

9^e Séminaire Annuel de CABRI

EXAMINER LES CHAÎNONS MANQUANTS DES RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Du 28 au 30 août 2013, au Kenya

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



9^e Séminaire Annuel de CABRI

EXAMINER LES CHAÎNONS MANQUANTS DES RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Du 28 au 30 août 2013, au Kenya



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Cette publication a été compilée par le Secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche et les contributions présentés lors du 9^e Séminaire Annuel de CABRI en août 2013, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Publiée en 2014 par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

Pretoria 0145

South Africa (Afrique du Sud)

Courriel : info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org

Éditée par Alta Fölscher

Révision effectuée par Laurie Rose-Innes

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Liste des tableaux, des figures et des encadrés | 2 |
| Acronymes et abréviations | 3 |
| Avant-propos | 4 |
| Introduction | 5 |
| Partie A : Budgets ouverts et participation citoyenne | |
| 1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain | 16 |
| Partie B : La nature des réformes de la gestion des finances publiques | |
| 2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptation | 24 |
| 2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ? | 31 |
| 2.2.2 Cas types de réformes : au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi | 42 |
| 2.3.1 Comment les dirigeants politiques peuvent-ils promouvoir le changement : le cas de l'Afrique du Sud | 46 |
| 2.3.2 Susciter le changement. Les expériences de l'Afrique du Sud : un entretien avec Trevor A Manuel, ancien ministre des Finances (de 1996 à 2009) et ancien ministre de la Planification (de 2009 à 2014) | 48 |
| 2.4 Passer des concepts à l'application | 52 |
| Partie C : Mise en œuvre des processus du changement | |
| 3.1 Encadrement des personnes face au changement | 57 |
| 3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative | 63 |
| 3.3 Communication du message | 69 |

LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES ET DES ENCADRÉS

Tableaux

| | | |
|-----------------|---|----|
| Tableau 1.1.1 | Propositions de mesures à court et long termes pour améliorer la transparence | 20 |
| Tableau 2.2.1.1 | Notes moyennes PEFA par groupe pour les études de cas, en 2006/2007 et en 2010/2011 | 32 |

Figures

| | | |
|----------------|--|----|
| Figure 1.1.1 | Résultats IBO 2012 pour l'Afrique subsaharienne | 17 |
| Figure 2.2.1.1 | Vue d'ensemble des performances en matière de GFP dans les pays examinés, de 2001 à 2010 | 31 |
| Figure 2.2.1.2 | Scores PEFA du Burkina Faso, en 2007 et 2010, par rapport au score moyen de 100 pays | 33 |
| Figure 2.2.1.3 | Scores PEFA du Ghana, en 2006 et 2010, par rapport au score moyen de 100 pays | 33 |
| Figure 2.2.1.4 | Scores PEFA du Malawi, en 2006 et 2011, par rapport au score moyen de 100 pays | 33 |
| Figure 2.4.1 | Résumé des discussions sur les « chaînons manquants des réformes de la GFP » | 54 |
| Figure 3.1.1 | Le modèle de l'iceberg | 57 |
| Figure 3.1.2 | L'encadrement des personnes en tant que chaînon manquant des réformes | 58 |
| Figure 3.1.3 | Les personnes face au changement | 58 |
| Figure 3.2.1 | L'analyse PESTEL | 64 |
| Figure 3.2.2 | L'analyse par l'arbre à problèmes | 64 |
| Figure 3.2.3 | La crise des manuels scolaires – décomposer les problèmes pour qu'ils conduisent à des solutions | 66 |
| Figure 3.3.1 | Le modèle à quatre côtés | 70 |
| Figure 3.3.2 | L'utilisation des illustrations dans une présentation PowerPoint | 71 |
| Figure 3.3.3 | La pyramide de communications | 72 |

Encadrés

| | | |
|----------------|---|----|
| Encadrés 1 | Que nous indiquent les données ? | 6 |
| Encadrés 1.1.1 | Huit documents budgétaires clés dans l'Enquête sur le budget ouvert | 17 |
| Encadrés 3.2.1 | Quatre principes fondamentaux de l'adaptation itérative en fonction des problèmes | 63 |
| Encadrés 3.3.1 | Les six composantes d'un système de communication | 69 |
| Encadrés 3.3.2 | Exercice en classe sur le modèle à quatre côtés | 71 |
| Encadrés 3.3.3 | Exercice en classe sur la pyramide de communication | 72 |

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | | | |
|-----------|--|---------|---|
| AFRITAC | Centre régional africain d'assistance technique | FMI | Fonds monétaire international |
| AFROSAI | Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques | GFP | Gestion des finances publiques |
| AIFP | Adaptation itérative en fonction des problèmes | GIZ | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agence allemande de coopération internationale) |
| BAfD | Banque africaine de développement | HFB | Hauts fonctionnaires du budget |
| BPEMS | Système de planification du budget et de gestion des dépenses | IBO | Indice sur le budget ouvert |
| BPP | budget-programme axé sur les performances (ou budgétisation axée sur les programmes et les performances ou élaboration du budget-programme axé sur les performances) | IBP | Partenariat budgétaire international |
| CABRI | Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire | IFMIS | Système intégré d'information relatif à la gestion financière |
| CBMT | Cadre budgétaire à moyen terme | OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| CDMT | Cadre de dépenses à moyen terme | ODI | Overseas Development Institute |
| CFMT | Cadre fiscal à moyen terme | OSC | Organisation de la société civile |
| CPMT | Cadre de performance à moyen terme | PEFA | Dépenses publiques et responsabilité financière |
| CSLP/DSRP | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou document de stratégie de réduction de la pauvreté | PPTÉ | Pays pauvres très endettés |
| EBO | Enquête sur le budget ouvert | PUFMARP | Programme de réformes de la gestion des finances publiques |
| EPA | Évaluations et plans d'action (par pays) | S&E | Suivi et Évaluation |
| | | UEMOA | Union économique et monétaire ouest africaine |
| | | UK | Royaume-Uni |
| | | USD | Dollar des États-Unis |

AVANT-PROPOS

Neil Cole

Secrétaire exécutif

« Les gouvernements semblent mieux se porter après la réforme alors qu'ils ne sont en réalité souvent pas mieux. » — Matt Andrews

Les pays d'Afrique font face à des défis similaires de développement et de politique. Parmi ces défis communs, il importe de citer les niveaux élevés persistants de la pauvreté et du chômage, et ce, malgré la fréquence de taux de croissance économique impressionnants. Les réformes institutionnelles du secteur public sont apparues comme essentielles au

développement et comme un élément indispensable des interventions effectuées par les agences multilatérales et bilatérales. Cependant, un grand nombre de ces réformes ont connu un succès limité car elles ne correspondent pas à de nombreux contextes de pays en développement. Une analogie de raccord utilisée par Matt Andrews pour décrire cette situation est que les réformes ressemblent « à un chien dans un jeu de quilles » (autrement dit, elles ne sont pas dans leur élément).

Les expériences partagées par les ministères des Finances africains par l'intermédiaire de CABRI au cours des dix dernières années, reflètent fortement l'opinion selon laquelle les réformes n'ont pas toujours abouti à de meilleurs gouvernements et à des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) plus fonctionnels. Cette publication complète les connaissances de CABRI sur la GFP et sur les moyens d'améliorer la planification, l'élaboration du budget et la prestation des services publics.

Cette publication, la neuvième publication du Séminaire Annuel, intitulée « Examiner les chaînons manquants des réformes de la gestion des finances publiques », résume les actes du Séminaire Annuel de CABRI qui s'est tenu à Nairobi en août 2013. Ce Séminaire qui constitue notre premier événement de partage des connaissances, a réuni plus de 100 délégués de 30 pays africains, d'agences multilatérales et d'experts en GFP. Utilisant un mélange de présentations d'études de cas pays, de travail en groupes, de tables rondes (ou réunions-débats d'experts) et d'un entretien filmé à l'avance avec un ancien ministre des Finances africain, les délégués ont fait part de leurs points de vue sur les enseignements qu'ils ont pu tirer des réformes, les défis en cours à relever et les opportunités à saisir pour améliorer la mise en œuvre. Pour la première fois, le séminaire comportait trois « master classes » sur : la gestion du changement ; la résolution créative de problèmes ; et, l'efficacité de la communication. Les classes ont permis aux délégués d'acquérir de précieuses connaissances sur les compétences critiques qui sont nécessaires lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des réformes.

Le Séminaire Annuel, associé à nos études conjointes de cas pays, à nos dialogues sur l'optimisation des ressources et à nos évaluations collégiales, renforce la position de CABRI en tant que plateforme unique permettant aux praticiens de collaborer, d'échanger des informations et d'apprendre les uns des autres. Au cours des trois prochaines années, CABRI tirera parti de ses points forts actuels pour s'imposer comme un centre d'expertises et de leadership en ce qui concerne les politiques, procédures et pratiques en matière de GFP.

Enfin, permettez-moi de remercier l'incroyable équipe qui a élaboré le programme, les documents, la logistique et le financement du séminaire de Nairobi. Je tiens également à adresser de vifs remerciements à nos partenaires, à savoir la GIZ, l'ODI, Fiscus et l'IBP, pour leurs précieuses contributions. Je vous remercie.



INTRODUCTION

Aarti Shah

Que faut-il pour concevoir et mettre en œuvre une réforme qui est nécessaire, pertinente et acceptée et pour assurer la réussite de sa mise en œuvre ?

Lors de la première réunion de CABRI en 2004, des hauts fonctionnaires du budget (HFB) se sont réunis en vue de partager des points de vue sur les expériences acquises par leur pays en matière de réforme budgétaire. Bon nombre des 16 pays présents s'étaient lancés dans des réformes du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). L'Ouganda et le Malawi ont été parmi les réformateurs les plus expérimentés, après avoir introduits une approche à moyen terme en 1992/1993 et en 1995/1996, respectivement. À cette époque, le Kenya et la Tanzanie, qui comptabilisaient environ quatre ans d'expériences, en étaient aux prémices de leurs réformes (CABRI, 2005).

Pour de nombreux pays, le CDMT représentait l'une des séries de réformes soutenues et menées extérieurement, prise en sandwich entre les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et la budgétisation axée sur les programmes et les performances. Certains pays avaient fait de multiples tentatives et étaient passés par plusieurs phases de réforme. Les participants se colletaient avec des problèmes similaires, démontrant ainsi que, malgré la réalisation de progrès, peu de pays avaient atteint un processus budgétaire crédible unique par le biais de la mise en œuvre d'un CDMT. Un certain nombre de principes se sont dégagés des histoires tant de réussites que d'échecs de l'intégration d'une approche à moyen terme. Les quatre plus importants enseignements tirés étaient les suivants :

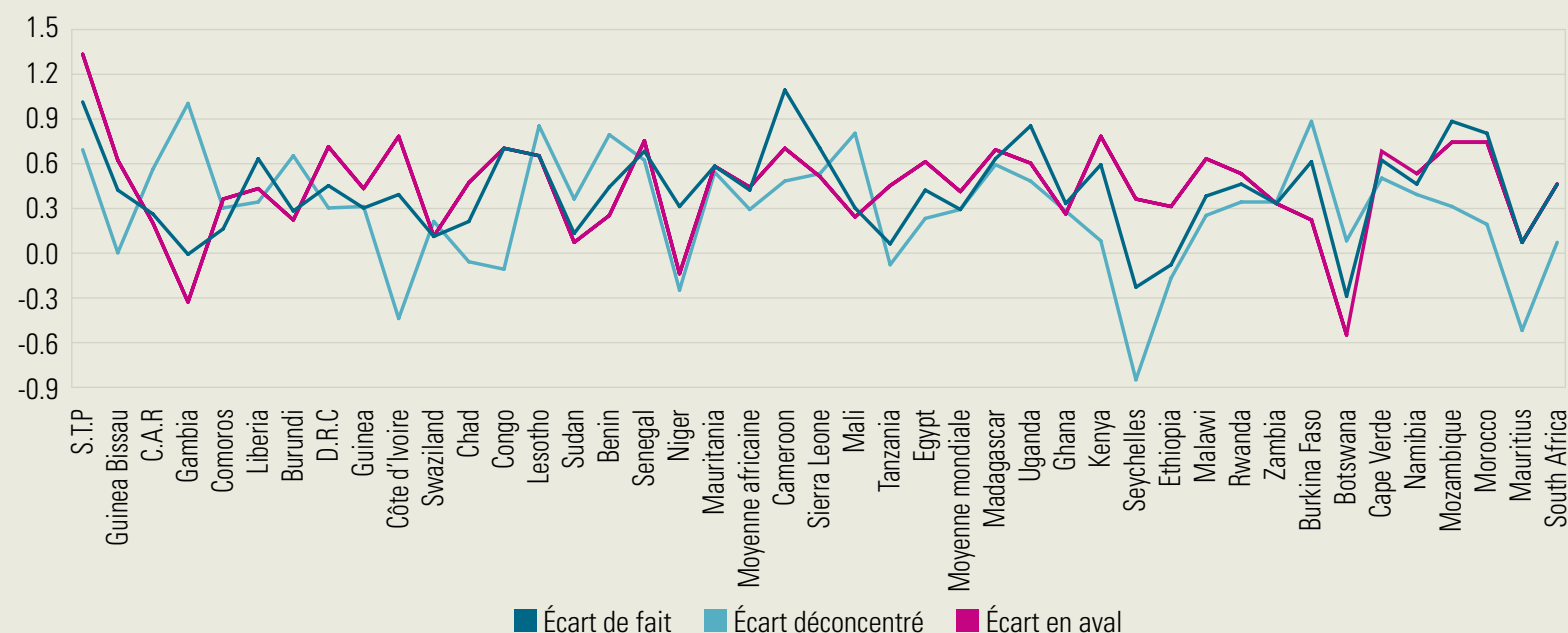
- Il n'existe pas de modèle unique (le contexte local doit être pris en considération) ;
- Le soutien et l'engagement politiques sont essentiels ;
- Les stratégies de mise en œuvre doivent tenir compte de la capacité disponible pour les mettre en œuvre ; et,
- L'agencement (ou la mise en séquence) devrait se fonder sur des calendriers réalistes.

Neuf ans plus tard, le [Rapport d'état d'avancement de 2013 de CABRI sur le budget-programme axé sur les performances \(BPP\) en Afrique](#) a constaté que plus de 80 % des pays africains introduisent ou s'engagent à introduire le système de BPP sous une forme ou une autre. Ces réformes font partie d'un ensemble plus large de réformes introduites par les pays, souvent en raison de la pression exercée par les donateurs et/ou par la communauté régionale. La mise en œuvre de la réforme du BPP dans les pays s'avère difficile, même lorsque les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) sont solides. Il s'agit d'une réforme complexe et nécessitant des ressources considérables, qu'il faut adapter au contexte local. L'appropriation et le leadership politiques, le soutien technique apporté aux agents chargés de la mise en œuvre et les systèmes de transparence et d'obligation de rendre compte sont des questions qui sont mentionnées comme critiques dans le rapport.

Pendant dix ans, un nombre croissant de recherches sur les tendances et les modèles de la nature des réformes en GFP, a indiqué les raisons pour lesquelles bon nombre de ces réformes n'ont pas réussi. Un article déterminant préparé par Matt Andrews (2010) analyse les données PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière) (consulter l'Encadré 1) et affirme que : les réformes tendent à être mieux en théorie qu'elles ne le sont dans la pratique ; la formulation du budget a reçu plus d'attention que l'exécution du budget ; et, l'activité de réforme se concentre sur un groupe restreint de champions qui ne collaborent pas suffisamment avec les agents chargés de la mise en œuvre. Ses recherches ont conclu également que les réalités contextuelles sont souvent ignorées et que les interventions « de meilleures pratiques » sont bien souvent des réponses inappropriées.

Inspiré par cet ensemble de travaux, le réseau CABRI a estimé qu'il était opportun d'examiner certains de ces chaînons

Encadré 1 : Que nous indiquent les données ?



Écart de fait

90 % des pays africains ont des écarts de fait, ce qui signifie que les dimensions PEFA se rapportant à l'application des lois obtiennent des résultats inférieurs à ceux des dimensions ayant trait au vote des lois. La Gambie, les Seychelles et l'Éthiopie n'ont pas d'écarts de fait ; ce qui signifie que leur application des lois est plus forte que les lois mêmes.

Écart déconcentré

93 % des pays africains ont des écarts déconcentrés, ce qui signifie que les dimensions liées aux entités chargées de l'exécution et de la mise en œuvre obtiennent des résultats inférieurs à ceux des dimensions se rapportant aux entités concentrées qui votent les lois et introduisent les processus. Le Botswana, la Gambie et le Niger ne connaissent pas ce genre d'écart ; en fait leurs agences concentrées semblent moins efficaces que leurs agences chargées de la mise en œuvre.

Écart en aval

78 % des pays africains ont des écarts en aval, ce qui signifie que les dimensions liées à l'exécution budgétaire obtiennent des résultats inférieurs à ceux des dimensions liées à la formulation du budget. Les Seychelles, Maurice, la Côte d'Ivoire, le Niger, l'Éthiopie, le Congo, le Tchad et la Tanzanie n'ont pas d'écarts en aval. Leurs processus de formulation budgétaire ne sont pas aussi forts que leurs processus d'exécution budgétaire.

Source: Données des contributions de Matt Andrews pour le 9^e Séminaire Annuel extraites des références Andrews (2010) et Andrews (2013).

manquants dans les processus de réforme de la GFP. Le 9^e Séminaire Annuel de CABRI a réuni des experts techniques et des praticiens nationaux pour débattre d'une question essentielle : que faut-il pour concevoir et mettre en œuvre une réforme qui est nécessaire, pertinente et acceptée et pour assurer la réussite de sa mise en œuvre ? La philosophie du séminaire consistait à examiner quels sont les facteurs qui apportent des changements institutionnels et de comportement qui perdurent.

Cette publication reflète les trois parties du Séminaire Annuel. [La Partie A \(1^{er} jour\)](#) contient un article sur les progrès réalisés par les pays africains en matière de transparence budgétaire et de participation au processus budgétaire. Lorsque les pays respectent ces deux principes importants dans leurs processus budgétaires, cette démarche permet au budget d'attirer l'attention des décideurs et d'instaurer une participation éclairée. C'est à partir de la collecte et de l'examen des données que la voie des résultats budgétaires futurs peut être négociée. La [Partie B \(2^e jour\)](#) contient des articles qui exposent les théories et les expériences concernant les contextes locaux, les réformes en tant que signaux pour recevoir un soutien externe, le leadership politique et l'espace politique. [La Partie C \(3^e jour\)](#) comprend des articles qui mettent en évidence des domaines dans lesquels les HFB peuvent promouvoir et diriger les processus du changement.

Cette publication sert de compte rendu des actes de ce séminaire, tout en agissant aussi comme une ressource sur le sujet pour les praticiens en Afrique. Comme les années précédentes, ce volume contient des rapports de séances individuelles, ainsi que plusieurs documents détaillés sur les thèmes de chaque séance. La publication n'a pas pour objectif d'aborder la totalité des présentations et des documents du séminaire. Les lecteurs qui s'intéressent à ces domaines supplémentaires peuvent trouver le programme complet du séminaire et l'ensemble des présentations sur [le site Web de CABRI](#).

L'échec des réformes de la GFP est dû en partie à l'adoption aveugle des meilleures pratiques internationales.

Il importe de noter que les contributions présentées dans ce volume ne reflètent pas nécessairement l'opinion de CABRI, mais doivent être considérées comme des analyses et arguments importants dans le processus d'apprentissage continu sur les sujets traités.

Partie A (1^{er} jour) : budgets ouverts et participation citoyenne

La transparence est un principe fondamental qui constitue le fondement des systèmes solides de GFP. Il est intuitif de penser que les fonctionnaires prennent de meilleures décisions lorsque ces décisions sont prises au grand jour. De même, il est logique de penser qu'ils sont susceptibles d'utiliser les deniers publics avec prudence lorsqu'ils permettent aux citoyens de voir la manière dont ces fonds sont dépensés. La transparence sert de base à la participation du Parlement, de la société civile, du public et d'autres parties prenantes au processus budgétaire et à la responsabilisation du gouvernement, un aspect important d'une démocratie.

L'article dans la Partie A rédigé par Paolo de Renzio et Elena Mondo du Partenariat budgétaire international (IBP) résume les objectifs, les discussions et les résultats de la première journée du 9^e Séminaire Annuel, qui a été conçue comme un atelier sur « la transparence budgétaire et la participation citoyenne sur le continent africain : défis, incitations et nouvelles pratiques », rassemblant des représentants de gouvernements et d'organisations de la société civile, venant de 30 pays.

De Renzio et Mondo commencent par présenter les conclusions de [l'Enquête sur le budget ouvert 2012](#), en mettant particulièrement l'accent sur les pays africains qui y ont participé. Bien que des progrès aient été réalisés dans un certain nombre de pays, d'importants écarts sont constatés pour produire des documents budgétaires clés et pour rendre les documents qui sont produits, accessibles au public,

exhaustifs et conviviaux. La volonté et le leadership politiques qui reconnaissent la transparence et l'ouverture comme des valeurs importantes qui favorisent considérablement la réalisation de progrès.

Les informations à elles seules ne suffisent pas. L'article note que peu de pays offrent des opportunités constructives et des mécanismes clairs et accessibles aux citoyens, aux organisations de la société civile (OSC) et aux autres parties prenantes leur permettant de participer au processus budgétaire et de contester ou d'influencer la politique du gouvernement. En outre, bien que tous les participants à l'atelier aient reconnu la nécessité de la transparence budgétaire, une certaine résistance a été notée de la part de fonctionnaires à l'idée de participation et d'engagement de la société civile. Des données factuelles donnent à penser que les OSC peuvent s'avérer être des partenaires utiles pour les réformateurs au sein du gouvernement, lorsqu'il s'agit d'exercer une certaine pression et de vaincre la résistance.

La seconde moitié de la journée s'est penchée sur l'élaboration, l'examen et l'approbation de mesures à court et moyen termes visant à améliorer la transparence et la participation. Celles-ci sont présentées dans l'article De Renzio et Mondo. CABRI et l'IBP travaillent sur un projet commun en vue d'examiner les réformes en matière de transparence et d'en faire état, et d'appuyer l'élaboration de feuilles de route pour améliorer la transparence et la participation dans certains pays. Les actions qui ont été identifiées à l'occasion du séminaire offriraient un point de référence utile pour évaluer les progrès accomplis dans le cadre de ce processus.

Partie B (2^e jour) : La nature des réformes de la gestion des finances publiques

Malgré un soutien important aux programmes de GFP au cours des 20 dernières années, les résultats sont mitigés voire décevants. Les articles de cette partie examinent les raisons de cette situation et identifient certains des chaînons manquants.

Les gouvernements doivent
créer l'espace pour modifier,
recommencer et s'adapter.

Défaillance du signal et adaptation

L'échec des réformes de la GFP est dû en partie à l'adoption aveugle des meilleures pratiques internationales. Dans les années 1990, une poignée de pays dans le monde utilisaient une approche à moyen terme en matière de budgétisation. En 2008, 132 pays avaient recours à des CDMT quelconques. Philipp Krause, de l'*Overseas Development Institute*, utilise cet exemple ainsi que d'autres pour examiner de façon critique la tendance mondiale de « copier-coller » les meilleures pratiques internationales. Par ailleurs, dans d'innombrables cas, y compris dans de nombreux pays africains, les CDMT ne fonctionnent pas comme prévu dans la pratique. L'article de Philipp Krause propose une explication pour la propagation des meilleures pratiques en matière de réformes de la GFP et pourquoi leur mise en œuvre n'a pas très bien réussi.

Il affirme que si chaque pays devait se fonder sur une bonne analyse de ses propres besoins fonctionnels, il est peu probable que les réformes pour répondre à ces besoins soient si homogènes. Lance Pritchett, Matt Andrews et d'autres à la Kennedy School de Harvard soutiennent que les réformes de la GFP sont souvent adoptées comme signaux pour présenter les gouvernements sous un meilleur jour, pour attirer des appuis extérieurs supplémentaires et non en tant qu'objectifs réalistes pour améliorer la fonctionnalité du gouvernement. Dans ce cas, il est plus important pour le gouvernement d'apparaître comme un réformateur que de vraiment réformer. Ce comportement de jeu (de dupe) est une réponse aux conditionnalités basées sur des indicateurs liés à l'allègement de la dette, aux prêts concessionnels (ou prêts assorties de conditions favorables) et à l'aide extérieure. Ce que Pritchett et coll. décrivent comme un « mimétisme isomorphe » n'apporte pas d'améliorations aux systèmes budgétaires. En fait, il détourne des ressources publiques précieuses.

Krause, pousse l'argument plus loin et suggère que le mimétisme, en soi, n'est pas une mauvaise chose et peut s'avérer une source d'informations pour relever de nouveaux

défis. Il se peut qu'il ne soit pas possible de connaître tous les facteurs qui assurent la réussite d'une réforme dans un seul pays, et qu'il ne soit pas possible d'imiter les mêmes facteurs dans un autre pays. Toutefois, pour garantir le succès du mimétisme, la réforme doit être adaptée (au moins) au contexte local et doit répondre à un besoin fonctionnel identifié localement. L'auteur qualifie cette adaptation, d'adaptation par mimétisme. Le troisième type de mimétisme est la « ventriloquie institutionnelle », où la réforme est menée et mise en œuvre en grande partie par des agents externes. Cette situation est omniprésente dans les pays présentant un degré élevé de fragmentation, de caractère informel et de fragilité, et ses effets sont nuisibles car ils aboutissent au renforcement de la fragmentation, à l'épuisement des capacités et à l'affaiblissement de l'obligation de rendre compte.

L'auteur reconnaît que l'adaptation par mimétisme peut être utile pour les pays qui sont capables de s'adapter et de changer de leur propre chef, comme le Chili, le Mexique, l'Afrique du Sud et la Corée du Sud. Toutefois, il propose trois actions parallèles pour éviter le mimétisme isomorphe et la ventriloquie institutionnelle. Premièrement, les donateurs ne doivent pas lier les efforts de développement aux incitations visant à mettre en place des outils qui font prévaloir la forme sur la fonction. Deuxièmement, les acteurs internationaux doivent laisser de la liberté aux pays pour qu'ils puissent expérimenter afin d'adapter la réforme au contexte local. Enfin, les gouvernements doivent créer l'espace pour modifier, recommencer et s'adapter.

L'Afrique du Sud a réalisé de manière critique, un processus budgétaire crédible avec un CDMT qui représentait un plancher de dépenses, associé à la transparence sur les ajustements annuels à la hausse. Notre pratique ne correspond peut être pas à la pratique définie au niveau international, mais elle correspond à notre réalité, et nous continuons le réajustement à partir de là, chaque année, sans tenir compte d'idées d'intention erronées d'autres parties prenantes ou qui nous soient propres. Nous décidons toujours de la réforme dont nous

Au Burkina Faso, il existait un engagement politique profond, cohérent et techniquement fondé envers la réforme de la GFP.

avons besoin et du moment de sa réalisation. Ces jours-ci, nous avons encore un seul processus budgétaire utilisant un CDMT, mais maintenant il représente un plafond de dépenses. – Kay Brown, Directrice en chef : Planification du budget, ministère des Finances de l'Afrique du Sud

Cet article conduit de façon appropriée au reste de la publication, qui explique pourquoi le contexte local, l'adaptation et l'expérimentation sont des chaînons manquants importants, entre autres, et comment ils peuvent être développés.

Instaurer le contexte de réformes approprié

Un article clé dans cette partie, rédigé par Andrew Lawson de la société conseil Fiscus Ltd, apporte des données factuelles expliquant pourquoi certains programmes de réforme de la GFP ont eu plus de succès que d'autres en Afrique. Il s'appuie sur les conclusions d'une [évaluation conjointe de 2012 de la réforme de la GFP en Afrique](#) (soutenue par la Banque africaine de développement, le Danemark et la Suède), avec des études de cas sur le Burkina Faso, le Ghana et le Malawi, se concentrant sur la période 2001 à 2010.

Le programme de réformes du Burkina Faso semble avoir apporté des améliorations cohérentes à la plupart des aspects essentiels de la GFP au cours de cette période. Le Ghana, quant à lui, n'a révélé que des améliorations limitées, avec ses réformes les plus réussies dans le domaine de la gestion des recettes. Le Malawi a réalisé des améliorations conséquentes dans les systèmes de GFP durant une période limitée de réformes soutenues et dirigées par le pays de 2005 à 2008, quand il était dans l'intérêt du gouvernement d'obtenir une fonctionnalité en matière de GFP mais n'a pas été en mesure de réaliser des progrès réguliers au cours de la décennie.

L'efficacité de la coordination au sein du ministère des Finances, l'adhésion totale de tous les acteurs impliqués dans le processus et l'engagement politique des autorités compétentes ont constitué les facteurs de succès des

réformes de la gestion des finances publiques, qui ont été lancées dans notre pays au cours de ces dernières années. – Amadou Sangaré, Directeur général du budget, ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso

Les différences contextuelles entre le Ghana et le Burkina Faso sont à noter. Au Burkina Faso, il existait un engagement politique profond, cohérent et techniquement fondé envers la réforme de la GFP. Il y avait aussi une coordination qui faisait autorité (officielle) et une structure de suivi, ainsi qu'un programme de réformes de la GFP global et intégré, par le biais duquel la majorité de l'aide des donateurs était acheminée. Au Ghana, le niveau équivalent d'engagement politique était absent. Il n'y n'avait aucune opposition manifeste à la réforme de la GFP ; mais il existait plutôt un soutien passif en faveur de quelque chose qui était considéré en grande partie comme un « problème technique ». De plus, les plans de réforme de la GFP n'étaient pas systématiquement mis à jour et les structures de coordination qui se trouvaient hiérarchiquement à un faible niveau étaient souvent gérées par des consultants.

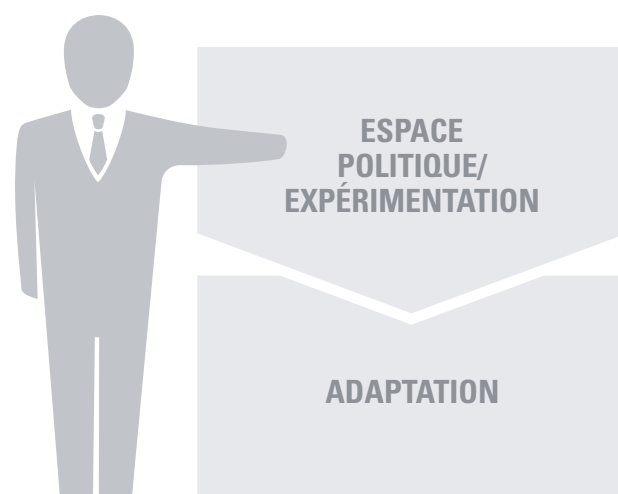
Les pays qui se lancent dans des réformes de la GFP doivent se rendre compte que les réformes de la GFP sont complexes et qu'elles mettent du temps à porter leurs fruits. Les réformes de la GFP ne se réalisent pas du jour au lendemain et exigent beaucoup de ressources. Les réformes, par conséquent, doivent être mises en œuvre par étape, grâce à une mise en séquence appropriée et ne doivent pas tout faire tout de suite. En outre, les réformes de la GFP seront couronnées de succès si le pays a la maîtrise technique et un leadership politique qui est visionnaire et s'engage à mener des réformes, sinon les réformes échoueront. Les partenaires au développement ne doivent soutenir qu'une assistance financière et technique, selon les besoins. Il est recommandé que toutes les parties prenantes prennent part à la mise en œuvre des réformes. – Twaib Ali, Directeur du Programme de réformes de la gestion financière et économique publiques, ministère des Finances du Malawi

La principale conclusion de l'analyse est que les réformes de la GFP obtiennent des résultats lorsque trois conditions coïncident : (i) il existe un engagement politique marqué à l'égard de leur mise en œuvre ; (ii) les conceptions des réformes et les modèles de mise en œuvre sont bien adaptés au contexte institutionnel et des capacités, en fonction de l'espace politique (ou marge de manœuvre de la politique) existant pour élaborer, négocier, expérimenter et ajuster ou adapter ; et, (iii) des dispositifs solides de coordination - dirigés par des fonctionnaires aptes d'un point de vue technique - sont en place pour effectuer le suivi des réformes et les guider. Le deuxième point sur le contexte et l'espace politique, se rapporte bien aux vues présentées dans l'article de Philipp Krause.

Une question importante soulevée au cours des discussions du Séminaire Annuel était la suivante : « Que faut-il faire si l'engagement politique à l'égard des réformes est limité ou s'il n'existe pas, et, comment étendre l'espace politique en faveur des réformes ? » Il s'agit là d'un domaine critique nécessitant des études supplémentaires.

Un style de leadership politique qui stimule le changement

L'importance de la volonté et du soutien politiques a été un thème récurrent tout au long du séminaire et transparaît dans la plupart des articles de cette publication. Trevor A. Manuel, qui a exercé la fonction de ministre sud-africain des Finances de 1996 à 2009, illustre de manière positive ce qui peut être réalisé avec un engagement politique de longue durée envers une série de réformes. L'ancien ministre a fait part de ses réflexions et idées sur le parcours de la réforme de l'Afrique du Sud dans un [entretien sincère avec Neil Cole](#), le Secrétaire exécutif de CABRI. L'Article 2.3.1 qui commence par une introduction de Nana Boateng (CABRI) comprend les réactions de deux HFB à l'entretien dont la transcription fait suite.



Mettre en place une équipe forte

Comme avec la plupart des expériences de réforme, l'Afrique du Sud n'a pas démarré de zéro en 1994. Il existait divers héritages, traditions et personnes au sein de l'administration publique. Trevor Manuel parle du processus de création d'une équipe et de la manière dont l'équipe fonctionnait au cœur du processus de réforme. Cette équipe a reçu toute latitude pour exprimer ses points de vue et tester de nouvelles idées, un attribut qu'Andrew Lawson (2010) qualifie « d'espace politique » et que Philipp Krause dénomme « expérimentation », ce qui conduit à l'adaptation.

Apporter un leadership décisif

L'ancien ministre est d'avis qu'il a joué un rôle de catalyseur dans le processus de réforme. M. Manuel a affirmé que bien qu'il ne possédait pas la même étendue de connaissances techniques que son personnel, il a été en mesure de faire avancer les idées, d'obtenir le soutien « suprême » du Président et du Conseil des ministres, et de faire partie d'une équipe, le cas échéant.

Créer un processus inclusif

Un autre thème commun qui se retrouve tout au long de ce volume est que d'être doté d'un Trésor public ou d'un ministère des Finances puissant n'est pas suffisant. L'ancien ministre énonce la nécessité de vouloir et pouvoir à tous les niveaux de l'administration publique, en particulier parmi les « exécutants ». Comme ce n'était pas le cas en Afrique du Sud, la Trésorerie nationale a mis en place des mécanismes visant à établir un processus plus inclusif et participatif.

Passer des concepts à l'application

À l'Article 2.4, Paolo de Renzio (IBP) et Florence Kuteesa (FMI) présentent les principaux thèmes et enseignements tirés des présentations et des discussions qui ont eu lieu au cours de la deuxième journée.

