

LE DÉFI DE LA PRIORISATION ET DE L'ALIGNEMENT DANS LA PLANIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU SECTEUR PUBLIC

REVUE DE LITTÉRATURE

REVUE DE LITTÉRATURE

LE DÉFI DE LA PRIORISATION ET DE L'ALIGNEMENT DANS LA PLANIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU SECTEUR PUBLIC

Soumettre à Twende Mbele

Cara Waller

Préparé par le Public Affairs Research Institute (PARI)

University of the Witwatersrand

Dr Tracy Ledger

Sarah Meny-Gibert

tracy@pari.org.za

sarahmg@pari.org.za

26 November 2018

Version 3.0

Contents

| | |
|--|----|
| Contents..... | 2 |
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Résumé des principales constatations et implications..... | 5 |
| 3. Revue de littérature | 9 |
| 3.1. Contexte..... | 9 |
| 3.2. L'importance de l'environnement socio-politique | 9 |
| 3.3. Qu'est-ce qui semble avoir fonctionné?..... | 11 |
| 3.4. Étude de cas sur la gouvernance participative | 26 |
| 4. Le contexte sud-africain..... | 31 |
| 5. Références | 37 |

1. Introduction

*“One day, I am going to live in theory, because in theory everything goes perfectly...”
Marc Levy*

La planification stratégique est devenue de plus en plus populaire dans le secteur public à travers le monde et signifie généralement «un processus systématique de formulation de stratégie au cours duquel l’environnement de l’organisation est analysé et les objectifs stratégiques définis» (George, 2017, p. 527). En théorie, les plans devraient être assortis de budgets précis et pertinents, et mis en œuvre de manière à garantir que les objectifs souhaités sont atteints. Un processus global de suivi et d’évaluation fournit des informations sur la progression de la mise en œuvre par rapport aux objectifs. Ces informations sont utilisées pour affiner le cycle de planification, budgétisation et mise en œuvre. Ce type de structure de gouvernance - planification et fixation d’objectifs et d’indicateurs de performance - est généralement «jugé nécessaire pour administrer des systèmes complexes» (Nutti, Vainieri et Vola, 2017, p. 277).

En réalité, cette situation idéale est rarement réalisée dans son intégralité. Selon les «normes» internationales, l’Afrique du Sud a bien fait d’adopter une série d’institutions et de processus formels de planification et de budgétisation associée, en particulier ceux préconisés sous la rubrique Gestion des finances publiques et Gestion des dépenses publiques. Le Trésor national a été le fer de lance des réformes majeures de l’environnement de planification et de budgétisation visant à assurer une mise en œuvre plus efficace et plus responsable des programmes gouvernementaux, y compris l’adoption de l’approche du cadre de dépenses à moyen terme (MTEF). Un cycle de planification formel clair a été mis en place du niveau national au département, et il existe des directives pour les plans de développement intégré (PDI) et d’autres exigences de planification dans les administrations locales. Le Département de la planification, du suivi et de l’évaluation (DPME) a mis au point des systèmes, des processus et des outils pour améliorer la planification, et en particulier pour assurer le développement d’une planification fondée sur des données factuelles grâce à l’incorporation de pratiques de suivi et d’évaluation. L’Afrique du Sud a également expérimenté un certain nombre de méthodes permettant d’accélérer le développement de la conception et de la mise en œuvre de programmes dans des domaines stratégiques clés, telles que l’adaptation d’une version de l’approche Big Big Results de la Malaisie dans le cadre de «Opération Phakisa».

En dépit de ce cadre de planification et de supervision, il existe en Afrique du Sud des préoccupations générales quant au fait que les plans sont souvent déconnectés de la réalité de leur mise en œuvre, en particulier des budgets nécessaires à leur exécution. En particulier, ces plans sont souvent muets sur les choix à opérer dans un environnement de ressources fiscales limitées («hiérarchisation») et sur la manière dont ces choix peuvent être faits de manière coordonnée et complémentaire dans le secteur public («alignement»). En outre, des ressources considérables ont été allouées à l’élaboration de systèmes de suivi et d’évaluation et de gestion de la performance, mais on ne sait pas toujours comment ces systèmes peuvent être liés et soutenir la hiérarchisation et la hiérarchisation.

L’introduction de la planification stratégique est souvent associée aux réformes de la nouvelle gestion publique, en particulier celles qui visent à contrer la tendance des politiciens à prendre des décisions «purement intuitives» (George, 2017). Il est donc supposé que ce processus contribuera à une approche plus rationnelle ou cohérente de la gestion et de la gestion des ressources publiques. Les concepts de priorisation et d’alignement sont essentiels à la prise de décision rationnelle et cohérente - cerner les objectifs sur lesquels le gouvernement doit se concentrer (ses objectifs) et veiller à ce que toutes les composantes du secteur public s’efforcent effectivement de les atteindre. objectifs sélectionnés. La théorie est assez simple, mais il est en réalité beaucoup plus difficile de «hiérarchiser» les priorités et de les aligner, étant donné l’énorme complexité du système qui comprend le secteur public. Nutti, Vainieri et Vola (2017) suggèrent que le processus de gestion par objectifs (c.-à-d. La planification stratégique) nécessite deux résultats critiques: établir un certain nombre d’objectifs appropriés dans des circonstances particulières et choisir «un principe rigoureux pour définir les indicateurs à prendre en compte». en tant que haute priorité ". Bien entendu, les véritables difficultés rencontrées pour déterminer exactement comment procéder dans le contexte institutionnel et politique particulier présenté par un pays. Le processus de hiérarchisation

nécessite d'équilibrer les objectifs à long terme par rapport aux objectifs à court terme, d'évaluer les intérêts de groupes multiples et concurrents et - plus important encore - de prendre ces décisions face à des informations imparfaites et incomplètes (Andres, Biller et Dappe, 2016).

On a beaucoup écrit sur l'importance de la hiérarchisation des priorités dans la planification du secteur public, et beaucoup plus sur la manière dont cela pourrait être fait, mais la plupart de ces derniers se concentrent sur la théorie de la réalisation de cet objectif caractéristiques d'un système de hiérarchisation réussi, les composants suggérés d'un système de gestion de la performance, etc.). Il existe peu de travaux systématiques qui examinent de manière critique ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, pourquoi et comment ces conclusions pourraient être pertinentes dans le contexte sud-africain. Une des raisons à cela semble être la relation difficile entre les origines de la planification stratégique du secteur privé (un environnement où les priorités sont évidentes - croissance du chiffre d'affaires, croissance du bénéfice et avantage concurrentiel) et son application dans le contexte très différent du secteur public, où les objectifs sont beaucoup plus nombreux et beaucoup plus difficiles à classer dans un ordre d'importance objectif (Hoglund et al, 2018).

En ce qui concerne la question de «l'alignement», il y a moins de recherches critiques à trouver, pas plus qu'il n'y a d'accord universel sur ce que signifie exactement «alignement» dans l'environnement complexe du secteur public. Le terme est souvent utilisé sans définition claire. Cependant, deux conceptualisations utiles des termes suggèrent que l'alignement peut être utilisé pour évaluer ce qui se passe au sein d'une organisation particulière (c'est-à-dire que toutes les opérations quotidiennes de cette organisation sont conformes à ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs stratégiques.) ainsi que la manière dont cette dynamique se manifeste dans le secteur public (en d'autres termes, toutes les organisations du secteur public sont-elles engagées dans des activités visant à maximiser les chances d'atteindre les objectifs stratégiques nationaux) (Nel, Raga et Mbanga, 2014). L'alignement a donc des implications claires au niveau intra et extra-organisationnel et sera donc directement affecté par l'environnement réglementaire et institutionnel global qui détermine cette nature de ces relations et leur complexité. On pourrait dire que l'alignement s'est produit lorsque «tous partagent un même objectif et que les processus, les systèmes et les structures sont compatibles pour soutenir une vision et des objectifs communs» (ibid.). Enfin, il est utile de concevoir l'alignement en tant que processus, quelque chose qui doit être géré de manière active et continue, plutôt qu'une structure ou une réglementation statique.

Le but de cette recherche est d'entreprendre une revue de la littérature portant sur deux domaines:

- des approches, des processus et des outils susceptibles de renforcer l'efficacité de la hiérarchisation des plans et de l'alignement du budget; et
- l'utilisation de systèmes de suivi et d'évaluation et d'informations pour permettre une meilleure hiérarchisation et un meilleur alignement.

Ce document est composé comme suit: la section suivante (Partie 2) présente un résumé des principaux résultats de la revue de la littérature, en soulignant les principaux enseignements pouvant être tirés. La troisième partie comprend la revue de littérature détaillée - quels sont les approches, processus et outils utilisés dans d'autres pays pour améliorer la hiérarchisation et l'alignement, et dans quelle mesure sont-ils pertinents pour les défis sud-africains? Quel est le rôle des systèmes de S & E dans ceux-ci? Il comprend une brève étude de cas couvrant une approche particulière de la priorisation - celle de la gouvernance participative. La quatrième partie examine brièvement les caractéristiques particulières de l'environnement de planification sud-africain qui ont une incidence sur la capacité de parvenir à une priorisation parfaite et à un alignement parfait de la planification et de la budgétisation. Cette contextualisation est la clé de l'interprétation des résultats de la revue de littérature.

2. Résumé des principales constatations et implications

- Le contexte est important: nous ne pouvons pas simplement supposer que quelque chose qui a fonctionné dans un endroit fonctionnera automatiquement dans un autre qui a un environnement institutionnel et politique très différent. Nos recherches montrent que les pays qui ont développé une forte capacité de hiérarchisation (et d'allocation de ressources correspondante) dans un éventail de domaines politiques ont eu tendance à avoir un centre de pouvoir clairement défini au sein de l'État (c'est-à-dire une structure peu décentralisée), une structure politico-administrative stable, interface, et cultures bureaucratiques stables et bien institutionnalisées. Dans le contexte des pays démocratiques, ils ont également tendance à avoir des sociétés civiles ou des groupes de la société civile plus homogènes, bien formés et bien représentés dans l'État (par le biais d'institutions de représentation fortes et prévisibles - formelles et informelles). (Voir Mann, 1993).
- Dans la plupart des pays, les États ont tendance à développer une forte capacité d'établissement d'objectifs et de mise en œuvre de politiques dans certains domaines ou secteurs et non dans d'autres. Ces atouts sont souvent étroitement liés dans le temps - ils sont soutenus par une vague de soutien soudaine à un domaine ou par la concentration d'expertise technique dans un domaine par rapport à un autre (voir Skocpol, 1985).
- Les approches couronnées de succès traitent spécifiquement et explicitement de l'enjeu et des défis de la hiérarchisation au niveau de la planification nationale et ne dissocient pas simplement la responsabilité de ce processus, en supposant qu'il se concrétisera. Cette hiérarchisation est reflétée dans les différents plans sectoriels et régionaux, et des outils et des processus clairs sont nécessaires pour garantir que cela sera appliqué tout au long de la période de planification (voir la littérature sur le cas de la Malaisie, par exemple, comme Kunicova, 2017).
- Des améliorations substantielles dans l'environnement de planification et la capacité du secteur public à établir des priorités dans la planification nécessitent des changements politiquement difficiles, lents et progressifs dans l'environnement institutionnel plus large façonnant le secteur public. Notre brève revue de la littérature suggère que certains pays ont réussi à apporter des améliorations partielles ou partielles à la capacité de priorisation de la planification grâce au développement de capacités solides dans un ou plusieurs des domaines suivants:
 - **Amélioration de la capacité d'analyse au sein de l'État.** Nous nous référons ici à une analyse améliorée des causes (et de leurs corrélations) de tout problème particulier à l'étude - et donc à une meilleure capacité à identifier quels types d'interventions sont nécessaires pour résoudre un problème / défi de développement et dans quel ordre. Cette capacité d'analyse dépend de nombreux facteurs, notamment la fourniture d'une solide expertise technique dans divers domaines du système éducatif et professionnel; fonction de la mesure dans laquelle cette expertise est alors localisée dans l'État (par opposition à la sous-traitance); une fonction de l'espace prévu pour identifier les problèmes politiques susceptibles d'affecter un secteur particulier (comment un groupe puissant pourrait-il bloquer la réforme, par exemple); et une fonction de stabilité au sein de la direction et du leadership dans un secteur et dans les agences concernées (il faut du temps pour acquérir de l'expérience dans un domaine, pour expérimenter à plus petite échelle avec différents types d'interventions et s'adapter en fonction des données d'évaluation du programme). (Voir par exemple Carpenter, «Capacité analytique ou informationnelle», Carpenter, 2011).
 - Les mécanismes pour **soutenir une coopération interorganisationnelle améliorée dans le développement d'une planification solide au niveau sectoriel** (coordination horizontale et coopération) sont essentiels. (Par exemple, l'amélioration des résultats de l'éducation nécessite la coopération des départements de l'éducation, du développement social, de la

santé, etc.). Ceci peut être établi par le développement de mécanismes formels de coordination, mais la question cruciale est la surveillance de ceux-ci - comment pouvons-nous nous assurer que la théorie de la coopération devient réalité? C'est une question particulièrement importante pour l'Afrique du Sud. La littérature indique que pour atteindre cet objectif, les incitations à la performance sont généralement liées au travail inter-agences, et pas seulement aux indicateurs de performance clés liés au travail des ministères / agences. Là où une collaboration entre agences a été établie, il s'agit souvent de programmes particuliers pendant un certain temps, d'un problème ou d'un domaine de programme très particulier, et appuyés par une certaine pression exercée par les dirigeants (hauts responsables politiques ou administratifs). Pour plus d'informations sur ce dernier point - le niveau d'engagement requis par les hauts responsables - voir Sabel et Jordan, 2015.

- Le développement de **mécanismes pour soutenir un processus itératif d'analyse et de stratégie entre les secteurs et la planification centrale**. Cela facilite la communication à grande échelle et l'adhésion aux objectifs de développement, ainsi que les choix appropriés en matière d'allocation de ressources intersectorielles. Sur la base de notre analyse des exemples malaisien et ougandais ci-dessous, il semble qu'un ministère ou une agence chef de file soit nécessaire pour faciliter les séries d'interactions sur la planification (voir les références dans les sections ci-dessous sur la Malaisie et l'Ouganda).
- Clarification accrue du juste équilibre entre la fixation **d'objectifs centraux d'une part et la planification gouvernementale sensible aux besoins locaux de l'autre** (et d'institutions appropriées pour soutenir cet équilibre). Cela nécessite à la fois de clarifier l'autorité relative des divers niveaux de gouvernement dans des domaines particuliers et que les mécanismes de financement soutiennent cette division des pouvoirs.
- **Pratiques stables de participation du public** dans lesquelles les priorités des citoyens peuvent être intégrées de manière juste et réaliste dans le processus de planification. C'est un défi complexe: il faut un certain degré de capacité au sein des groupes civils pour s'organiser par programme (voir Mann, 1993, Khan, 2005). Une politique fondée sur les factions peut saper le développement de politiques organisées par programme au niveau local - comme nous l'avons noté dans la section ci-dessus (Khan, 2005). L'étude de cas sur la gouvernance participative dans la partie 4 de ce rapport examine cette question de manière plus détaillée.
- L'amélioration des cadres et des **mécanismes de budgétisation, tels que l'adoption d'approches** du MTEF, facilite également l'allocation des ressources intersectorielle et interorganisationnelle. L'Afrique du Sud a mis en place un CDMT assez bon, même si des améliorations sont nécessaires pour développer un lien plus étroit entre les plans de développement et les budgets. De nombreuses méthodologies sont proposées pour parvenir à un meilleur alignement, telles que la budgétisation axée sur les programmes, la budgétisation axée sur les résultats et la budgétisation axée sur les activités. Celles-ci exigent toutefois beaucoup de compétences de la part des responsables concernés, ainsi que de capacités / maturité organisationnelles, car les organisations doivent soumettre leurs travaux (programmes) à un certain degré de contrôle et disposer de mécanismes en place pour collecter des données de S & E.
- **Pragmatisme**. Comprendre ce qui peut être réalisé, plutôt que de rechercher une perfection inaccessible. La principale implication ici est qu'il est préférable de viser moins de processus de priorisation (en se concentrant peut-être sur un seul secteur, tel que l'infrastructure) et de concentrer les ressources sur ces efforts, plutôt que d'essayer de créer un système vaste et complexe couvrant toutes les activités du gouvernement quand il n'y a pas la capacité de le faire.
- **Mécanismes permettant d'améliorer l'élaboration de plans «réalisables»**. La capacité de l'État (ou de ses composantes) à mettre en œuvre des plans devrait être prise en compte dès le départ

dans l'élaboration d'une stratégie, d'un plan ou d'une politique nationale. Un plan qui ne peut pas être mis en œuvre dans son propre contexte n'est pas un bon plan. Les projets qui ne peuvent pas démontrer avec une très grande probabilité qu'ils puissent effectivement être mis en œuvre ne devraient pas être adoptés, aussi impressionnants soient-ils. Différents pays ont utilisé différents mécanismes pour tenter de relever le défi de la mise en œuvre. Cela comprend l'institutionnalisation d'évaluations d'impact de la réglementation pour l'élaboration d'une nouvelle législation; améliorer le chiffrage des stratégies grâce au développement d'une capacité centrale dédiée à cette fin; tester des scénarios de mise en œuvre détaillés; et d'autres mécanismes. L'élaboration de plans réalisables exige un certain engagement de la part des responsables politiques en matière de hiérarchisation des objectifs et des ressources, ainsi qu'une honnêteté avec les parties prenantes quant à ce qui est possible plutôt qu'à ce qui est politiquement souhaitable.

