas, des indicateurs pertinents sont identifiés et renseignés, mais l'établissement d'un seuil à atteindre a été omis ou paraît trop complexe, voire hasardeux, ce qui rend très difficile la vérification a posteriori de l'atteinte des résultats escomptés.

Idéalement, un indicateur doit produire une information simple, facilement communicable et comprise à la fois par le fournisseur et l'utilisateur de l'information. Il doit refléter précisément ce qu'il est censé mesurer (validité de construction) et être suffisamment sensible, c'est-à-dire que la quantité mesurée doit varier significativement quand il apparaît un changement dans la variable à mesurer.

**Conclusion**

La Budgétisation basée sur les résultats (RBB) est un exercice très intéressant et très utile, qui permet de fonder les choix sur une logique de résultats, de faire preuve de transparence et de rendre plus aisément des comptes. Il est utile tant qu'il s'attache plus au sens qu'aux chiffres obtenus. C'est néanmoins également un exercice difficile, qui met du temps à se mettre en place et nécessite un apport de connaissances supplémentaires aux personnes concernées.