Souvent, trop peu de temps est consacré à la compréhension exacte de ce qui va mal, et trop d'efforts sont investis dans la présentation de solutions à des problèmes qui peuvent ne pas exister.

Les auteurs définissent quatre vecteurs de la réforme (le leadership politique, le leadership technique, l'influence des donateurs et la pression citoyenne) et cinq étapes de la réforme (la définition du problème, la conception de la réforme, l'adoption de la réforme, la mise en œuvre de la réforme et la durabilité de la réforme). En reconstituant le puzzle, ils identifient les chaînons manquants.

L'une des causes fondamentales d'un programme de réformes raté réside dans la spécification du problème. Souvent, trop peu de temps est consacré à la compréhension exacte de ce qui va mal, et trop d'efforts sont investis dans la présentation de solutions à des problèmes qui peuvent ne pas exister. Cela est particulièrement vrai dans les environnements où l'espace politique est limité et où les idées ne sont pas examinées ou contestées, ou lorsque les principales sources d'analyse sont externes. Associée à la définition précise d'un problème, est la question de la compréhension du contexte – les réalités politiques et organisationnelles qui existent. Sans cette démarche, les solutions qui sont présentées ont fort peu de chance de perdurer - un résultat commun de l'adoption des meilleures pratiques internationales, comme expliqué dans l'article de Philipp Krause. Ce sont des aspects importants dont il faut tenir compte lors de la conception d'une réforme, et il devrait être possible de revenir sur la conception, au cours de la mise en œuvre si les choses ne sont déroulées pas comme prévu ou lorsque les avantages perçus ne se concrétisent pas, ce qui reflète la nature itérative d'un processus de réforme réussi.

Au stade de l'adoption de la réforme, la consultation et l'adhésion politique sont essentielles à la réussite de la réforme. À l'étape de mise en œuvre de la réforme, une stratégie de réforme intégrée inclut des mécanismes de coordination, de dialogue et de partage de l'information, permettant aux intervenants d'assurer le suivi et de modifier des réformes. Lors de l'examen de l'ensemble du processus, trois chaînons supplémentaires ont été identifiés comme étant importants tout au long du processus : (i) le rattachement des réformes de la GFP à d'autres réformes en cours ; (ii) la correction des faiblesses de capacités à

différentes étapes du processus ; et, (iii) l'inclusion des secteurs et des gouvernements locaux dans le processus. De Renzio et Kuteesa concluent que les réformes de la GFP ne sont pas toutes possibles et ne sont pas toujours sensées. Les ressources devraient se concentrer sur l'amélioration des capacités et sur la promotion d'un débat interne. Dans son rôle de chef de file, le ministère des Finances se doit d'assurer la coordination avec d'autres acteurs et d'autres réformes.

Partie C (3^e jour) : Mise en œuvre des processus du changement

Le réseau CABRI a lancé une série de « Master classes » à l'occasion du 9^e Séminaire Annuel pour discuter des outils permettant la mise en œuvre des réformes dans la pratique. Les classes ont mis en exergue des domaines qui sont considérés comme intangibles et qui ne reçoivent pas suffisamment d'attention au cours du processus de réforme, mais qui influent cependant fortement sur la qualité et le succès des réformes de la GFP. Cette partie présente des articles qui rendent compte des discussions qui ont eu lieu pendant les classes.

Encadrement des personnes face au changement

La Master classe sur « l'encadrement des personnes face au changement » a permis aux participants de partager de façon interactive leurs expériences dans la conduite ou la mise en œuvre des réformes de la GFP dans leur pays respectif sous l'angle de la gestion des personnes. La classe mettait l'accent sur l'identification des principaux inhibiteurs et promoteurs (activateurs) culturels, comportementaux et relationnels des réformes de la GFP et sur le travail conduit sur ces derniers. Pour commencer, il a été demandé aux participants de tisser une tapisserie de cas types, de faire un collage d'expériences concernant les inhibiteurs et les activateurs culturels, comportementaux et relationnels des réformes de la GFP. Un participant a commencé l'histoire et les autres se sont relayés pour la consolider, en différer ou la dénoncer, enrichissant

Le processus de réforme est susceptible d'avoir un impact plus profond si les questions générales telles que les valeurs, les façons de penser et les aptitudes sont explicitement et stratégiquement prises en compte.

ainsi une histoire commune à travers des expériences personnelles en matière de réformes de la GFP. Les séances étaient entrecoupées de présentations sur les concepts et les théories. Les participants se sont séparés en petits groupes pour discuter de solutions pratiques pour l'encadrement des personnes face au changement, notamment en utilisant des activateurs et en traitant des inhibiteurs de la réforme. Les thèmes, les questions et les conclusions sont relatés dans ce document par John Nkum (le facilitateur principal) et Nicole Botha (GIZ) à l'Article 3.1.

L'argument central avancé par les auteurs est que le processus de réforme est susceptible d'avoir un impact plus profond si les questions générales telles que les valeurs, les façons de penser et les aptitudes sont explicitement et stratégiquement prises en compte. Nkum et Botha regroupent leurs conclusions en trois catégories : les traditions et cultures ; les attitudes et le comportement ; et, la gestion des relations.

Ils décrivent une culture de la réforme qui équilibre : (i) la hiérarchie et la consultation ; (ii) des récompenses pour les individus, mais aussi pour les résultats d'équipe ; et, (iii) la performance et l'exécution ainsi que l'apprentissage et l'innovation. Un environnement où les employés peuvent s'épanouir, donner une rétroaction même s'ils ne font pas partie de la direction, innover et partager des expériences, crée l'espace politique qu'évoque Andrew Lawson dans son article. Différentes parties prenantes présentent différents types d'expériences, d'engagements, de réactions et d'appropriations personnels. L'appréciation des différences et l'emploi de stratégies et d'outils différents pour les traiter permettent au processus de réforme de progresser. Les auteurs parlent d'un style de leadership efficace (analogue à celui de Trevor Manuel) : « une approche qui concilie des relations formelles/officielles avec des contacts informels/sociaux [est] très efficaces pour créer l'appropriation et la motivation parmi les équipes qui mettent en œuvre les réformes. Lorsque les dirigeants qui conduisent le processus du changement sont capables de créer un sentiment de collégialité et d'établir une relation de confiance, ancré dans le respect de

l'efficacité et de la responsabilité, l'équipe du changement tend à devenir plus engagée et plus axée sur les résultats. ».

Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

La master class « Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative » a examiné plusieurs façons d'aborder la compréhension d'un problème afin d'aider précisément à adapter les réformes pour qu'elles conviennent au contexte, à permettre le bon mimétisme et à refléter la conclusion de Paolo de Renzio et Florence Kuteesa dans l'article qui énonce que la définition insuffisante du problème est un chaînon manquant vers la réussite de la réforme. La Master classe visait à transmettre aux délégués certains des concepts et des outils nécessaires au traitement et à la déconstruction d'un problème. La classe a commencé par la présentation d'un simple problème aux hauts fonctionnaires du budget. Quand les participants ont été invités à résoudre le problème, ils ont tenu absolument à définir des solutions. En conséquence, la première leçon de la Master classe a été de comprendre les causes d'un problème, avant de tenter de définir des solutions. L'importance d'être en mesure de dissocier les causes des effets ou les symptômes du problème a été soulignée.

L'article rédigé par Jitendra Hargovan, le facilitateur principal, s'inspire de théories, concepts et outils rassemblés par l'équipe de renforcement des capacités étatiques de la *Kennedy School de Harvard* sur l'adaptation itérative en fonction des problèmes (AIFP). La déconstruction du problème est essentielle pour comprendre le contexte, pour attirer l'attention sur les domaines dans lesquels un changement s'impose et pour créer une solution qui est réalisable. Contester et sonder les causes fondamentales d'un problème, et appréhender le problème sous des angles différents mène à des approches de réformes qui sont inclusives, pragmatiques et qui répondent à la fonctionnalité plutôt qu'à la seule forme. L'article souligne également l'importance de l'itération, de l'apprentissage continu

Après une décennie d'expériences
en matière de réformes, le degré
de compréhension est maintenant
beaucoup plus élevé.

et de l'adaptation constante. Si ça ne fonctionne pas, trouvez une solution.

Communication du message

La master classe sur la « Communication du message » traitait du comment vendre l'idée ou la réforme aux parties prenantes internes et externes et mettait l'accent sur la langue, la présentation et la transmission du message.

La classe a débuté par la présentation d'exemples réels des différents défis de communication auxquels font face les HFB. La principale théorie de communications qui a été présentée et débattue indiquait que « chaque message comprend quatre messages ». Autrement dit, chaque message transmet quatre choses : des données factuelles ; l'autorévélation ; les relations et l'appel. Cette théorie a été testée au moyen d'un simple exemple hypothétique dans lequel un fonctionnaire avisait son ministre de la nécessité de réduire les dépenses et en indiquait les raisons. L'énoncé n'était pas seulement factuel – il révélait un appel, il indiquait que le fonctionnaire était très bien informé et la manière dont il parlait dévoilée également quelque chose au sujet de ses relations avec le ministre. L'objet de l'exercice était de garder à l'esprit que nous communiquons toujours quatre choses et non pas une seule.

Katrin Nesemann (la facilitatrice principale) et Neil Cole (CABRI), sont les co-auteurs de l'Article 3.3 qui relate ces concepts et les questions soulevées au cours des discussions. Trois principes de base sont à garder à l'esprit lors de toute communication : (i) savoir qui vous êtes et ce que vous voulez ; (ii) savoir ce que veut votre auditoire ; et, (iii) raconter l'histoire. Il faut également garder à l'esprit que les auditoires ne se souviendront que de trois messages ; par conséquent, soyez-toujours concis. La classe a conclu avec quelques indications sur la façon de communiquer efficacement par le biais de présentations PowerPoint. Tout d'abord, PowerPoint vous permet d'améliorer, de clarifier et de charger d'émotion votre message (par exemple par l'utilisation d'éléments visuels). Recherchez la simplicité.

Une idée par diapositive vaut mieux que plusieurs gros points entassés dans une seule diapositive. Enfin, faites en sorte que cela reste gravé dans leur mémoire– dites-leur ce que vous allez leur dire ; dites-leur ; puis dites-leur ce que vous leur avez dit.

Dans des environnements où le leadership politique n'est pas dévoué à la réforme, ou bien, dans le cas où les parties prenantes résistent aux réformes, persuader l'auditoire à travers une communication claire s'avère un outil précieux.

Conclusion

Les processus de réforme de la GFP sont complexes et nécessitent d'importantes ressources. Ils exigent des changements de mentalité et de comportement. Aborder une réforme comme un exercice technique théorique occasionnera peu de changement quant à la manière dont fonctionne un système budgétaire. Associer des exercices techniques à la gestion des processus du changement permet une approche plus holistique. En fait, en considérant explicitement la façon dont les personnes sont encadrées face au changement, en analysant le problème et en l'appréhendant sous différents angles, et en utilisant une communication claire et persuasive, un certain nombre d'obstacles peuvent être surmontés pour faire avancer les réformes.

En considérant les conclusions de la publication de CABRI de 2005 sur la réforme budgétaire, il existe un lien évident avec les conclusions suivantes : le modèle unique ne convient pas à tout le monde et le contexte local est important ; le soutien et l'engagement politiques sont indispensables ; et, pour que la réforme soit réalisable, il faut tenir compte des capacités, de la mise en séquence et du calendrier. Toutefois, après une décennie d'expériences en matière de réformes, le degré de compréhension est maintenant beaucoup plus élevé. Alors, que faut-il pour concevoir et mettre en œuvre une réforme qui est nécessaire, pertinente et acceptée et pour assurer la réussite de sa mise en œuvre? Il faut :

1. un leadership et un encadrement des personnes face au changement –

- Fort engagement politique et technique et leadership résolu envers la réforme ;
- Des dirigeants chargés de la réforme qui gèrent les peurs, les attentes et les différences d'opinions ; et,
- Des moyens de communications clairs et convaincants à toutes les parties prenantes.

2. un espace politique permettant d'élaborer des réformes appropriées –

- une compréhension approfondie du contexte ;
- un diagnostic correct du problème ;
- l'accent mis sur la fonctionnalité d'un système de GFP et non pas sur la forme seulement ;
- des technocrates qui contestent, dissèquent et sondent aussi bien le problème que la solution ; et,
- des équipes et des organisations qui expérimentent et prennent des risques.

3. des processus adaptatifs, itératifs et inclusifs –

- un processus itératif où le suivi, l'apprentissage et l'adaptation sont indispensables ;
- un processus inclusif où les responsables de la mise en œuvre participent dès le début et où des synergies avec d'autres processus de réforme sont recherchées ; et,
- des efforts de réformes qui sont intégrés et coordonnés avec des flux ouverts d'informations.

References

Andrews M (2010) [*How far have public financial management reforms come in Africa?*](#) [Quels sont les progrès réalisés par les réformes de la gestion des finances publiques en Afrique ?] HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018 [[Série de documents de travail de recherche RWP10- 018, de la faculté HKS]. John F Kennedy School of Government, Université d'Harvard.

Andrews M (2013) *The limits of institutional reform in development*. Cambridge: Cambridge University Press.

CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2005) [*Budget reform seminar: Country case studies*](#) [Séminaire sur la réforme budgétaire : études de cas pays]. Pretoria : CABRI.

CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2013) [*Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : un rapport d'état d'avancement*](#). Pretoria : CABRI.

Partie A

BUDGETS OUVERTS ET PARTICIPATION CITOYENNE

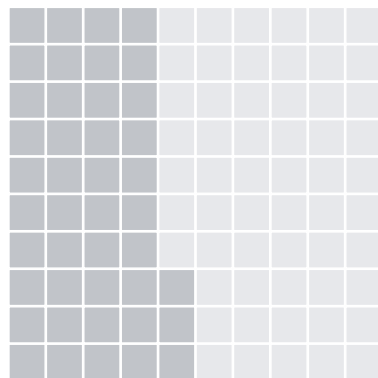


1.1 PROMOTION DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SUR LE CONTINENT AFRICAIN

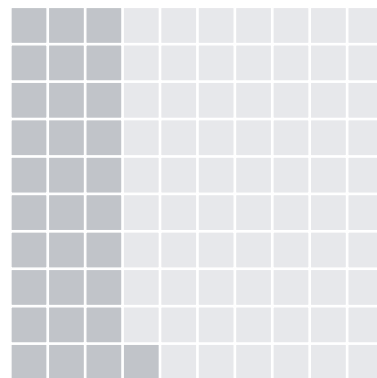
Paolo de Renzio et Elena Mondo

CABRI a reconnu l'amélioration de la transparence budgétaire comme l'une des principales priorités de l'avancement du programme de la bonne gouvernance financière en Afrique.

MOYENNE GLOBALE DE L'IBO 2012 SUR LA TRANSPARENCE PAR RAPPORT À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE



43/100
GLOBALE



31/100
AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Introduction

La transparence et la participation des citoyens aux processus budgétaires sont considérés comme des concepts importants pour plusieurs raisons. Des budgets ouverts peuvent dénoncer la corruption et le gaspillage, contribuer à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé des dépenses publiques et instaurer la confiance et la légitimité dans les relations entre les gouvernements et les citoyens. Pour parvenir à ces avantages, les gouvernements doivent faciliter l'accès à des informations budgétaires détaillées et opportunes au cours des différentes étapes du cycle budgétaire.

La première journée du 9^e Séminaire Annuel de CABRI a été consacrée à un atelier sur la « Promotion de transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain », conjointement organisé avec le Partenariat budgétaire international (IBP), un réseau d'organisations de la société civile (OSC) du monde entier, qui utilise le suivi budgétaire et l'action de plaidoyer en tant qu'outil pour influencer les politiques publiques et améliorer la gouvernance et les résultats socio-économiques. L'atelier a réuni des gouvernements et des OSC d'une trentaine de pays de toute l'Afrique pour discuter de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne au processus budgétaire en Afrique.

L'atelier se fondait en partie sur les conclusions de [l'Enquête sur le budget ouvert \(EBO\)](#) qui est effectuée tous les deux ans par l'IBP. L'EBO est une évaluation comparative indépendante de la transparence budgétaire des gouvernements, de la participation et de la responsabilisations dans le monde entier

(100 pays ont été évalués au cours de la dernière série en 2012). Elle mesure : (i) la quantité d'informations budgétaires que les gouvernements rendent accessibles au public dans huit documents budgétaires clés qui devraient être publiés au cours du cycle budgétaire (voir l'Encadré 1) ; (ii) le pouvoir des institutions officielles de supervision ; et, (iii) le niveau auquel les gouvernements impliquent les citoyens dans la prise de décisions et le suivi budgétaires. Les données des questions en matière de transparence de l'enquête sont utilisées pour calculer l'indice sur le budget ouvert (IBO), qui attribue à chaque pays, un score qui peut varier de 0 à 100. Les résultats de l'enquête sont largement utilisés par les OSC nationales et internationales qui font campagne en faveur d'améliorations dans la transparence budgétaire et sont utilisés de manière croissante par des initiatives internationales, des donateurs, le secteur privé et les gouvernements eux-mêmes pour faire avancer des processus budgétaires ouverts.

CABRI a reconnu l'amélioration de la transparence budgétaire comme l'une des principales priorités de l'avancement du programme de la bonne gouvernance financière en Afrique et collabore avec l'IBP pour promouvoir la transparence budgétaire et la participation dans certains pays à travers le continent.

L'état de la transparence budgétaire et de la participation en Afrique

Les résultats de [l'EBO 2012](#) montrent qu'il existe encore des lacunes importantes dans la transparence. Le score moyen de l'IBO pour les 26 pays subsahariens inclus dans l'enquête

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

Encadré 1.1.1 : Huit documents budgétaires clés dans l'Enquête sur le budget ouvert

Un Rapport préalable au budget, qui contient les hypothèses utilisées pour élaborer le budget, telles que les recettes totales, les dépenses et les niveaux d'endettement prévus, ainsi que les allocations sectorielles à large échelle.

Le Projet de budget de l'exécutif, qui présente les exposés détaillés du gouvernement, en ce qui concerne les politiques et les priorités qu'il a l'intention de poursuivre pour l'année budgétaire à venir, y compris des affectations spécifiques à chaque ministère et agence.

Le Budget approuvé, qui est le document juridique qui autorise le pouvoir exécutif à mettre en œuvre les mesures politiques contenues dans le budget.

Pendant la phase d'exécution du budget, les gouvernements sont tenus de publier trois documents d'examen. Tout d'abord, le pouvoir exécutif devrait publier des *rapports en cours d'année (ou rapports en cours d'exercice)* mensuels ou trimestriels sur les recettes perçues, les dépenses réelles et les dettes contractées. Deuxièmement, le pouvoir exécutif devrait publier une *revue de milieu d'année (ou revue de milieu d'exercice)*, pour discuter de toutes modifications des hypothèses économiques qui affectent les politiques budgétaires approuvées. Troisièmement, le pouvoir exécutif devrait publier un *rapport de fin d'année (ou rapport de fin d'exercice)*, résumant la situation financière à la fin de l'exercice budgétaire ; ce rapport devrait comprendre une mise à jour des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs politiques énoncés dans le Budget approuvé.

Les meilleures pratiques requièrent un organe qui ne relève pas du pouvoir exécutif pour publier un *rapport d'audit* annuel couvrant toutes les activités entreprises par le pouvoir exécutif.

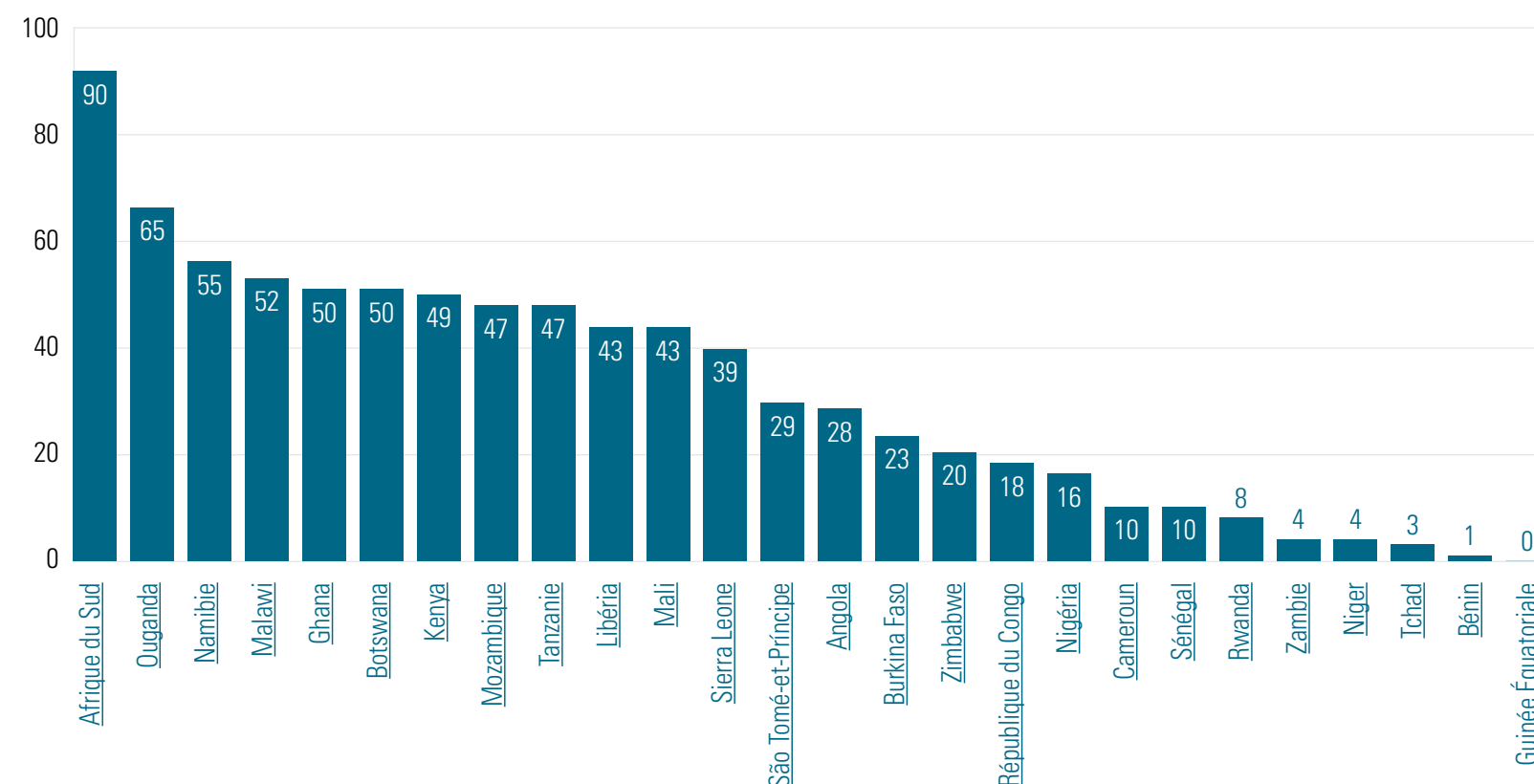
Les documents budgétaires sont habituellement longs et contiennent des informations techniques. Par conséquent, les gouvernements sont aussi tenus de publier un *budget des citoyens*, un résumé simplifié de chacun des sept documents budgétaires susmentionnés, publié dans des langues et par l'intermédiaire des médias qui soient largement accessibles au public.

est de 31 sur 100, bien inférieur à la moyenne mondiale de 43 sur 100. Seuls deux pays (l'Afrique du Sud et l'Ouganda) publient les huit documents budgétaires clés, fournissant à leurs citoyens des informations budgétaires exhaustives, tandis que 11 d'entre eux publient très peu ou aucune information budgétaire, obtenant un score de l'IBO inférieur à 20/100 (voir la Figure 1.1.1). Dans ces pays, les citoyens peuvent difficilement savoir comment les gouvernements mobilisent et dépensent les ressources publiques.

Certains documents budgétaires ne sont même pas produits, en particulier ceux qui concernent les rapports financiers. Sept pays ne produisent pas de rapports de fin d'année, et les rapports

d'audit n'existent pas dans neuf des pays couverts. Ces résultats soulignent certains des défis auxquels font toujours face les gouvernements pour rassembler des dossiers crédibles des recettes perçues et des dépenses réalisées, ou pour mettre en place une fonction d'audit externe efficace. Dans d'autres cas, les gouvernements produisent des documents budgétaires, mais choisissent de ne pas les mettre à la disposition du public. Par exemple, dans huit pays, l'exécutif produit des projets de budget mais ne les publient pas. Ce constat est particulièrement inquiétant, car une fois que les budgets sont approuvés par les parlements, il existe peu de moyens pour les citoyens d'influencer leur contenu. Enfin, la pratique de préparer et de

Figure 1.1.1 Résultats de l'IBO 2012 pour l'Afrique subsaharienne

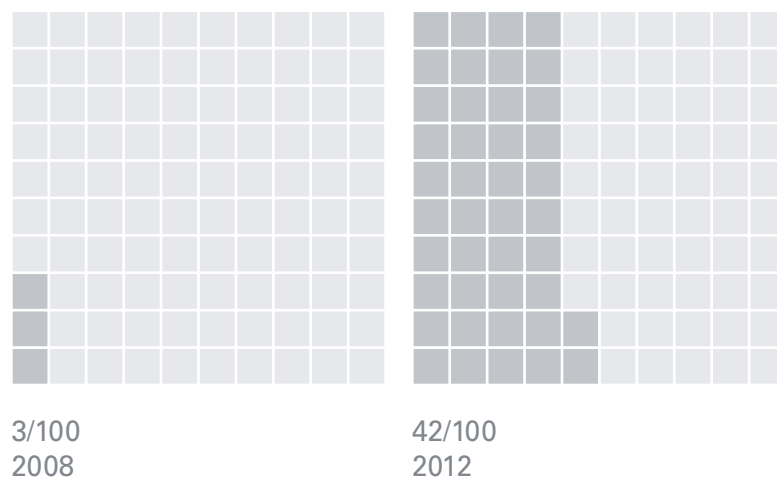


Source: IBP (2012)

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

Un nombre très limité de pays offre des opportunités constructives et des mécanismes clairs et accessibles aux citoyens, aux groupes de la société civile et à d'autres parties prenantes pour qu'ils puissent se faire entendre dans le cadre du processus budgétaire.

SCORE IBO SUR LA TRANSPARENCE 2008 À 2012 DU LIBÉRIA



diffuser des résumés des documents budgétaires dans un langage simple, non technique destinés à un large public, n'est toujours pas courante en Afrique, où seuls six pays publient des budgets dits « Budgets des citoyens ».

Malgré ce tableau peu réjouissant, plusieurs exemples démontrent qu'il est possible d'accomplir des progrès considérables en peu de temps. Ainsi, le Libéria a vu son score passer de 3 en 2008 à 42 en 2012, sortant de son opacité post-confliktuelle pour devenir un chef de file régional dans la promotion de la transparence budgétaire. Son ministère des Finances a lancé sa propre initiative de budget ouvert, qui incluait la mise en place d'un panneau d'affichage électronique à l'extérieur de son bâtiment principal indiquant en temps réel des informations budgétaires. São Tomé-et-Príncipe a aussi amélioré son score passant de 1 à 29 en tout juste deux ans, en commençant par publier ses rapports de projet de budget et d'exécution du budget. L'Afrique francophone se distingue également pour ses récents progrès quant à la fourniture d'informations budgétaires supplémentaires. Quoique toujours très faible, le score moyen de l'IBO pour les pays de l'Afrique francophone qui étaient inclus dans les deux enquêtes effectuées en 2010 et 2012, a doublé (de 8 à 16 points). De nombreuses actions concrètes ont été prises. Au Burkina Faso (le pays dont le score de l'IBON s'est le plus amélioré, et qui a maintenant le deuxième score le plus élevé de l'Afrique francophone, après le Mali), le gouvernement a publié pour la première fois le rapport préalable au budget et le projet de budget de l'exécutif, en les affichant sur Internet. Au Cameroun, la *Cour des Comptes* a maintenant publié la série complète des rapports d'audit de 2006 à 2010, et au Sénégal, un rapport préalable au budget et des rapports d'exécution mensuels et trimestriels ont été publiés pour la première fois. Le leadership et l'engagement des gouvernements, la pression exercée par les donateurs internationaux et les acteurs de la société civile nationale, ainsi que l'approbation des directives régionales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, sont parmi

les facteurs qui expliquent certaines de ces améliorations impressionnantes.

Si la situation ne s'avère pas particulièrement satisfaisante du côté de la transparence, elle est encore plus sombre en ce qui concerne la participation des citoyens aux processus budgétaires à travers l'Afrique et dans le monde entier. Un nombre très limité de pays offre des opportunités constructives et des mécanismes clairs et accessibles aux citoyens, aux groupes de la société civile et à d'autres parties prenantes pour qu'ils puissent se faire entendre dans le cadre du processus budgétaire. D'après l'EBO 2012, qui comprenait une nouvelle partie avec des questions sur la participation du public, seuls trois pays, à savoir l'Afrique du Sud, le Kenya et le Ghana, offrent aux citoyens des possibilités de contributions et de rétroactions. La plupart des autres pays sont à la traîne, et disposent d'un nombre très limité de mécanismes institutionnalisés de participation. Toutefois, il est encore possible de trouver des exemples positifs. La nouvelle constitution du Kenya reconnaît officiellement le rôle de la participation du public en matière financière et son parlement organise régulièrement des audiences publiques où les projets de budget sont discutés avec des représentants de la société civile. Le gouvernement du Botswana organise de vastes consultations pendant la formulation du budget [« les *pitsos* (*forum de consultations*) budgétaires »], fondées sur des formes traditionnelles de gouvernance participative. Cependant, il est plus difficile de trouver des exemples de participation citoyenne au cours des phases d'exécution et d'audit.

Somme toute, les résultats de l'EBO décrivent un tableau mitigé de l'état de la transparence budgétaire et de la participation en Afrique. Quelques pays montrent le chemin et ont fait preuve d'engagement, ont amélioré leurs scores et adopté des pratiques innovantes. Malheureusement de nombreux autres pays restent en proie à des systèmes opaques et à une faible responsabilisation.

Les participants à l'atelier ont convenu dans leur ensemble du bien-fondé des conclusions de l'EBO, et ont formulé quelques

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

Il est important de ne pas tomber dans le « syndrome des résultats rapides ». Il se peut qu'il faille du temps pour que la transparence produise des résultats.

remarques supplémentaires intéressantes, y compris ce qui suit :

- le rôle des parlements dans le processus budgétaire doit être dûment reconnu (la participation citoyenne ne devrait pas contourner les organismes de représentants démocratiquement élus, mais devrait plutôt les renforcer et en tirer parti) ;
- des outils d'enquête comme l'EBO peuvent ne pas prendre en considération tout ce qui se passe au sein d'un pays, en ce qui concerne les efforts déployés par le gouvernement pour consulter le public et impliquer les citoyens dans la prise de décisions budgétaires, en particulier quand ces actions ont lieu au niveau infranational ; et,
- dans les pays tributaires de l'aide, il importe de considérer le rôle que les donateurs jouent dans la promotion de la transparence budgétaire (pour que les gouvernements soient plus transparents, il faut aussi que les donateurs deviennent plus transparents et transmettent aux gouvernements des informations détaillées et dans les délais sur les apports de l'aide).

Mettre l'accent sur des expériences nationales en matière d'amélioration de la transparence budgétaire

Des représentants du gouvernement et de la société civile du Libéria et du Mali ont été invités à réfléchir aux expériences de leur pays dans le cadre de la promotion de la transparence budgétaire. Les deux pays figurent dans l'EBO comme des pays qui se sont améliorés de manière impressionnante.

Libéria

Le Vice-ministre des Finances chargé de l'Administration Jordan Solunteh a formulé quelques remarques judicieuses sur les efforts déployés par le Libéria pour promouvoir la transparence

budgétaire et la participation. Il a souligné un certain nombre de défis auxquels font face les réformes, y compris la résistance à l'ouverture des budgets de la part de certaines parties de l'administration publique, ce qui nécessite un changement de mentalité pour s'assurer que la transparence et l'ouverture soient reconnues comme des valeurs importantes dans l'action gouvernementale. Le renforcement des capacités pour la transparence et l'ouverture nécessaires pour accompagner le changement de mentalité représente un autre défi. « Les gens ont le droit de savoir », et « le gouvernement se doit de dire à ses citoyens comment il dépense leur argent, nous devons rendre des comptes à nos citoyens » a-t-il déclaré. Il a également souligné comment à travers une plus grande transparence les citoyens peuvent comprendre qui est censé dépenser les deniers publics, comment et quand, et peuvent être à même de contrôler et réduire les possibilités données aux représentants du gouvernement de détourner des fonds et aux agences dépensières d'adopter des pratiques de corruption. Toutefois, il a affirmé qu'il est important de ne pas tomber dans le « syndrome des résultats rapides ». Il se peut qu'il faille du temps pour que la transparence produise des résultats, mais il est important que les gens comprennent comment le budget fonctionne, comment il est destiné à répondre à leurs besoins, et comment leurs impôts contribuent aux services et aux programmes que le gouvernement envisage de mettre en œuvre.

Le représentant de la société civile libérienne, appartenant à une organisation appelée *Action for Genuine Democratic Alternatives*, a reconnu et a salué les efforts du gouvernement pour promouvoir la transparence budgétaire et a mis en exergue comment les autres institutions contribuent également au programme de réformes plus général. Le parlement actuellement, par exemple, renforce lentement ses propres capacités de superviser le processus budgétaire et de faire des choix fondés lorsqu'il s'agit de discuter, de modifier et d'approuver le projet de budget de l'exécutif. Les OSC ont joué un rôle important dans l'établissement de réseaux, dans le partage des informations budgétaires à plus grande échelle,

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

et dans le renforcement des capacités (des parlementaires, entre autres). Il a également insisté sur le fait qu'aussi bien les réformes budgétaires, y compris celles qui favorisent la transparence, que la collaboration avec la société civile se heurtent à la résistance au sein du gouvernement, car les fonctionnaires pensent souvent que les OSC manquent de capacités et ne sont pas intéressées par un dialogue constructif. En fait, il a affirmé que les OSC peuvent s'avérer être des partenaires utiles pour les réformateurs au sein des gouvernements lorsqu'il s'agit d'exercer une certaine pression et de surmonter l'opposition aux réformes.