- Les éléments de base d'un cadre de suivi et d'évaluation réussi sont inclus dans le processus initial de planification et d'établissement des priorités. Cela implique de définir des directives claires au niveau central concernant la manière dont les départements / organisations devraient définir des indicateurs de résultats pour un domaine politique donné et des indications claires sur la manière dont la performance devrait être mesurée. Un bon S & E nécessite qu'un certain degré de capacité analytique soit établi au sein du secteur ou des agences concernées. Il existe de nombreux ouvrages sur la manière dont les indicateurs de performance peuvent être «joués» pour réduire la responsabilité. Alors que le S & E est souvent défendu en tant qu'outil pour améliorer les performances organisationnelles, un bon système nécessite une organisation qui fonctionne déjà bien - la maturité des systèmes de S & E devra donc être adaptée à l'organisation en question. Ceci, à son tour, reflète l'importance du pragmatisme - construire un système adapté à son objectif - décrite ci-dessus.
- En relation avec ce qui précède, une capacité d'évaluation de programme **bien conçue, régulière et bien financée**. Cela permet au gouvernement de prendre des décisions plus éclairées sur les programmes à soutenir ou à éliminer pour soutenir les objectifs stratégiques de haut niveau; c'est-à-dire l'affectation / la réaffectation de ressources à l'appui des objectifs stratégiques. Là où les gouvernements ne sont pas forts dans la hiérarchisation des objectifs aux niveaux central et sectoriel, ils ne sont généralement pas forts à utiliser de tels examens de programme comme base de réaffectation des ressources - en partie à cause de certains problèmes politiques que nous avons identifiés dans la section précédente de ce papier.
- **Il n'y a pas de solution rapide** pour progresser dans la priorisation, l'alignement et le suivi et l'évaluation associés. Tous les exemples d'approches réussies concernaient des pays où une vision à long terme avait été adoptée, l'accent étant mis sur la mise en place des structures institutionnelles associées aux résultats souhaités.
- Le mieux est de **progresser par étapes successives sur une période prolongée**. Il n'y a pas un seul exemple réussi d'un pays qui a mis en place une structure extrêmement complexe depuis le premier jour. Au lieu de cela, l'accent est initialement mis sur un processus assez simple couvrant relativement peu de domaines, qui est ensuite progressivement étendu parallèlement à l'augmentation des capacités, de l'expérience et des compétences du secteur public.
- Un grand nombre des approches les plus réussies documentées dans la littérature sont spécifiques à un secteur ou à un programme. C'est-à-dire que **ces méthodologies et outils ont été développés pour être utilisés dans un secteur ou un type de programme particulier** - tels que l'infrastructure, les soins de santé ou l'éducation - plutôt que pour une utilisation générale dans le secteur public. Cette constatation est importante, car elle suggère qu'une approche sectorielle en matière de hiérarchisation et d'alignement pourrait être particulièrement utile dans un contexte national qui ne correspond pas à la puissante structure de pouvoir central décrite ci-dessus.

- Un processus de suivi et d'évaluation **prenant en compte la manière dont les produits ont été réalisés (ou non)** et les résultats obtenus peut apporter des avantages institutionnels significatifs. C'est-à-dire qu'un système de suivi et d'évaluation devrait idéalement être conçu pour étudier la validité des hypothèses de causalité formulées dans la conception du programme, ainsi que des résultats réels du programme.

3. Revue de littérature

3.1. Contexte

Il existe de plus en plus de documentation sur la planification dans le contexte du secteur public. La plupart de ces recherches constituent une littérature « grise » développée en grande partie par des consultants en développement, des donateurs internationaux, des organismes de réglementation ou des décideurs, tels que la Banque mondiale. Cela inclut la littérature dans le domaine de la gestion des dépenses publiques et de la gestion des finances publiques (et des sous-domaines y afférents). Cette littérature a tendance à se focaliser sur les processus et les structures formelles que les pays ont mis en place pour aider à la fixation d'objectifs et à la planification, et ne précise généralement pas les conditions structurelles et institutionnelles sous-jacentes qui sous-tendent une forte capacité de planification.

La littérature dans le domaine de la politique comparée et de l'administration publique comparée met en garde que les différences entre les résultats des pays en ce qui concerne leur capacité à fixer des objectifs et à conduire la politique se situent principalement dans des différences dans la structure de leurs systèmes politiques et économiques - et des institutions associées. C'est un point important, et nous détaillons ces conditions dans les sections ci-dessous. Une grande partie de cette littérature a tendance à être pessimiste quant aux chances de changer ces conditions institutionnelles à long terme au moyen d'instruments politiques ou techniques uniquement, mais souligne l'importance des facteurs sociopolitiques pour influencer sur ces résultats. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre prudence quant à l'applicabilité de modèles et d'outils (décontextualisés) d'ailleurs et tentative simultanée de tirer quelques enseignements pratiques de l'expérience d'autres pays.

3.2. L'importance de l'environnement socio-politique¹

La littérature comparée en sciences politiques nous dit que l'établissement de priorités et la fixation d'objectifs sont des actes politiques par nature. Ils impliquent, en premier lieu, une évaluation fondée sur des valeurs de l'importance relative d'un défi ou d'un objectif de développement par rapport à un autre (quelle que soit la rationalité scientifique de l'analyse d'un éventail de problèmes). Ils expliquent également comment les dirigeants, en particulier les dirigeants politiques, lisent leurs circonscriptions et sur la nature de ces circonscriptions elles-mêmes. L'établissement d'objectifs dans toute société dépend de la structure de sa société civile et de la structure de son État. Par conséquent, la définition des objectifs dans le plan de développement national est en soi un processus d'établissement de priorités (certains objectifs ont été sélectionnés, tandis que des milliers d'autres ont été ignorés), reflétant un programme politique particulier. Ces objectifs ne sont donc pas neutres et ils peuvent (et sont) un site de contestation politique, sans réponses simples quant à la manière de résoudre cette contestation.

La priorisation comporte des risques pour les dirigeants politiques et administratifs. En donnant la priorité à un objectif plutôt qu'à un autre, les dirigeants exigent souvent que leurs électeurs (ou les citoyens en général) épargnent leurs espoirs d'amélioration dans un domaine particulier pour une date ultérieure. Ils exigent également que les citoyens aient confiance dans les résultats d'une stratégie à long terme, dans laquelle le lien entre stratégie et résultats peut sembler opaque. En outre, toute stratégie claire de changement se heurtera à un intérêt acquis contre le changement. C'est pour ces raisons que les politologues ont souvent souligné que, lorsque les réformateurs d'État avaient été en mesure de faire adopter des réformes du service public, des changements de politique, ils l'avaient fait avec le soutien

¹ Cette section et la suivante du document sont basées sur des lectures de la littérature comparée de science politique sur les États en développement (voir, par exemple, Evans, 1995); sur l'économie politique (voir par exemple Khan, 2005) et sur le pouvoir de l'État de mener à bien la politique (voir, par exemple, Mann, 1993; Evans, Rueschemeyer et Skocpol, 1985); sur l'administration publique comparée (voir par exemple Carpenter, 2001) et, dans une moindre mesure, sur la littérature en matière d'administration publique et de gestion des dépenses publiques (tel que Allen Schick, 1998).

d'une classe sociale puissante ou avec le soutien d'une vaste coalition de partis politiques. société civile.

Parce que la priorisation comporte des risques, les dirigeants peuvent donc se sentir obligés de respecter les objectifs à court terme de « prestation de services » par rapport aux objectifs à plus long terme qui ont des liens importants mais complexes sur le plan des résultats de développement (comme des ajustements de l'environnement réglementaire pour les investissements d'infrastructure). De plus, faire un peu de tout ou être vu comme faisant quelque chose de tout peut être compris comme un moyen de maintenir les circonscriptions (et donc le pouvoir). Ces problèmes peuvent surgir de manière plus aiguë lorsque la société civile a un caractère assez hétérogène, composée de plusieurs classes et d'autres identités « différenciées » qui ont un poids politique (comme la race ou l'ethnie).

Enfin, (et en rapport avec les conditions susmentionnées), la pénétration de la politique basée sur les factions dans l'État peut également saper la fixation d'objectifs à long terme. Dans les contextes où la concurrence entre factions entraîne une instabilité du leadership au sein du gouvernement (cela se voit dans de nombreuses municipalités du pays), les chefs de gouvernement devront fournir rapidement des services ou un accès aux ressources aux groupes de clients et ne disposeront ni de l'espace politique ni des incitations. élaborer des stratégies à long terme pour résoudre les problèmes complexes de développement local (voir, par exemple, Khan, 2005, sur cette structure d'incitation dans de nombreux pays à revenu intermédiaire et en développement).

Ce type d'environnement politique compromet également l'efficacité du S & E et de la gestion de la performance: l'un des éléments clés d'un système de gestion de la performance utile - et en particulier l'utilisation de ce système pour étayer une hiérarchisation efficace - est qu'il doit faciliter à la fois la réaffectation des priorités et la réduction des priorités. la priorisation. Autrement dit, les programmes peu performants qui ne donnent pas les résultats souhaités doivent être réduits ou, si nécessaire, fermés complètement. La capacité de le faire est un élément clé de nombreux systèmes de gestion de la performance jugés les plus efficaces dans le monde (tels que l'Allemagne et le Chili). Mais cela n'est possible que si les élites politiques locales ne sont pas fortement investies dans ces programmes, auquel cas une telle restructuration ne sera pas possible en raison de l'opposition politique.

Une façon courante par laquelle la politique de faction sappe la planification et la budgétisation alignées est que les politiciens fourniront des ressources aux communautés en réponse à des incitations à court terme. Par exemple, dans une municipalité de Mpumalanga dans laquelle PARI a entrepris des recherches, un petit groupe de résidents s'est vu attribuer un logement en dehors du budget prévu et dans des zones non délimitées pour le logement. Ce projet a été mis en place en réponse à une manifestation soudaine de prestation de services: des manifestants avaient menacé de retirer leur soutien à un politicien en particulier, et ces dirigeants ont réagi en faisant adopter un nouveau projet de logement. Les objectifs de planification à long terme de la municipalité (modifier les caractéristiques spatiales (d'apartheid) d'une ville et donner la priorité aux infrastructures pour la croissance économique) ont ainsi été compromis, de même que l'autorité des planificateurs et des gestionnaires au sein de la municipalité. (Notez qu'il n'y a pas eu de "corruption" formelle dans cet exemple - aucune ressource publique n'a été privatisée - mais des principes politiques opposés ont compromis les résultats en matière de planification et de développement. Voir Chipkin, Meny-Gibert et Modisha, 2012. Voir aussi Phadi, Pearson et Lessaffre. , 2018 et Langa et Von Holdt, 2014 pour savoir comment cette politique de faction affecte la distribution des ressources par l'État).

Même là où cette politique de faction ne domine pas dans les organisations gouvernementales, les recherches de PARI auprès des gouvernements locaux et provinciaux ont montré que de nombreuses directions au sein des départements subissent une pression énorme pour répondre à un large éventail d'objectifs de développement difficiles à atteindre et d'objectifs d'équité (par exemple, nécessité d'une « économie verte » ou d'intégrer de manière sensible les questions de genre dans un large éventail de programmes). Cela conduit à l'établissement de longues listes d'objectifs (plutôt qu'à l'élaboration d'une stratégie étroite et ciblée qui vise à traiter des problèmes plus modestes de manière approfondie, à long terme et concentrée). Dans une certaine mesure, cette pression émane d'un système fragmenté d'établissement d'objectifs au niveau central et parfois d'une fonction du département lui-même (ou de la

manière dont il répond à une définition d'objectifs fragmentée).

PARI a constaté (dans notre travail sur le développement organisationnel dans le SRAS et dans la trésorerie nationale) que, lorsque le leadership organisationnel est en mesure de développer (et dispose de l'espace politique pour le développer), une stratégie organisationnelle claire permet essentiellement aux gestionnaires intermédiaires de se concentrer sur des objectifs à long terme ou pour séquencer correctement les objectifs auxquels ils tiendront quand. En l'absence de ce niveau de département, les responsables de l'établissement d'objectifs stratégiques sont plus susceptibles de tenter d'atteindre un large éventail d'objectifs ou de se lancer dans une conformité malveillante dans laquelle de petits gestes sont faits pour atteindre un large éventail d'objectifs via des cibles faciles à atteindre. L'établissement d'objectifs est donc aussi un symptôme de la santé et du leadership de l'organisation (bien que souvent influencés par le climat politique et économique plus large évoqué ci-dessus).

3.3. Qu'est-ce qui semble avoir fonctionné?

Dans les limites énoncées ci-dessus, nous avons présenté un aperçu de certaines approches et processus qui semblent avoir été couronnés de succès dans certains pays, en mettant un accent particulier sur la priorisation et l'alignement, ainsi que sur le rôle du S & E dans la réalisation de ces objectifs.

Chile est souvent cité comme un exemple exceptionnel de lien entre l'évaluation et les processus budgétaires afin d'améliorer les résultats du programme. Le pays a introduit ce système pour la première fois dans les années 1990 et depuis lors, il a connu plusieurs itérations et améliorations. Guzman et al (2014) identifient deux périodes dans le développement du système de suivi et d'évaluation du Chili. La première période était composée de deux étapes: la première étape - de 1990 à 2000 - était caractérisée par le développement des outils de suivi et d'évaluation, et la phase initiale de mise en œuvre, tandis que la deuxième étape - de 2000 à 2010 - voyait l'expansion de mise en œuvre. La deuxième période, qui a commencé en 2010 et est toujours en cours, a été marquée par des modifications de la structure institutionnelle du système et de son importance, en réponse à un changement de la coalition au pouvoir au Chili. Cependant, de nombreuses fonctionnalités du système développées dans les années 90 sont toujours en place. Cela souligne à la fois l'importance de la continuité dans de telles initiatives (c'est-à-dire de ne pas passer d'un ensemble d'outils à un autre en peu de temps) et le temps qu'il faut pour mettre en place un système de S & E efficace.

Le système chilien est fortement centralisé (contrairement à l'Afrique du Sud), reflétant sa structure politique, et le système de S & E est supervisé par le DIPRES - le Bureau du budget de la trésorerie nationale. À son tour, leur processus de budgétisation est fortement centralisé, sans la composante discrétionnaire qui caractérise l'environnement sud-africain. Le système chilien a pour objectif d'utiliser des informations d'évaluation détaillées - ainsi que d'autres données - pour appuyer les décisions d'allocation budgétaire. Le système repose sur deux composants clés - les indicateurs et l'évaluation - qui contribuent tous deux à la hiérarchisation et à l'alignement. Les indicateurs sont utilisés pour la performance annuelle des agences / programmes, et leur définition et leur calcul constituent un processus distinct de celui de l'évaluation.

Bien que la surveillance des indicateurs soit assurée par le gouvernement, les évaluations sont réalisées par des consultants externes. De plus, les évaluations se concentrent sur l'interrogation sur la relation de cause à effet et les hypothèses qui sous-tendent les programmes, et pas seulement sur la détermination de leurs résultats. Cela fait du processus d'évaluation une source importante d'informations de gestion, qui contribue à la conception et à la mise en œuvre du programme. Le nombre annuel d'évaluations de programmes a augmenté régulièrement, mais tous les programmes ne sont pas évalués chaque année. Les informations issues du processus d'évaluation sont utilisées pour éclairer les recommandations relatives aux programmes. Ces recommandations incluent notamment des modifications mineures du programme, sa modification, sa refonte en profondeur, son déplacement ou sa fin. Entre 2000 et 2009, 15 programmes (7% du total évalué) ont été supprimés ou remplacés et 13 (6%) ont été réinstallés. Ces évaluations ont un impact direct sur les allocations budgétaires, des fonds supplémentaires étant alloués aux programmes pour déterminer de bons résultats, tandis que les fonds sont réaffectés aux programmes dont les résultats

ont été moins efficaces (tous mesurés à l'aide d'indicateurs clairs). Cependant, ce n'est pas leur seul objectif: les évaluations constituent la base des engagements institutionnels, des accords formels selon lesquels les améliorations et / ou changements nécessaires seront apportés, et qui incluent un calendrier convenu pour la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation. DIPRES examine les progrès accomplis tous les six mois par rapport à ces engagements. Depuis 2009, les engagements et leurs résultats ont été placés dans le domaine public. En outre, la performance évaluée par rapport aux indicateurs a été intégrée au système de primes du secteur public.