Tableau 1.1.1 Propositions de mesures à court et long termes pour améliorer la transparence

| Pays | Exemples de mesures à court terme | Exemples de mesures à long terme |
|--------------|--|---|
| Burkina Faso | Mise en œuvre du code de transparence et de participation des OSC dans le processus budgétaire (immédiate) | Production et publication des rapports d'audit (d'ici à 2014) |
| Tchad | Publication des rapports en cours d'année (ou en cours d'exercice) et de fin d'année (immédiate) | Production et publication des rapports d'audit (d'ici à 2014) |
| RDC | Publication du rapport de fin d'année et du rapport d'audit (d'ici à la fin de l'année 2013) | Adapter le contenu des documents budgétaires aux normes internationales (d'ici à la fin 2015) |
| Ghana | Fournir des détails de nomenclature/classification fonctionnelle dans le budget voté (pour le budget 2014) | Publier un budget des citoyens à rendre accessible via Internet et d'autres médias (à moyen terme) |
| Kenya | Augmenter la disponibilité et l'accessibilité électroniques des documents budgétaires (immédiate) | Améliorer le contenu et améliorer l'exhaustivité des documents publiés (d'ici à 2015) |
| Libéria | Publier le rapport d'audit 2012/2013 (d'ici à juin 2014) | Publier des documents complémentaires sur les dépenses fiscales et les fonds extrabudgétaires (d'ici à 2015) |
| Malawi | Publier le rapport de fin d'année (en décembre 2013) | Finaliser l'amendement de la législation relative au budget pour qu'elle intègre des dispositions sur la participation du public (d'ici à 2016) |
| Mali | Publier en ligne le rapport préalable au budget (en mai 2014) | Améliorer le dialogue et la coordination entre les OSC et le parlement au cours du processus budgétaire (au cours de l'année 2014) |
| Namibie | Accroître la distribution du budget des citoyens et la sensibilisation à ce dernier (au cours de l'année 2014) | Publier le rapport préalable au budget (d'ici à 2015) |
| Niger | Publication du projet de budget de l'exécutif (en octobre 2013) | Mettre en œuvre des mécanismes permettant la participation de la société civile à l'exécution du budget (d'ici à 2020) |
| Sierra Leone | Publier en ligne le rapport préalable au budget (en avril/mai 2014) | Élargir l'implication du public dans le processus budgétaires (d'ici à 2016) |
| Zimbabwe | Publier et diffuser le rapport de fin d'année (immédiate) | Publier les rapports d'audit de 2011 et de 2012 (après l'évaluation parlementaire) |

Mali

Dans sa présentation, Abdoulaye Touré, l'ancien Secrétaire général du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, a souligné que la transparence devrait imprégner les activités et les relations de l'administration publique (également au sein de l'administration publique). Par exemple, il a souligné comment l'Assemblée nationale du Mali a demandé que l'exécutif présente le budget-programme afin que les budgets deviennent plus transparents et plus axés sur les résultats, plutôt que de simples budgets de moyens (intrants). Un changement aussi important doit impliquer tous les acteurs et toutes les parties prenantes, y compris les citoyens, à différents stades du cycle budgétaire et à différents niveaux, jusqu'à l'échelon local, où les services sont offerts. Il a parlé des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la transparence et la participation, grâce à l'organisation de forums budgétaires (les débats d'orientation budgétaire), à la publication tous les trois mois de rapports sur l'exécution du budget et au renforcement de contrôles internes indépendants (dont les rapports sont communiqués aux citoyens). « Vous ne devriez pas craindre de partager les informations avec les citoyens, » a-t-il dit, « vous ne devriez pas avoir peur qu'ils ne soient pas en mesure de les utiliser ou d'en faire mauvais usage ». Il a souligné comment les informations devraient être rendues accessibles au public. À titre d'exemple, il a parlé de la manière dont le gouvernement a créé et publié un « Budget citoyen », en partenariat avec l'IBP, qui sera également diffusé dans une version audio, en plus d'être traduit dans les différentes langues nationales.

Un représentant de GREAT (*Groupe de Recherche en Économie Appliquée et Théorique*), une OSC malienne, a noté les améliorations qui ont eu lieu au Mali au cours de ces dernières années et a reconnu l'engagement du gouvernement à l'égard de la transparence et de la participation, qui a été soutenu par la pression de la société civile et par les directives régionales de l'UEMOA. Il a également fait remarquer que certains défis

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

Les cas positifs qui voient le jour au Libéria et au Mali, entre autres, servent d'exemple pour d'autres pays.

persistants - comme le manque d'une volonté politique plus profonde de rendre le gouvernement responsable devant les citoyens, les difficultés d'accès aux informations sur les apports de l'aide extérieure et le manque d'un cadre juridique formel qui garantit la transparence et la participation- nécessitent plus que la volonté du gouvernement actuel. Enfin, il a parlé de certains des obstacles rencontrés par la société civile dans la lutte pour la transparence budgétaire, citant la faiblesse des capacités techniques, des opportunités limitées de participation formalisée et un certain préjudice de la part de divers acteurs gouvernementaux en ce qui concerne le rôle que les OSC devraient jouer dans le processus budgétaire.

Dialogues nationaux sur la promotion de la transparence budgétaire et de la participation

Au cours de la deuxième partie de l'atelier, les fonctionnaires et les groupes de la société civile de différents pays africains, se sont assis pour échanger des vues sur l'état de la transparence budgétaire et de la participation dans leur pays respectif et pour identifier des mesures à court et long termes qui pourraient être prises pour améliorer la situation. Le Tableau 1.1.1 résume certaines des initiatives qui ont été convenues par les participants.

Comme on le voit, les actions identifiées reposent sur des lacunes spécifiques à chaque pays et abordent à la fois des préoccupations plus immédiates (la publication et la diffusion de documents budgétaires existants qui sont produits par les gouvernements pour usage interne uniquement) et des défis plus difficiles à relever (la production de nouveaux documents budgétaires et des révisions législatives, et la création de mécanismes pour la participation citoyenne).

En ce qui concerne les pays où soit le gouvernement soit la société civile n'était pas représenté à l'atelier, deux réunions parallèles, une pour les pays anglophones et l'autre pour les pays francophones, ont été organisées afin de permettre

une discussion plus générale concernant la transparence budgétaire et la participation. Dans le groupe Anglophone, la Trésorerie nationale sud-africaine et le Réseau ougandais sur la dette ont formulé quelques remarques de fond et ont facilité une discussion franche sur la valeur de la transparence budgétaire et de la participation. Les avis concordent sur les raisons et sur la nécessité de la transparence budgétaire. Une grande partie des discussions a porté sur les difficultés rencontrées pour encourager un dialogue utile et constructif entre les gouvernements et les OSC autour de questions budgétaires. Certains gouvernements ont mentionné le fait que bien souvent ils ne savent pas à qui parler, et, certains mettant même en doute la légitimité et les connaissances techniques des OSC. Le cas de l'Ouganda montre une approche alternative, où une relation beaucoup plus constructive a émergé au cours des années au fur et à mesure que le gouvernement a réalisé que les OSC pouvaient jouer des rôles complémentaires et utiles. Les pays qui ont participé à ce groupe étaient le Botswana, la Gambie, le Lesotho, Maurice, le Nigéria, le Rwanda, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda et la Zambie.

Dans le groupe Francophone, les représentants des gouvernements ont posé beaucoup de questions sur les huit documents budgétaires clés sur lesquels repose l'EBO. Certains participants n'étaient pas certains de la différence entre une revue de milieu d'année et des rapports en cours d'année et voulaient davantage de clarté sur l'apparence que devait avoir un rapport d'audit ou un budget des citoyens. Du côté de la participation, certains intervenants ont mis en doute le rôle que la société civile pourrait jouer dans le processus budgétaire et sur la neutralité politique de nombreuses OSC. Malgré ces observations, ils ont manifesté leur intérêt pour un suivi des discussions et ont demandé des copies de documents et guides pertinents produits par l'IBP. Ont participé à ce groupe les pays suivants : le Burundi, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Madagascar et le Sénégal.

1.1 Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain

Conclusions et mesures à prendre

L'atelier d'une journée intitulé « Promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain » s'est avéré être une occasion utile de présenter les conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2012, de présenter des expériences nationales intéressantes et de réunir des fonctionnaires de et des représentants de la société civile pour discuter de la façon de poursuivre le programme de la transparence budgétaire et de la participation en Afrique. Les discussions ont été largement favorables au programme et constructives par leur contenu et leur ton. Les participants ont reconnu les défis qui subsistent du fait de l'ouverture des processus budgétaires, et ont identifié une série de mesures qui pourraient être prises pour améliorer la situation. Les cas positifs qui voient le jour au Libéria et au Mali, entre autres, servent d'exemple pour d'autres pays et ont orienté certaines des discussions propres au pays. Alors que les gouvernements et les OSC reconnaissent largement la nécessité de transparence budgétaire, l'idée de la participation et de l'engagement des citoyens rencontre toujours une certaine résistance parmi les fonctionnaires et doit être davantage expliquée et promue. Dans le cadre de ces efforts, CABRI et l'IBP collaborent à un projet commun avec un certain nombre de pays africains intéressés par l'amélioration de l'ouverture budgétaire, qui se poursuivra jusqu'à la mi-2015.

Références

IBP (Partenariat budgétaire international) (2013) [*Enquête sur le budget ouvert 2012- Les budgets transparents transforment les vies.*](#)

Partie B

LA NATURE DES RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

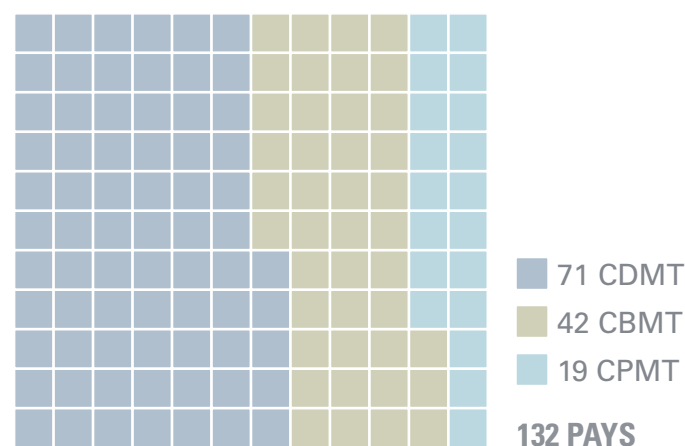


2.1 RÉFORMES DE LA GFP : SIGNAUX ET ADAPTATIONS

Philipp Krause

Dans beaucoup de pays africains, elle semble découler du même modèle de meilleures pratiques internationales, comme les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), l'élaboration du budget axé sur les performances, et la comptabilité d'exercice.

UTILISATION MONDIALE DES CDMT EN 2008



Introduction

La réforme de la gestion des finances publiques (GFP) est omniprésente en Afrique de même que dans la plupart du monde en développement. Elle est aussi très similaire. Dans beaucoup de pays africains, elle semble découler du même modèle de meilleures pratiques internationales, comme les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), l'élaboration du budget axé sur les performances, et la comptabilité d'exercice (Andrews, 2010). Cette réforme fait partie d'une tendance mondiale qu'il convient d'expliquer et d'interpréter dans le but d'éclairer les futures politiques.

Cet article aborde ces questions, en offrant une explication pour la propagation des réformes de la GFP fondées sur les meilleures pratiques, ainsi qu'une interprétation de ce que cela implique pour les décideurs politiques et les agents de mise en œuvre des réformes. Enfin, il conclut en se penchant sur les perspectives d'avenir. Certains des concepts et éléments de preuve contenus dans cet article ont été présentés lors d'une séance sur « les réformes de la GFP : défaillance du signal »¹, à l'occasion du 9^e Séminaire Annuel de CABRI.

La montée infinie des réformes de la GFP

Les réformes des meilleures pratiques en matière de GFP sont un phénomène relativement récent. Entre les années 1870 où

les processus budgétaires modernes ont été institutionnalisés dans de nombreux pays occidentaux, et les années 1970 où les crises pétrolières ont suscité une nouvelle ère d'austérité, les finances publiques étaient un domaine relativement morne et stable du secteur public, où la lutte pour le budget annuel suivait un ensemble de règles assez constant. L'austérité des années 1970 a changé cela et a fini par entraîner un nouvel ensemble d'innovations des finances publiques, dans les années 1980 et du début au milieu des années 1990, entreprises notamment par plusieurs démocraties sur le modèle de Westminster, en particulier au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les réformes ont proposé de nouveaux outils de GFP qui se sont répandus rapidement dans le monde en développement vers la fin des années 1990, et en particulier au début des années 2000 (Krause, 2012).

La propagation mondiale des CDMT est un bon exemple de l'omniprésence et de la similarité des réformes de la GFP ces dernières années. En 1990, un seul pays du monde (l'Australie) employait un cadre de performances à moyen terme (CPMT) avec des plafonds associés à des mesures de résultats, et on trouvait au Danemark un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), avec des plafonds descendants et des programmes ascendants rapprochés au sein d'une enveloppe budgétaire fixe. Neuf autres pays, tous développés hormis le Botswana, avaient un cadre fiscal à moyen terme (CFMT), ce qui impliquait d'instaurer une enveloppe cumulée. En bref, en 1990, le CDMT était un phénomène rare du monde de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En 2008, le tableau avait bien changé : dans le monde, 71 CFMT, 42 CBMT et 19 CPMT étaient employés dans 132 pays. Ces cadres sont largement répandus dans les pays à revenus faibles, intermédiaires et élevés ainsi que géographiquement. En fait, l'Amérique latine et les Caraïbes sont la seule région

¹ Une version antérieure de ce chapitre a été publiée sous le titre « *Of institutions and butterflies: Is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?* » (Des institutions et des papillons : l'isomorphisme des pays en développement est-il nécessairement mauvais ?), ODI Background Note [Note d'information de l'ODI], Londres (2013). L'auteur remercie Aarti Shah et Alta Fölscher pour leurs commentaires d'une grande utilité. La clause de responsabilité habituelle s'applique.

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

Certains, si ce n'est la plupart, des pays en développement sont probablement mal servis en adoptant un ensemble identique de réformes, tout simplement du fait qu'ils ne peuvent pas avoir exactement les mêmes besoins institutionnels.

du monde où la majeure partie des pays n'a aucune forme de CDMT (Banque mondiale, 2013).

La montée rapide d'une forme institutionnelle auparavant presque inconnue soulève des questions importantes. Il est clair qu'en 1990, les pays riches n'avaient pas besoin de CDMT pour se développer, principalement du fait que la grande majorité ne les a adoptés qu'au cours de la décennie qui a suivi, voire plus tard. Il se pourrait que l'on dispose de preuves concluantes de la supériorité de l'élaboration du budget à moyen terme par rapport à son élaboration annuelle, ce qui aurait poussé les pays du monde entier à adopter rapidement cette technique supérieure. Cependant, les résultats des CDMT sont rarement prouvés et la majorité des études (notamment celle de la Banque mondiale en 2013) datent de la fin de la période d'adaptation. Les affirmations sur l'effet des CDMT sont aussi sapées par l'observation que dans les pays en développement, les CDMT existent officiellement mais pas dans la pratique, et qu'ils constituent plutôt un « village Potemkine » de la réforme de la GFP (Schiavo Campo, 2009). Dans un cas récent mais point atypique, le CDMT repose sur un calcul rigide ajoutant un pourcentage identique de fonds supplémentaires à tous les secteurs et pour toutes ces dernières années, qui est ensuite complètement ignoré au niveau des agrégats ainsi que par secteur et par an (Krause et coll., 2013).

Il semblerait tout à fait possible que ces CDMT soient adoptés sans preuves solides, et qu'ils ne soient pas mis en œuvre une fois les changements formels effectués.

Des arguments similaires ont été avancés concernant d'autres éléments de meilleures pratiques du canon de réforme de la GFP. Il ne semble pas y avoir de grandes améliorations suite aux investissements importants dans la réforme, en particulier lorsque celle-ci implique l'assistance de donateurs ; d'une certaine façon, ces efforts pourraient même s'avérer nuisibles (Andrews, 2013 ; De Renzio, Andrews et Mills, 2011). Étant donné la diversité de ces institutions parmi les pays de l'OCDE, il est presque inconcevable qu'une analyse solide des besoins

fonctionnels puisse produire cette homogénéité presque complète (Krause, 2009). Certains, si ce n'est la plupart, des pays en développement sont probablement mal servis en adoptant un ensemble identique de réformes, tout simplement du fait qu'ils ne peuvent pas avoir exactement les mêmes besoins institutionnels. Cela signifie-t-il que les gouvernements agissent contre leur propre intérêt ?

Les réformes de la GFP en tant que signaux

Un nouveau volet de la documentation interprète l'adoption répandue des modèles de meilleures pratiques non pas comme une innovation, mais comme une imitation. Les réformes dans les pays en développement se produisent car les gouvernements ressentent le besoin de faire passer le message à leurs partisans qu'ils sont vraiment des « réformateurs assidus », mais ces messages ne sont suivis d'aucune mise en œuvre réelle, car il est bien souvent plus facile d'avoir l'air d'un réformateur que de réformer concrètement (Pritchett, Woolcock & Andrews, 2010). Les réformes deviennent ainsi une forme de mimétisme institutionnel.

« L'isomorphisme » et le « mimétisme isomorphe » – termes du domaine de la biologie utilisés depuis le 19^e siècle – font référence à différents organismes évoluant pour prendre le même aspect sans pour autant être apparentés. Plus précisément, le mimétisme isomorphe est le procédé par lequel un organisme imite l'autre pour y gagner un avantage évolutif. Par exemple, une espèce de papillons parfaitement comestible peut ressembler à une autre espèce (pas si comestible) pour éviter d'être mangée. Cette idée a fait son entrée dans la sociologie des organisations dans les années 1970 et 1980. Di Maggio et Powell (1983), qui appliquent ce concept aux organisations pour expliquer pourquoi beaucoup d'entre elles se ressemblent dans les temps modernes, avancent que le motif premier de la théorie wébérienne de la bureaucratisation – où les organisations des secteurs public et privé sont devenues davantage rationnelles et bureaucratiques à cause de la

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

On peut considérer les systèmes performants comme des modèles à imiter, tant que les gouvernements apprennent comment s'adapter d'eux-mêmes.

concurrence - n'a plus sa raison d'être depuis longtemps. Les changements organisationnels sont axés sur le mimétisme plutôt que sur les besoins fonctionnels.

Dans leurs travaux sur les « pièges des capacités », Pritchett et coll. (2010), ainsi que Matt Andrews (2009) en particulier concernant la réforme de la GFP en Afrique, ont employé l'isomorphisme pour décrire les conséquences très négatives des efforts de réforme appuyés par des donateurs pour instaurer des institutions formelles dans les pays en développement. L'unité d'analyse passe des organisations individuelles aux États, mais le diagnostic est le même : au lieu de répondre aux besoins fonctionnels, les États des pays en développement changent pour imiter.

Au fil du temps, la connotation du mimétisme isomorphe a changé. En biologie, le mimétisme confère un avantage évolutif à l'imitateur. En sociologie de l'organisation, Di Maggio et Powell (1983) montrent que les organisations peuvent imiter d'autres organisations sans aucune preuve que le mimétisme accroisse de fait la performance fonctionnelle. Les organisations sont imitées parce qu'elles sont perçues comme prospères, parce que les autres dépendent d'elles, ou parce qu'elles sont considérées comme la norme dans une certaine profession. D'après Pritchett et coll. (2010) cependant, l'imitation d'un succès perçu est entièrement négative : la raison pour laquelle des États fragiles sont en partie désespérément bloqués découle précisément de leur tentative d'imiter les institutions formelles réussies, au lieu de déterminer par eux-mêmes les fonctions du statut d'État. D'après eux, le mimétisme est l'expression d'une vision téléologique du monde, une poursuite futile de la meilleure pratique qui permettra le développement.

Bon et mauvais isomorphisme : adaptation, réformes dépourvues de sincérité, ventriloquie

Le fait que les gouvernements s'imitent tout le temps, et souvent avec succès, va à l'encontre de cette opinion. Di Maggio et

Powell (1983) citent l'exemple de l'ère Meiji au Japon (1868 à 1912) lorsque celui-ci a repris le système postal de Grande-Bretagne, la police de France et l'armée de la Prusse (Westney, 2000 [1987]). En copiant la Prusse, les Japonais ont copié ce qui leur semblait être le meilleur modèle, et cela a très bien marché, et c'est là toute la différence. Nous disposons rarement des bons éléments justifiant pourquoi exactement une certaine innovation institutionnelle fonctionne, ni même si elle fonctionne réellement. Au regard de la complexité des systèmes sociaux, il se peut que nous ne le sachions jamais. On peut considérer les systèmes performants comme des modèles à imiter, tant que les gouvernements apprennent comment s'adapter d'eux-mêmes.

Résoudre l'incertitude est l'une des causes du mimétisme isomorphe identifiées par Di Maggio et Powell (1983). Les organisations ne savent pas vraiment comment gérer un nouveau défi, alors elles cherchent des exemples à copier. Ce n'est toutefois que le point de départ d'une réforme réussie, et les gouvernements doivent intégrer ce qu'ils copient au contexte existant ; autrement, leurs réformes échoueront certainement, comme le soulignent Pritchett et coll. (2010). Nous n'en savons tout simplement pas assez sur les facteurs qui font la distinction entre les copieurs prospères et les États qui imitent les autres mais échouent à adapter les institutions imitées à leur propre contexte.

Ce qui se produit dans le cas des réformes réussies est bien plus complexe qu'un simple copier-coller des organigrammes, ce que Pritchett et coll., (2010) trouvent très offensant. On trouve cependant rarement des exemples de changement institutionnel intégré à l'histoire et axé sur les problèmes sans élément de mimétisme. Matt Andrews (2012) a récemment abordé les réformes budgétaires des années 1990 en Suède, qui étaient ancrées dans l'histoire fiscale suédoise depuis des décennies. C'est là un point important, mais les fonctionnaires suédois ont aussi observé leurs voisins européens, puisant en particulier dans l'indice des institutions budgétaires de Jürgen Von Hagen (à l'époque nouveau et formel-institutionnel). L'indice de Von Hagen attribuait des scores aux autres pays européens

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

Lorsque les gouvernements adoptent des institutions formelles sans aucune sincérité, afin de se plier aux exigences des donateurs au lieu d'aspirer à des améliorations fonctionnelles, il n'est pas automatiquement évident que de telles stratégies soient fondamentalement mauvaises.

et indiquait que la performance de la Suède était plutôt faible en comparaison, et quelque peu similaire à la Grèce et à l'Italie (Von Hagen, 1992). Les fonctionnaires suédois voulaient sortir du « club des spaghettis » de l'Italie et ont réformé leurs institutions en conséquence (Krause, 2012 : 146). C'est exactement ce qu'Andrews et d'autres appellent une adaptation itérative en fonction des problèmes (AIFP) (Andrews et coll., 2012, Andrews, 2013).

Des cas similaires existent au Chili et au Mexique. À la fin des années 1990, lorsque le Chili a réformé son processus budgétaire qui fonctionnait déjà bien, beaucoup d'idées reconnues à l'international, notamment concernant la gestion des performances, se sont glissées dans les nouvelles dispositions institutionnelles. Par la suite, les réformes budgétaires du Mexique au milieu des années 2000 ont été influencées par l'expérience du Chili. Les dispositions institutionnelles de chaque pays étaient intégrées à leur propre contexte de coutumes, d'organisations et de relations existantes, mais les deux Gouvernements imitaient des institutions (ou des aspects d'institutions) qui semblaient avoir fait leurs preuves dans d'autres pays de l'OCDE (Dussauge, 2010 ; Krause, Mackay et Lopez-Acevedo, 2012). En GFP, il existe beaucoup d'autres cas dans presque toutes les régions du monde ; l'Afrique du Sud et la Corée du Sud en sont des exemples remarquables. On trouve beaucoup de types de modèles différents que les gouvernements en quête d'inspiration peuvent observer.

Il est rare de trouver dans un pays des innovations institutionnelles qui soient authentiquement « locales », dans le sens où les concepts sont réinventés sans savoir qu'ils existent déjà ailleurs. Le plus souvent, un examen attentif révèle une combinaison d'imitations de type Meiji, suivies d'ajustements et d'efforts locaux pour adapter ce qui semble logique au pays, comme c'était le cas au Japon, au Chili, au Mexique et en Suède. Pritchett (2012) utilise une métaphore sur les joueurs de tennis : physiologiquement, les coups réussis au tennis sont très similaires, et en fin de compte, ils sont dictés par la biologie. Cela ne signifie pas qu'il existe un raccourci vers l'amélioration des

performances, car les entraînements des joueurs professionnels sont toujours très intensifs. Ainsi, même s'il n'y a que quelques modèles sur la façon d'instaurer un compte de trésorerie unique, la participation des conseillers seuls n'apportera pas au gouvernement la mise en place d'un système qui fonctionne. Il faut par exemple que quelqu'un surmonte la résistance des ministères dépensiers et s'assure que les bureaux du Trésor en dehors de la capitale disposent du personnel et des ressources nécessaires – des problèmes allant tous au-delà des simples solutions techniques pouvant facilement être sous-traitées.

Lorsque les gouvernements adoptent des institutions formelles sans aucune sincérité, afin de se plier aux exigences des donateurs au lieu d'aspirer à des améliorations fonctionnelles, il n'est pas automatiquement évident que de telles stratégies soient fondamentalement mauvaises. Par exemple, il est clair qu'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté fondée sur des concertations avec les groupes nationaux, dont le suivi respecte les normes internationales et qui est centrée sur les exigences des donateurs, ne correspond pas aux contextes institutionnels de la plupart des gouvernements. Cela ne veut pas dire que le modèle de cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté [(CSLP) ou document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)] n'était pas adapté au contexte de l'Ouganda, sur lequel était fondée une grande partie de l'approche d'origine (Mallaby, 2004). Il est grandement improbable que tous les gouvernements centraux éligibles aux prêts concessionnels de la Banque mondiale, mais qui autrement varient considérablement, soient également bien servis par les mêmes dispositions. On a souvent trouvé que les CSLP correspondent très peu aux structures existantes des gouvernements, et ce, au détriment des deux (Wilhelm & Krause 2007).

Le fossé entre les CSLP et les structures normales de gouvernement est un exemple parfait « d'institution cérémoniale » (Meyer & Rowan, 1977). Dans de nombreux cas, le mimétisme dépourvu de sincérité n'est qu'un comportement spéculatif. Il se produit lorsqu'un certain objectif de performance est mesuré par des indicateurs et lorsque l'atteindre est associé

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

La survie des organisations est améliorée par des ressources plus importantes, c'est pourquoi les gouvernements nationaux continueront de mettre en œuvre des réformes superficielles des meilleures pratiques, tant que les donateurs les demandent — et les financent.

LES PAYS SORTANT D'UN CONFLIT ÉPROUVENT DES DIFFICULTÉS À ÉTABLIR UN CDMT AVEC SUCCÈS



Dans une récente étude comparative de huit pays sortant d'un conflit on a trouvé que sept des huit pays avaient essayé d'instaurer des CDMT et que seulement une de ces tentatives pouvait être considérée comme réussie.

à de fortes incitations (financières ou autres). De tels objectifs abondent dans le domaine du développement international ; ils sont implicites dans les matrices de conditionnalité, ils font partie du processus lié aux CSLP, et ils font maintenant partie intégrante du programme d'efficacité de l'aide de la communauté du développement (Addison et Scott, 2011). Grâce à la documentation de l'administration publique, nous savons que la manipulation est la limite inévitable d'une approche axée sur les objectifs (Hood, 2007). Imiter des formes institutionnelles sans aucune sincérité est une réponse viable dans ce contexte.

Si les gouvernements sont des acteurs rationnels prenant des décisions sur la façon de financer leurs dépenses, pourquoi n'adopteraient-ils pas ces institutions dépourvues de sincérité, si cela est une exigence extérieure imposée pour avoir accès à l'allègement de la dette, à des prêts à taux réduit et à plus d'aide ? Le calcul du rapport coût-profit montre que cela est préférable à l'augmentation des impôts. Le point important ici est que les gouvernements sont des acteurs. Pour approfondir l'analogie avec la biologie, il faut supposer que les gouvernements luttent non pas pour leur développement mais pour leur propre survie. La survie des organisations est améliorée par des ressources plus importantes, c'est pourquoi les gouvernements nationaux continueront de mettre en œuvre des réformes superficielles des meilleures pratiques, tant que les donateurs les demandent — et les financent.

Hormis l'adaptation par le mimétisme et le mimétisme dépourvu de sincérité, on observe un troisième type d'effort. On le rencontre lorsque la fragmentation et l'absence de formalités du gouvernement sont si importantes qu'une action déterminée est très difficile : en effet, il existe un État formel, mais il n'a pas la capacité d'agir en tant qu'acteur unique. Lorsque le gouvernement central n'a pas assez d'autonomie ni la capacité d'apprendre et de s'adapter, les réformes formelles sponsorisées par l'extérieur deviennent très dangereuses. Ce n'est pas du mimétisme isomorphe, mais de la ventriloquie institutionnelle qui apparaît lorsque des réformes pour adopter les meilleures pratiques sont articulées, planifiées et mises en

œuvre suivant une incitation externe et via des conseillers et consultants financés en externe. Tandis que les deux premiers types de mimétisme supposent l'entremise du gouvernement, la ventriloquie est l'absence d'intention de l'ensemble du gouvernement.

Dans un contexte d'institutions fragmentées, d'absence de formalités et de fragilité (lorsque l'entremise de l'État fait défaut), la « ventriloquie » de ce que les donateurs considèrent comme les meilleures pratiques pour substituer une vraie réforme est tout à fait nuisible. Dans une récente étude comparative de huit pays sortant d'un conflit, entreprise par l'Institut du développement outre-mer (ODI) et la Banque mondiale, on a trouvé que sept des huit pays avaient essayé d'instaurer des CDMT et que seulement une de ces tentatives pouvait être considérée comme réussie (Fritz et coll., 2012 ; Hedger, Krause et Tavakoli, 2012). Dans la plupart des cas, de telles réformes budgétaires pluriannuelles, souvent entreprises alors que les responsables du budget travaillaient encore à la crédibilité du budget annuel, mobilisaient des ressources cruciales mais échouaient quand même. Il est difficile de percevoir le besoin fonctionnel derrière ces efforts, mais bien plus facile de considérer cela comme le pire type de mimétisme. Dans ces cas-là, les entités des gouvernements nationaux sont davantage fragmentées tandis qu'elles s'alignent sur les financements externes et les ressources humaines disponibles, pour puiser dans les capacités externes dans le cadre de stratégies et projets nouveaux. Cette ventriloquie institutionnelle aggrave les « pièges des capacités » — la stagnation persistante des capacités administratives — car il empêche les États de renforcer leur capacité autonome de s'adapter et de changer. Pritchett et coll. (2012) appellent ce phénomène « avoir l'air d'un État ».

Que peut-on faire ?

Les distinctions entre les différentes formes de copiage des institutions de GFP d'autres pays sont importantes. Pour les États en mesure de s'adapter et de changer par eux-mêmes,

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

le mimétisme n'est pas un problème, même si le mimétisme dépourvu de sincérité reste problématique pour les donateurs. La communauté du développement ne doit pas complètement écarter l'importance de l'apprentissage des pays entre eux et de l'imitation du succès, même lorsqu'elle jette enfin les travaux de copier-coller institutionnels dans la poubelle de l'histoire. Au lieu de cela, il convient d'entreprendre trois types d'efforts parallèles, comme suit.

Premièrement, **les donateurs devraient se débarrasser des efforts de développement international qui incitent à la ventriloquie au lieu de l'adaptation.** L'effort principal ici devrait chercher à ne pas relier les versements de l'aide aux outils analytiques qui mettent l'accent sur la forme plutôt que la fonction, qui encouragent par-là les gouvernements à adopter des changements de règlement formels et qui entraînent d'importants flux de revenus. Cela nécessiterait de renouveler le débat sur les fonctions réelles de la GFP, le degré d'importance de différentes fonctions pour différents gouvernements, et la façon de les mesurer (Andrews et coll., 2014).

Deuxièmement, **les acteurs internationaux doivent donner aux gouvernements la possibilité d'expérimenter, y compris de transformer par tâtonnement ce qui fonctionne bien ailleurs en une innovation locale authentique.** Les projets pluriannuels avec des plans de mise en œuvre et des objectifs fixes ne conviennent pas vraiment à un tel processus. Les gouvernements sont également peu aidés par les éléments de preuves qui leur sont disponibles lorsqu'ils doivent décider des réformes à poursuivre, tandis que pour le moment, il est toujours bien plus facile de promouvoir une réforme parce qu'elle a parfois fonctionné quelque part, plutôt que d'analyser de manière critique sa pertinence ici et maintenant.

Troisièmement, **les gouvernements eux-mêmes doivent utiliser l'espace qu'ils ont pour faire des ajustements, itérer et adapter.** Les gouvernements n'ont pas à réinventer ce qui existe déjà et à découvrir la meilleure façon de réformer depuis le début à chaque fois qu'ils entreprennent une nouvelle

réforme. Dans l'adaptation itérative en fonction des problèmes, Andrews (2013) offre un ensemble de techniques pouvant être appliquées. La collection d'études de cas de Princeton sur les innovations institutionnelles offre beaucoup de cas pertinents pour les réformateurs de la GFP (Université de Princeton, 2014). De tels outils et idées ne feront pas de chaque réformateur le prochain Chili ou Corée du Sud, parce que les obstacles aux réformes sont réels, et certaines difficultés ne sont pas plus faciles à surmonter juste parce qu'elles sont mieux comprises. Cependant, étant donné les ressources qui sont en jeu dans le contexte de l'exploitation des finances publiques, même de légères améliorations seront bénéfiques.

Références

- Addison T & Scott L (2011) [*Linking aid effectiveness to development outcomes: A priority for Busan*](#). Briefing paper (Document d'information). Helsinki : UNU-WIDER.
- Andrews M (2009) [*Isomorphism and the limits to African public financial management reform*](#) (*Isomorphisme et les limites de la réforme africaine de gestion des finances publiques*). HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP09-012 [Série de documents de travail de recherche de la faculté HKS N°. RWP09-012], John F Kennedy School of Government, Harvard University [Université d'Harvard].
- Andrews M (2010) [*How far have public financial management reforms come in Africa?*](#) (Quels progrès ont été réalisés par les réformes en gestion des finances publiques en Afrique ?) HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018 [Série de documents de travail de recherche de la Faculté HKS, N°. RWP10-018], John F Kennedy School of Government, Harvard University [Université d'Harvard].
- Andrews M (2012) [*Budget reforms and austerity: Lessons from Sweden*](#).
- Andrews M (2013) *The limits of institutional reform in development*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Andrews M, Pritchett L & Woolcock M (2012) [*Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation \(PDIA\)*](#). Center for Global Development Working Paper. Washington, DC: Center for Global Development.
- Andrews M, Cangiano M, Cole N, De Renzio P, Krause P & Seligmann R (2014) [*This is PFM*](#). HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP14-034 [Série de documents de travail de recherche de la faculté

2.1 Réformes de la GFP : signaux et adaptations

- HKS, N° RWP14-034], John F Kennedy School of Government, Harvard University [Université d'Harvard].
- De Renzio P, Andrews M & Mills Z (2011) [*Does donor support to public financial management reforms in developing countries work?*](#) Working Paper 329. Londres : Overseas Development Institute. Disponible à :
- DiMaggio PJ & Powell WW (1983) [*The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.*](#) American Sociological Review 48(2): 147–160.
- Dussauge M (2010) Reform transferred or transfer reformed? Présenté à l'occasion de la 14^e Conférence de l'International Research Society for Public Management (Société internationale de recherche pour la gestion publique) 'The Crisis: Challenges for Public Management', à Berne, du 7 au 9 avril.
- Fritz V, Lopez APF, Hedger E, Krause P & Tavakoli H (2012) [*Public financial management reforms in post-conflict countries.*](#) Washington DC : Banque mondiale.
- Hedger E, Krause P & Tavakoli H (2012) [*Public financial management reform in fragile states: Grounds for cautious optimism?*](#) ODI Briefing Paper. Londres : Overseas Development Institute.
- Hood C (2007) Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management* 27(2) : 95 à 102.
- Krause P (2009) [*A leaner, meaner guardian? A qualitative comparative analysis of executive control over public spending.*](#) GDI Discussion Paper 22/2009. Bonn: German Development Institute.
- Krause P (2012) Executive politics and the governance of public finance. In Lodge M & Wegrich K (eds) *Executive politics in times of crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Krause P, Mackay K & Lopez-Acevedo G (2012) Introduction. In Lopez-Acevedo G, Krause P & Mackay K (eds) *Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington DC : Banque mondiale.
- Krause P, Sweet S, Hedger E & Chalise B (2013) [*Operational risk assessment of public financial management reform in Nepal: A review of challenges and opportunities.*](#) Kathmandu : la Banque mondiale.
- Mallaby S (2004) *The world's banker: A story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations*. Londres : Penguin.
- Meyer JW & Rowan B (1977) [*Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony.*](#) American Journal of Sociology 83: 340–363.
- Princeton University (Université de Princeton) (2014) [*Innovations for successful societies.*](#)
- Pritchett L (2012) [*The folk and the formula: Fact and fiction in development.*](#) WIDER Annual Lecture 16. Helsinki: UNU-WIDER.
- Pritchett L, Woolcock M & Andrews M (2010) [*Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure.*](#) Center for Global Development Working Paper No. 234. Washington DC: Center for Global Development.
- Pritchett L, Woolcock M & Andrews M (2012) [*Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation.*](#) Helsinki : Université des Nations Unies- Institut mondial pour la recherche sur l'économie du développement (UNU-WIDER).
- Schiavo Campo S (2009) Potemkin villages: The medium-term expenditure framework in developing countries. *Public Budgeting & Finance* 29(2) : 1 à 26.
- Von Hagen J (1992) [*Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities.*](#) Economic Papers. Bruxelles : Commission européenne.
- Westney DE (2000) [1987] *Imitation and innovation: The transfer of western organizational patterns in Meiji Japan*. Lincoln NE: iUniverse.
- Wilhelm V & Krause P (eds) (2007) [*Minding the gaps: Integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability.*](#) Washington DC: World Bank Publications.
- World Bank (Banque mondiale) (2013) [*Beyond the annual budget: Global experience with medium-term expenditure frameworks.*](#) Washington DC : Banque mondiale.

2.2.1 RÉFORMES RÉUSSIES EN MATIÈRE DE GFP : QUEL EST LE BON CONTEXTE ET QUELS SONT LES MÉCANISMES APPROPRIÉS ?

Andrew Lawson

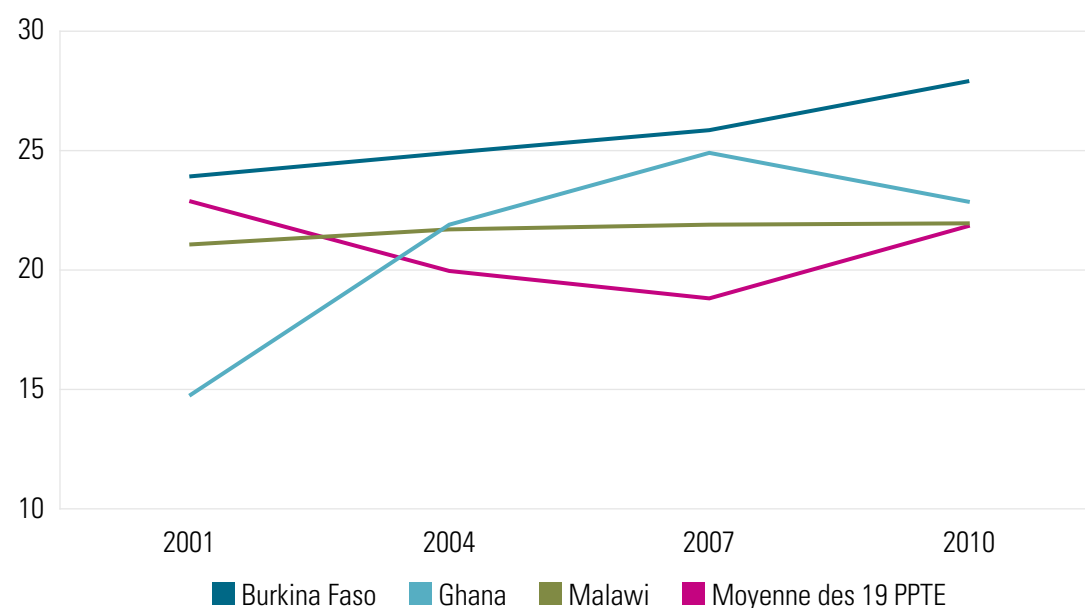
Introduction

Depuis la fin des années 1990, un niveau sans précédent d'attention a été consacré à la réforme des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) en Afrique. Pourtant, les résultats de ces efforts ont été mitigés : à quelques exceptions près, les progrès de la réforme peuvent être caractérisés par leur lenteur et les avantages qui en résultent qualifiés d'insaisissables.

Néanmoins, certains pays ont connu considérablement plus de succès dans la mise en œuvre des réformes que d'autres. Qu'est-ce qui peut expliquer cette différence de performances de la réforme ? Et quelles implications a-t-elle pour la conception des réformes de la GFP et pour la fourniture d'un appui aux réformes ? De récentes évaluations et recherches permettent de répondre à ces questions essentielles de manière plus complète que par le passé. L'une des séances du séminaire a examiné les enseignements tirés concernant la conception et la mise en œuvre des futures réformes de la GFP en Afrique, en s'appuyant sur ces recherches et sur l'expérience pratique des hauts fonctionnaires du budget (HFB) africains présents au 9^e Séminaire Annuel de CABRI.

La séance s'est surtout penchée sur les conclusions de [l'Évaluation conjointe 2012 des réformes de la gestion des finances publiques](#), gérée par la Banque africaine de développement (BAfD), le Danemark et la Suède (Lawson, 2012). L'évaluation a porté sur deux questions principales : (i) dans quels domaines et pour quelles raisons les réformes de la GFP obtiennent-elles des résultats ? ; et, (ii) dans quels domaines et de quelle façon l'appui des donateurs aux efforts de réformes de la GFP contribue-t-il plus efficacement à des résultats ? Ces questions ont été abordées par le biais d'évaluations qualitatives structurées des réformes de la GFP au cours de la décennie comprise entre 2001 et 2010, au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi. L'accent a particulièrement été mis sur les différences des contextes de la réforme et des mécanismes de gestion établis pour la coordination des réformes. Les résultats de l'évaluation sont résumés avant de considérer les observations faites par le panel et les discussions qui ont eu lieu en séance plénière.

Figure 2.2.1.1 Vue d'ensemble des performances en matière de GFP dans les pays examinés, de 2001 à 2010



Source: Études EPA-PPTE et PEFA, établies suivant la méthodologie présentée dans la référence De Renzio et Dorotinsky (2007)

Résumé des résultats de la réforme au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi, de 2001 à 2010

Il est difficile de montrer l'évolution de l'état des systèmes de GFP au cours des dix années entières, en raison des difficultés à identifier une ligne de référence valable. Les seules évaluations existantes en matière de GFP qui offrent une ligne de référence potentielle sont les Évaluations et plans d'action (EPA) en matière de GFP préparés pour l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) en 2001 et 2004, qui couvraient 11 aspects des systèmes de gestion des finances publiques. La Figure 2.2.1.1

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Bien que l'état des systèmes de GFP au Malawi et au Ghana était probablement meilleur en 2010 qu'en 2001, les deux pays présentaient plutôt des fluctuations de la qualité du système de GFP que des améliorations régulières.

présente une comparaison pour ces 11 indicateurs, des résultats des évaluations PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) réalisées entre 2006/2007 et 2010/2011, avec ceux des EPA de l'Initiative PPTE de 2001 et 2004. (Chacun des 11 indicateurs peut obtenir un score entre 1 et 3 ; le score minimal pouvant être obtenu est donc 11 et maximal 33.)²

Il existe quelques doutes quant à la robustesse des évaluations EPA-PPTE menées en 2001 et 2004 et leur comparabilité avec les derniers scores PEFA. Néanmoins, deux tendances fondamentales se dégagent. Tout d'abord, si l'on compare les trois pays, le Burkina Faso est le pays qui a montré de constantes améliorations de ses systèmes de GFP, au cours de la décennie, résultant en une performance en GFP nettement supérieure à la

2 Les EPA-PPTE comportaient un système de notation à trois niveaux, avec C étant la note la plus faible et A la note la plus élevée. Afin de pouvoir présenter les résultats sous forme de tableaux, De Renzio et Dorotinsky (2007) ont converti ces notes en scores numériques (C = 1, B = 2, A = 3). Étant donné que PEFA comporte un système de notation à quatre niveaux (de D à A), De Renzio et Dorotinsky ont fait correspondre les scores D et C au sein des évaluations PEFA pour ces indicateurs, et ce, afin de pouvoir créer la même échelle numérique (D & C = 1, B = 2, A = 3). Les notes '+' que PEFA attribue ont simplement été ignorés ; donc, C+ équivalra à C et deviendra « 1 ».

moyenne de l'Afrique subsaharienne en 2010. Deuxièmement, bien que l'état des systèmes de GFP au Malawi et au Ghana était probablement meilleur en 2010 qu'en 2001, les deux pays présentaient plutôt des fluctuations de la qualité du système de GFP que des améliorations régulières.

La méthodologie PEFA est généralement reconnue comme une mesure plus cohérente et plus fiable de la qualité relative des systèmes de GFP que celle de la méthodologie des EPA-PPTE. Les résultats en matière de GFP ont été évalués pour les six « pôles (groupes) » de fonctions de GFP, suivant une méthodologie mise au point par Andrews (2010) et également utilisée dans l'ouvrage De Renzio, Andrews et Mills (2010).³ Le Tableau 2.2.1.1 résume les données pour chaque pays de l'étude de cas, en fonction des évaluations PEFA les plus anciennes et les plus récentes disponibles.

Les Figures 2.2.1.2, 2.2.1.3 et 2.2.1.4 montrent, pour chacun des six pôles de fonctions de GFP, les scores PEFA 2006 ou 2007 et 2010 ou 2011, pour chaque pays de l'étude de cas, tracés par rapport à une boîte à moustaches (ou boîte à pattes) de la valeur minimale, du premier quartile, de la médiane, du troisième quartile et des scores de la valeur maximale pour les 100 pays pour lesquels les données sont présentées dans la référence De Renzio et coll., (2010). Ces 100 pays comprennent les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et des Caraïbes, et du Pacifique Sud, qui ont effectué au moins une évaluation PEFA entre 2006 et 2010. Ensemble, ces graphiques fournissent un bon aperçu des résultats des réformes de la GFP à la fin de la décennie.

Tableau 2.2.1.1 Moyenne des scores PEFA par pôle pour les études de cas pays 2006/07 et 2010/11

| | Burkina Faso | | Ghana | | Malawi | |
|--|--------------|------|-------|------|--------|------|
| | 2007 | 2010 | 2006 | 2010 | 2006 | 2011 |
| Budgétisation stratégique | 2,75 | 3,25 | 2,00 | 2,50 | 1,75 | 2,25 |
| Préparation du budget | 3,26 | 3,40 | 2,50 | 2,64 | 2,34 | 2,57 |
| Gestion des ressources (entrées, sorties, passation de marchés & paie) | 2,33 | 2,78 | 2,32 | 2,38 | 1,96 | 2,74 |
| Contrôle, audit et suivi internes | 2,22 | 3,22 | 2,00 | 1,88 | 2,00 | 2,38 |
| Comptabilité et présentation de rapports | 3,00 | 3,13 | 2,33 | 2,33 | 2,13 | 2,33 |
| Responsabilisation externe | 2,33 | 2,00 | 2,50 | 2,33 | 1,67 | 2,00 |

3 Les scores PEFA sont convertis en valeurs cardinales en attribuant une valeur de 4 à un A, de 3 à un B, de 2 à un C et de 1 à un D. « Aucun score » ne sera pas pris en considération dans les calculs. Les scores moyens proviennent de 64 sous-composantes de l'évaluation PEFA, et non des 31 indicateurs PEFA. Les détails des sous-composantes particulières, qui constituent ces pôles, sont présentés dans Andrews (2010).

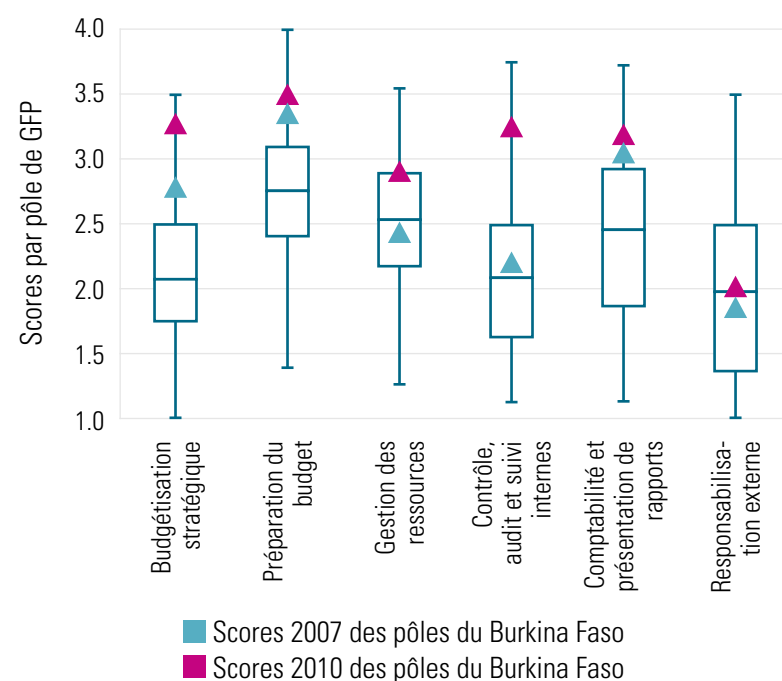
2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Le Programme de réformes de la GFP du Burkina Faso a réussi à améliorer la plupart des aspects clés de la GFP. En 2010, les systèmes de GFP dans cinq pôles sur six ont obtenu des scores supérieurs ou égaux au troisième quartile de l'échantillon de 100 pays, et, le pôle restant, à savoir la responsabilisation externe, a obtenu un score se trouvant au niveau médian. D'importantes améliorations ont été observées dans le domaine de la budgétisation stratégique, de la gestion des ressources et du contrôle, de l'audit et du suivi internes.

Le Ghana, quant à lui, n'a enregistré que des améliorations limitées en ce qui concerne les résultats de GFP, au cours de la période analysée. Même si les dépenses consacrées à la

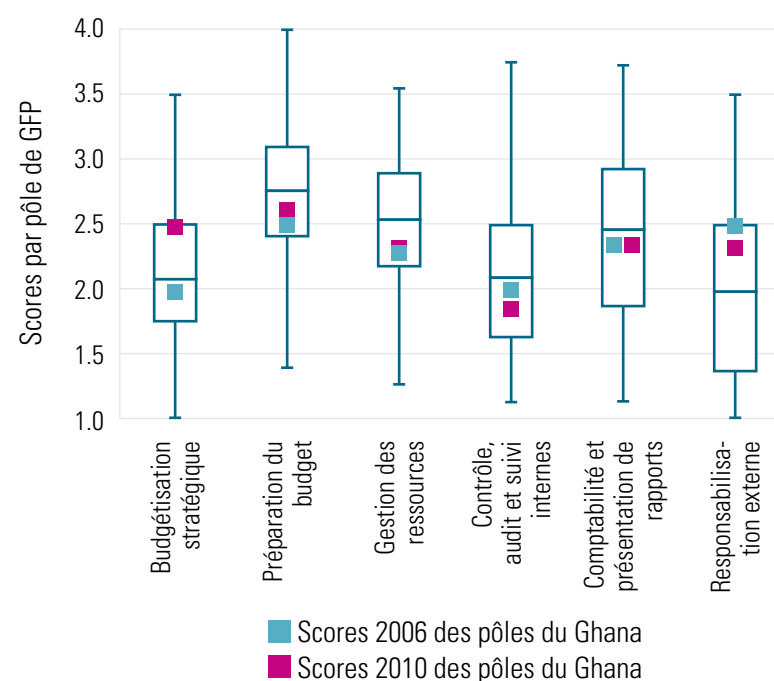
réforme de la GFP étaient concentrées entre 2001 et 2006, dans cinq pôles sur six, ses scores PEFA en 2006 étaient pires que la médiane des 100 pays, à l'exception du score concernant la responsabilisation externe. Par rapport aux fonds considérables consacrés à la réforme de la GFP sur cette période, les progrès réalisés ont été décevants. Les scores du contrôle et de l'audit internes, et de la responsabilisation externe se sont détériorés, et aucune amélioration n'a été constatée pour ce qui est de la qualité médiocre de la comptabilité et de la présentation de rapport. Le succès le plus important a été constaté dans le cadre du renforcement de la base législative, mais le gouvernement a connu des difficultés importantes dans l'application des nouvelles lois. Sinon, les réformes les plus efficaces ont été les activités de

Figure 2.2.1.2 Scores PEFA du Burkina Faso, en 2007 et 2010, par rapport au score moyen de 100 pays



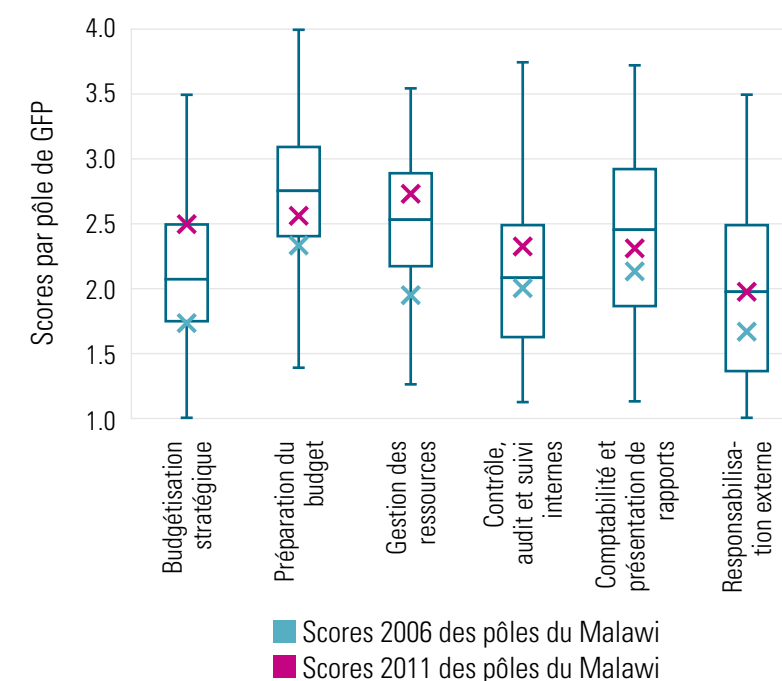
Source: GdBF (2007, 2010) ; De Renzio et coll. (2010)

Figure 2.2.1.3 Scores PEFA du Ghana, en 2006 et 2010, par rapport au score moyen de 100 pays



Source: Banque mondiale (2006) ; Betley, Bird & Ghartey (2011) ; De Renzio et coll. (2010)

Figure 2.2.1.4 Scores PEFA du Malawi, en 2006 et 2011, par rapport au score moyen de 100 pays



Source: Ace & IPF (2006) ; De Renzio et coll. (2010) ; Phol & Associés (2011)

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Chacun de ces pays ont globalement fait des investissements de niveaux similaires dans les réformes de la GFP, pourtant le Burkina Faso affichait des résultats nettement meilleurs que ceux enregistrés dans les deux autres pays

gestion des recettes, puisqu'elles ont abouti à un extrant durable sous forme de processus modifiés (y compris l'introduction réussie de la TVA), et il y a eu une augmentation importante des revenus en pourcentage du PIB.

Entre 2005 et 2008, les résultats des systèmes de GFP du Malawi se sont nettement améliorés, mais le pays n'a pas été en mesure d'accomplir des progrès réguliers au cours de la décennie. En 2011, la qualité des fonctions de GFP du Malawi dans quatre pôles sur six affichait des scores supérieurs à la médiane des 100 pays et les scores moyens au sein de chacun des six pôles se sont améliorés de 2006 à 2011, avec un pic en 2009. Toutefois, en dehors de certains changements législatifs, la période 2001-2004 a été caractérisée par une baisse des performances en matière de GFP. Puis de 2009 à 2011, des signes de détérioration sont apparus de nouveau.

Interprétation des résultats : le bon contexte pour la réussite de la réforme

Outre les trois études pays sus visées, l'évaluation a examiné neuf « cas types » de réformes spécifiques à ces pays. Cet examen a permis de dégager des conclusions précises concernant le bon contexte pour les réformes :

- *Le niveau global de financement des intrants des réformes de la GFP n'était corrélé que de façon approximative avec les réalisations inhérentes à l'amélioration des résultats.* Chacun de ces pays ont globalement fait des investissements de niveaux similaires dans les réformes de la GFP, pourtant le Burkina Faso affichait des résultats nettement meilleurs que ceux enregistrés dans les deux autres pays.
- *Le financement des réformes de la GFP par l'État était important et fréquemment remplacé par des fonds apportés par les donateurs.* Dans chaque pays, le financement de l'État était estimé représenter 30 à 50 % du financement total des efforts de réforme de la GFP sur cette période de dix ans. En outre, lorsque le financement par les donateurs

des réformes a été arrêté ou bloqué, des fonds provenant du budget national ont souvent été obtenus. Les dépenses à hauteur de 14 millions d'USD faites par le gouvernement du Malawi pour son Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) entre 2004 et 2009, illustre remarquablement bien cette situation.

- *L'espace pour un financement national des réformes de la GFP a été considérablement élargi par les afflux d'appui budgétaire général (ABG).* Au Burkina Faso et au Malawi en particulier, mais aussi dans une certaine mesure au Ghana, l'ABG a fourni des niveaux beaucoup plus élevés de financements discrétionnaires du budget que prévus sans cet appui.
- *En conséquence, les limitations de « l'espace de financement » n'imposaient généralement pas une contrainte sur la mise en œuvre de la réforme.* La seule exception partielle à cette conclusion concerne le Malawi entre 2004 et 2009, quand des niveaux plus élevés de financements externes auraient pu être utiles, étant donné le climat de réforme favorable pendant cette période
- *Les organisations de la société civile (OSC) n'avaient pas une influence importante sur le contenu ou le rythme des réformes de la GFP.* Les études pays ont constaté que l'influence des OSC dans leur ensemble était minimale, même si elles ont participé de manière directe au groupe de pilotage de la réforme de la GFP au Burkina Faso et aux processus associés d'appui budgétaire et d'examen du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté dans les trois pays. Une illustration de leur influence limitée est le fait que dans les évaluations PEFA les plus récentes aucun des pays étudiés n'a obtenu un score supérieur à « C » concernant l'accès du public aux informations budgétaires.
- *Le rôle des assemblées législatives dans la promotion de la réforme de la GFP était aussi généralement limité.* Au Burkina Faso, les parties prenantes ont toutes convenu

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

L'influence contextuelle la plus significative sur le succès de la réforme de la GFP était la nature et la forme du soutien politique pour une telle réforme.



que l'influence des assemblées législatives sur le rythme et le contenu de la réforme de la GFP avait été totalement insignifiante. Au Ghana, les audiences publiques du Comité des comptes publics auraient été déterminantes pour maintenir la pression pour l'amélioration de l'audit externe des comptes, mais n'auraient aucunement influé sur les autres aspects du programme de réformes de la GFP. Au Malawi, il a été estimé que la pression exercée par le pouvoir législatif avait contribué à attirer l'attention sur la réforme de la GFP entre 2004 et 2009, mais qu'elle n'avait pas représenté une influence décisive et n'avait pas persisté après les élections de 2009, lorsque le Parti démocratique progressiste (DPP) du Président a remporté une majorité parlementaire

- *Les organismes régionaux, notamment l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), a fortement influé sur le contenu des réformes de la GFP.* Au Burkina Faso, la décision de créer une Cour des Comptes indépendante en 2000 aurait été influencée par la directive de l'UEMOA demandant une fonction de contrôle indépendante. Des changements plus récents visant à transférer le pouvoir d'ordonnancement des dépenses et à introduire une classification par programme, ont été également attribués à l'influence des nouvelles directives de l'UEMOA sur ces questions. Au Ghana et au Malawi, les organisations/réseaux régionaux d'institutions impliquant le partage d'expériences de pair à pair, telles que l'Organisation africaine des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) et CABRI, auraient eu une influence positive sur la conception des réformes de la GFP.
- *L'influence contextuelle la plus significative sur le succès de la réforme de la GFP était la nature et la forme du soutien politique pour une telle réforme.* Il a été constaté que le soutien politique en faveur de (et contre) la réforme provenait d'endroits différents pour différents types de réformes. Au Burkina Faso, ce soutien était cohérent et de grande envergure ; au Malawi, il a été limité à la période

2004 à 2009 ; au Ghana, le manque de soutien actif a été identifié comme un obstacle à la réforme dans la plupart des domaines, mais il s'est avéré possible d'obtenir un succès considérable dans la réforme de l'administration des recettes, le seul domaine où il existait un soutien de différents partis pour une amélioration.

- *L'autre contrainte essentielle au succès des réformes de la GFP réside dans l'espace politique limité dont les pays peuvent disposer lors de la conception et de la mise en œuvre des interventions de réforme de la GFP.* Le terme « espace politique » se réfère à la profondeur, à l'étendue et à l'adéquation du menu d'idées qui déterminent la conception et la mise en œuvre de la réforme de la GFP : dans ces trois pays, des orientations politiques spécifiques ont été poursuivies sur de longues périodes, même si, quand examinées rétrospectivement, elles étaient manifestement erronées ou inappropriées. Cela a particulièrement été vrai en ce qui concerne les politiques de réforme sur les processus du budget-programme et des cadres global et sectoriels de dépenses à moyen terme (CDMT) au Burkina Faso de 1998 à 2008, du CDMT ainsi que de la planification budgétaire et du système de gestion des dépenses au Ghana et des réformes de la passation des marchés et de l'audit interne au Malawi. Ces cas types de réforme sont indiqués en 2.2.2 ci-dessous.

Pour quelles raisons et de quelle manière l'engagement politique à la réforme de la gestion des finances publiques était-il important ?

Il est indubitable que l'appropriation technique et le leadership des réformes soient nécessaires si l'on veut réussir. Les études de cas suggèrent qu'en ce qui concerne la réforme de la GFP, le leadership et l'appropriation technique sont certes des conditions nécessaires mais insuffisantes, de réussite. Elles doivent être soutenues par un engagement politique à l'égard des réformes.

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Au Burkina Faso, l'engagement politique a servi à créer une volonté de réformes parmi les gestionnaires et les techniciens.

Quelle en est la raison ? Et quelle forme doit prendre cet engagement politique ? Il est instructif de commencer par une comparaison des milieux professionnels et des plans de carrière des ministres des Finances des trois pays (consulter Lawson, 2012 ; Annexe 2.2.1). Des modèles précis se dégagent dans le choix des ministres des Finances

- Les ministres des Finances du Burkina Faso ont tous gravi les échelons du ministère des Finances ou de la Banque centrale pour accéder à ce poste. L'un d'entre eux était un ancien gouverneur de la Banque centrale avant de devenir Ministre des Finances, et les trois derniers ministres des Finances étaient tous auparavant vice-ministres des Finances, et deux d'entre eux ont occupé des postes de hauts fonctionnaires du ministère des Finances. L'actuel ministre des Finances, Lucien Bembamba, a exercé de hautes fonctions au sein du ministère depuis 1993.
- Au Ghana et au Malawi, en revanche, les ministres des Finances ont généralement été sélectionnés dans les rangs du parti, du secteur bancaire ou du milieu universitaire. Ainsi, ils auront tous accédé à ce poste avec de moins de connaissance des spécificités du système de GFP dans leur pays tandis que leurs homologues du Burkina Faso étaient sensibilisés à ces problèmes.
- Les ministres des Finances du Burkina Faso sont également restés à des postes influents après avoir quitté le ministère des Finances. Deux d'entre eux sont devenus vice-premiers ministres et un troisième est devenu vice-gouverneur, puis gouverneur intérimaire de la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Ainsi, dès le jour de sa nomination, Lucien Bembamba a bénéficié du soutien d'un ancien ministre des Finances devenu premier ministre et d'un autre à la Banque centrale
- Une telle continuité n'a pas cours au Ghana. Cette situation est due en partie, à l'alternance du pouvoir entre le Congrès démocratique national et le Nouveau parti patriotique,

mais même lorsque le même parti est resté au pouvoir, les anciens ministres des Finances ne sont pas restés au sein du gouvernement. Par exemple, Monsieur Yaw Osafo Maafo n'a été que brièvement ministre de l'Éducation dans le second gouvernement de Kuffour avant de retourner dans le secteur privé.

- Le Malawi a montré plus de continuité que le Ghana, en particulier entre 2004 et 2009, quand les réformes de la GFP ont connu la progression la plus importante. Dr Cassim Chilumpha, qui a exercé la fonction de ministre des Finances entre 1998 et 2000 est devenu au sein de ce gouvernement Vice-président, tandis que Dr Goodwill Gondwe, un économiste qui avait exercé de hautes fonctions au sein du FMI, avait été nommé ministre des Finances. Après les élections de 2009, Dr Chilumpha a quitté le gouvernement et Dr Gondwe a été en fait relégué au ministère des Gouvernements locaux, ce qui est apparu comme un signe révélateur du changement d'orientation.

Ces différences expliquent pour beaucoup les différents niveaux de l'engagement politique à l'égard de la réforme de la GFP observés dans les trois pays. L'engagement politique du Burkina Faso en faveur des réformes a été au cœur de la réussite de mise en œuvre de ses réformes de la GFP. Cet engagement politique a été :

- **Cohérent et durable.** L'actuel ministre des Finances a eu un rôle principal dans les réformes de la GFP depuis 1993, comme bon nombre de son personnel au sein du ministère.
- **Profond.** Le ministre des Finances bénéficie du soutien du Président, du Premier ministre et du Gouverneur par intérim de la BCEAO au programme de réformes de la GFP ; il peut également compter sur une solide équipe de techniciens au sein du Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-FPP), secrétariat coordonnant les réformes, et sur des directeurs au sein du ministère des Finances et d'autres ministères mettant actuellement en

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Au Malawi le leadership politique a donné le ton sur la façon dont les fonctionnaires pouvaient se comporter, rendant ainsi difficile de protéger une volonté de réforme au sein de la fonction publique.

œuvre les réformes, dont certains auraient été ses anciens collègues de la fonction publique.

- **Techniquement fondé.** Pendant la majeure partie de la période de réformes, les personnes occupant les postes de ministre des Finances et de Premier ministre ont été des spécialistes en GFP. En outre, il y a eu un processus actif d'engagement d'autres ministres à l'égard de la réforme de la GFP, grâce à l'approbation par le Conseil des ministres, des plans de la réforme de la GFP.

Au niveau opérationnel, comment l'engagement politique a-t-il changé la mise en œuvre des réformes de la GFP ? Clairement, cet engagement a dû faciliter l'approbation du financement budgétaire national, chaque fois que cela a été nécessaire. Il aura également contribué à réduire au maximum les entraves à la réforme de la GFP créées par des « disputes territoriales » interministérielles. Pourtant, la conséquence opérationnelle la plus importante a été que la haute direction du ministère des Finances soit a été délibérément choisie en raison de sa capacité de mener des réformes soit a vite compris que le développement de futures carrières serait influencé par sa capacité d'exécuter le programme des réformes. Ainsi, au Burkina Faso, l'engagement politique a servi à créer une volonté de réformes parmi les gestionnaires et les techniciens.

En revanche, au Ghana, les comptables généraux successifs se contentaient de permettre une importante réforme de la gestion financière, à savoir la mise en place du Système de planification du budget et de gestion des dépenses (BPEMS), qui sera planifié et géré par des consultants, sans pour autant intervenir pour s'assurer que la conception était appropriée et pour corriger les problèmes de mise en œuvre. Si leurs dirigeants politiques avaient vraiment eu à cœur de mener à bien la réforme du BPEMS, il semble peu probable qu'ils auraient laissé cette situation se produire.

Au Malawi, le deuxième mandat de Bakili Muluzi en tant que Président, de 1999 à 2004, a été le point faible du programme

de réformes de la GFP. Ce mandat a vu une baisse progressive de la qualité de la gestion des finances publiques, une hausse de la corruption et la détérioration des normes de gestion publique (Barnett et coll., 2006). Il a été caractérisé par un affaiblissement institutionnel, où les loyalistes politiques, étaient nommés à la tête des ministères et géraient les principales institutions, telles que la commission électorale (Booth et coll., 2005). La corruption s'est généralisée, avec de nombreux fonctionnaires copiant le comportement des hauts fonctionnaires et des hommes politiques, exigeant des honoraires pour des services publics à des fins d'enrichissement personnel. Ainsi, le leadership politique a donné le ton sur la façon dont les fonctionnaires pouvaient se comporter, rendant ainsi difficile de protéger une volonté de réforme au sein de la fonction publique.

La combinaison des facteurs positifs énumérés ci-dessus a été difficile à rassembler dans les milieux politiques plus compétitifs du Malawi et du Ghana. Il faudrait une fonction publique plus indépendante pour assurer le maintien d'une plus grande continuité, malgré les changements de gouvernements. Il faudrait également parvenir à un plus grand consensus entre les différents partis pour garantir un soutien constant aux réformes plus importantes. Toutefois, ces changements sont difficilement réalisables dans des contextes où les partis politiques occupent une grande partie du temps et de l'attention du président et des ministres influents.

Au cours de la dernière décennie, les cas les plus réussis de réforme de la GFP au Ghana et au Malawi ont vu le jour lorsqu'il a été possible de surmonter ces obstacles inhérents :

- Les réformes des recettes du Ghana se sont poursuivies régulièrement depuis 1995, bénéficiant du soutien politique de la haute direction des deux partis, qui, à son tour, a permis la cohérence en matière de leadership technique et managérial ; et,
- L'IFMIS a été adopté par le Malawi dans un délai de 18 mois et a été déployé sur une période de 26 mois, après

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Le plus important de ces aspects a été la combinaison de responsabilités claires de mise en œuvre pour les directeurs et les chefs d'unités concernés, avec des fonctions de supervision et de coordination faisant autorité, par une équipe centrale relevant du ministre des Finances.

la nomination d'un Vice-président et d'un ministre des Finances favorables au système, la nomination d'un nouveau Comptable général et l'affectation à la tâche de ressources budgétaires nationales à hauteur de 14 millions d'USD.