Guzman et al (2014) ont identifié ce qu'ils considèrent être les principaux facteurs contribuant au succès du système chilien. Ceux-ci incluent les suivants:

- Forte volonté politique et crédibilité des principales institutions
- Compétences techniques développées au fil du temps
- Diversité des instruments et des méthodologies, ce qui rend le système flexible et adaptable
- Mise en œuvre progressive et progressive, en faisant correspondre la mise en œuvre à la capacité et en construisant chaque nouvelle étape sur la base des précédentes.
- Conception institutionnelle, en particulier le rôle central de coordination attribué à DIPRES

Malaysia's 'Delivery Unit' (PEMANDU) est reconnue dans la littérature sur le développement et la gestion publique en tant que modèle pour l'identification efficace des priorités de prestation de services et la mise en œuvre ciblée de plans à l'appui de ces priorités. Une version de la méthodologie malaisienne «Big Fast Results» a été transplantée en Afrique du Sud sous le nom «Opération Phakisa». La Malaisie est un exemple de ce que l'on peut faire grâce à la détermination, à la planification et au suivi d'objectifs bien dirigés. Mais il s'agit également d'un récit édifiant sur les conditions qui doivent être réunies pour permettre une planification et une exécution solides, centralisées et centralisées, ainsi qu'un suivi et une évaluation efficaces. L'Afrique du Sud tire cependant quelques enseignements précieux de l'examen d'une partie du processus et des mesures d'incitation mises en place pour améliorer la fixation des objectifs, la coordination et le suivi.

En 2009, Najib Tun Razak a été nommé Premier ministre de Malaisie: si son parti et ses partenaires de la coalition avaient remporté les élections de 2008, ils avaient perdu un soutien électoral substantiel pour la première fois en plus de trente ans. Najib et les membres les plus en vue du parti perçoivent la baisse du soutien électoral comme une perte de confiance en la capacité de la coalition au pouvoir à fournir des services décentes à la population et des préoccupations liées à la corruption du gouvernement, entre autres. Najib cherchait à obtenir des améliorations très claires et bien communiquées dans la prestation de services afin de rassurer les électeurs sur les capacités de son parti. PEMANDU a été créé en partie à cette fin (Iyer, 2011). L'unité s'est inspirée des modèles de meilleures pratiques issus de la nouvelle gestion publique, pour la création d'unités de distribution ailleurs et de modèles d'entreprise visant à améliorer la productivité (Iyer, 2011; Cassidy et Tsui, non daté; Kunicova, 2017; McCourt, 2012).

Situé dans les bureaux du Premier ministre, le PEMANDU était chargé de superviser la mise en œuvre du programme national de transformation, en définissant des domaines d'intervention prioritaires pour améliorer la prestation des services, en soutenir la mise en œuvre et en surveiller les performances. Le PEMANDU a soutenu la création d'un certain nombre de «domaines de résultats clés» - ceux-ci ont été initialement informés par une série de réunions du Cabinet et par l'analyse par le PEMANDU des questions qui intéressaient le plus les citoyens et les électeurs. Bien que les experts du secteur issus du monde universitaire et de la société civile aient eu une certaine «voix partant de la base», les priorités ont été fixées par.²

L'unité de livraison a reçu un budget substantiel, employant plus de 100 personnes (Cassidy et Tsui, non

² Certaines des courtes études de cas de l'approche de PEMANDU ont célébré l'inclusion «ascendante» des voix de représentants de la société civile et des responsables de district (Cassidy et Tsui, non datées), mais McCourt (2012) souligne dans un article examiné par les pairs que le public et la société civile ont été utilisés pour recueillir des informations sur les problèmes et les priorités des citoyens, et non en tant que participants clés dans la planification et la hiérarchisation finale - un pouvoir qui était encore très concentré au centre.

daté; Sabel et Jordan, 2015). L'unité s'est appuyée sur l'expertise de cabinets de conseil et de personnel détaché du secteur privé, ainsi que sur l'emploi de personnel expérimenté, ancien et actuel, de la fonction publique (Iyer, 2011). Les membres du personnel étaient employés sous contrat à durée déterminée et ne bénéficiaient pas d'avantages standards tels qu'une pension, mais l'unité disposait d'un large pouvoir discrétionnaire pour payer des salaires élevés afin d'attirer du personnel expérimenté et hautement qualifié (Iyer, 2011; Cassidy et Tsui, non daté). Le processus d'embauche du personnel de l'unité était très concurrentiel. Cela impliquait que les candidats passent une série de tests difficiles de résolution de problèmes dans le processus d'entretien et fassent des présentations pour démontrer leurs compétences en communication (étant donné qu'un élément important de leur travail impliquait une interface avec d'autres parties prenantes et départements) (Kunicova, 2017).

Najib a nommé Dato 'Sri Idris Jala au poste de chef de l'unité. Idris avait changé de compagnie aérienne appartenant à la Malaisie quelques années auparavant et était bien connu pour sa solide carrière au sein de sociétés multinationales avant de rejoindre le gouvernement. Idris était apparemment considéré comme politiquement neutre, un facteur attribué à son succès à persuader (éventuellement) le gouvernement d'adopter sa vision et ses processus à l'appui du Plan de transformation national (Iyer, 2011). Idris bénéficiait du ferme soutien du Premier ministre (Cassidy et Tsui, non daté), et a siégé à toutes les réunions du cabinet: il a été nommé ministre sans portefeuille (et semble avoir chevauché un pouvoir exécutif et administratif). leader) (Iyer, 2011).

La coordination interministérielle et ministérielle a été appuyée par le biais de Najib, qui a affecté un ministère principal à chacun des domaines de résultats clés (Iyer, 2011). Un ministère avait donc davantage de pouvoir de décision par rapport à un autre dans un domaine de prestation donné. Les ministres ont également été soumis à de fortes pressions pour faire état de progrès dans les principaux domaines de développement - et ont poussé ces pressions à la baisse.

Najib a également réorganisé la structure interne des ministères afin de faciliter la coordination entre les ministères dans divers domaines liés aux politiques et aux programmes (Iyer, 2011). La littérature n'indique pas précisément comment ces règles ont été réorganisées, mais elles ont été partiellement reconfigurées de manière explicite pour rendre compte et surveiller les objectifs de réalisation définis par le processus PEMANDU. Une équipe de personnel a été mise en place dans chaque ministère et a joué le rôle d'une unité PEMANDU parallèle au sein des ministères (Iyer, 2011). Les fonctionnaires des ministères ont ensuite travaillé étroitement avec le personnel de PEMANDU de manière très régulière (chaque semaine) (Iyer, 2011). Rappelez-vous que PEMANDU avait une importante composante de personnel pour permettre cette relation de travail étroite avec les ministres et les départements.

Non seulement des bureaux parallèles du PEMANDU (dotés de personnel ministériel) ont été créés dans chacun des ministères concernés, mais ils ont à leur tour créé ces unités au niveau inférieur (au niveau fédéral, puis au niveau du district). Tous les membres du personnel des unités qui se trouvaient dans cette chaîne de distribution assistaient ensuite à des réunions régulières dans le but de lever les obstacles administratifs et autres à la prestation qui se présentaient lors de la mise en œuvre des programmes. (Iyer, 2011; Kunicova, 2017).

Bien que PEMANDU ait demandé un lourd engagement des ministères et du personnel des départements, il a également absorbé une grande partie de la charge de travail dans des domaines particuliers: il a eu la responsabilité première d'organiser et de convoquer des sessions de planification, de communiquer avec le public sur les différents domaines de résultats clés et pour la mise en place logistique de forums et d'événements de participation du public (Kunicova, 2017).

Idris et son équipe (s'appuyant sur son expérience dans le secteur privé) ont mis au point ce qu'ils appelaient la méthodologie des résultats rapides (BFR) en 8 étapes, qui décrivait le processus depuis la fixation des objectifs jusqu'à la mise en œuvre et au suivi et évaluation (voir encadré ci-dessous) , non daté; Kunicova, 2017). Ce processus a fait l'objet d'une large publicité en dehors de la Malaisie et l'Afrique du Sud l'a adapté et intégré dans le programme de l'opération Phakisa.

Encadré 1: La méthode des grands résultats rapides de PEMANDU

La méthodologie en 8 étapes Big Fast Results peut être résumée comme suit:

1. Orientation stratégique: Déterminez l'orientation stratégique requise par le pays ou le secteur.
2. Laboratoires: Établissez en détail ce qui doit être fait, y compris l'utilisation de la méthode malaisienne du «laboratoire».
3. Open Days: partagez les résultats de la planification 'Labs; avec les parties prenantes concernées et solliciter leurs réactions.
4. Feuille de route: Dites aux gens ce que le gouvernement et les partenaires vont faire quand.
5. Cibles des indicateurs de performance clés: définissez des indicateurs de performance clés pour la surveillance et le suivi.
6. Mise en œuvre: mise en œuvre impliquant la résolution de problèmes sur le terrain.
7. Audit: validation externe ou audit des résultats obtenus.
8. Rapports annuels: Dites aux gens ce qui a été livré

Source: *Cassidy et Tsui, non daté; PEMANDU Associates, 2017.*

L'approche BFR incluait une période de travail intense dans les 'laboratoires' analytiques au début du processus de planification. Ces «laboratoires» comprenaient des ateliers intensifs d'une durée de six à neuf semaines auxquels assistaient des gestionnaires de la fonction publique et des experts du secteur (principalement du secteur privé, mais également d'ONG). Dans l'encadré ci-dessous, nous explorons les processus impliqués dans la définition et l'ajustement d'objectifs dans le modèle PEMANDU.

Encadré 2: Processus d'établissement d'objectifs et d'ajustement dans le modèle PEMANDU

L'établissement d'objectifs dans le cadre du programme national de transformation a commencé au niveau politique. Peu de temps après les élections, le premier ministre a lancé une série de retraites intensives avec l'ensemble du Cabinet: celles-ci étaient axées sur l'établissement d'objectifs généraux sur lesquels le programme de transformation se concentrerait.³ Pour ces retraites, le cabinet a chargé une équipe de consultants de mener des recherches documentaires sur les principaux sujets de préoccupation des électeurs malaisiens. Cela a en partie éclairé les domaines d'intervention qui se développeraient dans le cadre du programme national de transformation.

Les séances de réflexion sur la fixation des objectifs ont été facilitées par des consultants et des dirigeants clés d'entreprises liées au gouvernement. Les objectifs généraux comprennent, par exemple, la réduction de la criminalité, l'amélioration des résultats de l'éducation et l'amélioration des infrastructures rurales. L'année suivante, un processus similaire a suivi, au cours duquel des domaines de résultats clés ont été définis pour la politique économique de la Malaisie. PEMANDU a facilité la mise en œuvre de ces deux plans nationaux.⁴ (Sabel and Jordan, 2015; Iyer, 2011).

Une fois que PEMANDU a été créé, il a ensuite facilité la transformation de ces objectifs généraux en programmes pouvant atteindre ces objectifs (ceux-ci ont d'abord été classés en initiatives «verticales»,

³ Au début, apparemment, certains membres du cabinet étaient des partisans enthousiastes du besoin d'une priorité et d'une série de réformes du secteur public, d'autres sceptiques et d'autres opposants au changement.

L'engagement croissant des membres du cabinet s'est développé avec le temps.

⁴ Le programme national de transformation du gouvernement et son programme de transformation économique.

axées sur des secteurs ou secteurs spécifiques, et en initiatives «horizontales», axées sur: réformes transversales).

L'utilisation de la «méthode de laboratoire» a été une étape essentielle pour passer d'objectifs définis de manière générale et définis au niveau politique (amélioration des résultats de l'apprentissage dans le secteur de l'éducation, par exemple), à des programmes clairement définis avec des objectifs détaillés (Sabel and Jordan, 2015).

Qu'entendaient les «laboratoires»? PEMANDU continue d'utiliser cette approche pour définir de nouveaux domaines prioritaires au sein du gouvernement et pour ajuster les programmes et les objectifs en fonction des domaines de résultats clés. Les participants aux séances de laboratoire relevant de chacun des domaines de résultats comprennent une douzaine de personnes et plus, parmi lesquelles des représentants du gouvernement; directeurs politiques; et experts du secteur et parties prenantes. Ces experts et parties prenantes incluent des personnes du secteur privé appartenant à des industries et à des domaines de spécialisation pertinents (réglementation, par exemple). Les experts du secteur et les parties prenantes incluent également des groupes de la société civile dans certains des domaines de résultats clés (tels que l'éducation). Étant donné que les «laboratoires» ne se situent pas seulement au début du processus, mais également dans un cycle de planification, les parties prenantes qui n'ont pas suivi la planification initiale peuvent être incluses dans les phases ultérieures des plans de révision. (Sabel and Jordan, 2015; Iyer, 2011, Kunicova, 2017).

Les animateurs de laboratoire utilisent des techniques sophistiquées pour générer des discussions et faciliter la résolution de problèmes. Les laboratoires de planification initiale (première étape) impliquent un travail intensif sur une longue période de 6 à 9 semaines. Les facilitateurs guident les participants dans un processus d'analyse des conditions d'amélioration d'un domaine politique / secteur particulier, définissant les programmes prioritaires dans ce sens, définissant les objectifs de performance clés et les indicateurs, ainsi que les délais de mise en œuvre. On dit que le processus améliore la pensée analytique et la résolution de problèmes et génère l'adhésion des ministères et des partenaires concernés. (Sabel and Jordan, 2015; Iyer, 2011, Kunicova, 2017).

Au début, les laboratoires étaient dirigés par des consultants en gestion expérimentés et nécessitaient un budget substantiel. Au fil du temps, PEMANDU a développé de solides compétences internes en matière de facilitation. Cette compétence, sur une période de plusieurs années, a ensuite été transférée à certains fonctionnaires du ministère, de sorte que le rôle du personnel de PEMANDU à cet égard a été réduit dans certains domaines du programme (Sabel and Jordan, 2015).

Sabel et Jordan notent que «Deux caractéristiques des laboratoires revêtent une importance particulière. Premièrement, bien qu'ils soient parfois décrits comme allant de gros objectifs pas à pas dans un processus linéaire à des plans détaillés, en pratique, les laboratoires ont des fonctionnalités récursives. Les solutions globales identifiées au cours des deux premières semaines peuvent être supprimées (ou de nouvelles solutions peuvent être ajoutées) à mesure que des projets spécifiques sont définis, tandis que des ajouts et des soustractions supplémentaires sont effectués au fur et à mesure que ces projets sont convertis en plans spécifiques. Cependant, la fluidité est limitée à ce stade: les facilitateurs estiment que seules 20 à 50% des solutions originales sont révisées au sein du laboratoire, soit un niveau de révision beaucoup plus faible que ce qui s'est passé après. »Sabel et Jordan ont identifié deux impulsions pour la révision. : «Au fur et à mesure que les participants se connaissent et se font confiance, ils mettent en avant une connaissance des problèmes ou des solutions qu'ils se sont peut-être tenus au début de se tenir. Une deuxième impulsion à la révision provient du test des solutions par rapport aux possibilités budgétaires. » (Sabel and Jordan, 2015: 19).

À mi-parcours des travaux pratiques, les groupes travaillant sur chacun des domaines de résultats clés doivent présenter leurs plans aux hauts fonctionnaires (parfois les ministres) du Trésor et de la planification économique. Ces plans doivent inclure des délais estimés et une estimation des coûts des

programmes prévus. Les estimations de coûts sont établies à l'aide d'une approche par «ordre de grandeur», dans laquelle les programmes sont chiffrés avec une plage spécifiée, et une estimation subjective de la confiance est fournie concernant l'exactitude de l'établissement des coûts. Les fonctionnaires en visite s'interrogent ensuite sur les raisons et les détails des projets de chaque programme et fournissent des informations en retour sur ce qui est potentiellement réalisable dans les budgets de cette année et des années suivantes. Ces réunions ont été qualifiées de «tests de résistance» des plans de laboratoires. Ces réunions conduisent souvent à des révisions substantielles des plans sous la forme de projets d'agrandissement ou de réduction ou, parfois, d'abandons de projets. Il s'agit d'une étape importante pour aider à garantir que les plans peuvent être mis en œuvre (Sabel and Jordan, 2015).

Le succès des «laboratoires» dépend en grande partie du calibre des participants et de l'ouverture à la discussion et au partage d'informations sur le secteur (et les défis qu'il comporte). La longueur de temps dans ces laboratoires facilite la confiance, mais cela peut également nécessiter certaines conditions institutionnelles pour garantir que les laboratoires constituent un espace d'analyse et de résolution de problèmes (Sabel et Jordan, 2015). Il est demandé aux départements d'envoyer leurs «meilleurs» agents opérationnels dans les laboratoires (et non d'envoyer du personnel par rang) (Iyer, 2011). Ils sont également chargés de veiller à ce que ce personnel soit libéré des tâches ministérielles de routine pendant les séances de laboratoire avec PEMANDU (Iyer, 2011). Pendant cette période, le travail de ces fonctionnaires avec PEMANDU a donc la priorité sur leur travail au sein du ministère. Cela semble suggérer le poids politique que PEMANDU a établi avec les ministres et les chefs de département. Cela est également démontré par le fait que le premier ministre lui-même et les ministres du cabinet passent beaucoup de temps dans ces «laboratoires» (Iyer, 2011), en donnant la priorité à celle des autres ministères et des autres partis. Cela contribue également à la coordination interministérielle et à la conclusion d'un accord sur l'agenda.