Ainsi, les études de cas suggèrent que le leadership politique est une condition nécessaire pour que les réformes de la GFP connaissent un succès durable. Il s'agit là d'une conclusion plus forte que celle à laquelle sont parvenus Pretorius et Pretorius (2008) et De Renzio (2009), qui identifient le leadership politique comme un facteur contributif plutôt que comme une condition nécessaire. Cependant, Robinson (2007) a cité la « nature de l'agence politique » comme un facteur de réussite essentiel dans les réformes de la gouvernance au Brésil, en Inde et en Ouganda. Graham Scott et Kate Jenkins – des fonctionnaires éminents qui ont guidé la réforme de la GFP et du secteur public en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni – témoignent également de la nécessité d'un engagement politique en faveur de la réforme.⁴

Interprétation des résultats : les bons mécanismes de gestion pour réussir la réforme

Les études pays et les cas types illustrent d'une manière très saisissante l'importance de solides dispositifs de gestion pour la réforme de la GFP. En effet, ce facteur - associé à un fort engagement politique en faveur de la réforme de la GFP - sert à expliquer une grande partie de la différence des performances

4 Voir Scott (2001) et Jenkins (2006). Graham Scott qui a été Secrétaire au Trésor de la Nouvelle Zélande de 1986 à 1993 est généralement reconnu comme l'architecte technique des réformes néo-zélandaises de la GFP. Son livre met l'accent sur l'importance du soutien politique apporté par le Premier ministre David Lange et ses successeurs immédiats, sous la pression d'une crise financière aiguë et note le changement d'orientation de la réforme introduite après 1999 par le Premier ministre Helen Clark. Kate Jenkins était la chef adjointe de la cellule chargée de l'efficacité auprès du Premier ministre sous la direction des premiers ministres britanniques Margaret Thatcher et John Major. Elle souligne la nécessité d'un leadership politique pour surmonter l'opposition de la fonction publique à la réforme du secteur public.

constatées entre le Burkina Faso et les deux autres pays. Quels éléments des dispositifs du Burkina Faso en matière de gestion et de coordination de la réforme de la GFP rendent les réformes efficaces ?

Dans l'ensemble, les dispositifs en matière de gestion des réformes de la GFP au Burkina Faso ont été impressionnants, incorporant un certain nombre d'éléments positifs :

- un programme de réformes de la GFP intégré, élaboré à travers un processus de consultation s'appuyant sur des évaluations diagnostiques (PEFA, CFAA, CPAR and RRNC),⁵ et approuvé au niveau du Conseil des ministres ;
- une équipe de gestion et de suivi de haut calibre, faisant autorité et étant directement lié au ministre des Finances (SP-PPF) ;
- un cadre de mise en œuvre dirigé par les institutions et les agences assumant la responsabilité légale des fonctions qui sont en cours de réformes (comme par exemple les Directeurs généraux respectifs des ministères de l'Économie et des Finances) travaillant sous la coordination étroite du SP-PPF ;
- un mécanisme clair et respecté de suivi et d'évaluation, incorporant des évaluations périodiques PEFA ; et,
- un cadre harmonisé pour la fourniture de l'appui des donateurs au programme commun de la réforme de la GFP et pour le dialogue régulier sur les questions y ayant trait.

Indubitablement, le plus important de ces aspects a été la combinaison de responsabilités claires de mise en œuvre pour les directeurs et les chefs d'unités concernés, avec des

5 Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), Évaluation de la responsabilité financière des pays (CFAA), Rapport/Revue analytique d'évaluation de la passation des marchés des pays (CPAR) et Rapport sur le respect des normes et codes (RRNC).

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

Dans ces trois pays, des modèles et des idées de réforme de la GFP ont été poursuivis sur de longues périodes, même si, quand examinés a posteriori, ils s'avéraient manifestement inappropriés.

fonctions de supervision et de coordination faisant autorité, par une équipe centrale relevant du ministre des Finances. Au Ghana et au Malawi, des efforts importants ont été consacrés à la mise en place de mécanismes de gestion et de coordination. Ces efforts ont remporté quelques succès – en ce qui concerne le développement de programmes intégrés, de mécanismes communs de suivi et de structures harmonisées de dialogue – mais l'aspect le plus frappant est qu'aucun des deux pays n'a réussi à créer un cadre qui associe des responsabilités opérationnelles précises (et acceptées) de réformes de la GFP à des fonctions de suivi, de coordination qui font autorité et à des instructions de l'administration centrale.

Par exemple, dans le cadre des réformes du système BPEMS et du CDMT au Ghana, la définition des responsabilités de mise en œuvre et la mise en place d'une fonction efficace de supervision et de suivi présentaient de lacunes. Cette situation s'explique en grande partie, par leur forte dépendance vis-à-vis des consultants. Le BPEMS et le CDMT ont été tous les deux mis en œuvre directement par des équipes de consultants à long terme embauchés à cet effet. Le Comptable général et le Directeur du Budget ont reçu des rapports des consultants chargés de la mise en œuvre, mais leur sens de responsabilité opérationnelle à l'égard des réformes était vague. À leur tour, les activités des consultants chargés de la mise en œuvre étaient coordonnées par l'Unité de mise en œuvre du projet « Programme de réformes de la gestion des finances publiques » (PUFMARP), qui était également composée de consultants. Bien que l'Unité de mise en œuvre de projet PUFMARP relève d'un Comité directeur, composé de hauts fonctionnaires coordonnés par le vice-ministre des Finances, la responsabilité à l'égard de la réforme à cet échelon supérieur était aussi diffus. En particulier, le Comité directeur n'avait pas le sentiment d'urgence à tirer la sonnette d'alarme et à changer d'orientation lorsqu'il était évident que le BPEMS ne parvenait plus à progresser.

Une faiblesse commune des mécanismes de réforme : l'absence de processus d'apprentissage et d'adaptation

Les expériences de réforme du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi ont pour caractéristique commune de faire face à des contraintes « d'espace politique » dans la mise en œuvre de leurs réformes de la GFP. Chaque pays souffre de limitations dans le choix d'idées qui sous-tendent leurs efforts de réforme. En conséquence, beaucoup d'énergie a été consacrée à la recherche de modèles de réforme qui n'étaient simplement pas adaptés aux contextes respectifs institutionnels, organisationnels et des ressources humaines.

Bien que l'adoption initiale d'un modèle de réforme inapproprié puisse être attribuée à une contrainte d'espace politique extérieure, l'incapacité par la suite de changer d'orientation suggère une faiblesse importante des mécanismes de gestion pour la réforme de la GFP, à savoir l'absence d'un processus actif d'apprentissage et d'adaptation. Dans ces trois pays, des modèles et des idées de réforme de la GFP ont été poursuivis sur de longues périodes, même si, quand examinés a posteriori, ils s'avéraient manifestement inappropriés. Comment les mécanismes de gestion auraient-ils pu être conçus pour éviter ce problème ?

Il faut introduire des processus d'apprentissage et d'adaptation dans les mécanismes de l'administration publique afin de pouvoir coordonner les réformes de la GFP, et dans les processus de supervision et d'évaluation collégiale des agences de développement :

- *Les mécanismes de l'administration publique pour la coordination de la réforme de la GFP doivent prévoir des dispositifs aussi bien de suivi des progrès que de leur évaluation.* Bien que des cadres de suivi (de qualité variable) aient été mis en place dans chacun des pays étudiés, aucun d'entre eux ne disposait de mécanismes efficaces d'évaluation continue par des tiers qui n'avaient pas pris part à la conception et à la gestion des réformes

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

En fin de compte ce qui importe est d'avoir bon leadership politique.

- *Les processus de supervision et d'évaluation collégiale des agences de développement pour les projets de réforme en matière de GFP ont besoin d'être continus et non périodiques, comme c'est communément le cas avec des projets plus classiques.* Les réformes de la GFP sont très différentes des projets standard qui fournissent le cadre de référence des processus de conception de la supervision et d'évaluation collégiale (ou d'examen par les pairs) au sein des agences de développement. Alors que la plupart des projets peuvent être développés de façon fort détaillée lors de la phase de conception, les projets de réformes de la GFP nécessitent des conceptions adaptatives, qui évoluent à fur et à mesure que progresse la mise en œuvre. Par conséquent, l'examen par les pairs des réformes de la GFP doit en général, être plus continu que pour d'autres projets. L'expérience acquise par les pays étudiés donne à penser que les agences de développement n'ont pas été effectivement préparées pour offrir ce type de soutien.

Résumé des discussions qui ont eu lieu à l'occasion du séminaire de CABRI

Un groupe d'intervenants du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi, ont été réunis lors du Séminaire Annuel afin de commenter les résultats de l'évaluation et de stimuler la discussion en séance plénière sur les contextes et les mécanismes d'une réforme réussie. Ces spécialistes et d'autres intervenants partageaient les principales conclusions de l'évaluation, à savoir que les réformes de la GFP obtiennent des résultats lorsque les trois conditions suivantes coïncident :

- lorsqu'il y a un engagement politique ferme à l'égard de leur mise en œuvre, qui est cohérent au fil du temps, profond et techniquement fondé ;
- lorsque des dispositifs de coordination qui font autorité – dirigés par des fonctionnaires dûment qualifiés, relevant

directement des dirigeants politiques chargés de la conduite des réformes – sont en place pour effectuer le suivi des réformes et les guider ; et,

- lorsque les conceptions et les modèles de mise en œuvre des réformes sont bien adaptés au contexte institutionnel et des capacités ou lorsque des mécanismes d'apprentissage existent pour assurer l'adaptation des modèles de réformes inappropriés.

Les discussions qui se sont déroulées au cours du Séminaire, ont porté en particulier sur les problèmes de l'engagement politique à l'égard des réformes lorsque celui-ci n'est pas présent au départ. Tous les participants ont convenu qu'il s'agit là d'une tâche naturellement difficile, notamment dans des milieux politiques concurrentiels caractérisés par de fréquents « remaniements » ministériels et changements de gouvernement. Par exemple, il a été précisé que le Kenya a vu huit ministres des Finances au cours des 16 dernières années. En pareil cas, il a été soutenu, qu'il fallait peut-être tout simplement mettre davantage l'accent sur le leadership technique. Pourtant, les délégués ont reconnu les dangers d'une telle approche, soulignant qu'en fin de compte ce qui importe est d'avoir bon leadership politique. En son absence, les réformes budgétaires devront nécessairement être plus limitées dans leur portée et leur ambition. Il a également été convenu qu'apprendre comment veiller au développement de l'engagement politique devrait constituer un domaine clé à explorer à l'avenir. Ce thème pourrait être repris au sein du réseau CABRI, en tant que thème de recherche et problème de formation.

Références

- ACE & IPF (2006) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Framework Assessment, Malawi.
- Andrews M (2010) *How far have GFP reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper 10-018, Cambridge MA, Harvard Kennedy School.

2.2.1 Réformes réussies en matière de GFP : quel est le bon contexte et quels sont les mécanismes appropriés ?

- Barnett C, Chisvo M et al. (2006) [*Evaluation of DFID country programme: Malawi 2000 to 2005*](#). Londres : DFID (Ministère britannique du développement international).
- Betley M, Bird A & Ghartey A (2011) *Ghana country case study report*. Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- Booth D, Cammack D et al. (2006) [*Drivers of change and development in Malawi*](#). ODI Working Paper 261, Overseas Development Institute, Londres.
- De Renzio P (2009) *Approach and methodology for the evaluation of donor support to GFP reform in developing countries: Part A*. Copenhagen : Danida.
- De Renzio P & Dorotinsky W (2007) [*Tracking progress in the quality of PFM systems in HIPC: An update on past assessments using PEFA data*](#). Washington DC : PEFA.
- De Renzio P, Andrews M & Mills Z (2010) [*Evaluation of donor support to GFP reforms in developing countries: Analytical study of quantitative cross-country evidence*](#). Londres : Overseas Development Institute (ODI).
- GdBF (Gouvernement du Burkina Faso) (2007) *Rapport bilan du Plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire 2002 à 2006*. Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers. Secrétariat Technique du Comité Pilotage PRGB.
- GdBF (2010) *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*.
- Jenkins K (2006) *Politicians and public services: Implementing change in a clash of cultures*. Londres : Edward Elgar Publishing.
- Lawson A (2012) [*Evaluation of public financial management reforms in Burkina Faso, Ghana and Malawi: 2001–2010*](#). Stockholm : Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (SIDA).
- Pohl Consulting and Associates (2011) *Draft final public financial management assessment for Malawi based on the PEFA framework*. Bruxelles : Union européenne.
- Pretorius C & Pretorius N (2008) [*A review of PFM reform literature*](#). Londres : Ministère britannique du développement international (DFID).
- Robinson M (2007) The politics of successful governance reforms: Lessons of design and implementation. *Commonwealth & Comparative Politics* 45: 521–548.
- Scott G (2001) *Public sector management in New Zealand: Lessons and challenges*. Wellington : Université nationale australienne.
- Wellington, et Jenkins, K. (2006), *Politicians & Public Services: Implementing Change in a Clash of Cultures*. Londres : Edward Elgar Publishing.
- World Bank (Banque mondiale) (2006) *Public Finance Management Performance Report and Performance Indicators, 2006. External Review of Public Financial Management – Volume II*. PREM 4 Africa Region.

2.2.2 CAS TYPES DE RÉFORME : AU BURKINA FASO, AU GHANA ET AU MALAWI

Andrew Lawson

L'adoption du Circuit intégré de la dépense (CID), un système intégré des dépenses publiques et l'informatisation par paliers des systèmes de gestion des finances publiques au Burkina Faso, la conception simple et l'approche progressive de mise en œuvre étaient parfaitement adaptées au contexte institutionnel et des capacités.



Burkina Faso

Le Circuit intégré de la dépense et l'informatisation du système de gestion des finances publiques

(un exemple de facteurs de succès essentiels qui coïncident tous pour produire un cas de réussite exceptionnelle)

L'adoption du Circuit intégré de la dépense (CID), un système intégré des dépenses publiques et l'informatisation par paliers des systèmes de gestion des finances publiques au Burkina Faso, la conception simple et l'approche progressive de mise en œuvre étaient parfaitement adaptées au contexte institutionnel et des capacités.

Le processus a commencé avec le développement interne et l'introduction en 1996 du module CID (par quatre programmeurs informatiques de l'administration publique aux côtés de deux programmeurs consultants à long terme, financés par la Banque mondiale). Le module intègre toutes les étapes du processus de dépenses, de la préparation à l'exécution du budget. Les modules de comptabilité et des recettes ont suivi, et fonctionnent tous les deux depuis 2000, puis d'autres modules ont été ajoutés par la suite.

Cette approche de développement graduelle et conçue localement, s'est également caractérisée par son pragmatisme à l'égard du degré d'intégration du système. Le ministère a décidé de ne pas avoir tous les systèmes entièrement intégrés en temps réel, ce qui aurait exigé un degré très fiable d'interconnectivité. Au lieu de cela, les connexions entre la

plupart des modules du système sont gérées périodiquement (certains tous les soirs, certains toutes les semaines) en utilisant un outil logiciel appelé i-bus.

Bien que le développement du système ait essuyé des revers et connu des problèmes de temps en temps, le résultat final a été un système de gestion financière intégré, relativement bon marché, et géré directement par la Direction des services informatiques du ministère des Finances, en utilisant des systèmes appropriés aux besoins et à l'infrastructure de télécommunications.

Budget-programme et processus associés du cadre global et des cadres sectoriels de dépenses à moyen terme

(un exemple de réussite entravée par le manque d'espace politique)

L'expérience acquise avec le budget-programme et les processus connexes de CDMT global et sectoriels, contraste fortement avec celle acquise dans le cadre du CID et du processus d'informatisation. Avec le soutien de la Banque mondiale, le budget-programme a été lancé dans six ministères pilotes en 1999 puis étendu à tous les ministères en 2000. Toutefois, les objectifs ont été mal compris par les ministères sectoriels, qui se sont servis du budget-programme comme d'un moyen pour demander des ressources supplémentaires plutôt que comme une méthode de programmation plus efficace et transparente des ressources existantes.

2.2.2 Cas types de réforme : au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi

La conception du projet a été critiquée, après coup, pour n'être axée que sur la technologie et, plus précisément, pour ne pas accorder suffisamment d'attention aux questions de gestion du changement.

L'introduction en 2001, du CDMT global en tant qu'outil permettant de déterminer des objectifs budgétaires globaux et de définir des plafonds pour la préparation du budget, a permis de résoudre le problème de l'utilisation du budget-programme pour des « listes de souhaits », mais l'objectif fondamental de l'exercice restait obscur pour la plupart des ministères sectoriels. Étant donné le manque évident d'influence du budget-programme, un certain nombre de donateurs ont demandé, à partir de 2004, l'adoption des CDMT sectoriels. Malheureusement, leur introduction a simplement répété inutilement le processus du budget-programme et a provoqué une confusion supplémentaire parmi les ministères sectoriels.

En 2008, un Comité a été créé pour examiner l'expérience et élaborer une approche révisée du budget-programme. Il était dirigé par le ministère des Finances mais comprenait des fonctionnaires des ministères sectoriels et s'appuyait sur des conseils donnés par le Centre régional africain d'assistance technique du FMI (AFRITAC). Le Comité a reconnu la nécessité d'élaborer des documents d'orientation générale. Une petite équipe de fonctionnaires a été créée pour superviser ce processus, en travaillant au cours de l'année 2010 avec sept ministères pilotes. En 2011, un nouveau document de stratégie a été préparé, ainsi que deux guides méthodologiques détaillés, et le processus a été étendu à 16 ministères pilotes. Ainsi, une approche structurée et ordonnancée de l'introduction du budget-programme, qui semble répondre aux besoins institutionnels et aux capacités, a été adoptée et est en cours d'implantation. Néanmoins, les réformes initiales ont conduit à neuf ans d'efforts en grande partie perdus, en raison de l'incapacité d'apprécier la complexité des budgets-programmes et de la problématique particulière de l'agencement impliquée.



Ghana

Le Système de planification du budget et de gestion des dépenses

(un exemple qui souligne les problèmes de réflexions politiques inadéquates sur la réforme de la GFP, et aussi la difficulté de tirer des enseignements des erreurs commises et d'adapter les conceptions des réformes dans un contexte défavorable)

Le Système de planification du budget et de gestion des dépenses (BPEMS) a été introduit en 1997, au titre du Programme de réformes de la gestion des finances publiques (PUFMARP). Il a été conçu comme un système intégré pour gérer le cycle complet des dépenses de la préparation du budget, à l'établissement des comptes, en passant par l'exécution du budget. Il devait aussi être exhaustif, couvrant finalement toutes les dépenses de l'administration centrale.

La conception du projet a été critiquée, après coup, pour n'être axée que sur la technologie et, plus précisément, pour ne pas accorder suffisamment d'attention aux questions de gestion du changement et à l'évaluation des contraintes de capacité et aux besoins de formation. Elle a aussi été critiquée pour avoir adopté une approche ambitieuse de la « réforme Big bang » (radicale et immédiate) plutôt qu'une approche plus progressive, plus « incrémentielle ». À cet égard, le BPEMS souffrait d'une importante « contrainte d'espace politique » ; plus tard, des initiatives de Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS), financées par des fonds internationaux dans d'autres parties de l'Afrique ont abordé la gestion du changement et les besoins de capacités et de formation, de manière beaucoup plus explicite et plus exhaustive, mais le Ghana a peut-être souffert d'être l'un des pionniers de tels projets.

Cependant, ce qui est encore le plus surprenant, c'est la raison pour laquelle des changements n'ont pas été introduits. Pourquoi l'équipe de gestion de projet n'a tiré aucun enseignement des

2.2.2 Cas types de réforme : au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi

L'approche de la conception et de la mise en œuvre des réformes a été progressive et adaptée aux circonstances, créant ainsi une approche de la mise en œuvre basée sur l'apprentissage.

erreurs commises ? La réponse la plus simple à ces questions est qu'il existait des faiblesses fondamentales au sein de la structure de l'équipe de gestion du projet, qui empêchaient que tout changement ou toute correction ne se produise. Le BPEMS était initialement géré par l'intermédiaire de l'unité de mise en œuvre du projet PUFMARP, qui n'avait ni la responsabilité fonctionnelle de l'exécution du budget et des processus comptables, ni la responsabilité opérationnelle de la mise en œuvre de la réforme, qui était sous-traitée à des ensembles différents de consultants. Cette situation a résulté en l'éloignement du projet de ses principaux ministères clients (le Département du Comptable général et le Département du Budget) et en un cadre de gestion du projet où l'obligation de rendre compte était floue et le rôle de l'administration publique nettement limitée.

Ces problèmes ont été aggravés par le manque de leadership politique clair du processus. Bien qu'à la fin des années 1990, le gouvernement issu du Congrès démocratique national (NDC) ait exprimé son soutien au PUFMARP, dans son ensemble et à l'IFMIS, en particulier, il s'est contenté de conserver une relation à distance avec sa direction, plutôt que de s'assurer de la nomination d'un champion particulier (tel que le Comptable général) pour diriger le processus. Lorsque le gouvernement a changé après les élections de 2000, le nouveau gouvernement du Nouveau parti patriotique (NPP) a muté de nouveaux fonctionnaires dans l'ensemble de la hiérarchie du ministère des Finances, mais a également omis de désigner un champion particulier du gouvernement pour conduire le processus. En 2010, malgré une dépense d'investissement dépassant 20 millions d'USD, le système n'était toujours pas opérationnel aucun des huit ministères pilotes.

Réformes de l'administration fiscale du Ghana

(un exemple de la façon dont de bons progrès peuvent être accomplis dans des contextes défavorables, s'il existe un engagement politique, un bon leadership technique et une approche adaptative de mise en œuvre)

Les réformes de l'Administration fiscale du Ghana qui ont été introduites au titre du PUFMARP entre 1997 et 2003, étaient financièrement soutenues par le ministère britannique du développement international (DFID) et la Banque mondiale, puis ont continué avec l'appui de la GTZ/GIZ (coopération technique allemande/agence allemande pour la coopération internationale) depuis 2003. Sans aucun doute, ces réformes comprenaient la composante la plus réussie du programme global de réformes de la GFP.

Elles ont permis la réintroduction de la TVA en 1998 (après l'échec de la tentative initiale en 1995), avec la hausse progressive du taux de 10 % à 12,5 %, puis par la suite, à 17,5 % (avec l'inclusion du Prélèvement au titre de l'assurance maladie nationale et de la Taxe du Fonds d'affectation spéciale pour l'Éducation du Ghana), ainsi qu'avec l'introduction du numéro d'identification fiscale, la création de la Cellule des gros contribuables et de la Cellule de la politique fiscale (au sein du ministère des Finances et de la Planification économique), l'informatisation des systèmes de gestion interne et la fusion des trois services des recettes de l'administration fiscale du Ghana. Ensemble, ces réformes ont permis une augmentation conséquente et durable des recettes perçues en pourcentage du PIB, tout en réduisant les coûts administratifs et en améliorant le taux de recouvrement des arriérés d'impôts.

Plusieurs facteurs semblent avoir été essentiels à ces réussites. Tout d'abord, la collecte des recettes fiscales, avait suscité un vif intérêt politique, comme en témoigne l'implication active des deux présidents (Rawlings et Kuffour) ainsi que des ministres du gouvernement et des parlementaires aussi bien du NDC que du NPP dans le processus de réintroduction de la TVA et de la hausse ultérieure des taux. Il existait aussi un soutien politique pour la création de l'administration fiscale ghanéenne, qui a fait en sorte que les « luttes intestines » entre les trois anciens services des recettes deviennent un obstacle temporaire plutôt que permanent. Deuxièmement, les structures de gestion de la réforme ont été directement intégrées au sein des structures publiques appropriées. Il n'y avait donc aucune « unité spécifique de réforme des recettes » indépendante de l'administration

2.2.2 Cas types de réforme : au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi

fiscale du Ghana. Troisièmement, l'approche de la conception et de la mise en œuvre des réformes a été progressive et adaptée aux circonstances, créant ainsi une approche de la mise en œuvre basée sur l'apprentissage.



Malawi

Réformes de la passation des marchés du Malawi

(un exemple qui démontre la difficulté d'appliquer les « meilleures pratiques internationales » dans des contextes d'organisations faibles et de compétences techniques limitées)

Les réformes de la passation des marchés du Malawi présentent un excellent exemple des « meilleures pratiques internationales » qui ont échoué. En 2003, le gouvernement du Malawi a promulgué la Loi sur la passation des marchés publics, qui, crée essentiellement un système décentralisé de passation des marchés. Elle prévoyait : la décentralisation des décisions et de la responsabilité de passation des marchés publics aux entités contractantes, l'établissement d'un cadre de passation des marchés en tant que nouveau secteur professionnel au sein de la fonction publique, un nouvel ensemble de méthodes d'acquisition et la création du Bureau du Directeur de passation des marchés publics (ODPP) comme l'organisme chargé de la réglementation et du suivi.

À la mi-2011, la plupart de l'architecture du nouveau système de passation des marchés était en place, à la suite des extrants de la réforme produits grâce à un financement interne et externe. Toutefois, le système de passation des marchés, est resté pour l'essentiel, non fonctionnel. L'évaluation PEFA 2011 lui a attribué un D+. L'évaluation de conformité effectué en 2009 par le gouvernement du Malawi a constaté ce qui suit : bien que les ministères avaient des entités de passation des marchés, il s'agissait souvent d'unités d'entreposage reconstituées sans les compétences nécessaires de passation de marchés ; les

membres des unités de passation des marchés n'avaient pas tous été orientés sur les règlements qui régissent la passation des marchés et, lorsqu'ils l'avaient été, ne mettaient pas en pratique ce qu'ils avaient appris ; il y avait plusieurs problèmes avec le fonctionnement des commissions internes de passation des marchés, y compris, dans certains cas, avec l'agent de contrôle qui disposait toujours du pouvoir de décision finale ; et, le Bureau du Directeur de passation des marchés publics lui-même faisait face à des contraintes importantes d'effectifs.

En bref, la pénurie importante de personnel qualifié au sein de la fonction publique, associée à la persistance des modes hiérarchiques de travail, la responsabilisation limitée et une culture de mépris fréquent des règles rendaient impossible la mise en œuvre du modèle des « meilleures pratiques » de passation décentralisée des marchés, malgré les dépenses financières importantes encourues.

Le développement et l'installation du Système intégré d'information relatif à la gestion financière du Malawi entre 2005 et 2009

(un exemple qui illustre que les contraintes institutionnelles, financières et de conception initiale peuvent être surmontées lorsqu'il existe un puissant leadership politique et technique)

Le développement et l'implantation de l'IFMIS au Malawi entre 2005 et 2009 est une réussite remarquable, qui illustre avec force l'importance de la volonté politique et d'une bonne gestion de projet. Les premiers efforts déployés par le gouvernement du Malawi pour développer un IFMIS ont commencé en 1996. Dès 2004, au moins 8 millions d'USD avaient été dépensés, mais un examen en 2004 a constaté que bien que les extrants étaient en place, l'utilisation de ces derniers de manière combinée ne contribuait pas au fonctionnement du système.

Après le changement de gouvernement, le nouveau président Mutharika a mis le contrôle des dépenses publiques au centre d'un programme de réformes de la gouvernance économique.

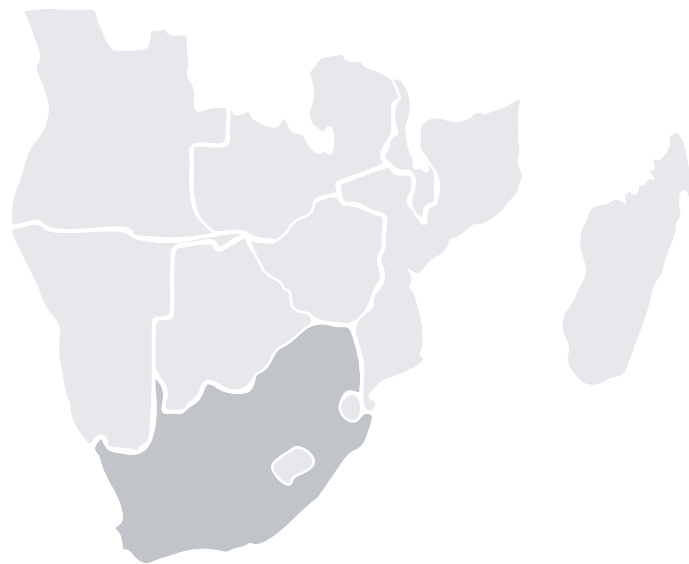
Cela signifiait l'établissement d'un système fonctionnel de gestion financière, qui mettrait fin à la liberté d'appréciation (au pouvoir discrétionnaire) des agents de contrôle de dépenser au-delà des crédits budgétés et donnerait à l'administration centrale l'accès permanent à des informations fiables sur les dépenses. Un nouveau comptable général fut nommé, avec pour mandat de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en place du système.

En mai 2005, il a été décidé que les 21 problèmes qui avaient été identifiés lors de l'examen 2004 comme essentiels à résoudre pour sauver le système existant fondé sur le logiciel comptable Coda n'ont pas pu l'être, et que le gouvernement du Malawi reproduirait un système fondé sur le logiciel de comptabilité Epicor de la Tanzanie, où le système était déjà en place. Il a également été décidé de centraliser de nouveau les paiements à l'aide de l'IFMIS. Cinq comptes en banque liés ont été ouverts à la Banque centrale et 150 comptes bancaires commerciaux ont été fermés. Par la suite, les produits de l'IFMIS ont été livrés dans les 18 mois suivant les élections de 2004 et ont été déployés dans tous les ministères nationaux dans un délai de 26 mois, sur une plate-forme entièrement nouvelle. Ces résultats ont été accomplis après huit ans d'investissements antérieurs qui n'avaient pas abouti à une combinaison fonctionnelle d'extrants.

Les répondants ont affirmé que la raison de cet intérêt était l'urgence assignée par le leadership politique central à la réalisation du contrôle des dépenses. Le remplacement rapide de l'ancien Comptable général par un spécialiste en GFP pragmatique, dont les actions ont été soutenues par le Secrétaire du Trésor public, le ministre des Finances et le Président lui-même s'est avéré essentiel à la réussite complète de la mise en place du système. En outre, le gouvernement a consacré 14 millions d'USD de fonds publics à ce processus

2.3.1 COMMENT LES DIRIGEANTS POLITIQUES PEUVENT-ILS PROMOUVOIR LE CHANGEMENT : LE CAS DE L'AFRIQUE DU SUD ?

Nana Boateng



Au cours d'un entretien filmé avec Neil Cole, l'ancien ministre des Finances de l'Afrique du Sud, Trevor Manuel, a évoqué le contexte de l'initiation d'une série de réformes de la GFP ainsi que la façon dont il a géré la relation entre lui-même et les hauts responsables du Trésor pendant son mandat en tant que ministre (1996 à 2009). M. Manuel est revenu sur les succès et les échecs de la Trésorerie nationale sud-africaine lors de la mise en œuvre de ces réformes sur une période relativement courte. L'entretien qui a été projeté à l'occasion du 9^e Séminaire Annuel est reproduit ci-dessous.

L'entretien offre une perspective sur le mélange de la volonté politique et des capacités techniques nécessaires pour réussir à transformer les institutions du budget et de la gestion des finances publiques. Après la consolidation de la démocratie en 1994, l'Afrique du Sud a dû faire face à la grande fragmentation de la société et de la fonction publique, à un déficit de 8,7 pour cent du PIB, à une dette publique de 47 pour cent du PIB et à un système d'élaboration du budget déficient. Il a donc fallu (c'était du moins l'un des points cruciaux) réviser le système de gestion budgétaire pour qu'il puisse :

- répondre aux besoins d'un nouveau cadre constitutionnel ;
- apporter des résultats importants et assurer la viabilité budgétaire ;
- aligner les dépenses sur les nouvelles priorités nationales ; et,
- optimiser les ressources existantes et améliorer la prestation des services.

Les principes clés qui conduisirent les réformes étaient la supervision politique ainsi qu'un accent sur les priorités politiques et sur le changement de comportement. Au début des années 2000, on observait des résultats remarquables, notamment la stabilisation des équilibres budgétaires, la modification de la composition des dépenses ainsi que l'existence d'un budget plus crédible. L'une des composantes importantes de la réforme technique était l'introduction d'une approche à l'élaboration du budget fondée sur un cadre de dépenses à moyen terme au cours de l'exercice budgétaire 1998/1999. Cette approche a mis l'accent sur les priorités, la consolidation du lien entre planification et élaboration du budget, l'apport de plus de certitude dans la mise en œuvre des politiques ainsi que l'efficacité de l'affectation des ressources, et globalement, l'instillation d'une meilleure discipline dans la prise de décisions fiscales.

Les échanges qui ont eu lieu lors du séminaire après le passage de la vidéo ont confirmé l'importance de la volonté politique et de la cohérence du leadership soulignés dans l'étude de cas sur le Burkina Faso réalisée dans le cadre de l'évaluation des réformes de la GFP (voir l'Article 2.2.1 ci-avant). Le représentant sud-africain a ainsi évoqué la fonction du Ministre Trevor Manuel :

« Trevor Manuel est un exemple exceptionnel de leadership. Il a apporté une dynamique ; les gens étaient contents de faire des heures supplémentaires et de travailler dur. M. Manuel comprenait son rôle politique et il prêtait attention à la gestion du changement. Il prêtait attention au travail technique tout en comprenant le besoin de succès mutuel au niveau des technocrates et du processus. Il a veillé à la réussite de la fusion

2.3.1 Comment les dirigeants politiques peuvent-ils promouvoir le changement : le cas de l'Afrique du Sud ?

de deux institutions. Il a reconnu le besoin de faire intervenir les compétences appropriées. Il a également reconnu, rétrospectivement, que certaines des réformes ne s'étaient pas très bien déroulées. L'équipe que Trevor Manuel a mise en place est pour la plupart toujours là longtemps après son départ. Ceux qui ont quitté la Trésorerie nationale arborent toujours le drapeau de la réforme. »

Une discussion brève sur la réussite de la réforme en Ouganda dans les années 1990 a souligné la présence de facteurs similaires en jeu. Comme le décrit le représentant ougandais :

« On retrouve des qualités similaires chez l'ancien Secrétaire général du ministère des Finances ougandais [Emmanuel Tumusiime-Mutebile]. Il manifestait l'intérêt de travailler avec le Parlement, il ne craignait personne, y compris le Président, il était enclin à la réforme et il reconnaissait la stabilité macroéconomique comme force motrice. Il était à l'origine de la formation des membres du Parlement sur le cadre de dépenses à moyen terme et les réformes associées. Le Ministre des Finances avait une équipe technique de rêve, il avait l'appui du Président et du Parlement, et il savait comment faire pression pour obtenir le soutien politique. »

Tout en reconnaissant l'importance de ce niveau de leadership au sein du processus de réforme, certains délégués de pays ont soulevé un point essentiel : l'Afrique du Sud et l'Ouganda sont-ils des cas particuliers, car cela ne semble pas être la norme dans le contexte de nombreux pays ? À la différence des ministres de la Justice, les ministres des Finances ne sont pas protégés par la loi. L'absence de protection des fonctions, associée à la politique des partis, a mené de nombreux ministres à échouer dans l'exécution de leurs fonctions et certains ont même fini par démissionner. Il a toutefois été noté que, même si le ministre sud-africain et le secrétaire général ougandais ont joui de fonctions relativement longues, c'est la manière dont ils ont dirigé leurs travaux qui a garanti la longue durée de leurs fonctions.

2.3.2 SUSCITER LE CHANGEMENT. LES EXPÉRIENCES DE L'AFRIQUE DU SUD

Un entretien avec Trevor A. Manuel

Ancien ministre des Finances (1996 à 2009)
Ancien ministre de la Planification (2009 à 2014)



► **VISIONNER L'INTERVIEW SUR YOUTUBE**

Trevor Manuel a été interviewé par Neil Cole, Secrétaire exécutif de CABRI, le 26 juillet 2013 à Cape Town. Des changements mineurs ont été effectués aux fins de la présentation imprimée.

Trevor Manuel: Félicitations à CABRI. C'est une partie fondamentalement importante de l'arsenal d'institutions africaines. Continuez de l'améliorer.

Neil Cole: Trevor Manuel, qui a rempli la fonction de ministre des Finances de 1996 à 2009, a conduit une transformation de la façon dont les finances publiques étaient gérées en Afrique du Sud. Mettre en place une équipe forte, apporter un leadership décisif, créer un processus inclusif et apprendre tout au long du parcours étaient des aspects clés des étapes de réforme de l'Afrique du Sud. Dans un entretien avec CABRI, le Ministre Trevor Manuel fait part de ses pensées.

Mettre en place une équipe forte

M. Manuel: Nous n'avions pas la capacité de faire appel aux fonctionnaires de l'extérieur à notre gré. Beaucoup des personnes que nous avons recrutées n'avaient aucune expérience dans l'administration publique, mais elles en avaient un peu dans la formulation de politiques. Nous ne pouvions pas renvoyer ceux qui faisaient partie de l'ancienne administration ; et créer un environnement stable au Trésor ainsi que des services administratifs stables au début s'est avéré particulièrement difficile. Nous avons recruté des gens avec qui nous avons travaillé à l'ANC et qui ne faisaient pas partie du Gouvernement, certains venaient de l'administration, certains d'endroits comme les banques de développement, certains du secteur privé. Nous

avons aussi recruté des gens de l'étranger... pour nous aider dans ce processus, et nous avons pu instaurer un cadre de jeunes qui avaient un regard très différent sur la vie.

J'espérais que ceux qui étaient prêts à travailler dur soient reconnus pour leurs efforts, qu'ils puissent exprimer leurs points de vue, tester de nouvelles idées et au final, qu'ils fassent partie de cette grande transformation de l'un des piliers fondamentaux de la démocratie au Trésor.

J'ai toujours été rempli d'humilité par le type de personnes que nous pouvions impliquer au Trésor. À l'époque, le secteur financier recherchait des personnes avec des compétences quantitatives dans le monde entier et payait d'importants salaires. J'étais toujours soucieux du fait que la plupart des gens intelligents recrutés au Trésor pouvaient s'établir dans le secteur financier et signer leurs propres chèques avec plusieurs multiples de ce qu'ils gagnaient dans le secteur public ; c'était une expérience émouvante et je pense que c'était aussi ce qui contribuait à l'énergie qui a permis de créer ce merveilleux esprit de corps.

Apporter un leadership décisif

M. Manuel: À un certain niveau, vous savez, je pensais comprendre certaines des traditions du parti au pouvoir, comprendre la direction politique, avoir accès à la prise de décision et par là en être un canal, et c'était un rôle distinct. D'un autre côté, j'ai aussi compris que je n'avais pas les mêmes compétences que les personnes auxquelles nous faisons appel et qui constituaient ce cadre de gestion ; et donc, je pense que pour que tout se mette en place, je devais considérer mon

2.3.2 Susciter le changement. Les expériences de l'Afrique du Sud

Peu importe la qualité d'une partie de l'administration publique, si le reste de l'administration publique n'est pas peuplé du même style et type d'engagement, le développement est inégal.

rôle comme un catalyseur. J'aimerais croire que le bureau jouissait d'assez de respect, mais c'était un respect qui n'avait pas besoin de se manifester sous forme de protocoles de haut niveau. C'était intéressant car je connaissais la plupart de la haute direction d'avant, et en dehors de l'environnement formel ; dans un environnement formel, les gens étaient tous très différents, ils s'adressaient à moi comme le « Ministre », et ils savaient aussi qu'ils pouvaient se détendre, et c'était comme une sorte de schizophrénie qui a fonctionné car elle créait, je pense, un environnement de travail où nous respections le professionnalisme et les responsabilités de chacun. Je crois qu'à un niveau, cela m'a aussi permis de faire partie d'une équipe, et à un autre niveau, d'être un catalyseur de l'équipe où plus je réussirais à gagner l'espace politique (et à assurer que nous ayons l'approbation des dirigeants de l'État), plus l'équipe aurait de succès.

Créer un processus inclusif

M. Manuel: Au final vous savez, ce que je retiens de cette expérience, c'est que peu importe la qualité d'une partie de l'administration publique, si le reste de l'administration publique n'est pas peuplé du même style et type d'engagement, le développement est inégal, et je pense que c'est l'un des problèmes que nous avons traversés. C'est difficile vous savez, parce que dans un système de Conseil des ministres, tous les ministres et tous les directeurs généraux sont égaux et, je pense que c'est dans l'ordre des choses qu'il devrait en être ainsi, mais la façon dont nous pouvions alors jouer sur cet état de fait était de créer un plus grand sentiment d'inclusion. Certaines des positions et conventions politiques que nous avons élaborées se concentraient sur la création d'un meilleur sentiment d'inclusion. Il serait important de citer quelques exemples à cet égard. Tout d'abord, nous avons introduit un système de relevés budgétaires à moyen terme. Alors vers le mois d'octobre, pour un budget en février, nous allions au Parlement et nous annoncions les courbes de tendance pour les dépenses des agrégats et sous-agrégats, [grâce] à une sorte d'approche fonctionnelle

des dépenses (mais aussi une indication des suppositions macroéconomiques), en retirant des annonces budgétaires une grande part de mystique, et cela a très bien marché au sein du Gouvernement et auprès du grand public. Puis, je pense que nous avons ordonné les auditions – auditions du Comité pour les dépenses à moyen terme – au niveau des fonctionnaires, et les ministères venaient et faisaient des présentations – souvent sur toute une journée – pour essayer de distiller les approches et pour que nous puissions synthétiser un budget d'après la force des présentations. Ensuite, nous avons introduit un système appelé le Comité ministériel pour le budget, avec environ huit à dix ministres à qui on avait demandé de ne pas défendre leurs propres causes, mais de faire partie d'un collectif pour évaluer les problèmes. Nous nous réunissions assez souvent, et au début, nous avons aussi instauré l'évaluation par les pairs.

Apprendre par la pratique

M. Manuel: L'une des choses que j'ai apprises sur la fonction publique c'est que l'innovation est toujours très difficile. N'importe où, l'innovation entraîne des risques, et souvent, elle n'est pas accompagnée de bénéfices rémunérateurs concomitants pour avoir pris ce risque. Je pense que cela a créé un environnement où la fonction publique a tendance à redouter excessivement les risques. Alors ce que nous avons fait était d'essayer d'introduire trop de choses en même temps. Nous avions d'anciens fonctionnaires qui redoutaient la démocratie, qui craignaient la couleur de ce nouveau Gouvernement, qui appréhendait le langage que les gens parlaient, parce que je suppose que nous étions assez téméraires (nous étions très à gauche à l'époque) ; face à toutes ces choses qui se passaient, et ne comprenant qu'une manière particulière de faire les choses, ils étaient assez isolés des tendances mondiales, donc vous pouvez vous imaginer la situation à gérer. On avait, en plus, certaines personnes qui parlaient notre langue et portaient les stigmates de leur détention, de l'exil ou de la résistance, mais qui étaient branchées, et donc il y avait des contradictions dans les ministères. Il y avait des ministres [qui] étaient assez

2.3.2 Susciter le changement. Les expériences de l'Afrique du Sud

Je pense que les capacités et l'aptitude à produire ce type d'informations sont importantes, mais nous devons continuer de nous battre pour leur utilisation.



prêts à suivre le mouvement des nouvelles politiques, etc. mais la plupart d'entre nous devions encore nous acclimater et donc je ne pense pas qu'il était possible d'aller plus vite que le changement institutionnel ne le permettait. Il y a un équilibre entre essayer de repousser les limites et savoir si ces limites peuvent être repoussées.

Avec tout le bénéfice du recul, nous savions certaines choses, nous n'avions jamais été confrontés à des choses que nous pensions connaître ; de la même façon, nous ne comprenions pas quels étaient les passifs éventuels du régime d'Apartheid, nous ne savions pas quelles étaient les aptitudes des fonctionnaires. Il fallait passer par beaucoup de tentatives, une partie de ce que nous avions à faire s'est déroulée dans un environnement complexe. On disait au Ministre de l'Éducation, qui venait d'être nommé à ce poste, que son enseignement était novateur à ce poste, tandis qu'ils essayaient de façonner un système éducatif avec un Comité du portefeuille très activiste. Prenons la loi, je veux dire en 1995 la loi sur les écoles a introduit des organes de direction des écoles pour tous les établissements. Tout cela était très précoce, et après on vous demande de tenir compte de systèmes qui permettraient de mettre en œuvre des dépenses commandées dans les provinces, construire des écoles, payer les enseignants, de chasser les fantômes du système, et peut-être que l'idée de quelque chose qui soit aussi prospectif comme le cadre de dépenses à moyen terme était en avance sur son temps. Vous savez, être capable de s'organiser horizontalement tout en demandant aux collègues des actions profondément verticales, c'était peut-être en demander un peu trop à l'époque.

Équilibrer la forme et la fonction

M. Manuel: Alors que nous prenions de la maturité, nous étions capables de faire certaines choses extrêmement bonnes pour un système, mais qui malheureusement ne sont pas utilisées de manière adéquate. Il y a un article dans la loi sur la gestion des finances publiques qui exige que le pouvoir exécutif soit doté de

fonds pour faire face aux dépenses réelles mensuelles, et qu'il approuve ces états des recettes et dépenses. Cette disposition offre aux ministres la possibilité de collaborer avec le comptable de leur ministère concernant les tendances des dépenses, et je pense que cette disposition est d'une importance fondamentale car elle ne diminue aucunement le rôle du comptable, mais elle augmente certainement les intérêts en jeu dans la course au pouvoir exécutif. L'autre chose que nous avons faite était de publier, dans un délai d'environ un mois, les dépenses réelles au Journal officiel, ce qui habilitait le Parlement à s'informer sur les tendances des dépenses. Il n'est pas vraiment difficile de mener une telle action, mais le Parlement ne l'avait jamais fait. Alors que l'instrument est là, la capacité de le gérer ne l'est pas, et il serait assez important de comprendre comment ces processus fonctionnent. Une autre mesure que nous avons introduite, et je pense qu'elle est utile, consiste à mener des « examens des dépenses » du budget annuel (d'ailleurs ils sont désormais semestriels), et ceux-ci sont maintenant effectués un an sur deux pour les gouvernements provinciaux et les administrations locales, et on diffuse une publication examinant les tendances avec un certain recul et un certain degré de perspective, pour avoir un aperçu des tendances sur au moins cinq ou six ans pour les provinces et les administrations locales. À nouveau, j'ai l'impression qu'il faut travailler dur à la production, mais je ne suis jamais trop sûr que les corps législatifs, qu'ils soient provinciaux ou municipaux, aient vraiment les capacités de se pencher sur la question et de prendre le temps de la résoudre. Alors ce sont des luttes perpétuelles. Je pense que les capacités et l'aptitude à produire ce type d'informations sont importantes, mais nous devons continuer de nous battre pour leur utilisation.

Mesures inappropriées (un chien dans un jeu de quilles)

M. Manuel: Nous avons introduit des difficultés. Je ne veux en aucun cas dire que la Commission nationale d'appel d'offres était parfaite, et nous pensions que l'une des choses que nous devions faire à titre expérimental était de permettre à certains ministères

2.3.2 Susciter le changement. Les expériences de l'Afrique du Sud

Vous pouvez regarder les rapports mensuels ou trimestriels, vous pouvez regarder les rapports du Contrôleur général sur les dépenses, vous pouvez voir les tendances financières, mais vous ne pouvez pas voir ce que l'argent sert à acheter.

d'entreprendre leurs propres passations de marchés. Alors du côté du Trésor, nous exemptions ces ministères des exigences de la Commission nationale d'ouverture des plis, et nous n'étions en fait pas assez appliqués sur ce point. Au lieu d'expérimenter, tout le monde a saisi cette opportunité, parce que les fonctionnaires voulaient être impliqués dans les questions de gestion de la chaîne d'approvisionnement et je crois que cela a en fait déchaîné les instincts de base de l'homme. Beaucoup des mauvaises choses qui sont arrivées se sont certainement manifestées au niveau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, mais elles se sont aussi manifestées au sein du processus politique à cause de la possibilité de faire du favoritisme en accordant des contrats pour enrichir ceux qui formaient la sphère d'influence d'une personne. Toutes ces choses se sont produites parce que nous n'avons pas tenté de résoudre assidûment la modernisation méthodique de la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Un chaînon manquant

M. Manuel: Je pense que certains aspects étaient planifiés – l'architecture générale de la documentation budgétaire, la disponibilité de l'information etc., faisaient partie d'un plan – mais en même temps, pour que [le plan] fonctionne selon sa conception, il fallait une série de choses que selon moi nous n'avons toujours pas, et il s'agit des informations non-financières. Vous pouvez regarder les rapports mensuels ou trimestriels, vous pouvez regarder les rapports du Contrôleur général sur les dépenses, vous pouvez voir les tendances financières, mais vous ne pouvez pas voir ce que l'argent sert à acheter. Alors nous n'avons pas investi dans des systèmes adéquats au sein des ministères dépensiers, en particulier si l'on prend les ministères parallèles. Il serait judicieux de voir le ministère de l'Éducation de base capable de produire la courbe d'évolution de ses propres dépenses, ce que l'argent a permis d'acheter, et aussi, être en mesure de le faire pour les neuf provinces et pas seulement de façon ex post, mais aussi en cours d'exercice pour que cela puisse en réalité éclairer la politique, les débats politiques et les problèmes. Ce serait fantastique si on pouvait faire ça.

2.4 PASSER DES CONCEPTS À L'APPLICATION

Paolo de Renzio et Florence Kuteesa

Les technocrates et les fonctionnaires au sein de l'exécutif doivent procéder à l'identification du contenu des propositions de réformes fondées sur une compréhension claire du contexte local, des lacunes et des besoins existants, et de la façon dont différentes options peuvent contribuer à résoudre les problèmes spécifiques identifiés.

Introduction

Les discussions de la deuxième journée du 9^e Séminaire Annuel de CABRI, consacrées à l'examen des chaînons manquants des réformes de la gestion des finances publiques (GFP), ont fourni de nombreuses informations et matière à réflexion sur certaines des contraintes que subissent les réformes de la GFP sur le continent africain. Des données comparatives, des exemples historiques, des données probantes issues des études de cas et les contributions des participants ont mis en exergue une série de vecteurs clés qui semblent sous-tendre les réformes réussies de la GFP, mais également un certain nombre de défis, qui, à différentes étapes du processus de réforme, affectent la mesure dans laquelle les réformes aboutissent à des systèmes de GFP qui non seulement semblent meilleur, mais qui fonctionnent mieux pour gérer les ressources publiques et obtenir des résultats de développement. Ce bref article présente un résumé des discussions tenues lors du séminaire, en soulignant quelques-uns des thèmes qui se sont dégagés.

Vecteurs clés des réformes de la gestion des finances publiques

Quatre facteurs principaux ont été identifiés comme vecteurs de réformes réussies à travers un éventail d'expériences de différents pays et selon diverses combinaisons.

- **Le leadership politique.** Réformer les systèmes de GFP est un processus qui touche à des intérêts vitaux et affecte les structures de pouvoir existantes. Par conséquent, il faut un engagement politique soutenu de haut niveau à l'égard des réformes tout au long du processus de réforme, de la conception jusqu'à l'exécution et l'institutionnalisation. Le ministre des Finances représente souvent une

personnalité-clé pour garantir le leadership politique des réformes de la GFP, mais souvent, il/elle a besoin du soutien des niveaux hiérarchiques supérieurs (Premier ministre ou Président) et d'autres ministres des secteurs importants où les réformes devront être mises en œuvre. Dans certains cas, le leadership politique peut également prendre la forme de demandes du Parlement, veillant à ce que l'exécutif soit tenu responsable de l'introduction et de la réalisation des réformes.

- **Leadership technique.** L'engagement politique en soi ne suffit pas à garantir des réformes réussies de la GFP. Les technocrates et les fonctionnaires au sein de l'exécutif – du ministère des Finances, en particulier – doivent procéder à l'identification du contenu des propositions de réformes fondées sur une compréhension claire du contexte local, des lacunes et des besoins existants, et de la façon dont différentes options peuvent contribuer à résoudre les problèmes spécifiques identifiés. Dans les cas de réussites, ils ont également conçu une stratégie globale cohérente permettant de relier les différentes composantes de la réforme et ont mis en place des mécanismes appropriés de coordination pour la mise en œuvre de la réforme. Ceux-ci peuvent assurer davantage de clarté dans la définition des objectifs et des rôles des différents acteurs et faciliter le suivi constant et la flexibilité pour des corrections à mi-parcours.
- **Influence des donateurs.** Dans les pays tributaires de l'aide, des agences donatrices jouent un rôle important dans le soutien des réformes de la GFP, grâce à l'assistance technique et financière et grâce au dialogue politique. Les expériences examinées lors du séminaire ont montré que les interventions des donateurs devraient

Souvent les besoins et les objectifs de la réforme sont définis par un nombre restreint d'acteurs, sans une communication appropriée avec les autres parties prenantes et dirigeants politiques

permettre une souplesse suffisante dans la conception des réformes et devraient fournir un appui coordonné et des incitations positives aux stratégies aux priorités du gouvernement au cours de la mise en œuvre. Lorsque les donateurs insistent sur des modèles externes de « bonnes pratiques » qui ne s'adaptent pas forcément au contexte local et fournissent une aide fragmentée aux diverses composantes de la réforme, leurs efforts peuvent compromettre plutôt que favoriser les résultats des réformes de la GFP.

- **Pression citoyenne.** Enfin, dans certains cas, la pression exercée par la société civile et les médias peut être un stimulant utile pour que les gouvernements adoptent des réformes qui répondent aux priorités et besoins de la société. Par exemple, le tollé sur des ressources publiques mal allouées ou mal dépensées peut déclencher l'intérêt des politiciens pour améliorer les systèmes de GFP afin de régler de telles questions.

Quels sont les chaînons manquants ?

Les vecteurs susmentionnés ont été identifiés par les participants comme étant importants pour le succès des réformes de la GFP. En même temps, un certain nombre de défis demeurent, qui sont liés à une série de chaînons manquants qui se manifestent à différents stades du processus de la réforme. Ils comprennent ce qui suit :

- Même avant que la conception de la réforme n'ait lieu, les réformes de la GFP peuvent être entravées par l'absence d'une définition claire du problème qu'elles sont destinées à traiter et de l'objectif de la réforme. Trop souvent, il n'y a pas assez de débats au sein du gouvernement – et avec les parties prenantes nationales – sur les vraies faiblesses et les contraintes exécutoires générées par l'état actuel du système de GFP. Les évaluations dirigées en externe, comme l'évaluation PEFA, prévalent souvent sur une

analyse menée localement dans la compréhension des problèmes fondamentaux qui doivent être abordés et des domaines d'intervention prioritaires

- Même lorsque les domaines clés de la réforme ont été définis, la conception de la réforme (c'est-à-dire le choix des options de réforme et des solutions disponibles) n'est souvent pas adaptée au contexte local. Le contenu de la réforme est souvent déterminé par des modèles internationaux des « meilleures pratiques » (CDMT, IFMIS, etc.) et n'est pas conçu en fonction des capacités, des contraintes et des modèles nationaux.
- Au cours de la phase ultérieure de l'adoption de la réforme, le chaînon manquant vient d'un manque de consultations suffisantes et d'adhésion (de ralliement) politique. De nombreuses réformes de la GFP ont besoin d'une large appropriation au sein du gouvernement pour leur mise en œuvre réussie. Pourtant, souvent les besoins et les objectifs de la réforme sont définis par un nombre restreint d'acteurs, sans une communication appropriée avec les autres parties prenantes et dirigeants politiques. En conséquence, le ralliement est limité, et la mise en œuvre de la réforme et le développement durable en pâtissent.
- Un aspect important de la mise en œuvre des réformes qui fait souvent défaut est la mise en place de systèmes adéquats de coordination, de suivi et d'évaluation (S&E) et d'apprentissage adaptatif. Cette mise en place nécessite l'existence d'une stratégie claire et globale des réformes de la GFP, de mécanismes de dialogue, de partage de l'informations et de coordination des diverses activités des réformes, de mécanismes appropriés de rétroaction pour suivre leur mise en œuvre et modifier la conception s'il y a lieu, et des dispositions spécifiques pour des évaluations périodiques de la façon dont se déroulent les réformes et l'impact qu'elles atteignent. Une seule dimension de l'établissement de mécanismes de rétroaction est la reconnaissance que la planification et la mise en œuvre

2.4 Passer des concepts à l'application

des réformes est un processus itératif, fondé sur la prise de risques, l'expérimentation, l'enseignement tiré des erreurs commises et l'adaptation aux changements.

- Il existe trois autres chaînons manquants majeurs, qui sont tout aussi importants au cours de la conception de la réforme que de sa mise en œuvre. Tout d'abord, les réformes de la GFP sont souvent dépourvues de liens suffisants avec d'autres réformes en cours. La décentralisation, la restructuration de la fonction publique, les révisions juridiques et d'autres réformes similaires sont fortement interconnectées avec les aspects de la GFP. Par conséquent, il est nécessaire,

de reconnaître que les réformes de la GFP peuvent et doivent être liées aux initiatives de réformes plus larges et parallèles du secteur public et qu'en fait, elles ont fort peu de chance de fonctionner pleinement sans ces dernières. Deuxièmement, dans la plupart des pays africains, les faiblesses de capacités, en particulier en ce qui concerne les ressources humaines, doivent être traitées à différents stades du processus de réforme, afin d'augmenter les chances de succès. Les capacités nécessaires ne concernent pas que la mise en œuvre de systèmes nouveaux et différents, mais concernent également la conception des réformes qui se rapportent

au contexte local, l'évaluation des différentes options et leur adaptation pour qu'elles répondent aux réalités locales. Troisièmement, lors de la conception et de la mise en œuvre des réformes, l'inclusion des secteurs et des gouvernements locaux est essentielle pour s'assurer que les institutions chargées de la mise en œuvre soient impliquées et restent actives.

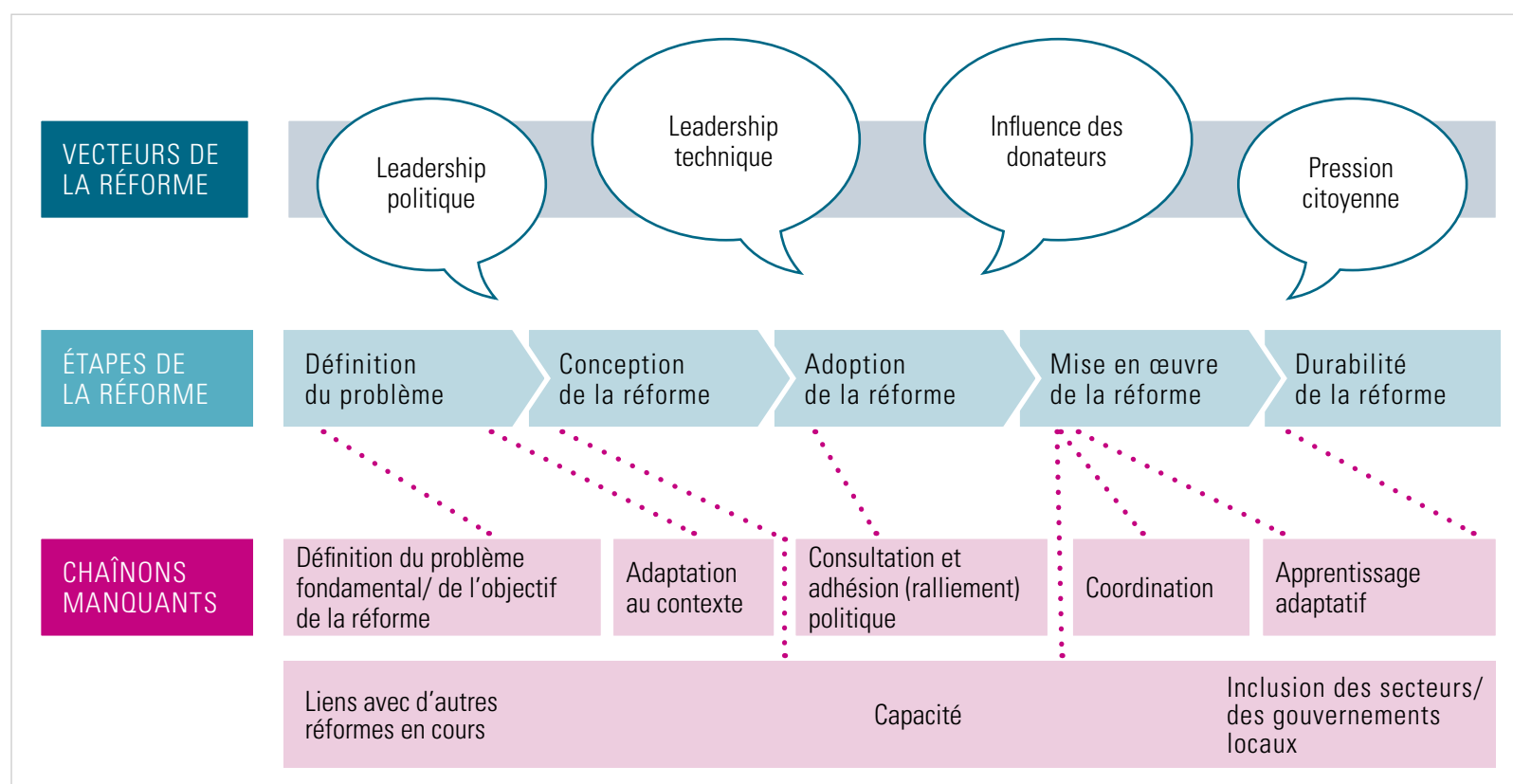
La Figure 2.4.1 présente un résumé visuel des points évoqués ci-dessus.

Perspectives d'avenir

Des discussions lors du séminaire ont donné une vue d'ensemble enrichissante et pénétrante de certains des enjeux et des défis liés aux efforts de réformes de la GFP à travers l'Afrique. L'identification à la fois des vecteurs et des chaînons manquants des réformes mettent en évidence des enseignements importants à retenir lorsque l'on se tourne vers l'avenir et que l'on réfléchit à la façon d'aborder différemment les réformes de la GFP

- Les réformes de la GFP ne seront pas toutes réalisables et n'auront pas toutes un sens à tout bout de champs. Dans les pays où la nécessité politique perçue comme telle des réformes de la GFP est limitée et où les capacités techniques existantes sont faibles, peu d'améliorations peuvent être réalisables en ce qui concerne la promotion des réformes et leur soutien, du moins à court terme.
- L'investissement dans le renforcement des capacités, tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration publique, devrait toujours être considéré comme une bonne stratégie, même s'il n'est pas immédiatement associé à des réformes institutionnelles plus générales. L'amélioration des capacités peut en fait créer les conditions qui permettront à l'avenir un soutien accru aux réformes de la GFP.

Figure 2.4.1 Résumé des discussions sur « les chaînons manquants des réformes de la GFP »



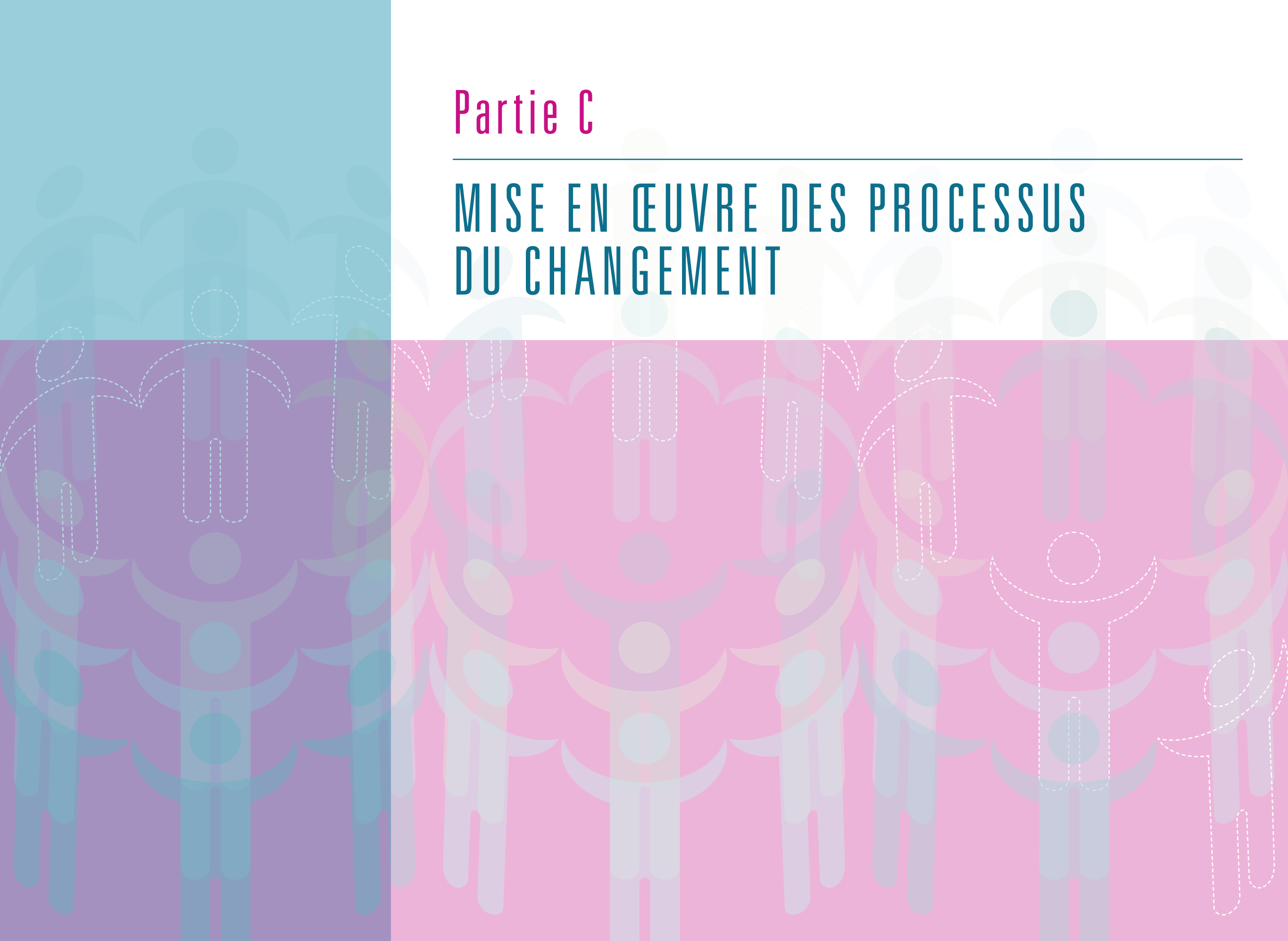
2.4 Passer des concepts à l'application

Il est nécessaire de reconnaître que les réformes de la GFP peuvent et doivent être liées aux initiatives de réformes plus larges et parallèles du secteur public et qu'en fait, elles ont fort peu de chance de fonctionner pleinement sans ces dernières.

- La façon dont les réformes de la GFP ont été conçues et créées dans le passé est probablement l'un des domaines où la plupart des améliorations peuvent être faites. Les gouvernements devraient insister sur la nécessité de prendre le temps de promouvoir le débat national sur les besoins et les priorités de la réforme, en vue d'évaluer les différentes options de réforme et d'adapter les solutions au contexte local. Les donateurs devraient être plus prudents lorsqu'ils s'attachent à la promotion des modèles internationaux des « meilleures pratiques » et devraient laisser une certaine latitude aux parties prenantes nationales pour qu'elles définissent un programme de réformes maîtrisé au niveau local.
- Les ministères des Finance sont les leaders évidents quand il s'agit des réformes de la GFP. Cependant, leur rôle de leadership devrait reposer sur des mécanismes solides de coordination qui prennent en compte le rôle d'autres acteurs importants dans les réformes de la GFP, tels que les ministères sectoriels et les gouvernements locaux, et les liens nécessaires avec d'autres réformes en cours. Sans cette coordination, il est peu probable que les efforts de réformes de la GFP réussissent.

Partie C

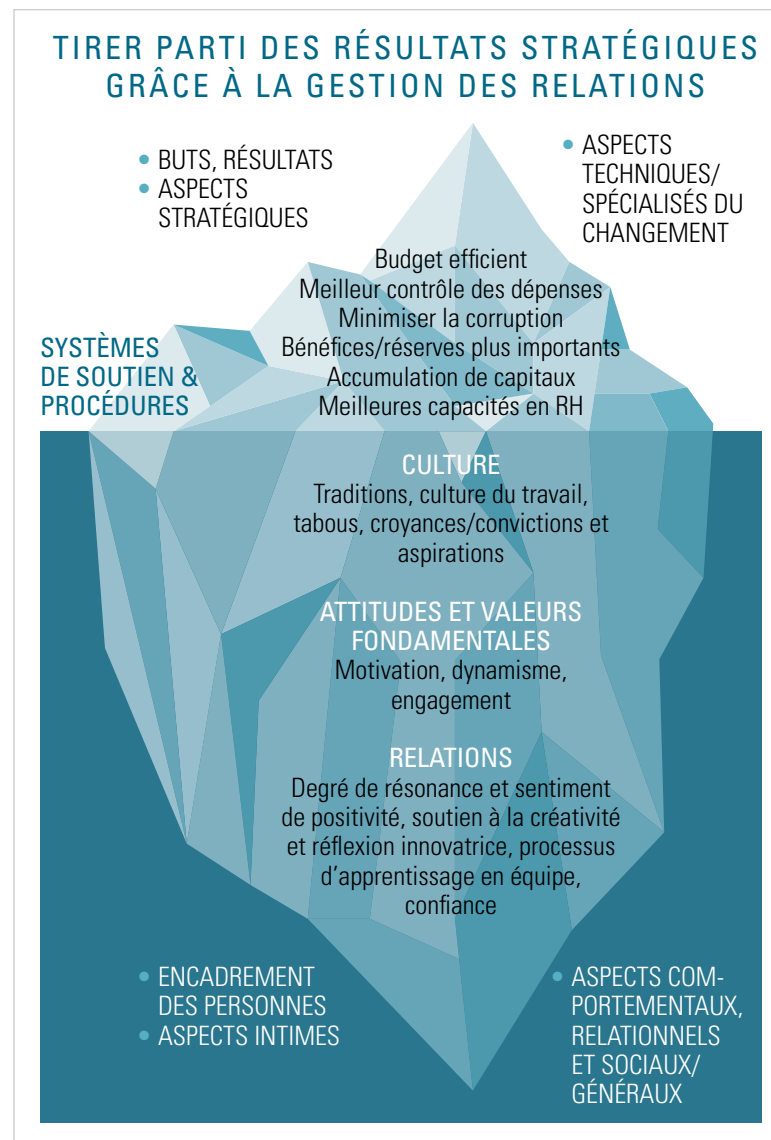
MISE EN ŒUVRE DES PROCESSUS DU CHANGEMENT



3.1 ENCADREMENT DES PERSONNES FACE AU CHANGEMENT

John Nkum et Nicole Botha

Figure 3.1.1 Le modèle de l'iceberg



Introduction

Les fonctionnaires du budget dans beaucoup de pays africains ont traversé de nombreuses vagues de réformes de la GFP. Chacune de ces vagues a entraîné un changement dans la façon dont les fonctionnaires effectuent leurs tâches et collaborent avec leurs collègues au sein du Gouvernement, par exemple en adoptant une perspective à moyen terme pour le cadre de ressources et les décisions en matière de dépenses ; en passant de budgets par poste à une orientation par programme ; en se servant de logiciels sophistiqués pour gérer les informations ; en rendant des informations budgétaires plus détaillées disponibles au public ; ou, en intégrant l'élaboration du budget pour les dépenses ordinaires et en capital.