Les laboratoires en Malaisie ont abouti à un ensemble très détaillé de plans et de feuilles de route pour guider et permettre le suivi des programmes de transformation économique et nationaux du gouvernement (Sabel et Jordan, 2015). Selon la littérature, les plans au niveau national en Malaisie sont très détaillés. Plus que par exemple le NPD ou les MTEF. Par exemple, l'un des objectifs fixés dans le programme national de transformation était que la Malaisie prévoyait de dégager des rivières plus claires à une date donnée. Le plan précisait précisément comment cela serait mesuré, dans quelles rivières et à quelle date. Plus important encore, il spécifiait les activités nécessaires pour atteindre cet objectif: notamment la construction de cinq usines de traitement d'eau, et la chronologie de leur achèvement (Kunicova, 2017). L'élaboration de ces plans détaillés nécessite une concentration considérable de capacités, mais l'Afrique du Sud a probablement davantage de possibilités de générer des plans plus détaillés au niveau national.

Une fois que ces plans et feuilles de route sont élaborés, ils font l'objet d'un suivi minutieux tout au long d'un cycle complexe de suivi et d'évaluation (voir l'encadré ci-dessous sur le système de suivi). Les données du cycle de suivi sont ensuite utilisées pour documenter d'autres cycles de planification sur des programmes et projets particuliers.

Il existe une hiérarchie de forums ou de groupes mis en place au sein du système gouvernemental PEMANDU et malaisien pour traiter les problèmes de prestation. Ces forums disposent des autorisations nécessaires pour ajuster les plans en fonction des nouvelles informations (y compris les données de surveillance): par exemple, les groupes de travail techniques peuvent modifier les plans des projets pour des raisons tactiques, à condition que le groupe de travail dispose d'un consensus raisonnable. Les modifications apportées au budget nécessitent l'approbation d'un comité d'un niveau supérieur. Dans les cas où il est nécessaire de procéder à un examen assez important d'un programme destiné à soutenir les objectifs d'un domaine de résultats clé, PEMANDU facilitera la création d'un mini-laboratoire d'une durée d'environ deux semaines. La nécessité d'un relook majeur sur la zone de résultats clé peut déclencher une session de laboratoire à grande échelle (Sabel and Jordan, 2015).

Les objectifs de réalisation et les indicateurs de performance développés dans le cadre du processus PEMANDU ont été communiqués au public (Iyer, 2011; Cassidy et Tsui, non daté). Défi commun aux systèmes de S & E du monde entier, le système mis en place par PEMANDU a eu du mal à fournir des données efficaces sur l'évaluation d'impact dans les différents domaines de résultats clés (Kunicova, 2017). Malgré les données inégales sur l'impact des programmes pertinents dans le cadre du programme national de transformation, le système de surveillance a joué un rôle efficace à la fois dans la gestion de la performance et dans le soutien du cycle de planification et de gestion de projet. L'encadré ci-dessous décrit les processus et institutions clés qui ont permis cela.

Encadré 3: Le système de surveillance dans le modèle PEMANDU

Les objectifs et les indicateurs ont été très clairement définis au début du processus de planification - en grande partie grâce à la méthode du «laboratoire» (décrite ci-dessus) et au soutien étroit fourni aux ministères et aux départements par du personnel bien formé de PEMANDU (Iyer, 2011; Cassidy et Tsui, non daté; Kunicova, 2017). S'agissant de leurs propres objectifs de performance, les ministres ont d'abord été invités à élaborer leurs propres indicateurs pour atteindre les objectifs dans les domaines de résultats clés. Sur une période de plusieurs mois, les négociations entre le PEMANDU et les ministres ont été précisées et améliorées (Iyer, 2011).

L'utilisation d'indicateurs de performance clés clairement définis et de leur large publication a facilité la gestion de la performance, mais le système nécessite beaucoup de ressources - assez de données et implique un reporting hebdomadaire. Cela a été rendu possible par la taille de la composante de personnel dédiée aux flux de travail PEMANDU. Certaines analyses, cependant, ont noté le fardeau croissant des rapports imposé aux départements en Malaisie et ont averti que cela pourrait réduire la productivité (Kunicova, 2017).

Sabel et Jordan (2015) ont suggéré que ce n'étaient pas tant la spécification détaillée des indicateurs de performance clés et leurs rapports hebdomadaires qui facilitaient la gestion et la planification des performances, mais les institutions chargées de l'échange d'informations, de l'escalade des problèmes et de la résolution qui se sont développées en tant que partie intégrante du système. Système de suivi et d'évaluation PEMANDU. Ils décrivent le système de S & E comme un «ensemble imbriqué de routines de suivi qui se renforcent et se disciplinent» (p.23).

Le suivi des informations relatives au projet est effectué à différents niveaux de détail au sein du système (très détaillé au niveau inférieur du groupe de travail et moins détaillé au sommet). Les problèmes rencontrés lors de l'exécution de projets et de programmes particuliers sont transmis (si nécessaire) à travers cette hiérarchie de forums de prise de décision. Par exemple, si les groupes de travail techniques bimensuels des directeurs de programme et des entreprises et organisations partenaires ne peuvent résoudre un problème, il est transmis au comité directeur, qui se réunit tous les mois ou tous les trois mois et est composé de hauts fonctionnaires et de ministres compétents.⁵ Si le problème n'est pas résolu ici, il fait l'objet d'une réunion d'évaluation semestrielle du ministre ou du chef de l'entité publique et du Premier ministre concernés, puis (si nécessaire) à une réunion annuelle ou biannuelle présidée par le Premier ministre et y compris d'autres participants devaient sortir de l'impasse.

Dans ce système, l'escalade des problèmes au niveau des réunions semestrielles avec le Premier ministre est considérée comme un échec de la part du ministre compétent, ce qui incite les ministres et les personnes plus avancées à tenter de résoudre les problèmes (y compris la coordination). problèmes) avant ce point.

L'aide apportée par PEMANDU pour aider les ministères et les organismes à collecter des données utiles

⁵ Notez que les groupes de travail ne correspondent pas nécessairement aux unités départementales internes - ils sont développés pour aider à la coordination et à la résolution des problèmes entre les fonctions et les unités.

à la prise de décision a permis de s'assurer que peu de problèmes sont traités au plus haut niveau. (Chaque forum à partir de la chaîne utilise les données qui lui sont fournies pour la prise de décision par le forum situé en dessous, et cette génération de données est prise en charge par l'équipe de surveillance de PEMANDU). La mesure dans laquelle PEMANDU facilite ces réunions de suivi et d'escalade de problèmes dépend du niveau de capacité de la zone de programme. Et les nouveaux programmes reçoivent plus d'appui du personnel de PEMANDU que les anciens. (Sabel et Jordan, 2015).

Tous les six mois, le personnel de PEMANDU produit un rapport d'étape sur les divers indicateurs dans les domaines de résultats clés, qui fait l'objet d'une large publicité. Les données de suivi servent également à éclairer la prochaine interdépendance de la budgétisation pour les différents programmes.

Bien que les objectifs de développement soient bien communiqués, les accords de performance individuels des membres du cabinet ne l'étaient pas - et la pression semble ici être appliquée «politiquement», que ce soit par l'intermédiaire du bureau du Premier ministre auprès du Cabinet ou du parti (McCourt, 2012). Les évaluations de rendement du ministre ont lieu deux fois par an.

Nous avons déjà noté que PEMANDU a beaucoup d'autorité dans le système gouvernemental. Sabel et Jordan (2015: 25) notent que «si un indicateur de performance clé important est systématiquement omis et si le problème peut être attribué à un problème unique nécessitant l'approbation du ministre, alors PEMANDU a la possibilité de convoquer une réunion entre les ministres concernés et le gouvernement. PM".

Une unité de politique publique à Princeton a attribué le succès de PEMANDU à «l'inclusion des fonctionnaires dans la planification initiale, l'identification d'objectifs mesurables, le développement d'une chaîne de livraison distincte et la définition d'un cadre de rapport clair» (Iyer, 2011). Le succès de PEMANDU est également attribué au dynamisme de son chef [Idris], aux ressources importantes de l'unité (Kunicova, 2017) et à son emplacement dans le bureau du Premier ministre, qui bénéficient d'un fort soutien politique (Cassidy et Tsui, non datées) (Najib était très impliqué dans le travail de l'unité: il avait des réunions mensuelles détaillées sur chaque domaine de prestation clé avec le personnel de PEMANDU et ses homologues ministériels et ministériels (Iyer, 2011). Nous avons également noté la forte concentration d'expertise technique dans l'unité, ainsi que les processus de sélection et le budget qui ont facilité cette opération.

L'impact de l'approche Big Fast Results et la concentration sur les «résultats» ont également été très célébrés (Iyer, 2011; Cassidy et Tsui, non daté; Kunicova, 2017). Nous suggérons, cependant, que les RFB ne sont que les grandes lignes d'un processus et que ce n'est pas ce processus en soi qui a produit de bons résultats. Nous pensons que le succès de PEMANDU ne réside pas tellement dans l'approche des cinq grands résultats, mais plutôt dans les méthodes innovantes du processus (telles que les "laboratoires" et les "structures de suivi des problèmes" et de surveillance dans le système), et à un ensemble d'incitations, de pressions et de conditions institutionnelles particulières qui ont entouré ces.⁶

Un facteur contextuel important dans le succès de PEMANDU était que la pression électorale créait des incitations à améliorer les performances du gouvernement. Comme il est indiqué, en 2008, la coalition au pouvoir a subi des pertes importantes, à défaut d'obtenir la majorité parlementaire des deux tiers pour la

⁶ En fait, les travaux les plus rigoureux sur le plan analytique et empiriquement détaillés que nous avons vus sur l'expérience PEMANDU ne mentionnent pas la méthodologie en 8 étapes. Les auteurs notent qu'«après avoir observé de près [PEMANDU] de près, nous pensons que PEMANDU a dépassé sa présentation initiale [de son propre succès]... ces documents antérieurs peuvent suggérer, de manière trompeuse, que les principales innovations se limitent à une planification initiale délibérée et inclusive. liée à un contrôle plus rigoureux de l'exécution (la descente de 30 000 pieds à 3 pieds), plutôt que la construction d'un système plus adaptatif et finalement plus efficace qui apprend à réviser les objectifs et les méthodes dans le processus de mise en œuvre lui-même" (Sabel and Jordan, 2015: 49).

première fois depuis son arrivée au pouvoir dans les années 1960. Le parti au pouvoir a forcé le chef du parti à démissionner et Najib a été choisi pour lui succéder avec le mandat explicite de retrouver une forte majorité électorale en améliorant la prestation de services. Cela a fourni la pression des ministres pour coordonner et incitait à accepter le degré de suivi de la performance qu'ils ont fait dans le cadre du modèle PEMANDU (Iyer, 2011, McCourt, 2012).

Nous ne devrions pas supposer, cependant, que la compétition électorale conduit toujours nécessairement à une réforme positive du gouvernement ou l'amélioration des programmes gouvernementaux, comme l'a noté l'économiste politique Mustaq Khan (Khan, 2005). Dans le cas de la Malaisie, les élections ont été entravées par des pertes importantes lors des scrutins, au lieu que les politiciens utilisent le favoritisme pour développer et maintenir une base électorale dans certaines circonscriptions, ce qui est une autre réponse possible (et une commune dans de nombreux pays en développement et dans certains pays à revenu intermédiaire). En Malaisie, par rapport à de nombreux autres pays, il semble que les possibilités de recherche de rente en dehors de l'État se soient développées, compte tenu de la taille et de la structure de l'économie, ce qui a eu pour effet de réduire la pression exercée sur son utilisation (McCourt, 1997). 2012; Gomez et Jomo, 1999). En outre, l'État malaisien est assez techniquement capable de gérer la fourniture de services et a vu les électeurs réagir à sa capacité à cet égard (McCourt, 2012).

En outre, alors que le système malaisien contient beaucoup de favoritisme (McCourt, 2012; Gomez et Jomo, 1999), le système de favoritisme semble également être davantage contrôlé par le centre du parti et de l'État qu'en Afrique du Sud (et dans de nombreux autres pays). Cela donne plus d'espace à l'État pour voir à travers la politique dans la chaîne de livraison. La définition des priorités telle que définie par la politique ne semble donc pas être faussée par la concurrence (factionale) au niveau local, comme c'est parfois le cas en Afrique du Sud (voir notre analyse dans la section précédente du présent document).

En comparaison avec l'Afrique du Sud, la Malaisie est fortement concentrée au pouvoir (McCourt, 2012; Gomez et Jomo, 1999). Alors que la Malaisie est établie en tant que système fédéral, le pouvoir de l'État fédéral est relativement faible par rapport au niveau national. En outre, l'exécutif central, et en particulier le bureau du Premier ministre, sont fortement concentrés. À cet égard, la Malaisie est caractérisée par une forte administration publique descendante (McCourt, 2012). Le pouvoir au centre de l'État malaisien est soutenu (et créé) par une énorme concentration de capacités administratives dans le département du Premier ministre (capacité de planification en vue de la croissance économique en particulier). Le département comprend plus de 50 agences, dont PEMANDU (Kunicova, 2017). Cela a facilité la création de plans centraux solides et assez bien coordonnés, même avant les succès notables de PEMANDU.

PEMANDU a développé une forte capacité interne pour son travail dans l'établissement d'objectifs et le diagnostic de problèmes. Le travail d'analyse n'a pas été confié à des consultants, mais une compréhension spécifique du secteur a été développée grâce à un dialogue étroit avec des experts du secteur (souvent du secteur privé). La Malaisie présentait certaines des caractéristiques des États en développement décrites par Peter Evans comme «une autonomie enracinée». Les hauts responsables de l'État étaient «ancrés dans un ensemble concret de liens sociaux qui lient l'État à la société et fournissent des canaux institutionnalisés pour la négociation et la renégociation continues des objectifs et des politiques» (Evans, 1995: 12).

Cette autonomie enracinée a été soutenue par une fonction publique relativement bien bureaucratisée (Kunicova, 2017; McCourt, 2012) et par une interface administrative politique plus stable qu'en Afrique du Sud. De nombreux chefs de département restent beaucoup plus longtemps que leurs ministres (qui vont et viennent avec un mandat électoral) (Iyer, 2011 en Malaisie). Cela a facilité la capacité technique grâce à un leadership administratif plus stable.

La Malaisie a également expérimenté une série d'approches «axées sur les résultats» et la création d'unités dédiées pour piloter l'établissement et la mise en œuvre des priorités avant la création de PEMANDU (Iyer, 2011, Kunicova, 2017). Au moment de la création de l'unité de livraison, elle disposait d'une soixantaine d'années d'expérience (Kunicova, 2017). C'était également un des premiers à adopter une budgétisation axée sur les résultats et d'autres approches pour améliorer l'alignement entre les priorités de

développement et la budgétisation. Les communautés de pratique et les régimes de formation se sont développés au fil du temps pour soutenir l'expertise dans ce domaine dans l'ensemble de la fonction publique (Kunicova, 2017). PEMANDU a été construit sur ces fondations et ne s'est pas matérialisé de nulle part. C'est en partie cette fondation qui a soutenu les innovations du modèle PEMANDU. Sabel et Jordan (2015) affirment que les régimes et les outils les plus importants qui ont rendu l'efficacité de l'approche PEMANDU sont ses stratégies de définition des objectifs, son régime de surveillance et le processus itératif qui les soutient.

Encadré 4: Les pilotes du modèle PEMANDU

1. Les objectifs initiaux et les plans d'action provisoires mais détaillés pour les atteindre sont fixés dans de longs ateliers («laboratoires») regroupant les principaux acteurs publics et privés dans un domaine spécifique, tel que l'huile de palme, l'industrie ou le système ferroviaire national. Les objectifs sont traduits en indicateurs de performance clés (KPI). Les plans sont également soumis à des tests de résistance sur la viabilité des ressources et doivent être approuvés par un comité directeur composé de décideurs des parties prenantes concernées.
2. Les progrès sont suivis selon un cycle régulier de réunions et de comités réunissant des départements, des agences et (parfois) des entités du secteur privé ou de la société civile. Ce suivi révèle des problèmes de coordination ou des failles dans les objectifs initiaux, en diagnostique les causes et concentre les efforts sur les solutions. Si les participants accumulent des informations ou aboutissent à une impasse, les différends sont «renvoyés» à des organes d'examen de niveau supérieur. Si l'impasse persiste, le contrôle de la situation passe aux autorités supérieures, avec des résultats qui pourraient bien aggraver la situation de tous les participants - en infligeant ce que nous appelons un «manquement aux sanctions».
3. Lorsque de nouvelles informations jettent un doute sur la viabilité des objectifs initiaux, un ensemble d'outils et de processus de gouvernance, y compris des procédures de reconvoque de laboratoires ou de «mini» variantes plus ciblées - permet une révision efficace mais comptable des projets, plans et objectifs.

Source: cited directly from Sabel and Jordan, 2015: 5.

Quelles sont les leçons pour l'Afrique du Sud de l'expérience PEMANDU?