De tels changements ont nécessité des fonctionnaires qu'ils élaborent une nouvelle approche ou qu'ils y adhèrent et qu'ils apprennent de nouvelles techniques, dans l'intention d'améliorer la façon dont le système budgétaire fonctionne. L'un des aspects du changement n'a toutefois pas bénéficié de la même attention que ces aspects techniques ; il s'agit de la façon dont les personnes sont encadrées. L'encadrement des personnes influence largement la réussite ou l'échec d'une réforme. C'est pour cette raison que CABRI a porté son attention sur « l'encadrement des personnes face au changement ».

Les trois objectifs principaux de cette Master classe étaient de permettre aux participants :

- d'évaluer la signification de « l'encadrement des personnes » en tant que chaînon manquant des réformes de la GFP ;

- d'approfondir leur compréhension et de se familiariser avec de nouveaux outils d'encadrement des personnes tout au long des processus du changement ; et,
- de partager leurs succès et leurs expériences difficiles ayant trait à l'encadrement des personnes au cours des processus de réformes de la GFP dans leurs pays et ministères respectifs.

La classe comportait des présentations sur la théorie du changement et sur l'encadrement des personnes, des séances narratives au cours desquelles les participants ont partagé leurs expériences personnelles dans l'encadrement des personnes et classé les problèmes clés par catégorie, et enfin, des travaux en groupe pour trouver des outils et des solutions réalisables. Cet article reprend le contenu présenté en classe et certains des problèmes et exemples qui en sont ressortis.

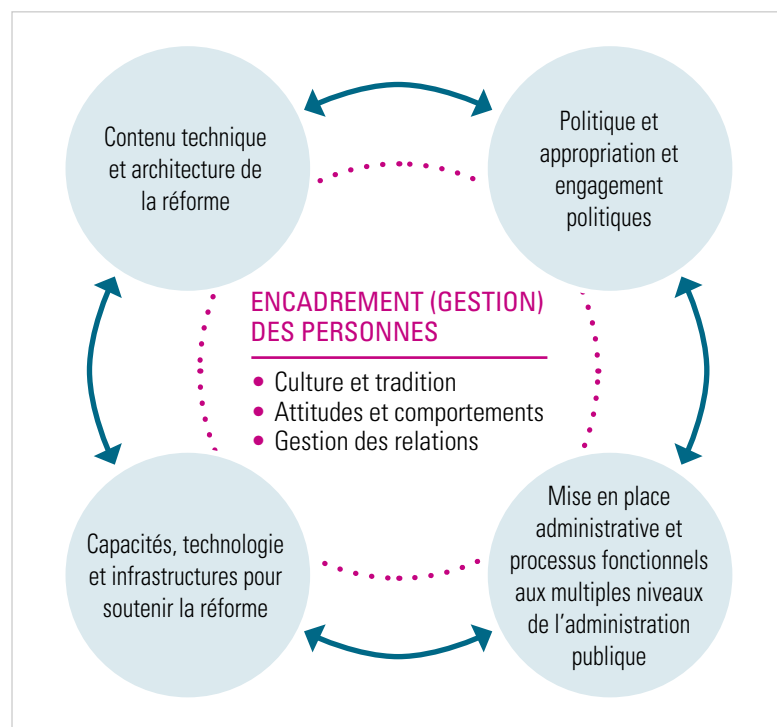
Encadrement des personnes en tant que chaînon manquant

De nombreux programmes de réforme de la GFP concentrent leurs ressources et leurs efforts sur les systèmes et procédures nécessaires pour atteindre des objectifs comme des budgets plus efficaces, l'amélioration des dépenses et la minimalisation ou éradication de la mauvaise gestion des fonds publics. Imaginons la structure d'un iceberg ; les parties formelles d'un processus de réforme de la GFP, comme la stratégie, les objectifs, les systèmes et procédures, représentent la partie émergée (voir la Figure 3.1.1). Cette partie du processus est tangible, mesurable et facile à contrôler et à gérer.

En revanche, une part bien plus grande de ce qu'il faut pour apporter un changement est intangible et se trouve immergée.

3.1 Encadrement des personnes face au changement

Figure 3.1.2 L'encadrement des personnes en tant que chaînon manquant des réformes



Il s'agit des personnes et de la façon dont elles fonctionnent. Bien moins de temps et d'énergie sont dépensés pour appuyer les individus qui doivent promouvoir et/ou mettre en œuvre les systèmes et procédures, et en faveur des relations qu'ils établissent en accomplissant leur travail. Trois points axés sur les personnes sont considérés ici : culture et traditions, attitudes et comportement, gestion des relations.

En ne prenant en compte que les aspects formels des réformes de la GFP, il y a peu de chances que le changement ne soit effectué. Il faut accorder plus d'attention aux individus et aux équipes chargés de conduire et de mettre en œuvre les réformes. Le processus de réforme aura un impact certainement plus profond si les questions sociales comme les valeurs, les mentalités et les capacités sont prises en compte de manière explicite et stratégique.

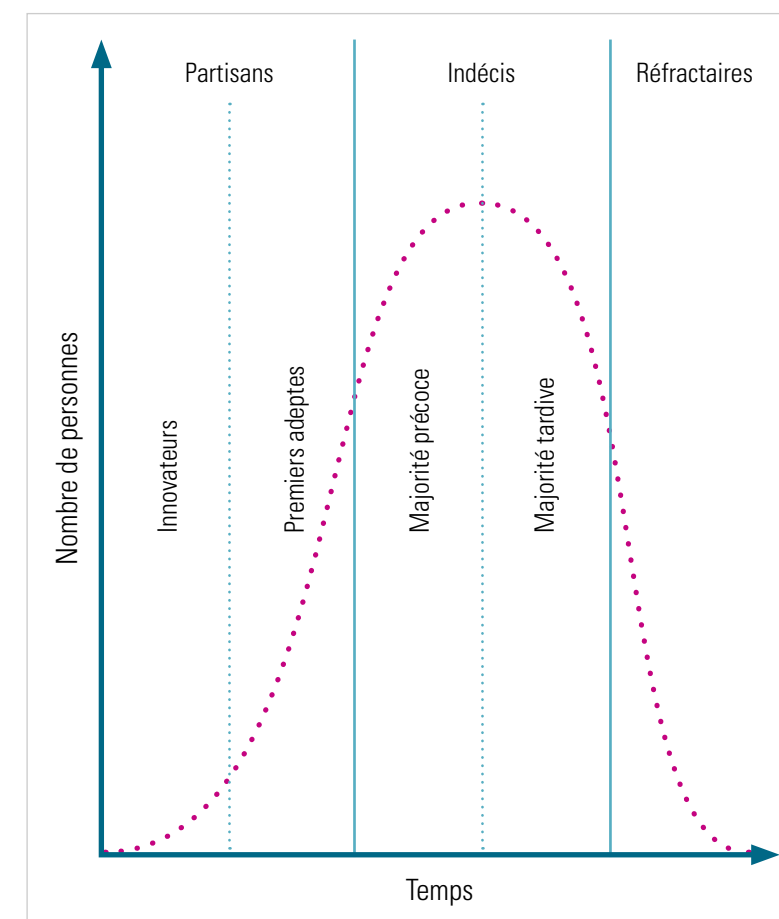
Une approche proactive et systémique de la gestion du changement au sein d'un processus de réforme inclut ainsi au moins trois aspects différents : s'adapter au changement, le contrôler, et l'effectuer, tout en prenant en compte les questions organisationnelles et individuelles clés que sont la culture et les traditions, les attitudes et le comportement, ainsi que la gestion des relations. Une approche holistique de la conception d'une réforme de la GFP place l'encadrement des personnes affectées par la réforme au cœur de la question, comme nous pouvons le voir dans la Figure 3.1.2. Ceci accroît l'appropriation et l'adhésion (au ministère des Finances, dans les ministères sectoriels ou au Parlement). Dans cette mesure, l'encadrement des personnes est un moyen de tirer parti des résultats stratégiques.

Résultats des séances narratives

La compréhension gagnée par les participants lorsqu'ils ont partagé leurs expériences personnelles en matière d'encadrement des personnes lors des processus de réforme était le principal fruit des séances narratives. Les participants

ont évalué les différents types d'intérêts et leur profondeur, l'engagement, les réactions et l'appropriation manifestés par les différentes parties prenantes lors du processus de réforme aux échelles nationale et infranationale. Ils ont compris que les défis émergeant de l'encadrement des personnes lors du processus de réforme découlent de l'absence de traitement des différentes motivations et intérêts des différentes parties prenantes, comme les ministres, les donateurs et les conseillers, qui parfois initient et poussent à la réforme, par rapport aux hauts fonctionnaires du budget (HFB) et aux autres fonctionnaires au ministère des

Figure 3.1.3 Les personnes face au changement



3.1 Encadrement des personnes face au changement

Une culture qui définit ouvertement les rôles et les objectifs de performance tout en laissant la place à la consultation et à l'expérimentation, qui mesure et récompense le succès, et qui partage les réussites et les échecs comme des processus d'apprentissage promouvra vraisemblablement la réforme.

Finances, où se déroulent généralement les réformes de la GFP. Ces intérêts, motivations et réactions diffèrent aussi de ceux des parties prenantes dans les ministères sectoriels, les organes et les structures infranationales.

Face à la diversité des parties prenantes, l'une des approches utiles des dirigeants du changement passe par l'évaluation de leurs différents rôles au sein du processus de réforme et leur classement entre innovateurs, premiers adeptes, majorité précoce, majorité tardive et réfractaires ; puis elle inclut le déploiement de stratégies et outils différents pour les encadrer. La meilleure façon d'évaluer cette approche est d'observer le rôle des réfractaires, dont la contribution peut s'avérer nécessaire à la qualité des processus de réforme. En effet, la résistance peut servir de « contrôle qualité » de la conception et du contenu d'un processus de réforme.

Certains des problèmes fondamentaux qui ont animé la classe lors des séances narratives peuvent se résumer comme suit :

- Qui choisit les dirigeants du changement ? Dans beaucoup de processus de réforme de la GFP, le personnel choisi pour mettre en œuvre la réforme au ministère des Finances et dans les autres ministères et organes n'est pas sélectionné par ceux qui sont à la tête de la réforme ; pourtant, ce personnel est très souvent choisi pour conduire le changement. Ceci rend leur encadrement d'autant plus difficile.
- Comment la malhonnêteté et le souci de tirer un bénéfice personnel du processus de réforme sont-ils gérés ? La solution est d'utiliser des récompenses et sanctions claires et transparentes, fondées sur une évaluation des performances ouverte comme système de contrôle pendant la direction du programme de réforme.
- Quel est le bon style de leadership pour conduire la réforme : forcer pour réussir ou convaincre tout le monde sans finir dans les délais ? Les participants ont appris que ce qui peut

sembler comme une perte de temps et d'élan au début pour convaincre plus de monde devient en fait un gain en rapidité et viabilité lorsque les personnes s'approprient et prennent en main, elles-mêmes, la réforme.

- Comment faut-il gérer les réfractaires, ces personnes qui gardent le pied sur la pédale de frein ? La voie à suivre est de reconnaître que la résistance est une énergie positive qui peut être exploitée afin de garantir l'excellence et la viabilité. Les réfractaires permettent aux innovateurs de s'assurer que les réformes sont adaptées à leur contexte.

Enseignements tirés des séances narratives sur la culture et les traditions

Les participants ont partagé leurs expériences sur la dimension de la culture et des traditions comme promoteurs ou inhibiteurs du processus de réforme. Les principaux enseignements étaient que la culture des fonctionnaires a tendance à être directive et non consultative, avec un accent sur la réalisation des tâches sur une période limitée et dirigée par la hiérarchie avec une structure stricte fondée sur les ordres et l'obéissance. Dans cette culture, les efforts ne sont pas toujours assortis de récompenses ; il y a peu de place pour l'expérimentation et les erreurs, et l'accent est mis sur le fait d'honorer les employés de longue date plutôt que les penseurs créatifs pleins de jeunesse, qui peuvent par exemple être plus au fait des technologies. Dans cette culture, les réformes en tant que processus d'expérimentation, d'apprentissage et de consolidation de l'innovation se heurtent à de sérieux obstacles institutionnels.

La voie à suivre est d'accompagner le processus de réforme par des processus du changement de la culture qui s'efforcent de réorienter la mentalité des dirigeants et des cadres supérieurs du secteur public pour la rendre davantage consultative, en prenant en compte les suggestions depuis la base de la hiérarchie, et en recevant les retours des autres unités au sein du ministère des Finances et des autres ministères et organes. Une culture qui définit ouvertement les rôles et les objectifs de performance tout

3.1 Encadrement des personnes face au changement

Les causes principales des attitudes négatives dans le contexte des réformes du secteur public découlent de la crainte de perdre son honneur, son statut ou sa reconnaissance, et de la préoccupation d'avoir plus de travail sans récompenses clairement identifiables.

en laissant la place à la consultation et à l'expérimentation, qui mesure et récompense le succès, et qui partage les réussites et les échecs comme des processus d'apprentissage promouvra vraisemblablement la réforme. Dans le secteur public, cela est possible si les premières étapes de la réforme sont abordées comme des projets pilotes, accompagnées des mécanismes administratifs et techniques (notamment des récompenses proportionnelles et des formations) qui sont élaborés spécialement pour appuyer le déploiement et la généralisation de la réussite de la réforme dans toutes les institutions concernées à l'échelle nationale et aux échelons infranationaux.

Enseignements tirés des séances narratives sur les attitudes et les comportements

Les discussions sur les attitudes et les comportements promouvant la réforme dans le secteur public sont parvenues à la conclusion que plus d'individus s'investissent dans le programme de réforme lorsque les dirigeants du changement engendrent la confiance et le respect par « l'écoute générative » et en permettant l'apprentissage mutuel.

En revanche, lorsque les dirigeants d'un processus de réforme cherchent à s'intéresser aux résultats plutôt qu'aux personnes, qu'ils ont recours à des motivations pécuniaires comme conditionnalité, et qu'ils créent une attitude d'honneur envers ceux qui ont réussi et de déshonneur envers ceux qui sont plus lents, le programme de réforme peut s'en trouver menacé ou tout du moins ralenti. Une attitude de positivité et de soutien a tendance à gagner plus d'adeptes du processus de réforme que celle de jugements et de condamnations. En termes concrets, la réussite des réformes du secteur public requiert une attitude qui laisse la place à ceux qui apprennent lentement, et qui apprécient les efforts supplémentaires qui accompagnent toute réforme.

Les discussions ont aussi conclu que les causes principales des attitudes négatives dans le contexte des réformes du secteur public découlent de la crainte de perdre son honneur, son statut ou sa reconnaissance, et de la préoccupation d'avoir

plus de travail sans récompenses clairement identifiables. Cela est particulièrement vrai lorsque les fonctionnaires perçoivent les conseillers externes comme étant mieux rémunérés et comme recevant plus de reconnaissance qu'eux-mêmes et leurs collègues qui doivent mettre en œuvre les changements difficiles proposés par ces conseillers. Pour changer cette attitude, les dirigeants du changement peuvent modifier le processus pour rendre les raisons, les avantages et les changements transparents et visibles aux yeux des différentes catégories de parties prenantes, et pour créer une atmosphère de soutien et d'honneur.

Enseignements tirés des séances narratives sur la gestion des relations

Les enseignements clés qui ont émergé des partages lors des séances narratives sur la gestion des relations mettaient en exergue le fait que les dirigeants des réformes de la GFP doivent entretenir des relations positives et fonctionnelles avec leurs principaux collaborateurs. Cela implique deux choses. La première est une analyse des parties prenantes de façon à procurer une compréhension des structures et personnes ou fonctionnaires qui sont les plus importants collaborateurs/alliés dans les différents aspects du processus de réforme. L'analyse doit traiter de ce qui est nécessaire pour assurer l'appropriation et la participation entières de la part de ces alliés essentiels. La deuxième chose nécessaire est l'alignement stratégique de ces acteurs/parties prenantes pour les amener à s'approprier le processus de réforme et à s'engager en sa faveur.

Une autre dimension de la gestion des relations que les participants ont mentionnée était la façon dont les donateurs et les conseillers se détachent du personnel de la fonction publique au cours du processus de réforme de la GFP, et ce, par leur arrogance et leur comportement porteur de jugements. Les différences d'orientation et de savoir doivent être exploitées en faveur d'une relation qui encourage l'apprentissage et le partage entre adultes. En bref, si des approches fondées sur la formation

3.1 Encadrement des personnes face au changement

Il est plus facile de gérer les aspects techniques et administratifs du processus de réforme de la GFP que de gérer l'aspect de l'encadrement des personnes. Cela est en partie dû au fait que l'éventail de compétences sociales requises pour communiquer et générer l'appropriation et la participation au processus de réforme n'est pas toujours à la disposition des dirigeants à la tête des réformes.

des adultes et l'apprentissage expérientiel sont déployées, une relation d'apprentissage et de partage mutuellement bénéfique pourra être instaurée en vue d'appuyer le processus de réforme.

Enfin, les participants ont souligné le besoin de dirigeants du processus de réforme qui appliquent des approches de gestion axées sur les personnes et qui leur permettent de connaître les membres de leur équipe de façon à encourager l'auto-motivation et la résonance (un stock de positivité qui fait ressortir le meilleur de chacun).

Outils d'encadrement (de gestion) des personnes dans le cadre des réformes de la gestion des finances

Outils de gestion des traditions et de la culture

On a aidé les participants à identifier plusieurs outils et approches pour relever les défis rencontrés par les réformes de la GFP. Globalement, le consensus impliquait que les réformes de la GFP avaient plus de succès dans les organisations où la culture cherche un équilibre entre : hiérarchie et consultation ; encouragements et résultats exigés ; récompenses des individus et résultats des équipes ; performance et prestation ; et, apprentissage et innovation. Ces organisations permettent également aux membres du personnel de s'ouvrir, de parler de leurs problèmes, de faire part de leurs réactions, d'innover et de partager leurs expériences. Pour instaurer une telle culture, des activités régulières de consolidation de l'esprit d'équipe, des formations/le renforcement des capacités, des rapports communs sur l'état d'avancement ancrés dans l'apprentissage commun, et la célébration régulière des gains/réalisations sont nécessaires. De plus, ceux qui dirigent les réformes dans les organisations doivent manifester les caractéristiques de la culture d'encouragement par des exemples en temps réel. Le principe directeur ici est que « les gens reflètent ce qu'ils connaissent ». Ainsi, l'organisation doit démontrer la valeur qu'elle donne à la prise de décision sur une base consultative, à la pensée

innovante et à l'apprentissage organisationnel par le biais de rapports communs et en célébrant les succès.

Outils de gestion des attitudes et des comportements

Dans l'ensemble, les outils permettant la génération d'attitudes et comportements positifs et encourageants au cours des processus de réforme de la GFP cherchent à reconnaître et à honorer les différentes contributions effectuées par les différentes parties prenantes envers le processus du changement. Cela requiert le partage régulier d'informations, ainsi que la motivation ou l'encouragement appuyés par l'utilisation de récompenses et sanctions visibles qui créent un sentiment d'appropriation, de responsabilité et d'honneur parmi le personnel impliqué dans le processus du changement.

Outils de gestion des relations qui améliorent les réformes de la gestion des finances publiques

Les participants ont identifié une approche de la gestion des relations équilibrant la relation formelle/officielle et les contacts informels/sociaux, comme très efficace pour susciter l'appropriation et la motivation parmi les équipes de mise en œuvre des réformes. Lorsque les dirigeants du processus du changement sont capables de créer un sentiment de collégialité et une relation de confiance ancrés dans le respect de l'efficacité et de la responsabilité, l'équipe chargée du changement a tendance à s'engager davantage et à ne pas perdre de vue les résultats.

Ce sont là certains des outils et approches principaux qui ont fait l'unanimité lors de la Master classe. Par ailleurs, les participants ont appris qu'il est plus facile de gérer les aspects techniques et administratifs du processus de réforme de la GFP que de gérer l'aspect de l'encadrement des personnes. Cela est en partie dû au fait que l'éventail de compétences sociales requises pour communiquer et générer l'appropriation et la participation au

3.1 Encadrement des personnes face au changement

processus de réforme n'est pas toujours à la disposition des dirigeants (fonctionnaires et politiciens) à la tête des réformes. Certaines des autres raisons pour lesquelles l'encadrement des personnes dans les réformes reste un défi plus difficile est que la charge de travail supplémentaire qui accompagne habituellement un processus de réforme n'est pas assortie d'une rémunération, d'incitations et de motivations proportionnelles de la part de ceux qui sont chargés d'introduire et de diriger le changement. Lorsque des incitations pécuniaires sont utilisées pour motiver les personnes à s'approprier/diriger les réformes, l'enveloppe financière a tendance à ne pas être viable à long terme, ce qui sème le doute quant à l'appropriation et la viabilité des réformes.

Conclusion

La Master classe sur « L'encadrement des personnes face au changement » a sensibilisé les participants quant à la signification de l'encadrement des personnes dans le cadre de la réforme de la GFP, et quant à la façon dont cet aspect fait souvent défaut dans les processus de réforme. La classe a également permis aux participants de partager leurs expériences et d'apprendre les uns des autres sur l'encadrement des personnes. Les échanges structurés sur les trois aspects clés de l'encadrement des personnes ont servi à mettre en lumière le besoin d'un éventail de compétences et d'outils pour encadrer les personnes lors des réformes.

L'enseignement principal retenu de la Master classe est illustré dans cette explication paraphrasée de l'un des participants :

« Nous avons lancé des réformes de la GFP et nous nous sommes heurtés à beaucoup d'obstacles lors de leur mise en œuvre. Après ce cours, je sais maintenant que le problème principal est l'encadrement des personnes dans le cadre des réformes, un aspect que nous n'avons pas traité. À mon retour j'informerai mes dirigeants de cette omission dans notre processus de réforme. »

3.2 DÉCONSTRUCTION DES PROBLÈMES ET MISE EN ŒUVRE ITÉRATIVE

Jitendra Hargovan

Encadré 3.2.1 : Quatre principes fondamentaux de l'adaptation itérative en fonction des problèmes

- Principe n° 1 :** L'AIFP se concentre sur la résolution de problèmes de performance désignés localement et définis (par opposition à la transplantation de solutions préconçues et toutes prêtes fondées sur des meilleures pratiques).
- Principe n° 2 :** Elle cherche à créer un environnement d'autorisation dans le contexte de la prise de décision, et qui encourage la « déviance positive » et l'expérimentation (par opposition à la conception de projets et programmes que les agents doivent mettre en œuvre à la lettre).
- Principe n° 3 :** Elle intègre cette expérimentation à un circuit étroit de rétroaction facilitant un apprentissage expérientiel rapide (par opposition aux longs délais de l'apprentissage par les évaluations ex post).
- Principe n° 4 :** Elle engage activement des groupes d'agents afin d'assurer que les réformes soient viables, légitimes, pertinentes et supportables (par opposition à un groupe limité d'experts externes promouvant une diffusion descendante de l'innovation).

Source: Extrait de la référence Andrews et coll. (2012)

Introduction

La Master classe sur la « Déconstruction des problèmes et la mise en œuvre itérative » a présenté aux participants certains des travaux effectués par l'équipe de renforcement des capacités des États de la Harvard Kennedy School sur l'adaptation itérative en fonction des problèmes (AIFP). L'AIFP s'appuie sur des arguments récents avancés par certains universitaires, praticiens et CABRI, de la pensée pragmatique pour trouver comment améliorer les capacités des États.

Dans le cadre des réformes de la gestion des finances publiques (GFP), CABRI a pris position en faveur de solutions spécifiques au contexte et endogènes. L'AIFP va encore plus loin et suggère que l'étape importante de la mise au point de telles solutions est d'avoir une bonne compréhension du problème. Le premier principe de l'approche de l'AIFP met l'accent sur des problèmes identifiés au niveau local, déconstruits et spécifiés, afin de parvenir à des solutions qui soient appropriées et réalisables (voir l'Encadré 1). Le troisième principe intègre les opportunités d'expérimentation et d'apprentissage grâce à la mise en œuvre des solutions. Cet apprentissage affecte l'amélioration de la compréhension des problèmes et le peaufinage des solutions.

La Master classe a examiné la raison pour laquelle la déconstruction des problèmes est importante, ainsi que les concepts et outils qui peuvent être utilisés pour analyser et décomposer les problèmes et les approches, et ce, dans le but d'élaborer des solutions possibles. Le cours incluait une discussion sur le besoin d'une approche itérative de la mise en œuvre qui laisse la place à l'apprentissage et à la rétroaction. Cet

article revient sur le contenu présenté en classe et sur certains des points et exemples soulevés.

L'importance de la déconstruction des problèmes

Andrews (2014) présente l'importance de la déconstruction des problèmes comme suit. S'interroger sur un problème et comprendre exactement ce qu'il est génère un énoncé du problème. La formulation d'un énoncé constructif du problème fournit un fondement pour déterminer une solution appropriée. En identifiant et en spécifiant le problème, vous orientez l'attention vers les points où le changement est nécessaire. Les énoncés de problèmes aident à mobiliser les agents derrière le changement. Ils encouragent aussi la quête de solutions aux problèmes, pas seulement l'adoption de n'importe quelle ancienne solution.

La Master classe a commencé en présentant aux fonctionnaires du budget un « problème simple ». Lorsqu'on leur a demandé de résoudre le problème, les participants étaient désireux de définir des solutions. Souvent, un problème est présenté comme une absence de solution, et il n'y a ainsi qu'une solution ; par exemple, « le problème est que nous n'avons pas de budget-programme », ce qui implique que la solution soit « d'avoir un budget-programme ». En conséquence, la première leçon de la Master classe était de poser les bonnes questions et de comprendre les causes d'un problème avant même de tenter de définir des solutions. Andrews, Pritchett & Woolcock (2012) défendent l'idée que les efforts de renforcement des capacités

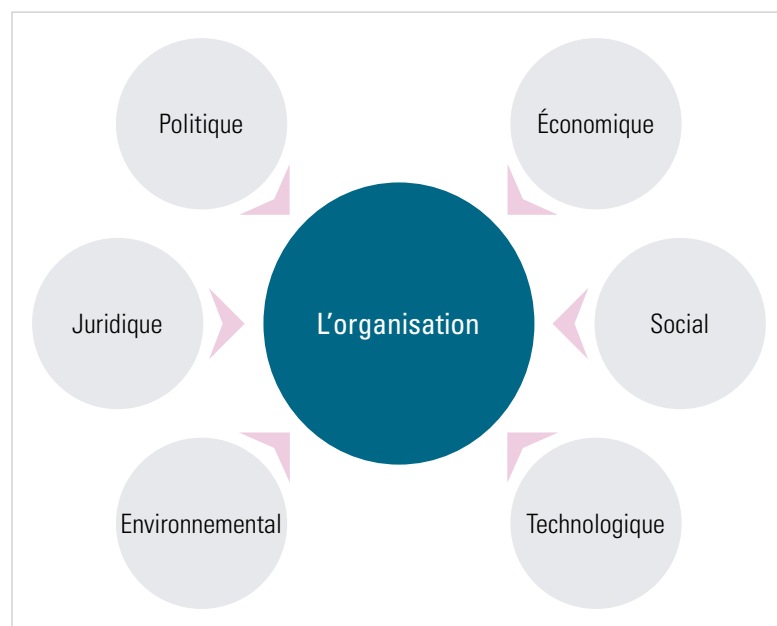
3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

de l'État doivent commencer en se demandant « quel est le problème » au lieu de « quelle solution adopter ? ».

Détourner l'approche de l'élaboration de solutions au profit de l'analyse des problèmes permet aux acteurs de commencer à se concentrer sur le besoin de résoudre les vrais problèmes, en trouvant des solutions qui fonctionnent. La résolution de problèmes, en tant qu'approche, requiert de s'engager à parvenir à un consensus quant à la définition détaillée du problème. L'un des aspects cruciaux de la résolution de problèmes est de se tenir éloigné des symptômes du problème et de se concentrer sur les causes, les origines du problème en particulier. En faisant cela, vous avez plus de chances d'examiner le défi fonctionnel que de vous focaliser sur l'absence d'une certaine forme.

Plusieurs outils peuvent aider à décomposer les problèmes. Cet article en reprend trois pour le lecteur : l'analyse PESTEL, la technique des « 5 pourquoi », et l'analyse en arêtes de poisson (ou schéma ou méthode d'Ishikawa) .

Figure 3.2.1 L'analyse PESTEL



Outils d'analyse des problèmes

L'analyse PESTEL

Pour comprendre les origines d'un problème, il est important de mieux comprendre la situation. L'une des approches possibles est de comprendre l'influence de l'environnement sur l'organisation ou sur le problème. Un outil utile pour comprendre l'environnement est l'analyse PESTEL, qui examine les facteurs politiques, économiques, sociaux, technologiques, environnementaux et macro-environnementaux juridiques qu'il faut prendre en compte dans le cadre de l'analyse de problème. Ce type d'analyse est illustré dans la Figure 3.2.1.

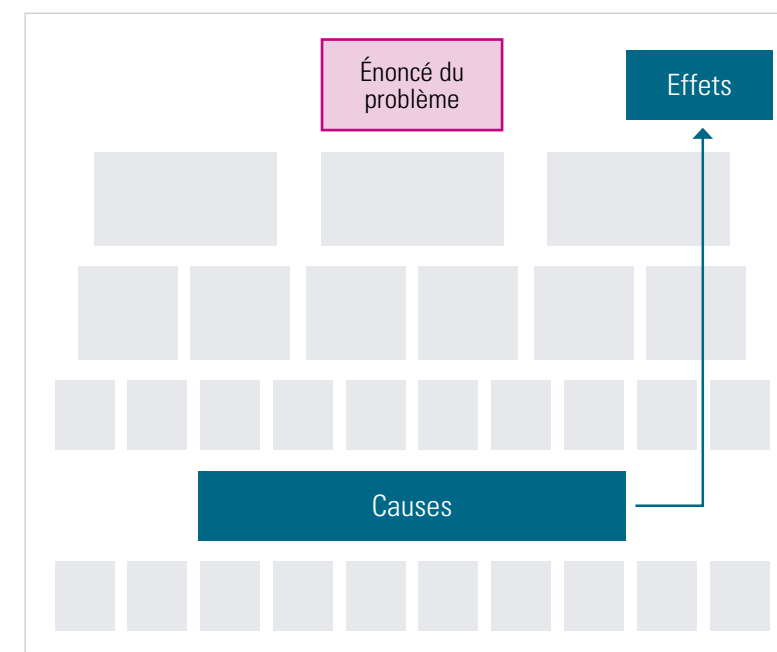
L'analyse est limitée aux points de vue et perspectives des acteurs qui conduisent l'analyse PESTEL. Il est important de noter qu'il faudrait peut-être la compléter par des recherches

empiriques/factuelles, et par le savoir et les points de vue d'autres parties prenantes choisies.

La technique des « 5 pourquoi »

Pour mieux comprendre le problème, les acteurs peuvent créer un « arbre à problèmes » qui confirme l'analyse. Cette analyse se fonde sur la déconstruction du problème au moyen de la technique des « 5 pourquoi », un procédé de questions-réponses utilisé pour séparer les symptômes de la cause du problème. La Figure 3.2.2 illustre une structure d'arbre à problèmes.

Figure 3.2.2 L'analyse par arbre à problèmes



La première étape du processus est de discuter et de s'entendre sur le problème à résoudre – c'est l'énoncé du problème. Les acteurs ne doivent pas s'inquiéter si l'énoncé du problème est vague, car l'analyse le décomposera davantage. L'étape suivante est d'identifier la cause du problème en se

3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

Cette approche a aussi l'avantage d'édifier une compréhension commune du problème et un sentiment de détermination à résoudre les origines plutôt que les symptômes du problème.

demandant pourquoi le problème existe. Cette identification révélera aux acteurs les causes initiales du problème. Répétez les étapes en demandant « pourquoi » au moins cinq fois pour en arriver à l'origine du problème. Cette approche a aussi l'avantage d'édifier une compréhension commune du problème et un sentiment de détermination à résoudre les origines plutôt que les symptômes du problème. Plus on descend dans l'arbre à problèmes, plus on se rapproche de l'origine. L'arbre à problèmes mettra à jour de multiples branches (relations de cause à effet) menant au problème central. Il permet aux acteurs de se concentrer sur la résolution de l'origine du problème et d'identifier les éléments qui pourraient être indépendants de leur volonté (comme l'environnement réglementaire ou économique). Cette technique permet de mettre au point plus d'options au niveau des solutions possibles.

Voici deux exemples de la façon d'utiliser la technique des 5 pourquoi pour identifier l'origine d'un problème.

Exemple n° 1

- L'ambulance est arrivée une heure après que l'urgence médicale ait été signalée. *Pourquoi ?*
- Il n'y avait que deux ambulances en service dans la région ce jour-là. Mais la région possède six ambulances. *Pourquoi est-ce que deux seulement étaient en service ?*
- Il n'y avait assez de carburant que pour deux ambulances par semaine. *Pourquoi ?*
- Le budget pour le carburant était presque épuisé, à deux mois de la fin de l'exercice fiscal. *Pourquoi ?*
- Le prix du carburant a augmenté, et cette augmentation n'avait pas été prévue au budget. *Pourquoi ?*

Dans ce cas, les hausses habituelles des prix n'avaient pas été prises en compte pendant le processus de planification

et d'affectation du budget, ce qui a entraîné un manque grave dans la prestation d'un service public vital. La technique des 5 pourquoi peut aussi être appliquée pour trouver le vrai problème, comme illustré dans l'Exemple n° 2 (voir Andrews et coll., 2012).

Exemple n° 2

- Nous avons obtenu le score D pour l'indicateur PEFA sur la passation des marchés, car nous n'avons pas de loi exigeant l'appel d'offres au sein du gouvernement. *Pourquoi est-ce que cela est important ?*
- L'absence d'une telle loi incite à ne pas se servir d'appels d'offres dans le cadre des accords de passation de marchés. *Pourquoi est-ce que cela est important ?*
- Sans incitation, la plupart des accords de passation de marchés sont actuellement instaurés en passant par des fournisseurs uniques. *Pourquoi est-ce que cela est important ?*
- Passer par un fournisseur unique peut augmenter la corruption et entraîner des frais de passation plus élevés et une qualité moindre. *Pourquoi est-ce que cela est important ?*
- Nous pouvons démontrer que beaucoup d'accords de passation de marchés sont trop onéreux et que la procurement des biens est mauvaise. *Pourquoi est-ce que cela est important ?*

Une passation onéreuse et de mauvaise qualité sape la prestation de services essentiels au sein du gouvernement.

Dans ce cas, le défi n'est pas d'adopter une nouvelle loi mais d'améliorer le coût et la qualité de la passation de marchés ; il est peu probable que ce problème soit résolu par l'introduction d'appels d'offres.

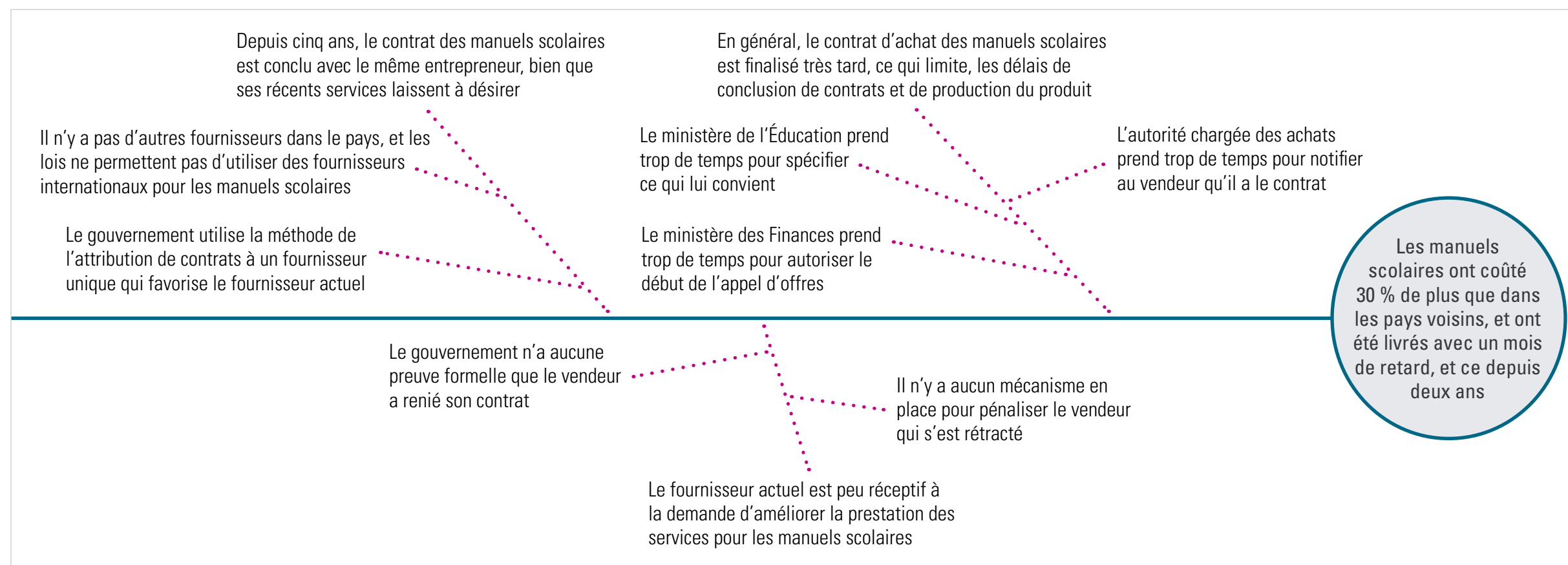
3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

Analyse en arête de poisson (Schémas ou méthode d'Ishikawa)

Les analyses en arêtes de poisson (schémas d'Ishikawa) cherchent à identifier les variables d'un modèle – il peut s'agir d'un problème, d'un besoin ou d'une opportunité. Cette méthode reconnaît aussi que les problèmes peuvent avoir des causes multiples. Andrews et coll. (2012) reprennent le problème de passation décrit dans l'Exemple 2 et le placent dans le contexte d'une crise des manuels scolaires, comme

cela est représenté dans la Figure 3.2.3. Les trois branches principales illustrées reflètent des problèmes au niveau du processus d'attribution des contrats, de la loi sur l'attribution de marchés publics et du fournisseur. Le problème de l'attribution de contrats à un fournisseur unique est l'un des nombreux points soulevés. Cet exercice démontre qu'il existe de nombreuses causes et sous-causes potentielles ; ainsi, il y a plusieurs points de départ possibles pour commencer à résoudre ce problème. Chaque agent impliqué dans la déconstruction du problème apportera une perspective

Figure 3.2.3 La crise des manuels scolaires : décomposer les problèmes pour qu'ils conduisent à des solutions



Source: Extrait à partir d'Andrews et coll. (2012)

3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

Plus l'éventail d'agents/parties prenantes impliqués est large, plus vous avez de chances de parvenir à des points d'entrée et à des solutions viables, légitimes et pertinentes.

différente. Il est important de poser les questions d'une manière dont elles n'ont pas encore été posées, et de rassembler des personnes qui n'ont pas encore partagé leur point de vue. Ce type de processus enrichit la compréhension du problème.

Dans la technique des « 5 pourquoi » et l'analyse en arêtes de poisson, le but est d'amener les acteurs à examiner la complexité des problèmes afin de trouver les points d'entrée et les solutions.

Analyse des options

Après avoir terminé une analyse détaillée du problème, il est important d'envisager des solutions pratiques, pertinentes et viables pour résoudre le problème. Les outils présentés ci-dessous fournissent un « bouquet » à partir duquel des solutions peuvent être élaborées. La méthodologie identifie également les domaines potentiellement indépendants de la volonté des acteurs. Pour traiter un problème, les acteurs doivent créer un éventail de solutions/options possibles.

Lors de l'élaboration des options il faut :

- examiner les différents scénarios découlant des contraintes de ressources ;
- examiner les directives, réglementations ou précédents liés au problème ;
- évaluer la recherche sur ce qui a fonctionné ou pas, dans le passé ou ailleurs ; et,
- évaluer les solutions par le biais d'une collaboration avec des parties prenantes ou groupes cible identifiés.

Ne prendre aucune mesure est également une option, mais elle n'est pas considérée comme une solution viable. De nombreux critères d'analyse des options peuvent être mis au point, en fonction du problème. Les critères proposés et

discutés dans la Master classe sont présentés ci-dessous. La plupart d'entre eux tendent vers la faisabilité de la solution (comme la probabilité que cette solution soit adoptée et mise en œuvre).

- *Délais.* S'agit-il de quelque chose que vous pourrez mettre en œuvre assez rapidement ?
- *Adhésion politique.* Cette option bénéficie-t-elle du soutien politique ?
- *Préparation.* S'il s'agit d'une option à moyen ou plus long terme, que devez-vous mettre en place ?
- *Ressources et capacités.* Avez-vous les ressources et les capacités de mise en œuvre nécessaires pour cette option – finances, personnel, technologies ?
- *Technologies.* Vous servez-vous au mieux des technologies disponibles ?
- *Risques.* Quels sont les risques impliqués ?
- *Efficacité.* Cela implique-t-il des économies de coûts et d'autres avantages associés ?
- *Résultats.* Quel est l'ampleur de l'impact sur votre objectif final ?
- *Responsabilisation/gouvernance.* Est-ce que la solution proposée facilitera l'amélioration de la responsabilisation ou de la gouvernance ?

Ces critères sont utilisés pour sélectionner la meilleure solution possible à mettre en œuvre. La solution choisie doit résoudre le problème et dans l'idéal, elle doit être axée sur l'amélioration de la fonctionnalité, afin de réaliser l'objectif final. Plus l'éventail d'agents/parties prenantes impliqués est large, plus vous avez de chances de parvenir à des points d'entrée et à des solutions viables, légitimes et pertinentes.

3.2 Déconstruction des problèmes et mise en œuvre itérative

Approches de mise en œuvre

Comme expliqué ci-avant, ne prendre aucune mesure est une option, mais cela ne représente pas une solution. Cela va à l'encontre de l'esprit de la mise en œuvre itérative. La première approche essentielle de mise en œuvre qui est recommandée est « d'agir ». Même si l'action est un petit pas, il est important que les acteurs fassent quelque chose. L'intervention peut être mineure, mais elle doit se concentrer sur l'origine du problème. Pour ce faire, les acteurs doivent examiner les suppositions incorporées dans l'analyse (c.-à-d. les suppositions doivent être vraies pour que le programme/projet réussisse).

Lors du processus de mise en œuvre, il est aussi important de créer un environnement habilitant qui génère la mise en œuvre itérative. Ceci est effectué en responsabilisant le personnel de première ligne, en déléguant aux niveaux appropriés et en motivant l'organisation à viser une haute performance. L'itération implique que l'apprentissage se produise en expérimentant différentes idées et approches. Cet apprentissage peut nécessiter que vous adaptiez votre approche pour que vous puissiez obtenir un résultat plus positif (consulter l'Encadré 3.2.1, principe n°3, ci-avant). Au final, cela crée un environnement habilitant qui encourage le personnel à prendre des risques et à participer au processus du changement. Il est important d'instaurer une alliance d'agents/moteurs de changement positif.

Conclusion

Il faut noter que les approches ci-dessus sont les premières étapes de la résolution de problèmes dans un environnement complexe.

Voici six leçons à retenir de cette Master classe :

1. Concentrez-vous sur le besoin de résoudre les problèmes (pas de définir des solutions) ;
2. Demandez pourquoi (au moins cinq fois) ;
3. Cherchez l'origine du problème ;

4. Il peut y avoir un « bouquet » de solutions ;
5. Considérez toutes les options avec soin ; et,
6. Trouvez de nouvelles solutions par l'intervention, l'expérimentation, l'apprentissage et l'adaptation.

Dans la lignée de l'approche de l'AIFP, les options et solutions sélectionnées doivent se fonder sur des problèmes identifiés au niveau local, déconstruits et spécifiés, afin qu'elles soient appropriées et réalisables dans le contexte local.

Références

- Andrews M, Pritchett L & Woolcock M (2012) *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*. Center for Global Development Working Paper 299. Washington DC: CGD.
- Andrews M (2014) [Building State Capability \(BSC\) Video 26: Deconstructing Sticky Problems](#). Centre for International Development, Harvard University.

3.3 COMMUNICATION DU MESSAGE

Katrin Neumann et Neil Cole

Encadré 3.3.1 : Les six composantes d'un système de communication

Les six composantes d'un système de communication et leurs équivalents oratoires sont les suivantes :

| | |
|---------------------|---|
| Expéditeur | Orateur |
| Canaux | Sens (parole, ouïe, vue, etc.) |
| Message | Sujet de l'orateur |
| Destinataire | Auditeurs/audience/auditoire |
| Bruit | Facteurs internes et externes qui affectent la réception du message par l'audience (par ex. rêverie, bruits de circulation à l'extérieur) |
| Rétroaction | Réaction de l'audience |

Sur ces six composantes, l'orateur n'a de contrôle immédiat que sur trois d'entre elles : lui-même, la méthode de communication choisie (visuelle, auditive, etc.) et le message en lui-même. L'orateur peut influencer mais ne peut pas contrôler les trois dernières composantes : l'audience, les distractions et la réaction de l'auditoire. C'est le rôle de l'orateur de concentrer l'attention de l'audience pour améliorer la probabilité de la réception du message. Il accomplit cela en sélectionnant le type de communication pertinent par rapport au message, en instaurant un point de vue et en communiquant sa signification à l'auditoire.

Source: Extrait d'Hamm (2006)

Introduction

L'efficacité de la communication est l'un des aspects fondamentaux de la réussite du processus de réforme. Le but de la réforme, la façon dont elle sera menée à bien, la façon dont les différentes parties prenantes collaboreront et appuieront le processus, apporter plus de certitude, apaiser les craintes et adoucir la résistance requièrent des voies de communication ouvertes et efficaces entre tous ceux qui sont impliqués dans les réformes et affectés par elles.

Les hauts fonctionnaires du budget (HFB) se servent souvent de présentations PowerPoint comme outil pour communiquer des messages à leurs supérieurs, pairs et collègues au gouvernement. À l'occasion du 9^e Séminaire Annuel de CABRI, cette Master classe a partagé des techniques utiles pour communiquer des messages forts et intéressants afin d'influencer le public/l'audience. La classe a étudié les raisons pour lesquelles une communication efficace est importante, certains défis courants de communication, la nature et les principes de la communication, et la façon de bien communiquer au moyen des présentations PowerPoint. Cet article résume le contenu présenté et certains des problèmes et exemples soulevés.

Pourquoi est-il important de communiquer efficacement ?

Engendrer des changements, influencer les idées et faire changer les perceptions sont des parties importantes d'un processus de réforme. La communication interpersonnelle nous permet de persuader et d'influencer les autres. Nous nous servons des outils de communication pour faire passer la perception du public de l'indifférence à l'intérêt, de la confusion à la clarté et de la résistance à la collaboration. Une présentation

implique de motiver les auditeurs à accepter une nouvelle idée, à modifier une opinion existante ou à agir en fonction d'une base donnée (Rafe, 1990).

Défis de communication courants

La Master classe a commencé par des exemples réels des différents défis de communication qui s'imposent aux HFB

- *Zimbabwe*. Ce pays devrait-il se déclarer en tant que pays pauvre très endetté (PPTÉ) ? Du point de vue financier, cela résoudrait le problème de la dette. Du point de vue des affaires étrangères, cela ternirait l'image du pays. Comment communiquer clairement nos messages et aller de l'avant en tant que pays ?
- *Kenya, Tchad et Niger*. Comment communiquer des messages techniques sur la gestion des finances publiques (GFP) à un public non-initié (c.-à-d. les citoyens) ?
- *République démocratique du Congo*. Comment convaincre les ministères dépensiers de fournir systématiquement les informations sur l'aide aux ministères des Finances sans considérer cela comme une tentative de les « contrôler » de la part des ministères des Finances ?
- *Afrique du Sud*. L'échec des ministères dépensiers à mettre en œuvre efficacement les politiques pourrait-il éventuellement suggérer un problème de communication entre le ministère des Finances et les autres ministères ?
- *Côte d'Ivoire*. Comment pouvons-nous minimiser la déconnexion entre les dirigeants techniques et politiques ?
- *Burkina Faso*. Comment communiquer le changement sans irriter ceux qui y sont réticents ?

Réfléchissez à votre relation, son rôle, ses besoin, ses désirs, ses intérêts, ses craintes et ses espoirs, et identifier les points communs. Ensuite, construisez votre message ou votre présentation à partir de ces points communs.

Ces exemples illustrent certains défis de communication courants sur le lieu de travail. Ils reflètent des problèmes comme les conflits d'intérêt, la peur du changement et les différences de langages et de compréhension (c.-à-d. le langage technique par rapport au politique). En outre, ils peuvent aussi inclure tous les défis de la communication interpersonnelle auxquels nous sommes confrontés dans le cadre de toute interaction humaine, comme la méfiance, des philosophies différentes, des conflits émotionnels, des différences culturelles, les sentiments de crainte et d'insécurité.

La nature de la communication

Communiquer avec les autres implique les trois étapes principales suivantes :

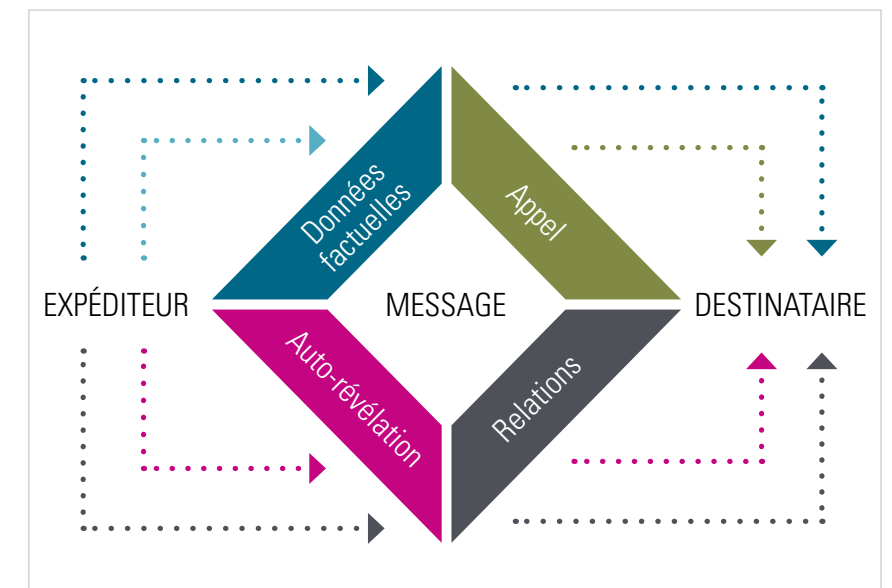
- *La pensée.* Tout d'abord, l'information existe dans l'esprit de l'expéditeur. Il peut s'agir d'un concept, d'une idée, d'une information ou d'un sentiment.
- *L'encodage.* Puis, un message est envoyé à un destinataire sous forme de mots ou d'autres symboles.
- *Le décodage.* Enfin, le destinataire traduit les mots ou symboles en concept ou information qu'une personne peut comprendre.

Cela paraît simple mais ça ne l'est pas car chacun est différent.

Pour approfondir ce point, la classe s'est penchée sur la théorie de la communication – grâce au modèle à quatre côtés (ou à quatre dimensions ou encore à quatre oreilles) du psychologue allemand Friedemann Schulz von Thun. Selon cette théorie, « chaque message comprend quatre messages » ; en d'autres termes, chaque message révèle des informations sur l'émetteur (orateur) et le récepteur (public/audience) à quatre niveaux :

- *Le niveau des données factuelle (ou le contenu spécifique).* L'émetteur présente des données, des faits et des affirmations. Le récepteur évalue si les faits répondent au critère de vérité, de pertinence et de complétude.
- *L'auto-révélation (ou la révélation de soi).* L'émetteur révèle, consciemment et inconsciemment, des informations sur lui-même en matière de sentiments, perceptions et philosophie. Le récepteur perçoit cette information, y compris celle qui est cachée dans le message.
- *Le niveau relationnel.* L'émetteur exprime à quel degré il s'entend avec le récepteur et ce qu'il pense de lui par l'intermédiaire de son style de communication. Le récepteur répond à cette expression.
- *L'appel.* L'émetteur présente ce qu'il souhaite accomplir, ce qui peut être ouvert et/ou caché. Le récepteur répond à cet appel (« Que dois-je faire, penser ou ressentir maintenant ? »).

Figure 3.3.1 Le modèle à quatre côtés



3.3 Communication du message

Encadré 3.3.2 : Exercice en classe sur le modèle à quatre côtés

Un HFB justifie le besoin d'augmenter les dépenses dans le secteur de l'éducation au détriment des dépenses dans les autres secteurs. Voici, ci-dessous, les différents niveaux auxquels le message est envoyé et reçu.

Du point de vue de l'expéditeur

Contenu spécifique : « Nous devons réduire les dépenses dans certains secteurs afin de pouvoir investir davantage dans l'éducation. »

Révélation de soi : « Je m'inquiète sérieusement pour la planification de nos dépenses, et j'ai foi en l'éducation. Cela me dérange que nous fassions les mauvais investissements. »

Niveau relationnel : « Je ne vous connais pas vraiment et je ne suis pas sûr que vous soyez d'accord avec moi. Je dois donc défendre ma proposition avec précaution et de manière formelle. »

L'appel : « Je veux que vous preniez cela sérieusement pour que nous puissions traiter mon sujet de grande inquiétude. »

Du point de vue du destinataire

Contenu spécifique : « Nous devons réduire les dépenses dans certains secteurs afin de pouvoir investir davantage dans l'éducation. »

Révélation de soi : « Vous pensez que nous faisons de mauvais investissements »/ « Vous êtes pleinement dévoué envers votre travail et vous avez investi beaucoup de temps pour réfléchir à ce problème. »

Niveau relationnel : « Vous critiquez mon administration. Vous n'êtes pas loyal. » Vous pensez visiblement que je peux vous aider. »

L'appel : « Je ne vous laisserai pas me ridiculiser pour que vous vous sentiez mieux. »/ « Je peux vous aider à gérer ce sujet de grande inquiétude. »

L'exercice a démontré que nous communiquons toujours quatre messages et non pas un seul. Lors de la préparation de la communication, il est utile d'examiner et de réfléchir à notre relation avec le récepteur, notre propre vision du monde et mission (auto-révélation) et l'appel que nous souhaiterions consciemment envoyer.

En outre, pour être efficace, le message doit avoir des résonances dans le destinataire et non pas l'expéditeur (le poisson doit aimer l'appât, pas le pêcheur).

Principes pour une communication efficace

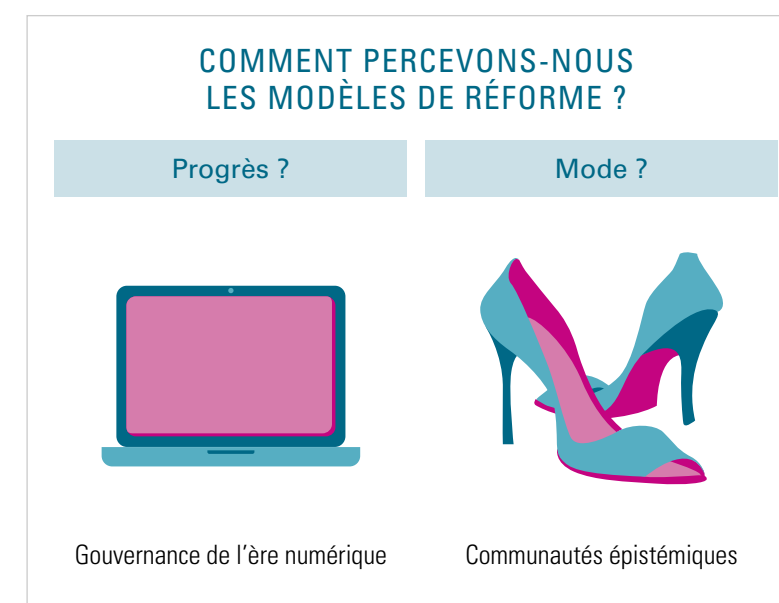
Trois principes fondamentaux mènent à une communication efficace.

1. *Savoir qui vous êtes et ce que vous souhaitez accomplir.*
Quelle est votre mission ? Ceci vous aide à focaliser votre message/présentation au niveau du contenu spécifique et de l'autorévélation.

2. *Savoir ce que veut votre public. Le public est le héros, pas vous !* Après tout, c'est lui que vous voulez voir agir sur la base de votre présentation ou affirmation. Réfléchissez à votre relation, son rôle, ses besoins, ses désirs, ses intérêts, ses craintes et ses espoirs, et identifier les points communs. Ensuite, construisez votre message ou votre présentation à partir de ces points communs.

3. *Raconter l'histoire. Dresser le portrait.* Quel est le problème que je cherche à résoudre ? Pourquoi est-il important ? Ensuite emmenez votre public en voyage, depuis les points communs et familiers vers le nouveau et l'inconnu. Assurez-vous de ne pas les perdre en chemin en vous concentrant sur votre mission et en organisant vos arguments de manière structurée. Pensez aussi au style. Quel type « d'enrobage » du message passera le mieux auprès de votre public ? Il peut être très efficace d'utiliser des métaphores ou des exemples tirés de votre expérience personnelle et que vous savez que le public comprendra, de « dresser des portraits » avec des mots, voire même de vous servir de supports visuels. Par exemple, la diapositive à la Figure 3.3.2 inclut une photo de chaussures à talons pour représenter les réformes qui sont à la mode mais pas nécessairement adéquate ni pratiques.

Figure 3.3.2 L'utilisation des illustrations dans une présentation PowerPoint



Source: Krause (2013)

Gardez à l'esprit que la mémoire humaine ne retient que quatre messages. Vous ne devez pas surcharger votre public avec plus de trois messages – c'est pour cela qu'il est si important de rester focalisé.

Organiser vos pensées et établir votre argumentaire

Les bonnes présentations sont le fruit de beaucoup de travail. Mais si votre but en vaut la peine, c'est du temps investi à bon escient. Organisez bien vos arguments et concentrez-vous sur ceux qui captiveront l'attention de votre public.

L'idée principale

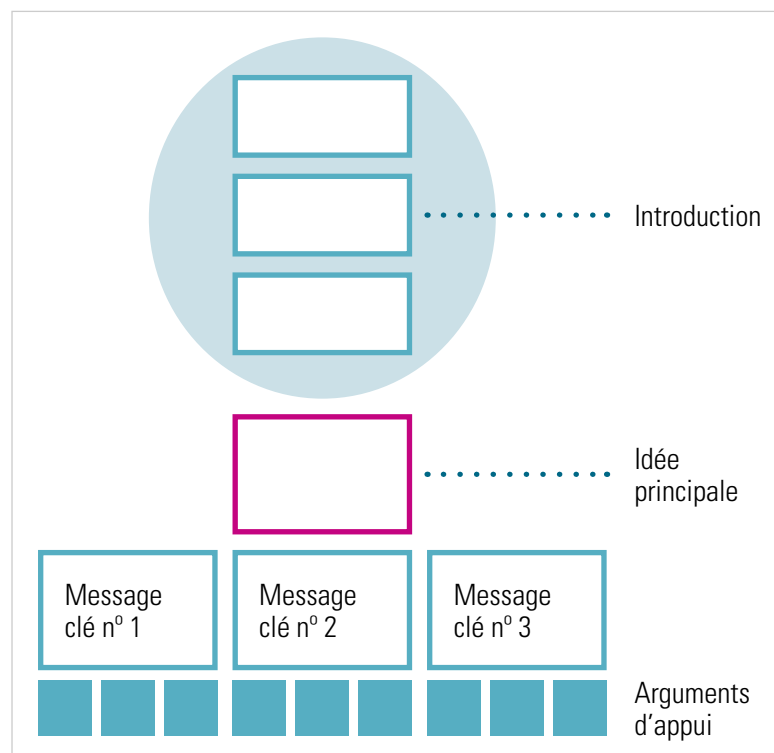
Le principe de la pyramide de communication suggère que les idées devraient former une pyramide reposant sur une pensée unique ou un message principal. En présentant le message principal d'office, vous aurez plus de chances de captiver le public immédiatement, surtout lorsque le temps est limité. Étayez cette idée grâce à trois messages ou idées d'appui. En vous limitant à trois points, vous êtes forcé de choisir les plus importants et vous aurez l'air plus structuré et clair. Cela vous aide à soutenir l'attention du public. Vous pouvez continuer de décomposer le message par un niveau supplémentaire d'idées, comme cela est présenté à la Figure 3.3.3. Le principe affirme que « les idées à n'importe quel niveau de la pyramide résument toujours les idées groupées sous elles » (Minto, 1996).

Ordonner logiquement vos idées d'appui

Les idées sous chaque groupe doivent être apparentées, avoir le même niveau d'importance et suivre la même structure logique. Voici différentes manières d'ordonner logiquement des idées :

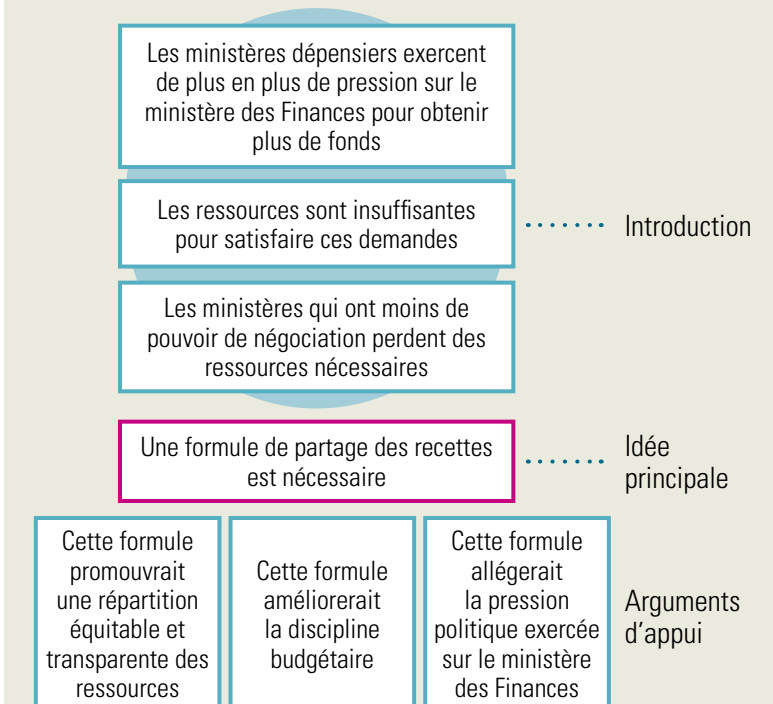
- *Chronologiquement.* Ordre séquentiel du contenu.
- *Par degré.* Présenter les idées d'appui par ordre d'importance, du plus important au moins important.

Figure 3.3.3 La pyramide de communication



Encadré 3.3.3 : Exercice en classe sur la pyramide de communication

Un HFB présente au ministre des Finances trois raisons justifiant une nouvelle formule d'affectation des recettes



Les meilleures réponses étaient concises et suggéraient non seulement des justifications techniques mais aussi politiques. La leçon poignante ici est que les politiciens recherchent toujours des solutions : ne leur amenez pas des problèmes. (Souvenez-vous, le public est le héros !)

Question : Que faites-vous lorsque les politiciens rejettent les solutions que vous proposez ?

HFB 1 : Se mettre à leur place. Comprendre ce qu'ils veulent, ce qui les inquiète, etc.

HFB 2 : Parfois se satisfaire d'un compromis à 50 pour cent. « Ne jamais laisser le parfait, être l'ennemi du bien »

« D'abord, vous leur annoncez ce que vous allez leur dire. Puis vous le leur dites. Ensuite, vous leur rappelez ce que vous leur avez dit. » — Stephen C Rafe

- *Avantages et inconvénients.* Défendre les aspects positifs et négatifs d'une question ou d'un problème.
- *Lien de cause à effet.* Une suite d'événements formant un lien de cause à effet.
- *De manière procédurale.* Procurer un ordre logique des étapes requises pour accomplir une tâche.
- *De manière structurale.* Décomposer une pensée en plusieurs parties, en s'assurant d'avoir abordé toutes les idées d'appui principales.

Introduction et conclusion

Une introduction vous permet d'« informer » le public et d'instaurer une relation, de susciter la curiosité envers le sujet que vous vous apprêtez à présenter, et de souligner les principaux aspects de votre présentation. Votre conclusion résume les points principaux abordés et met le point final. L'une des manières de faire cela est de revenir à l'introduction et de boucler la boucle pour le public.

La classe s'est terminée par quelques conseils sur la façon de communiquer efficacement par l'intermédiaire de présentations PowerPoint. Voici trois règles de base :

1. PowerPoint n'est là que pour :
 - Prouver votre message ;
 - Clarifier votre message ; et,
 - Rendre votre message émouvant (c.-à-d. par l'utilisation de supports visuels).

Si une diapositive ne tombe dans aucune de ces catégories, elle devrait probablement être effacée, sauf si vous vous servez de PowerPoint pour écrire un document qui doit être envoyé par courrier électronique.
2. Restez simple. Une idée par diapo fonctionne bien mieux qu'une seule diapo surchargée par toute une liste.

3. Faites ressortir votre message. « D'abord, vous leur annoncez ce que vous allez leur dire. Puis vous le leur dites. Ensuite, vous leur rappelez ce que vous leur avez dit. » (Rafe, 1990) N'ayez pas peur de la répétition. Beaucoup de gens dans le public se perdront dans leurs pensées à un moment donné de votre présentation et pourraient rater le point le plus important.

Références

- Hamm P (2006) [*Handbook on teaching and persuasive communication: Class presentation skills*](#). Brown University.
- Krause P (2013) *Réformes de la GFP : défaillance du signal ?* Présentation faite lors du 9^e Séminaire Annuel de CABRI.
- Minto B (1996) *The Minto pyramid principle: Logic in writing, thinking, and problem solving*. Minto International.
- Rafe SC (1990) *How to be prepared to think on your feet*. New York : Harper Business.

Ce rapport résume les actes du 9^e Séminaire Annuel de CABRI intitulé « Examiner les chaînons manquants des réformes de la GFP ». Au cours des dernières décennies, les pays à travers l'Afrique sont passés d'une réforme budgétaire à l'autre, et n'ont constaté que de légères améliorations dans la façon dont les systèmes fonctionnent. Dans le cadre de la recherche de systèmes de GFP qui contribuent à la prestation efficace et efficiente des services, les HFB font face à des questions et des défis analogues. Pourquoi les « solutions » des meilleures pratiques internationales n'ont pas répondu de manière adéquate à nos défis majeurs ? Quels sont les chaînons manquants et les lacunes dans nos façons d'aborder les réformes ? Comment faire les choses différemment pour fournir des réformes de la GFP qui soient nécessaires, pertinentes, acceptées, et mises en œuvre avec succès ? Le 9^e Séminaire Annuel de CABRI a examiné de près les chaînons manquants et comment combler les lacunes dans la façon dont nous abordons actuellement les réformes de la GFP.

Le Séminaire Annuel était composé de deux parties. Le 1^{er} jour a été consacré à un atelier sur « La promotion de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne sur le continent africain » conjointement organisé avec le Partenariat budgétaire international (IBP). L'atelier a rassemblé des représentants gouvernementaux et d'organisations de la société civile de 30 pays à travers le continent africain pour discuter de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne aux processus budgétaires en Afrique, à partir des résultats de l'Indice sur le budget ouvert 2012.

La deuxième partie du séminaire a mis l'accent sur « La Nature des réformes de la GFP : examiner les chaînons manquants » et avait pour but d'inspirer les HFB pour qu'ils abordent les défis de réformes différemment. Pendant deux jours, cette partie a couvert des discussions sur le leadership, les capacités techniques et sur d'autres conditions nécessaires pour mettre en œuvre des réformes efficaces, ainsi qu'une série de Master classes visant à présenter aux HFB, certaines compétences, techniques et outils clés requis pour la gestion du changement dans le processus de réforme, pour la déconstruction des problèmes et pour l'amélioration de la communication.

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI),
PostNet Suite 314, Private Bag X 06, Waterkloof,
Pretoria 0145, South Africa (Afrique du Sud)
Tel: +27 12 492 0022 www.cabri-sbo.org