- Un certain nombre de rédacteurs ont mis en garde que des unités d'exécution capables de faciliter l'obtention de résultats de développement majeurs ne sont probablement efficaces que dans des conditions très étroites - comprenant un soutien politique très élevé et des budgets importants (Kunicova, 2017). Et ils sont probablement efficaces pour des périodes de temps où les conditions sont idéales. L'unité de livraison du Royaume-Uni a apparemment perdu une partie de son pouvoir de coordination de la définition de l'ordre du jour et de la mise en œuvre dans l'État lorsque l'attention du Premier ministre de l'époque, Tony Blair, a été détournée par la guerre en Irak⁷. Comme nous l'avons vu, les succès de PEMANDU ont été rendus possibles par un pays doté d'un puissant pouvoir au centre de l'État et appuyé par une structure politique et économique plus large qui permettait de définir clairement des objectifs. Cependant, l'expérience de PEMANDU en Afrique du Sud offre encore de nombreux enseignements.
- Certaines des approches utilisées par PEMANDU pour fixer des objectifs pourraient être plus largement utilisées en Afrique du Sud. Par exemple, il pourrait être utile de poursuivre l'expérience en Afrique du Sud avec l'approche «laboratoire» utilisée dans le cadre de la méthode des cinq grands résultats dans des secteurs et des organisations choisis avec soin. Les négociations et les discussions dans les laboratoires en Malaisie sont centrées sur la meilleure façon de traiter les problèmes identifiés et de les développer en programmes, objectifs clairs et activités (à un niveau

⁷ <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/>

très détaillé) (Iyer, 2011; Kunicova, 2017). Ce n'est pas le fait de se réunir qui a produit une bonne résolution des problèmes et une bonne planification, mais le fait que chaque département ait envoyé un personnel opérationnel fort, le temps consacré à ces sessions par secteur, le soutien politique nécessaire pour consacrer ce temps à l'analyse et à la gestion, la planification, et la facilitation minutieuse de ces sessions par des animateurs très experts. C'est également cette intensité et cette durée qui ont facilité l'appropriation et le dévouement aux flux de travail (Iyer, 2011). La méthode de laboratoire ne pouvait donc pas simplement être remplacée par de courts ateliers.

- Expérimenter le modèle hiérarchique «imbriqué» de suivi et de résolution de problèmes pourrait également être fructueux si les secteurs et les organisations appropriés sont choisis.
- L'Afrique du Sud doit également renforcer ses capacités internes d'analyse sectorielle et politique, au lieu de faire appel à des consultants externes à cette fin. Bien que la Malaisie ait utilisé l'expertise d'extraits et de consultants du secteur privé, elle a conservé un contrôle strict sur le contenu des plans (Kunicova, 2017).
- Une responsabilisation forte au centre du modèle malaisien, mais cela s'est avéré problématique en Afrique du Sud, où l'opportunité politique a parfois été prioritaire par rapport à des cadres de responsabilisation solides.

Ouganda Une partie de la littérature sur le développement est considérée comme un pays en développement qui a, avec un succès raisonnable, adopté une série de réformes du processus de budgétisation qui lui ont permis d'allouer des ressources de manière plus stratégique à l'appui des objectifs de réduction de la pauvreté. Alors que l'Ouganda dépend fortement de l'aide, contrairement à de nombreux autres pays en développement dans une situation similaire, les partenaires de développement s'appuient dans une large mesure sur les systèmes de planification, de budgétisation et de reporting du gouvernement - plutôt que d'utiliser des structures parallèles liées aux donateurs (Wilhelm et Krause, 2008; Yates et al, 2006). Alors que l'accent mis sur la pauvreté dans le programme de développement national s'est officiellement réduit depuis environ 2010 (lorsque le pays a lancé son plan de développement national - remplaçant le plan national de lutte contre la pauvreté) (Hickey, 2013), processus qui a défini des priorités claires en matière de lutte contre la pauvreté. la réduction des secteurs prioritaires donne des leçons.

Comme en Afrique du Sud, la budgétisation nationale est entreprise dans le cadre d'un système de CDMT - l'Ouganda a été l'un des premiers pays africains à établir un CDMT opérationnel (à commencer par un cadre budgétaire à moyen terme, qui, associé à un leadership politique apparemment fort, a aidé à stabilité économique dans les années 90) (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008). Une fois le MTEF mis en place, l'Ouganda a commencé à expérimenter des approches visant à améliorer la planification stratégique et la mise en œuvre dans les secteurs considérés comme essentiels pour soutenir la réduction de la pauvreté - y compris l'application d'approches sectorielles (SWAP). Les hauts responsables politiques réagissaient à la pression exercée tant par le pays que par les donateurs pour améliorer les performances du gouvernement (Williamson, 2003; Hickey, 2013).

L'Ouganda est un exemple intéressant car, même si la capacité du pays à entreprendre une planification et une exécution détaillées au niveau sectoriel reste insuffisante, la littérature suggère que des améliorations substantielles ont été apportées à la mise en place d'un processus itératif de planification entre les secteurs et à l'organisme central chargé de la planification et de la gestion, budgétisation (Wilhelm et Krause, 2008). Le modèle ougandais de fixation d'objectifs et de définition des priorités est également moins déterminé par un pouvoir exécutif fort au centre de l'État et est façonné par un processus de négociation beaucoup plus interactif entre les ministères et les départements du centre et du secteur. Cependant, il est également plus sujet à une fragmentation de la planification en raison de la nature de son règlement politique (nous y reviendrons brièvement dans les dernières sections du cas ougandais).

En 1997, le président ougandais a développé une plate-forme politique en grande partie sur la base d'un engagement à réduire la pauvreté dans le pays. Ceci, conjugué aux pressions des donateurs à cet égard, a conduit à l'élaboration du premier plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) du pays (Williamson, 2003). Le PEAP a défini un cadre pour la réduction de la pauvreté dans le pays et défini quels secteurs seraient prioritaires pour appuyer le plan. Le PEAP est devenu le cadre général pour orienter la formulation des politiques et stratégies gouvernementales. L'acceptation relativement large du Plan au sein du gouvernement et de la société civile découlait d'une large participation au processus de formulation du PEAP (par les agences gouvernementales et la société civile) et était appuyée par le pouvoir politique du Président. Dans le budget global, un fonds de lutte contre la pauvreté a été créé pour financer des programmes directement liés à la réduction de la pauvreté, contribuant ainsi à un meilleur alignement entre les budgets et les priorités du plan (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008).

Le processus de formulation du PEAP était principalement dirigé par le ministère de la Planification des finances et du Développement économique (ci-après dénommé «le ministère») (Williamson, 2003). Les premières versions du PEAP décrivaient les objectifs politiques généraux. À sa troisième itération, il a spécifié des indicateurs de performance par rapport aux objectifs politiques. Chaque cycle de planification, entrepris tous les cinq ans environ, produisait un plan plus détaillé (Williamson, 2003) (bien que le PEAP n'ait pas établi de plans détaillés de la même manière que la planification nationale avait été entreprise dans le cas de la Malaisie). Cette approche incrémentale est très différente de celle adoptée en Afrique du Sud - en particulier en ce qui concerne la planification du développement intégré au sein des gouvernements locaux - dans laquelle des plans très détaillés et complets étaient attendus dès le début du processus.

Chaque année, le ministère évalue les ressources disponibles à moyen terme (trois ans) et fixe des plafonds budgétaires aux secteurs lors d'une conférence budgétaire nationale. Les domaines de dépenses spécifiques directement liés à la réduction de la pauvreté (identifiés dans le PEAP) sont identifiés. Ces zones sont «protégées» dans la mesure où l'allocation budgétaire aux programmes alignés sur le PEAP ne diminue pas en proportion du MTEF. (Williamson, 2003; Ulriksen et Katusiimeh, 2014).

Les groupes de travail sectoriels (GTS) répartissent ensuite le budget sectoriel entre les agences (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008; Holvoet et Inberg, 2014). Les groupes de travail sont composés de représentants des administrations centrale et locales, des donateurs et de la société civile (Wilhelm et Krause, 2008) (bien que la rédaction des documents sectoriels sur le budget soit en grande partie réalisée par les départements de la planification des ministères sectoriels, assistés par le responsable du budget sectoriel du ministère. , et les parties prenantes non gouvernementales ne sont pas aussi actifs dans le processus de budgétisation que le modèle) (Wilhelm et Krause, 2008). Le ministère fournit des directives spécifiques aux GTS, qui passent en revue les performances passées et proposent des allocations budgétaires intrasectorielles à moyen terme (Williamson, 2003). Les groupes de travail doivent préparer des documents-cadres budgétaires à soumettre au ministère, qui sont ensuite discutés au Cabinet. Une réunion d'examen des dépenses publiques est organisée chaque année à une date ultérieure, au cours de laquelle les documents du cadre budgétaire sont discutés plus largement par le gouvernement, les donateurs et les organisations de la société civile. (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008).

Ce processus et l'engagement politique de donner la priorité à la réduction de la pauvreté par rapport à d'autres objectifs ont entraîné une évolution notable du budget vers des programmes de réduction de la pauvreté et des secteurs prioritaires sur une longue période (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008). Cela résultait en partie de la priorisation du budget national en conséquence, et en partie de l'encombrement de l'aide des donateurs (en réponse à la réussite des programmes).

Alors que le PEAP définissait le cadre général permettant d'identifier les stratégies et les objectifs de réduction de la pauvreté, il est devenu, après sa première itération, en partie une fusion des plans de stratégie sectorielle. Les plans sectoriels étaient beaucoup plus détaillés et utilisaient le PEAP comme guide général, lequel a ensuite été ajusté pour refléter une réflexion plus détaillée au niveau du secteur. Les ministères ont apparemment apporté leur soutien aux priorités du PEAP, en partie parce qu'il reflétait

également la contribution des parties prenantes du secteur et leurs priorités (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008; Oliveira-Cruz et al, 2006).

Ce processus itératif de planification (entre plans nationaux et plans sectoriels) a été principalement facilité par le ministère. Un alignement plus clair entre le PEAP et les stratégies sectorielles s'est toutefois fait lentement avec le temps, et il existait encore des variations entre les secteurs à cet égard entre le niveau sectoriel et les plans nationaux (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008). Il existe également des différences entre les plans en ce qui concerne la qualité de l'analyse servant de base aux priorités, ainsi que la spécificité et la qualité des cibles et des indicateurs définis dans les différentes stratégies (Williamson, 2003; Holvoet et Inberg, 2014). Les travaux de l'unité de suivi et d'analyse de la pauvreté au sein du ministère et les consultations publiques sur la pauvreté dans certains secteurs ont permis d'améliorer quelque peu la qualité de l'analyse qui a guidé les plans sur plusieurs années (Williamson, 2003).

Bien que les systèmes de suivi à l'appui du PEAP se soient améliorés, la mesure dans laquelle les plans sectoriels tiennent compte des conclusions du suivi et évaluation (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008) - données du secteur de l'eau et de la santé issues des évaluations de programmes - l'élaboration de stratégies dans certains domaines au cours des cycles ultérieurs de planification. Dans le cas du secteur de la santé - même si les consultants étaient souvent utilisés pour assumer des fonctions liées à l'évaluation le matin et aux activités d'évaluation, ils ont été intégrés à des groupes de travail à long terme sur certains programmes, afin de garantir leur expertise et des données d'évaluation pertinentes. Informé une partie de la planification du programme.

La santé semble être un secteur dans lequel l'amélioration des résultats de développement dans le secteur était liée de manière concrète à l'amélioration de la planification au niveau sectoriel (en partie par le biais de SWAPS). La priorisation des ressources dans le cadre du programme PEAP (et du financement de projet) est devenue plus concentrée / ciblée - plutôt que le financement d'un large éventail de projets (Yates et al, 2006; Oliveira-Cruz et al, 2006; Nazerali et al, 2006).

Dans le modèle malaisien, le département du Premier ministre (et le PEMNDU) conservait un contrôle important sur la hiérarchisation des priorités au sein des secteurs. En Ouganda, après que les secteurs prioritaires aient été identifiés au niveau national (par exemple, pour soutenir les objectifs du PEAP), un processus plus consultatif (par le biais de forums dans le secteur de la santé) a permis d'identifier un certain nombre de domaines prioritaires (Yates et al, 2006; Oliveira-Cruz et al, 2006). L'un d'entre eux, par exemple, concernait la réforme du financement des médicaments et des systèmes logistiques de distribution de médicaments aux hôpitaux et aux centres de santé de district (Nazerali et al, 2006).

Les missions d'examen conjoint dans le secteur de la santé, qui ont été le principal vecteur de la définition des priorités, de la prise de décisions ainsi que du suivi et de l'évaluation dans le secteur de la santé, ont été le principal organe décisionnel du secteur de la santé. Il s'agit d'un forum annuel auquel toutes les parties prenantes du secteur de la santé sont invitées (gouvernement, donateurs et ONG). Il délègue le travail opérationnel à diverses structures en dessous - organisé autour des domaines prioritaires définis dans la stratégie du secteur de la santé. Ces groupes de travail se concentrent sur des programmes spécifiques jugés pertinents pour atteindre les objectifs stratégiques de la stratégie sectorielle. Ces groupes de travail fonctionnent dans toutes les unités du département de la santé, facilitant la coordination des programmes de santé et se réunissant régulièrement (Oliveira-Cruz et al, 2006). Malheureusement, la littérature que nous avons trouvée sur la planification sectorielle en Ouganda n'indiquait pas précisément ce qui incitait ou incitait ces structures à se réunir sur une telle base régulière (planifiée) afin de faciliter la résolution de problèmes et la coordination de divers programmes. Il semble toutefois que, une fois créés, ils sont devenus une ressource de résolution de problèmes pour les gestionnaires, ce qui a permis de maintenir un certain élan pour continuer à participer à ce forum (Oliveira-Cruz et al, 2006).

En tant qu'instances permettant d'effectuer un suivi et une évaluation rigoureux de la mise en œuvre du programme, elles semblent avoir été moins efficaces. Cela semble être dû en partie à l'immaturité du

système de suivi et d'évaluation en général. Par exemple, il existe un manque de contrôle de l'intégrité des données aux différents niveaux du système d'information de gestion de la santé, ce qui rend les données peu fiables pour l'évaluation des programmes et le suivi des performances. Le suivi des performances a également été compromis par la nature du système politique ougandais (que nous commentons brièvement ci-dessous).

Le succès relatif du PEAP en tant que planification sectorielle associée a été lié à un certain nombre de facteurs: premièrement, le développement d'une coalition (en partie contingente) d'intérêts qui s'était développée dans le comté dans les années 1990 et au début des années 2000: le président, les hauts responsables de la réforme de l'État et les donateurs sont devenus très concentrés sur la réduction de la pauvreté par rapport à d'autres objectifs. La hiérarchisation réussie des objectifs de développement en faveur de la réduction de la pauvreté a également été liée à la capacité accrue du Ministère en matière de planification et de budgétisation (mise au point plus de dix ans) et à la localisation des capacités de budgétisation et de planification dans un organisme (Williamson, 2003; Wilhelm et Krause, 2008). La mise en place de forums sectoriels solides a également contribué à l'accord sur les priorités et à la coordination interinstitutions (Oliveira-Cruz et al, 2006; Nazerali et al, 2006).

Cependant, les commentateurs ont noté que les succès mentionnés ci-dessus variaient beaucoup d'un secteur à l'autre, en fonction des capacités humaines, du leadership et des politiques sectorielles spécifiques à chacun des secteurs (Oliveira-Cruz et al, 2006). Les forums d'appui à la coordination en matière de priorisation et de mise en œuvre des programmes ont donc été institutionnalisés de manière très inégale.

À la fin des années 2000, la coalition d'intérêts qui appuyait la concentration sur les stratégies et objectifs de réduction de la pauvreté en Ouganda s'était affaiblie (Hickey, 2013). Cela a été attribué à un certain nombre de facteurs. D'une part, en raison des inquiétudes des donateurs face aux tendances inquiétantes en matière de responsabilité politique (avec la modification de la constitution pour permettre un troisième mandat au président du pays), certains donateurs se sont retirés de la canalisation du financement par le biais de SWAP - à nouveau en finançant directement projets (Stierman et al, 2013). Cela a réduit la marge de manœuvre pour coordonner et cibler le financement sectoriel. Le gouvernement ougandais est également passé de la réduction de la pauvreté à la «croissance et au développement». Cela s'est produit dans le contexte d'une évolution des préférences des agences de développement internationales, qui passaient de stratégies de réduction de la pauvreté à des plans de développement nationaux plus larges pour la croissance économique. Ici, l'accent a été mis sur la croissance des secteurs productifs de l'économie, notamment grâce à des investissements plus importants dans les infrastructures.

Ce changement a également été précipité par des changements de politique intérieure. Le président du pays ne dirigeait plus le parti d'un large mouvement d'après-conflit, mais commençait à développer un pouvoir plus concentré mais instable en tant que chef politique de la coalition au pouvoir au pouvoir. Il a cherché à mieux contrôler la définition du programme national - et ce, à un moment où l'Ouganda avait découvert des réserves de pétrole dans certaines parties du pays (Hickey, 2013). Ces changements se sont produits au moment où le processus PEAP et son processus itératif et plus largement consultatif de planification sectorielle commençaient à peine à maturité - créant une rupture dans ce processus d'apprentissage. Le plan de développement national semble avoir une portée plus ambitieuse que les PEAP, même si de nombreux objectifs sont louables, et semble avoir assumé un niveau de capacité institutionnelle de la part de l'État ougandais qu'il ne possède pas nécessairement qu'il avait les caractéristiques d'un «état de développement» (Hickey, 2013).

Selon un certain nombre de commentateurs, le gouvernement ougandais est de plus en plus contraint de faire adopter des initiatives de réforme du secteur public qui soutiennent l'amélioration de la planification (y compris le système de S & E) en raison du règlement politique en cours: «En Ouganda, les perspectives d'une réforme efficace se compliquent le règlement délicat qui implique que le président forme un gouvernement à base élargie en nommant des responsables sur la base d'un équilibre ethnique, religieux et régional ». Ils font valoir que le président est limité dans sa capacité à discipliner les dirigeants qui

agissent contre les politiques officielles et les programmes de réforme cela peut être interprété comme une attaque contre une faction particulière au sein de la coalition au pouvoir (Bukenya et Muhumuza, 2017). Depuis la mise en place d'un ministère des finances et de la planification fort (voir ci-dessus), d'autres institutions chargées de la planification et du suivi des programmes gouvernementaux ont été créées - cette fragmentation semble être liée à la fragmentation de la politique (factionalisme au sein de la coalition au pouvoir). Bien que le ministère semble avoir conservé de bonnes capacités techniques pour appuyer la planification, la confusion institutionnelle a sapé le système national de planification et de suivi (Bukenya et Muhumuza, 2017).

L'impact du contexte ci-dessus sur la planification sectorielle semble avoir varié. En dépit de ce qui précède, les institutions chargées de la planification, de la coordination et du suivi au niveau sectoriel (telles que les missions d'examen conjoint) ont continué de fonctionner dans le secteur de la santé, ainsi que dans de nombreux autres. Même dans le cadre institutionnel contraint pour le suivi efficace des performances des programmes de santé mentionnés ci-dessus, Holvoet et Inberg (2014) suggèrent que les systèmes de suivi et d'évaluation de la santé ont lentement commencé à s'améliorer - grâce à un processus d'apprentissage très lent (même si le système est loin «mature», c'est-à-dire utiliser des preuves solides pour éclairer les cycles d'évaluation et de planification). En 2011, l'élaboration d'un plan de suivi et d'évaluation formel pour le secteur de la santé a été améliorée, les sources de données pour le suivi et l'évaluation ont été améliorées et sont désormais utilisées dans une certaine mesure pour évaluer les performances des hauts fonctionnaires (Holvoet et Inberg, 2014).

L'une des lacunes la plus évidentes identifiées dans la littérature sur la planification et la priorisation sectorielles en Ouganda est que, bien qu'une relation plus solide ait été développée entre la planification centrale et la planification sectorielle, la relation entre la planification sectorielle et la planification des gouvernements locaux reste faible (Williamson, 2003, Oliveira-Cruz et al, 2006). L'Ouganda a un système de gouvernement décentralisé avec des gouvernements locaux responsables de la mise en œuvre de nombreux services gouvernementaux (Williamson, 2003). La grande majorité des subventions du gouvernement central sont accordées aux collectivités locales sous forme de «subventions conditionnelles», affectées par le gouvernement central à des domaines spécifiques de la fourniture de services primaires dans certains secteurs (Williamson, 2003). Une bonne partie de ceux-ci relevaient du Fonds de lutte contre la pauvreté. Des tensions sont apparues entre le système de gouvernement local fortement décentralisé de l'Ouganda et les processus de planification sectorielle dans lesquels des objectifs de prestation de services sectoriels ont été fixés au niveau national (Williamson, 2003; Oliveira-Cruz et 2006).

Quelles sont les leçons pour l'Afrique du Sud de l'expérience ougandaise?

- À l'instar de l'Ouganda, l'Afrique du Sud est plus limitée que la Malaisie dans sa capacité à développer des programmes d'action très ciblés en raison de l'architecture formelle de l'État et de la nature plus factionnaire de sa politique. Néanmoins, le gouvernement ougandais a pu élaborer - du moins pour un certain temps - un programme national plus ciblé (sur la réduction de la pauvreté) en raison d'un moment politique particulier (du milieu des années 90 à environ 2010) et du développement de la expertise en matière de planification et de budgétisation au niveau national, puis sectoriel
- Le cas ougandais souligne également que, si la littérature sur les "meilleures pratiques" affirme que les outils et processus de S & E peuvent soutenir le développement d'un système de planification plus mature - cette idée met probablement la charrue avant les bœufs: les systèmes de S & E matures sont fonction d'une et un environnement de planification mûrissant et exigeant un éventail de conditions institutionnelles et structurelles assez exigeantes pour son fonctionnement. Ceci est lié à la fois à la capacité technique et aux ressources (collecte et analyse de données, par exemple), mais principalement à une structure politique dans laquelle les dirigeants politiques ont la possibilité et les incitations nécessaires pour évaluer les performances et les résultats des programmes sur des bases objectives, au lieu de programmes critères.

- Cependant, le cas ougandais montre que des améliorations lentes et progressives du système de S & E peuvent se développer au sein de l'État, en formalisant lentement les systèmes de S & E, en se familiarisant davantage avec les concepts et les outils du S & E et en laissant les fonctionnaires et les partenaires de avoir plus de connaissances sur les programmes qu'ils exécutent.

Enfin, il est important de souligner que de nombreuses approches en matière de hiérarchisation des priorités sont spécifiques à un secteur plutôt que national. En d'autres termes, le processus de hiérarchisation adopté est spécifique à ce qui est requis dans un secteur particulier et repose sur le principe selon lequel l'évaluation de programmes et de projets dans différents secteurs est mieux approchée de manière différenciée. Les secteurs clés dans lesquels de telles approches spécifiques sont adoptées sont les plus susceptibles d'être les infrastructures, les soins de santé et l'éducation, la majeure partie du travail analytique portant sur les approches alternatives ayant lieu dans le développement des infrastructures. Cela est dû en grande partie aux importantes sommes d'argent engagées dans cette activité et aux conséquences négatives à long terme pour une économie nationale de la prise de "mauvaises décisions". Andres, Biller et Dappe (2016) fournissent une analyse utile des faiblesses de certaines des approches les plus couramment utilisées, telles que l'analyse coûts-avantages. Ils soulignent que les informations incomplètes et l'incertitude sur l'avenir limitent considérablement l'utilité de ces modèles techniques et quantitatifs, plaidant pour une approche multidisciplinaire, dans laquelle la création d'un consensus et la négociation politique pour déterminer les priorités sont essentielles.

Dans cette ligne de pensée, Welham et Hadley (2015) posent la question clé: «Que devriez-vous faire quand vous ne pouvez pas tout faire?». Ils prennent en compte la réalité des États à faible capacité qui tentent de réaliser un budget de planification idéal. mise en œuvre, et suggèrent le concept de «budget suffisant», en réfléchissant à l'approche d'ABS Schick. Leur budget de base suffisant est axé sur les contrôles de base et sur une fonctionnalité de rapport limitée qui vise à donner une image précise des dépenses plutôt que sur les performances détaillées du programme. Ils incluent également un cadre de base pour l'allocation des ressources. Cela pourrait être une approche utile dans certains domaines de l'État à faible capacité, où il serait peut-être plus judicieux de viser moins d'objectifs en termes de planification, de hiérarchisation des priorités et de suivi pouvant être atteints.

3.4. Étude de cas sur la gouvernance participative

La «gouvernance participative» (souvent appelée «budgétisation participative») offre une approche en matière de hiérarchisation (et donc de suivi et d'évaluation permettant de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités) qui permet d'enraciner un engagement citoyen significatif dans le gouvernement, en particulier le gouvernement local. Dans de nombreux endroits, la gouvernance participative a permis d'améliorer le contrôle du secteur public, de réduire la corruption et de renforcer le lien entre les dépenses publiques et les priorités de la communauté.

Qu'est-ce que la «gouvernance participative»?

Comme indiqué ci-dessus, le terme le plus couramment utilisé à cet égard est «budgétisation participative», car la pratique est généralement associée à - et a commencé dans la plupart des endroits - comme une forme de - participation accrue des citoyens à la définition des priorités budgétaires. Cependant, nous pensons qu'il est peut-être plus approprié de parler de «gouvernance participative» car, à mesure que le modèle de budgétisation participative s'est développé, il s'est étendu au suivi et à l'évaluation des résultats budgétaires et est ainsi devenu davantage un modèle de gouvernance qu'un seul. de la budgétisation. En outre, les décisions relatives à l'allocation des budgets ont bien plus d'impact que les finances publiques et sont directement liées à la planification et à la mise en œuvre dans le secteur public.

Il n'existe pas de définition unique de la gouvernance participative (PG) ou de la budgétisation participative (PB), reflétant en grande partie les différences régionales considérables dans la manière dont la «participation» des citoyens au gouvernement est conceptualisée. Certaines pratiques qualifiées de

«participatives» dans un pays ne seraient pas reconnues comme telles dans un autre. Sintomer et al (2014) suggèrent les critères minimaux suivants pour qu'une pratique soit réellement qualifiée de «participative»:

- Les citoyens doivent être directement impliqués dans les discussions relatives à l'allocation de ressources rares entre des objectifs concurrents (c'est-à-dire qu'une implication générale des citoyens dans la définition d'objectifs à long terme sans être impliquée directement dans l'allocation de fonds à ces objectifs ne serait pas qualifiée de «participative»). La gouvernance participative a donc pour caractéristique essentielle la participation directe des citoyens au processus de hiérarchisation des priorités - quels projets doivent être sélectionnés pour être mis en œuvre parmi une longue liste de possibilités.
- Il s'agit d'une pratique profondément alignée sur le gouvernement local, plutôt que sur la définition d'objectifs nationaux ou la participation à la budgétisation nationale.
- Ce processus doit être répété régulièrement sur plusieurs années - les événements uniques ne sont pas admissibles. Nous pensons qu'il s'agit d'un facteur de différenciation particulièrement important. Cette véritable gouvernance participative est un processus institutionnalisé et enraciné plutôt qu'un ensemble d'événements distincts au cours desquels les citoyens sont invités à recevoir des informations ou à exprimer leurs opinions.
- Certaines formes innovantes de délibération publique doivent être incluses (l'inclusion des citoyens dans les formes de démocratie existantes - telles que l'ouverture du conseil au public en tant qu'audience - n'est pas considérée comme «participative»).
- Il est nécessaire que les fonctionnaires rendent compte aux citoyens des résultats du processus participatif. La gouvernance participative est donc spécifiquement conçue pour intégrer le suivi et la surveillance.

Sintomer et al (ibid) estiment que - sur la base des critères énoncés ci-dessus - il y avait environ 1 269 à 2 778 budgets participatifs dans le monde en 2013, la plupart en Amérique latine, suivis de l'Europe.

Le terme «budgétisation participative» est fortement associé au Brésil (où la pratique est apparue dans les années 1980) et plus précisément à la ville de Porto Alegre. Dans les années 1980, le Brésil sortait d'une période de dictature et il existait un puissant mouvement social dans le pays pour expérimenter de nouvelles formes de démocratie, y compris la budgétisation participative. La base du mouvement était que «(les budgets), loin d'être des instruments techniques neutres, sont des documents politiques laissant entrevoir l'orientation distributive d'un gouvernement» (Bloj, 2014, p. 136). Porto Alegre est une ville assez petite avec une longue histoire de dissidence envers le gouvernement central et une politique locale (et donc l'administration municipale) dominée par le Parti ouvrier de gauche (Dias, 2014). La pression pour un système plus participatif a été motivée à la fois par le gouvernement local (c'est-à-dire par le parti des travailleurs) et par la société civile, et cette double pression - de haut en bas et de bas en haut - a été le facteur clé qui a conduit à l'innovation (c'est impossible de parvenir à une participation véritable sans cet engagement concomitant du gouvernement). Il convient également de noter que lorsque, après 16 ans au pouvoir, le parti des travailleurs a été élu à Porto Alegre, le processus de participation était si bien enraciné qu'il n'était pas question de le modifier. Cela illustre à la fois l'importance d'institutionnaliser un processus participatif afin qu'il devienne «immunisé» contre la politique locale, ainsi que le fait que le processus de gouvernance participative doit être quelque chose de distinct de la politique de parti; quelque chose qui ne dépend pas d'un parti ou d'un groupe d'individus en particulier.

Comment ça marche?

La manière dont le modèle participatif est appliqué varie considérablement d'un pays à l'autre: dans de nombreux exemples, l'élément «participatif» se limite à contribuer à la sélection des priorités budgétaires, et il existe également une variation considérable de l'influence des citoyens dans la décision globale.

processus de fabrication. Toutes les approches participatives d'établissement de priorités, cependant, combinent un certain nombre de caractéristiques clés. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, il s'agit d'une méthode locale, c'est-à-dire qu'elle s'applique aux budgets des administrations locales et non aux budgets nationaux. Deuxièmement, seule une partie du budget est incluse dans le processus participatif et le processus initial de hiérarchisation de haut niveau (la manière dont les fonds seront répartis entre les dépenses courantes et en capital et l'étendue des budgets d'infrastructure) est déterminé avant le processus participatif. En pratique, le processus participatif se limite à une partie du budget d'infrastructure (dépenses d'investissement) et peut encore se limiter à une partie relativement réduite de ce budget ou au budget d'un domaine fonctionnel particulier (tel que l'enseignement secondaire). La plupart des pays appliquent également une sorte de « pondération » a priori à la décision finale concernant l'allocation de fonds, déterminant à l'avance dans quelle mesure les considérations relatives à la justice sociale et à la transformation seront prises en compte (par exemple, en décidant à l'avance que une région donnée recevra la plus grande part des dépenses d'investissement).

Dans certains pays - notamment ceux où les processus participatifs ont été bien établis et institutionnalisés - l'élément participatif a été étendu au suivi et à l'évaluation, et les fonctionnaires sont tenus de rendre compte régulièrement aux groupes locaux des progrès accomplis dans la réalisation de « leurs » priorités.

Il existe deux principaux modèles de participation - directe (où les citoyens peuvent assister et participer directement avec les représentants du gouvernement à la discussion sur la hiérarchisation des priorités) ou délégation (où les assemblées publiques ouvertes désignent un nombre limité de délégués et leur donnent mandat de participer à cette discussion en leur nom). Au sein de ceux-ci, cependant, il existe des variations presque infinies auxquelles les citoyens peuvent assister et qui peuvent se qualifier comme délégués peuvent être limités, tels que limiter la participation des citoyens aux propriétaires enregistrés ou aux citoyens légaux, ou limiter les délégués aux ONG ou aux organisations civiques reconnues. En règle générale, cependant, les citoyens sont tenus de participer aux réunions / assemblées associées à leur lieu de résidence. Les détails du fonctionnement de chaque système participatif sont déterminés localement, mais dans la plupart des endroits, il s'agit d'un processus incrémentiel, commençant avec une très petite partie du budget local, puis augmentant à mesure que le système se met en place et que les problèmes opérationnels sont résolus. Cela garantit que la mise en œuvre des budgets locaux ne soit pas perturbée énormément par les problèmes du système participatif.

Dans Porto Alegre, les citoyens modèles ont un pouvoir considérable: ils ont un pouvoir décisionnel direct au niveau très local (à peu près équivalent au niveau du gouvernement local sud-africain), un pouvoir de co-décision au niveau de la ville (métro) et participe activement à la surveillance à tous les niveaux de la municipalité locale (ibid). Il convient toutefois de noter que le processus ne couvre pas le budget total de la ville, mais seulement son budget "d'investissement" - cette partie des dépenses qui a déjà été affectée à la construction et aux services (ce qui reste une somme très considérable). Le système est basé sur trois niveaux, en commençant par des assemblées ouvertes à tous les habitants des quartiers (équivalent à peu près aux quartiers). Ces assemblées discutent des priorités locales (une personne pour un vote) et élisent les délégués (pour une période d'un an) afin de s'assurer que leurs suggestions sont prises en compte dans le processus décisionnel municipal. Outre les assemblées, il existe des conseils de participation des délégués dans chaque district de la ville et un conseil général de participation au niveau de la ville. Les décisions finales concernant l'allocation des ressources sont prises sur la base des priorités choisies localement, du nombre de résidents dans une zone donnée, de l'infrastructure existante et de la qualité (c'est-à-dire qu'un élément important de redistribution et de justice sociale est intégré au processus.)

Il est intéressant de noter qu'au fil du temps, la participation au processus du budget-programme à Porto Alegre a augmenté et que les ménages à faible revenu, les femmes et les jeunes ont également considérablement augmenté leur participation (Dias, 2014).

L'Argentine a également assisté à une augmentation considérable de la gouvernance participative au cours des 30 dernières années. Comme au Brésil, l'impulsion principale à cela est venue d'un double processus de transition de la dictature à la démocratie et d'une décentralisation croissante. Comme au Brésil, la

participation est axée sur les dépenses d'investissement, mais les autorités locales argentines fixent un maximum du budget annuel qui sera soumis à la gouvernance participative. Cela varie en pratique de 0,5% à 8% et le chiffre réel est une décision locale (politique). La sélection éventuelle des projets classés par ordre de priorité pour le financement est également basée sur des critères de justice sociale et de redistribution, comme au Brésil. La forme de participation en Argentine varie - certaines municipalités utilisent la participation directe, tandis que d'autres utilisent le modèle des délégués.

Le modèle participatif présente de nombreuses variantes - et les domaines de planification et de budgétisation du secteur public pouvant être impliqués - et il existe un certain nombre d'exemples beaucoup plus étroits que celui de Porto Alegre ou de nombreuses municipalités argentines. En Poitou-Charentes (un département de la France), le gouvernement régional a mis en place en 2005 le premier programme régional de budgétisation participative en Europe. Il s'agit d'un programme relativement étroit, axé sur 10% du budget régional total alloué aux lycées de la région (tous les lycées sont inclus dans le programme). Élèves, parents, enseignants et autres employés de l'école se réunissent pour proposer des projets concernant les fonds disponibles pour chaque école et voter sur ceux-ci. Les projets avec le plus grand nombre de votes sont mis en œuvre et sont entièrement à la discrétion de chaque groupe dans chaque école (c'est-à-dire que le gouvernement régional ne définit pas une liste prédéterminée de possibilités de vote). Comme à Porto Alegre, le nombre de participants à ce processus a augmenté chaque année.

Quels sont les principaux avantages de la gouvernance participative?

La recherche indique que la gouvernance participative - quand elle remplit les critères d'une véritable "participation" - peut avoir un certain nombre de résultats positifs. Premièrement, la gouvernance participative peut être extrêmement efficace pour contrer la conviction croissante des électeurs que leurs votes sont «un faux pouvoir» et que les véritables centres du pouvoir sont très éloignés d'eux: ils ont «une citoyenneté occasionnelle et fortuite» (De Oliveira Dutra, 2014, p. 10) L'apathie croissante des électeurs a entraîné une baisse du taux de participation dans de nombreux pays, tandis qu'en Afrique du Sud, le sentiment d'impuissance des électeurs se manifeste de plus en plus par des manifestations violentes et la destruction de biens publics. L'exemple de Porto Alegre montre clairement que ce sont les groupes les plus susceptibles de se sentir exclus des systèmes de vote traditionnels - les pauvres, les jeunes et les femmes - qui se sentent clairement responsabilisés dans un système de participation actif (Dias, 2014).

Il existe de nombreuses preuves que, lorsque les citoyens participent activement au suivi des progrès accomplis dans l'exécution des plans et des budgets, la corruption et le détournement des fonds publics diminuent (Secondo et Jennings, 2014). La gouvernance participative est donc bien corrélée à une meilleure gestion fiscale et à une meilleure utilisation des ressources publiques. En outre, il a été démontré que la gouvernance participative avait amélioré les capacités de planification, de budgétisation et de mise en œuvre: à Porto Alegre, la ville a investi dans une fonction de planification renforcée pour pouvoir dialoguer de manière significative avec les citoyens sur les détails des plans et du budget (obligé de bien réfléchir à ces questions). En outre, on a signalé une meilleure coopération entre les différents départements du gouvernement, répondant à la même exigence (les citoyens sont intéressés par la manière dont l'infrastructure et / ou les services seront fournis, et non par les objectifs de chaque département). De cette manière, il est clair que la gouvernance participative peut fortement contribuer à un meilleur alignement de la planification.

Il a été démontré que la participation accrue des citoyens en Argentine était corrélée positivement à des niveaux plus élevés de cohésion sociale, renforçant ainsi le sens de l'identité et de l'appartenance (Bloj, 2014). Une véritable inclusion peut également apporter des avantages concrets aux collectivités locales en renforçant leur sens des intérêts des citoyens: de nombreuses villes qui se sont lancées dans une prise de décision participative en matière d'allocation des ressources ont enregistré une amélioration de la collecte des recettes. La participation à la planification et à la budgétisation signifie que les citoyens sont impliqués dans des discussions sur la manière de générer des recettes et de les dépenser, et ainsi de mieux prendre conscience de la relation entre les deux. Il semble également que lorsque les citoyens participent

réellement à la prise de décision en matière d'allocation des ressources, ils sont plus disposés à payer leurs comptes municipaux.

Enfin, il existe de nombreux éléments de preuve montrant que la participation significative des communautés à la planification et à l'allocation des ressources a un impact sur la répartition de la richesse et l'équité, grâce à un réalignement des plans et des budgets sur les communautés défavorisées.

Un des inconvénients potentiels de la prise de décision participative est la nécessité pour les citoyens d'adopter une vision à long terme, et donc de reporter les dépenses à court terme sur des intérêts sociaux à long terme (comme la nécessité d'allouer des fonds à la maintenance plutôt qu'à de nouvelles infrastructures). Ces décisions peuvent être difficiles à motiver, en particulier lorsque les besoins des communautés pauvres sont très pressants. La structure du processus participatif peut contribuer à ce problème, comme il a été noté à Porto Alegre pour ce qui est de la priorité accordée à la priorisation annuelle (cycle de hiérarchisation des priorités et élection des délégués sur une période d'un an). À plus long terme, comme dans le cadre du MTEF de l'Afrique du Sud, il serait nécessaire d'établir un équilibre entre la nécessité d'une vision à long terme des dépenses et la valeur participative des délégués élus pour un an seulement.

4. Le contexte sud-africain

Depuis 1994, l'Afrique du Sud a progressé d'un plan national à l'autre, produit des milliers de pages de plans sectoriels détaillés, de plans provinciaux et de plans locaux, établi un CDMT détaillé et imposé un nombre considérable de rapports au gouvernement. Malgré cela, des progrès décevants ont été accomplis dans la réalisation de nombreux objectifs énoncés dans tous ces plans. Les obligations croissantes en matière d'établissement de rapports semblent avoir eu peu d'impact sur la mise en œuvre, l'alignement ou la mise en œuvre du plan. Les fonctionnaires répètent régulièrement la phrase suivante: «Nous sommes très doués pour la planification, mais nous ne le sommes pas pour la mise en œuvre.» Le discours explicatif dominant sur le fossé entre la planification et la mise en œuvre tend à se concentrer sur deux facteurs: le manque de «volonté politique» et un manque de 'capacité' au gouvernement, en particulier au niveau du gouvernement local. Ce récit, à son tour, reflète l'approche technocratique du «New Public Management» (NPM) technocratique, et semble supposer que tant que des objectifs clairs sont fixés, ils peuvent être mis en œuvre. Si elles ne sont pas atteintes, alors la seule explication est un leadership médiocre (le NPM accorde une grande importance au "leadership") et / ou un manque de compétences ou de ressources. En raison de ce discours dominant, peu d'attention a été portée sur les détails de la manière dont la planification et la mise en œuvre sont réellement effectuées dans le secteur public, ou sur les limites ou conditions de ce qui peut être réalisé. En particulier, peu d'attention est accordée aux réalités sociopolitiques du secteur public dans l'Afrique du Sud post-apartheid.

La revue de la littérature contenue dans la section suivante tente de donner quelques idées sur la manière d'améliorer la situation actuelle - ce qui a été fait pour résoudre les problèmes de hiérarchisation et d'alignement dans d'autres lieux et comment le système de suivi et d'évaluation a-t-il contribué à ces résultats? Toutefois, pour qu'il ne s'agisse pas d'un simple résumé d'une collection de recherches aléatoire, il convient d'interpréter cette littérature par rapport au contexte spécifique de la planification en Afrique du Sud, et en particulier au contexte institutionnel⁸ dans lequel cela se produit. Sans cette contextualisation, il y a toujours le risque que ce qui semble fonctionner dans un ensemble particulier de circonstances soit simplement coupé et collé dans un autre avec une dynamique très différente. Aux fins de cette recherche particulière, nous avons abordé les deux questions suivantes à ce stade:

- Quelles sont les principales caractéristiques du contexte de planification, de budgétisation et de mise en œuvre en Afrique du Sud qui, dans notre évaluation, ont un impact sur les objectifs de hiérarchisation et d'alignement?
- Quels sont les principaux facteurs qui semblent limiter l'efficacité de la gestion de la performance via le suivi et l'évaluation?

En tentant de répondre à ces questions, nous avons identifié les problèmes suivants, sur la base de nos propres travaux dans le secteur public au cours des sept dernières années, des entretiens que nous avons menés avec le Département de la surveillance et de l'évaluation de la planification (DPME) dans le cadre de ce processus. recherches et brève revue de la littérature traitant des défis de la planification harmonisée en Afrique du Sud.

Une structure constitutionnelle de trois sphères de gouvernement indépendantes

De nombreux exemples nationaux d'approches réussies en matière de planification et de S & E proviennent d'endroits dotés d'un pouvoir exécutif central fort et d'une forte concentration de pouvoirs, tels que la présidence et / ou le Trésor national. En revanche, l'Afrique du Sud est caractérisée par une structure constitutionnelle composée de trois sphères de gouvernement indépendantes, et la relation entre les

⁸ Aux fins de cette recherche, nous avons adopté une interprétation large des «institutions» afin d'inclure à la fois les caractéristiques juridiques, réglementaires et opérationnelles du secteur public et les facteurs sociopolitiques qui ont une incidence sur ses activités et ses résultats réels.

gouvernements national, provinciaux et locaux n'est pas la plus hiérarchisée constatée dans de nombreux pays, où les pouvoirs publics ont clairement autorité.

L'indépendance du gouvernement local est soulignée par le cadre de planification et de budgétisation dans lequel il opère. Le chapitre 5 de la loi sur les systèmes municipaux (MSA) traite de la planification intégrée au sein des administrations locales et stipule que chaque municipalité doit élaborer un plan de développement intégré (PDI). La section 25 de la MSA stipule que:

(1) Chaque conseil municipal doit, dans un délai prescrit après le début de son mandat, adopter un plan unique, global et stratégique pour le développement de la municipalité qui:

- a) relie, intègre et coordonne les plans et prend en compte les propositions de développement de la municipalité;*
- b) aligne les ressources et la capacité de la municipalité sur la mise en œuvre du plan;*
- c) constitue le cadre politique et la base générale sur laquelle doivent être fondés les budgets annuels;*
- d) est conforme aux dispositions du présent chapitre; et*
- e) est **compatible** avec les plans de développement nationaux et provinciaux et les exigences de planification contraignantes pour la municipalité en termes de législation (notre emphase).*

En outre, l'article 26 de la MSA stipule notamment que:

Un plan de développement intégré doit refléter

- a) la vision du conseil municipal concernant le développement à long terme de la municipalité, en mettant un accent particulier sur les besoins les plus critiques en matière de développement et de transformation interne de la municipalité;*
- b) une évaluation du niveau de développement existant dans la municipalité, qui doit inclure une identification des communautés qui n'ont pas accès aux services municipaux de base;*
- c) les priorités et objectifs de développement du conseil pour son mandat, y compris ses objectifs de développement économique local et ses besoins de transformation interne;*
- d) les stratégies de développement du conseil qui doivent être alignées sur les plans sectoriels nationaux ou provinciaux et les exigences de planification qui lient la municipalité en termes de législation*

Le chapitre 5 de la MSA mentionne bien la nécessité d'arrangements intergouvernementaux:

24 (1) La planification entreprise par une municipalité doit être alignée sur les plans et stratégies de développement des autres municipalités et autres organes d'État concernés et la compléter, de manière à donner effet aux principes de gouvernement coopératif énoncés à l'article 41 de la Constitution.

Toutefois, il n'existe pas de directives claires sur la manière dont cet alignement doit être réalisé ou sur la manière dont la notion d'alignement doit être mise en relation avec l'exigence de «compatibilité». Plus important encore, on ne voit pas du tout comment une municipalité doit concilier les priorités de développement local avec les priorités de développement nationales, lorsque celles-ci ne coïncident pas parfaitement. Ce sont des omissions critiques, compte tenu de l'importance du gouvernement local dans la mise en œuvre de nombreuses priorités nationales.

Un point important dont on discute rarement en ce qui concerne l'alignement entre les différentes sphères de gouvernement est l'orientation de cet alignement: qu'est-ce qui doit être aligné - plans locaux avec priorités nationales ou plans nationaux avec priorités locales? L'hypothèse incontestée en Afrique du Sud est que l'alignement est un processus descendant, que les plans locaux doivent refléter les objectifs et priorités nationaux, mais la Constitution n'indique pas clairement que cela devrait être le cas et comment pouvons-nous concilier cela avec la réalité politique? Prenons l'exemple suivant: le gouvernement local a l'obligation constitutionnelle de répondre aux priorités de développement local. Supposons que dans la municipalité locale X, un parti d'opposition soit élu à une majorité écrasante du fait d'une forte opposition aux priorités économiques et agricoles du NPD. Cette municipalité devrait-elle être obligée de mettre en œuvre ces objectifs dans l'intérêt national de «l'alignement»? Il n'y a pas de réponse facile à cette question, mais les hypothèses généralement formulées sur la direction linéaire de l'alignement doivent être examinées plus en détail.

Enfin, il convient de noter que l'obligation de **planification** est la même dans toutes les municipalités, même si le nombre de zones fonctionnelles couvertes peut varier (les grandes métros en ont un plus grand nombre que les petites municipalités rurales). Il n'y a pas eu d'approche progressive pour la mise en œuvre des PDI, pas plus qu'un environnement de planification plus simple pour les municipalités plus petites et moins bien dotées.

Ententes de financement complexes dans le secteur public

La complexité de la planification décrite ci-dessus est aggravée par la structure de financement au sein du gouvernement, qui comprend un financement discrétionnaire et conditionnel et / ou lié à un programme. La structure des sphères indépendantes en Afrique du Sud est, ce qui est important aux fins de cette recherche particulière, reflétée dans les arrangements budgétaires. Une part considérable des allocations budgétaires entre les différentes sphères de gouvernement ne repose pas sur une budgétisation alignée en fonction des priorités de planification nationales, mais plutôt sur le droit constitutionnel de chaque sphère d'avoir accès à une part «équitable» des recettes nationales. Bien que la structure de subvention conditionnelle du financement des administrations locales représente une tentative d'alignement des dépenses des administrations locales sur les priorités nationales, les municipalités locales conservent un droit constitutionnel à des dépenses discrétionnaires, en fonction des priorités et des besoins locaux.

Un large éventail d'obligations et de produits de planification créant une complexité horizontale et verticale

Le résumé ci-dessus met en évidence la complexité **verticale** de la réalisation de l'alignement et de la priorisation de la planification et de l'alignement dans l'environnement sud-africain. Le principe d'indépendance, associé à l'exigence d'une planification locale complète adaptée au niveau local, réduit considérablement la capacité de toute autorité centrale de commander l'alignement, comme cela est possible dans d'autres types de systèmes. Bien qu'il existe une théorie solide de la «coopération intergouvernementale» - dérivée de la Constitution - comment imposer une coopération entre trois sphères de gouvernement indépendantes de facto? Le fossé énorme entre la théorie et la réalité de la coopération intergouvernementale en Afrique du Sud témoigne de la difficulté de répondre à cette question. Une montée de la politique des factions sapera également la coopération intergouvernementale, comme expliqué plus en détail ci-dessous.

Outre cette complexité verticale, l'environnement institutionnel sud-africain présente une complexité **horizontale** considérable, qui découle à la fois des exigences de la planification sectorielle, qui tendent à séparer la planification de produits livrables spécifiques dans certains départements, mais exigent ensuite que ces plans soient diffusés verticalement. Les exigences d'intégration des priorités nationales telles que le genre, le handicap et le changement climatique, sans indication claire de la manière exacte dont cela doit être fait dans chaque environnement particulier. Au lieu de cela, l'hypothèse est que les institutions sauront automatiquement comment procéder de manière alignée.

Le résultat est que dans de nombreuses institutions gouvernementales, mais particulièrement dans les administrations locales qui ont un mandat très large, il y a peu ou pas de clarté sur ce que l'institution devrait faire, car il y a tellement de plans et de priorités concurrents.

Multiplés structures de reporting et de gestion de la performance

La complexité institutionnelle décrite ci-dessus se reflète dans la complexité des rapports sur le rendement et de la supervision; il n'y a pas une seule entité ou une seule structure qui soit responsable de tous les rapports dans toutes les composantes verticales et horizontales du gouvernement, ou qui le fasse selon un ensemble de critères de performance ou de suivi. Il n'existe pas de série universelle d'indicateurs contre lesquels toutes les composantes du gouvernement rendent compte, mais plutôt un ensemble ahurissant (et un nombre énorme) d'indicateurs utilisés. Cela est particulièrement notable dans les administrations

locales, où les mandats sont contradictoires en ce qui concerne la surveillance entre la gouvernance coopérative et les affaires traditionnelles et le Trésor.

En outre, la structure constitutionnelle des sphères de gouvernement indépendantes signifie que le respect de nombreux cadres de rapport est en réalité discrétionnaire, une sphère de gouvernement ne pouvant imposer ces exigences à une autre. Ceci est bien illustré dans l'exemple du SDBIP (Plan de mise en œuvre du budget de prestation de services), qui est (en théorie) un outil de reporting très utile pour le suivi et la gestion de la fourniture de services de base, mais dans la pratique, la conformité ne peut pas être appliquée.

Les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre et gérer un système de reporting et de gestion de la performance complet et harmonisé en Afrique du Sud sont aggravées par le fait que les gouvernements locaux et provinciaux / nationaux n'ont pas de fin d'année financière qui coïncide.

Enfin, le grand nombre d'informations soumises aux fins de la gestion des performances stipule que, dans de nombreux cas, ces informations ne peuvent pas être évaluées de manière critique en détail.

Un système de suivi et d'évaluation et de gestion de la performance qui met l'accent sur la responsabilité individuelle à court terme plutôt que sur l'amélioration à long terme de la performance systémique

Dans de nombreux cas, les informations sur les performances sont utilisées soit pour évaluer les performances individuelles, soit pour déterminer si un programme a été «réussi», dans le but de garantir des «conséquences» pour des performances considérées comme «médiocres». Le résultat est la création d'un système de blâme, où l'accent est mis sur l'attribution de punition individuelle ou de récompense. Bien que nous ne contestions pas la nécessité de compter individuellement dans les systèmes de gestion de la performance, cela ne devrait représenter qu'une très petite partie de leur objectif. Au lieu de cela, la principale valeur du S & E réside dans sa capacité à apporter des améliorations à long terme à la performance institutionnelle en fonctionnant comme une source importante d'informations sur ce qui a fonctionné ou non, et - surtout - une évaluation détaillée et nuancée des raisons pour lesquelles cela a été fait. était le cas. Ainsi, l'une des fonctions les plus importantes d'un système de S & E devrait être de fournir des informations sur la causalité et d'améliorer ainsi la conception et la mise en œuvre du programme.

Enfin, l'obligation **de rapport** est la même dans toutes les municipalités, même si le nombre de zones fonctionnelles couvertes peut varier (les grandes métros en ont un nombre plus important que les petites municipalités rurales). Un système de déclaration simplifié n'a pas été envisagé pour les petites municipalités disposant de moins de ressources pour satisfaire à cette obligation.

Pertinence pour la gouvernance participative en Afrique du Sud

En théorie, la participation des citoyens à la planification et à la budgétisation au niveau des administrations locales est régie en Afrique du Sud. Le chapitre 4 de la loi sur les systèmes municipaux (MSA) traite de la «participation communautaire». Le paragraphe 16 se lit comme suit:

(1) Une municipalité doit développer une culture de gouvernance municipale qui complète le gouvernement représentatif officiel avec un système de gouvernance participative et doit à cette fin:

(a) encourager et créer les conditions permettant à la communauté locale de participer aux affaires de la municipalité, y compris:

(i) la préparation, la mise en œuvre et la révision de son plan de développement intégré au sens du chapitre 5;

(ii) la mise en place, la mise en œuvre et la révision de son système de gestion de la performance au sens du chapitre 6;

(iii) la surveillance et l'examen de sa performance, y compris les résultats et l'impact de cette performance;

- (iv) la préparation de son budget; et
 - (v) les décisions stratégiques relatives à la fourniture de services municipaux au sens du chapitre 8;
- b) contribuer au renforcement de la capacité
- (i) la communauté locale pour lui permettre de participer aux affaires de la municipalité;
 - (ii) les conseillers et le personnel pour favoriser la participation de la communauté; et
 - (c) utilise ses ressources et alloue annuellement des fonds à son budget, comme il convient pour la mise en œuvre des paragraphes (a) et (b).

(2) Le paragraphe (1) ne doit pas être interprété comme permettant de porter atteinte au droit du conseil municipal de gouverner et d'exercer les pouvoirs exécutif et législatif de la municipalité.

L'intention d'une certaine forme de participation de la communauté semble claire, mais on ne sait pas du tout quelle forme spécifique cela devrait prendre ni comment l'obtenir. Il n'apparaît pas non plus clairement comment l'obligation de «participation» doit être conciliée avec l'indépendance du conseil décrite au paragraphe (2): à quel moment la «participation» devient-elle une «ingérence»?

Il convient de noter que la formulation est sans ambiguïté selon laquelle les communautés devraient être impliquées dans la «préparation» des budgets et des plans, ce qui n'est pas vraiment le cas dans la pratique. Il est clair que la majeure partie de ce qui est en pratique assimilé à de la «participation» en Afrique du Sud ne serait pas prise en compte dans la définition de Sintomer et al, notamment en raison de son accent mis sur des événements discrets qui concernent principalement le partage d'informations, plutôt que d'être véritablement participatif. processus où les citoyens ont un réel pouvoir d'influence sur les décisions relatives à l'allocation des ressources. Le meilleur exemple est probablement celui de la «participation» au développement des personnes déplacées, où les plans terminés sont présentés pour «contribution» aux forums locaux, mais aucun changement substantiel n'est apporté sur la base de cette contribution. Les citoyens ne participent pas non plus de manière significative à la préparation des budgets, ceux-ci étant liés aux mêmes personnes déplacées.

L'absence de participation significative (au moins sur les définitions discutées ci-dessus) peut probablement être attribuée en partie au libellé du paragraphe 17 de la MSA, qui stipule ce qui suit:

- (1) La participation de la communauté locale aux affaires de la municipalité doit avoir lieu:
- a) les structures politiques de participation au sens de la loi sur les structures municipales;
 - b) les mécanismes, processus et procédures de participation à la gouvernance municipale établis en vertu de la présente loi;
 - (c) d'autres mécanismes, processus et procédures appropriés établis par la municipalité;
 - d) conseillers; et
 - e) appliquer généralement les dispositions relatives à la participation prévues dans la présente loi.
- (2) Une municipalité doit établir des mécanismes, des processus et des procédures appropriés pour permettre à la communauté locale de participer à ses affaires et doit, à cette fin, prévoir:
- a) la réception, le traitement et l'examen des pétitions et des plaintes déposées par des membres de la communauté locale;
 - b) les procédures de notification et de consultation publique, le cas échéant;
 - c) les réunions et auditions publiques du conseil municipal et des autres structures politiques et responsables politiques de la municipalité, le cas échéant;
 - d) séances de consultation avec les organisations communautaires reconnues localement et, le cas échéant, les autorités traditionnelles; et
 - (e) faire rapport à la communauté locale.

Il est important de noter qu'il est peu probable que la liste normative de mesures énoncée au paragraphe 2 ci-dessus satisfasse aux exigences de participation effective (ou aux objectifs du paragraphe 16), car elle fait spécifiquement référence à la "consultation" plutôt qu'à la "participation". . Il semble également que les conseils locaux aient choisi, de manière sélective, cette liste pour prendre leurs propres décisions sur

ce qui constitue la "participation". Cette version est très proche de la structure politique mise en place au cours du processus électoral ordinaire. . En revanche, dans la plupart des autres endroits où la gouvernance participative a eu un impact significatif, elle a été envisagée comme un processus distinct de - et donc conçu pour remettre en cause et superviser - la structure politique existante.

Du point de vue du suivi et de l'évaluation, l'alinéa 16 (1) a) (ii) stipule que la communauté locale devrait être impliquée dans l'établissement, la mise en œuvre et la révision de son système de gestion du rendement (du conseil), mais au mieux de nos capacités. sachant que cela n'est jamais arrivé. La mise en œuvre de ce paragraphe présenterait des avantages considérables pour le contrôle au niveau local, mais les processus décrits au paragraphe 17 ne semblent pas de nature à faciliter un tel résultat.

Nous pensons que l'adoption d'un système de gouvernance plus véritablement participatif présenterait un certain nombre d'avantages potentiels pour l'Afrique du Sud, notamment:

- Nous pensons que le rôle de la gouvernance participative dans la lutte contre l'apathie des électeurs est particulièrement pertinent dans un environnement où le sentiment d'influence des citoyens sur l'allocation des ressources s'est si souvent manifesté dans la violence publique et la destruction des infrastructures publiques. Dans de nombreuses communautés, il semble exister une forte conviction selon laquelle une telle participation n'est possible que grâce à une telle violence.
- La constitution sud-africaine met fortement l'accent sur l'importance du gouvernement local dans la fourniture de services publics clés et sur sa place en tant que sphère indépendante du gouvernement, mais il n'existe guère de processus significatif pour déterminer les priorités locales. En conséquence, l'alignement est devenu un processus visant à garantir que les priorités déterminées au niveau national sont imposées aux administrations locales, plutôt qu'un processus plus équitable reflétant les objectifs constitutionnels. Une meilleure participation locale pourrait ajuster cette situation.
- Le rôle de la gouvernance participative dans la lutte contre la corruption du secteur public revêt une importance particulière pour de nombreuses municipalités locales en Afrique du Sud.

Cependant, on ne peut ignorer les réalités sociopolitiques actuelles de l'Afrique du Sud, en particulier la croissance de la politique des factions et la concurrence qui en résulte pour les ressources locales. Celles-ci suggèrent qu'une meilleure participation du public - bien que finalement souhaitable - devrait peut-être être abordée avec prudence afin de s'assurer qu'elle contribue à améliorer les résultats de la planification au lieu de les saper. L'exemple de Poitou-Charente peut être pertinent dans ce contexte; où la prise de décision et le contrôle participatifs ont été mis en œuvre dans un domaine particulier - l'enseignement public - et s'appliquent à une partie du budget total. De cette manière, des processus participatifs peuvent être développés et enracinés sans perturbation totale de la continuité du fonctionnement des gouvernements locaux.

5. Références

- Andres, L., Biller, D. and Dappe, M. H. (2016). 'A methodological framework for prioritizing infrastructure investment', in *Journal of Infrastructure Development*, 8 (2), pp 111 – 127.
- Bloj, C.E. (2014). "Participatory budgets in Argentina: evaluation of a process in expansion" in In Loco Association (Ed). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association, Lisbon, Portugal. ISBN 978-972-8262-09-9.
- Bukenya, B. and Muhumuza, W. (2017) 'The politics of core sector public reform in Uganda: Behind the façade', ESID Working Paper No. 85, Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID), University of Manchester.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Cassidy, C. and Tsui, J. (Undated) 'Evidence Policy Units MALAYSIA: PEMANDU', Knowledge Sector Initiative (ODI and partners).
- Chipkin, I, Meny-Gibert, S and Modisha, M. (2012) 'Driving Straight in Mkhondo Local Municipality: A diagnostic report on service delivery for the Mpumalanga Provincial Legislature', Public Affairs Research Institute, Johannesburg.
- Oliveira-Cruz, V.O., Cooper, R., McPake, B., Yates, R., Ssengooba, F., Omaswa, F., Tashobya, C.K. and Murindwa, G. (2006) 'Is the sector-wide approach (SWAp) improving health sector performance in Uganda?' in Tashobya, CK, Ssengooba, F. and Oliveira Cruz, V. (eds) (2006). *Health Systems Reforms in Uganda: processes and outputs*. Health Systems Development Programme, London School of Hygiene & Tropical Medicine and Institute of Public Health, Makerere University.
- De Oliviera Dutra, O. (2014). 'Preface', in in In Loco Association (Ed). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association, Lisbon, Portugal. ISBN 978-972-8262-09-9.
- Dias, N. (2014). '25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?', in in In Loco Association (Ed). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association, Lisbon, Portugal. ISBN 978-972-8262-09-9.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. Rueschemeyer, Evans, P. Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (1985) *Bringing the State Back In* Cambridge: Cambridge University Press.
- George, B. (2017). 'Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities', in *Public Money & Management*, 37 (7), pp 527 – 530.
- Gomez, E.T. and Jomo, K.S. (1999) *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guzman, M., Irarrazaval, I. and de los Rios, B. (2014). *Monitoring and Evaluation System: the case of Chile 1990 – 2014*. ECD Working Paper 29. Independent Evaluation Group. World Bank Group.
- Hickey, S. (2013) 'Beyond the Poverty Agenda? Insights from the New Politics of Development in Uganda' in *World Development*, 43, 194–206.

Hoglund, L., Caicedo, M. H., Martensson, M. and Svardsten, F. (2018). 'Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making', in *International Public Management Journal*, <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1427161>, accessed 12 September, 2018.

Holvoet, N. and Inberg, L. (2014) 'Taking stock of monitoring and evaluation systems in the health sector: findings from Rwanda and Uganda' in *Health Policy and Planning*, 29 (4), 506–516.

Iyer, D. (2011) 'Tying performance management to service delivery: public sector reform in Malaysia', Innovations for Successful Societies Programme, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.

Khan, M. (2005). 'Markets, states and democracy: Patron–client networks and the case for democracy in developing countries' in *Democratization*, 12, 704–724.

Kunicová, J. (2017) 'Driving Performance from the Center: Malaysia's Experience with PEMANDU'. World Bank Group, Washington.

Langa M. and von Holdt, K. (2012) 'Insurgent Citizenship, Class Formation and the Dual nature of a Community Protest: A Case study of 'kungcatsha', in *Contesting transformation: Popular Resistance in twenty-first-century South Africa*, edited by M. C. Dawson and L. Sinwell, 80-100.

Mann, M. (1993) *The Sources of Social Power II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCourt, W. (2012) 'Can Top-Down and Bottom-Up be Reconciled? Electoral Competition and Service Delivery in Malaysia' in *World Development* 40 (11), 2329-2341.

Meny-Gibert, S. and Brunette, R. 'Case Study Report: Reflections on a GTAC Project to improve Supply Chain Management in a Provincial Education Department', Public Affairs Research Institute, Submitted to the Government Technical Advisory Centre (GTAC), National Treasury, December 2015.

Nel, H. J., Raga, K. and Mbanga, S. L. (2014). 'Alignment between the strategic performance plans of selected Eastern Cape Provincial Government Departments and the Provincial growth and Development Plan 2004, 2014, South Africa', in *African Journal of Public Affairs*, 7 (1), pp 41 – 57.

Nazerali, H., Oteba, M.O., Mwoga, J. and Zaramba, S. (2006) 'Medicines – driving demand for health services in Uganda?' in Tashobya, CK, Ssengooba, F. and Oliveira Cruz, V. (eds) (2006). *Health Systems Reforms in Uganda: processes and outputs*. Health Systems Development Programme, London School of Hygiene & Tropical Medicine and Institute of Public Health, Makerere University.

Nuti, S., Vainieri, M. and Vola, F. (2017). 'Priorities and targets: supporting target-setting in healthcare', in *Public Money & Management*, Vol 37 (4), pp 277 – 284.

Oxford Policy Management. (2000) 'Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?', OPM Review, Paper 2, Oxford Policy Management, Oxford University.

Peters, H. Paina, L. and Schleimann, F. (2013) 'Sector-wide approaches (SWAps) in health: what have we learned?' in *Health Policy and Planning* 28:884–890.

Phadi, M., Pearson, J. and Lesaffre, T. (2018) 'The Seeds of Perpetual Instability: The Case of Mogalakwena Local Municipality in South Africa' in *Journal of Southern African Studies*, available online: DOI: 10.1080/03057070.2018.1464301

Phadi, M. and Pearson, J. (2017) 'The Mogalakwena Local Municipality in South Africa: An institutional case study', Public Affairs Research Institute, Johannesburg.

Sabel, C. and Jordan, L. (2015) 'Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program', Competitive Industries and Innovation Program (CIIP), World Bank Group, Washington.

Schick, A. (1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington: World Bank Institute.

Secondo, D. and Jennings, P. (2014). 'Building Sustainable Empowerment: Participatory Budgeting in North America', in In Loco Association (Ed). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association, Lisbon, Portugal. ISBN 978-972-8262-09-9.

Sintomer, Y., Herzberg, C. and Rocke, A. (2014). 'Transnational Models of Citizen Participation: The case of Participatory Budgeting' in In Loco Association (Ed). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association, Lisbon, Portugal. ISBN 978-972-8262-09-9.

Skocpol, T. (1985) 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research' in *Bringing the State Back In*, edited by Evans, P. Rueschemeyer, Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. Cambridge: Cambridge University Press.

Stierman, E. Ssengooba, F. and Bennet, S. (2013) 'Aid alignment: a longer term lens on trends in development assistance for health in Uganda' in *Globalization and Health* (9)7.

Tashobya, CK, Ssengooba, F. and Oliveira Cruz, V. (eds) (2006). *Health Systems Reforms in Uganda: processes and outputs*. Health Systems Development Programme, London School of Hygiene & Tropical Medicine and Institute of Public Health, Makerere University.

Ulriksen, M.S. and Katusiimeh, M.W. (2014) 'The history of resource mobilization and social spending in Uganda', UNRISD Working Paper, No. 2014-6, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

Welham, B. and Hadley, S. (2015). *Basic enough budgets. What should you do when you can't do everything?* ODI Working Paper 431. Overseas Development Institute.

Wilhelm, V. and Krause, P. (Eds) (2008) *Minding the Gaps: Integrating Poverty Reduction Strategies and Budgets for Domestic Accountability*. Washington: the World Bank.

Williamson, T. (2003) 'Targets and Results in Public Sector Management: The Uganda Case Study', Working Paper 205, Overseas Development Institute, London.